

A S S E M B L É E      N A T I O N A L E

X I V <sup>e</sup>      L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des affaires étrangères

– Audition de M. Jean-Marc Ayrault, ministre des affaires étrangères et du développement international, sur les conséquences du référendum britannique et sur les relations avec la Russie..... 2

Mardi

5 juillet 2016

Séance de 17 heures

Compte rendu n°87

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2015-2016

**Présidence**  
**de Mme Elisabeth**  
**Guigou, *Présidente***



**Audition de M. Jean-Marc Ayrault, ministre des affaires étrangères et du développement international, sur les conséquences du référendum britannique et sur les relations avec la Russie.**

*La séance est ouverte à dix-sept heures.*

**Mme la présidente Élisabeth Guigou.** Merci monsieur le ministre d'être à nouveau avec nous pour cette audition fermée à la presse et consacrée à deux sujets qui nous occupent beaucoup : les suites du référendum au Royaume-Uni et nos relations avec la Russie.

Concernant le Royaume-Uni, c'est le désarroi le plus total là-bas comme j'ai pu m'en rendre compte hier, à Londres. Personne n'a la moindre idée de la manière dont seront gérées les suites du référendum, ni chez ceux qui ont soutenu le maintien dans l'Union européenne, ni chez ceux qui ont soutenu la sortie. Aucun parti politique ne paraît en mesure de dire ce qui va se passer ; c'est l'incertitude la plus complète chez les conservateurs qui se sont fixés la limite du 9 septembre pour choisir le premier ministre comme chez les travaillistes qui se demandent comment ils vont s'organiser. Plus grave : il y des expressions de racisme partout dans le pays. Nous en avons de multiples témoignages, comme si ce référendum avait libéré des choses enfouies depuis très longtemps.

Nous souhaitons vous entendre, monsieur le ministre, sur le fait de savoir si les Européens vont rester unis sur la position très ferme et très claire qu'ils ont adoptée à 27 au moment du Conseil européen. Je dois dire que j'ai été agréablement surprise par la netteté et l'unanimité de cette position : comme on respecte les résultats du vote, il faut que l'article 50 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, seule procédure de sortie disponible, soit invoqué le plus vite possible ; il n'y aura pas de négociation même informelle avant cela ; le marché unique ne se divise pas, il se fonde sur les quatre libertés y compris la liberté de circulation et la négociation de sortie, de séparation, qui aux termes des traités peut durer deux ans, doit être dissociée de la négociation sur le statut futur du Royaume-Uni qui viendra ultérieurement. Ma question est : cette unité est-elle durable ? On commence à voir ici ou là des critiques, beaucoup venant de la Commission mais aussi des pays d'Europe centrale et orientale, sachant que la Slovaquie exerce la présidence de l'Union européenne.

Par ailleurs, nous sommes intéressés de connaître les informations dont vous pourriez disposer sur ce que souhaite le Royaume-Uni s'agissant de son futur statut, ainsi que la façon dont nous comptons nous y prendre dans les négociations de sortie. Quelle est enfin votre appréciation sur les demandes de l'Ecosse. Nous avons bien noté que la France, comme l'Espagne, refuse le principe de négociations séparées avec une région d'un pays unitaire, mais comment voyez-vous les choses, l'agitation étant extrême en Ecosse.

S'agissant de la Russie, monsieur le ministre, nous souhaitons aussi avoir un échange dans le contexte du renouvellement des sanctions économiques, tandis que le processus de Minsk, malheureusement, a du mal à progresser. Notre commission a autorisé la semaine dernière la publication du rapport d'information de la mission, présidée par Thierry Mariani et rapportée par Jean-Pierre Dufau, sur l'évolution des relations avec la Russie dans le contexte de la crise ukrainienne. Le débat a été vif. Le rapport adopté appelle à une réévaluation progressive des sanctions et à une conditionnalité des aides européennes, en fonction de la mise en œuvre des engagements, respectivement, de la Russie et de l'Ukraine.

Que pouvez-vous nous dire des positions des différents partenaires européens sur les sanctions, puisqu'il y a manifestement des positions diverses ? Nous avons noté que M. Steinmeier avait fait des propositions. S'agissant du processus de Minsk, que peut-on attendre d'un prochain sommet en format Normandie ? Est-il possible d'articuler une feuille de route qui aille à la fois vers l'application pleine et entière des accords de Minsk et la levée progressive des sanctions ?

Enfin, le prochain sommet de l'OTAN à Varsovie, les 8 et 9 juillet, sera un délicat exercice d'équilibre entre le souci de rassurer certains membres de l'Alliance et celui de ne pas adresser de signal négatif à la Russie. Les sujets à l'ordre du jour seront : la présence avancée renforcée à l'Est avec le déploiement par rotation de quatre brigades en Pologne et dans les pays Baltes, la réaffirmation de la posture de dissuasion, notamment sur le plan nucléaire, l'assistance à l'Ukraine et la défense anti-missile. Il est prévu d'auditionner le ministre de la défense prochainement, mais vous nous direz aussi quel est votre point de vue sur ces sujets, notamment sur le plus sensible, à savoir l'élargissement de l'Alliance.

Voilà quelques-unes des questions, mais mes collègues en auront sûrement beaucoup d'autres.

**M. Jean-Marc Ayrault, ministre des affaires étrangères et du développement international.** Force est de constater que personne n'avait préparé le jour d'après ni David Cameron, ni les partisans du Brexit. David Cameron avait donné des instructions pour qu'aucune étude ne soit faite sur les conditions du Brexit, soit afin de conjurer le mauvais sort, soit parce qu'il estimait impensable que le Brexit l'emporte. Le premier ministre britannique a joué l'avenir de son pays pour des raisons strictement internes à sa formation politique. Tous ceux qui ont mené campagne en faveur du Brexit fuient leurs responsabilités. C'est un aveu du manque de sérieux de leurs arguments, souvent mensongers. M. Farage a menti de façon éhontée en promettant que l'argent économisé du fait de la fin de la contribution britannique serait utilisé pour le service national de santé, promesse sur laquelle il est revenu le lendemain du vote. J'ai discuté avec mon homologue Philip Hammond dix jours avant le vote. Il était inquiet. Nous avons discuté sérieusement, en dépit de nos divergences avec la conception britannique de l'Europe, avant tout orientée vers le libre-échange et réticente vis-à-vis de tout ce qui peut paraître normatif sur le plan social.

Avec le Royaume-Uni, nous avons une relation singulière qui, je l'espère, durera, notamment en matière de défense avec les accords de Lancaster House, ou pour la gestion de la frontière avec les accords du Touquet. Nous n'avons pas intérêt à nous éloigner de la Grande Bretagne. Je pense en particulier à la dernière résolution du Conseil de Sécurité sur la Libye que nous avons votée à l'unanimité et que nous avons préparée ensemble.

Je lui ai demandé si les Britanniques, nostalgiques de leur puissance passée et aujourd'hui membres du Conseil de Sécurité, ne croyaient pas que leur présence au sein de l'Europe leur donnait une influence mondiale sur beaucoup de questions. Il m'a répondu que c'était effectivement le cas. C'est ce qui m'a convaincu que l'intérêt de la Grande Bretagne était de rester dans l'Union Européenne.

C'est pourquoi le Brexit fera bouger les lignes. Comme me l'a dit récemment mon homologue russe, nous serons désormais le seul membre de l'Union européenne à être membre du Conseil de sécurité. Les équilibres sont également modifiés au sein de l'Union européenne.

Maintenant, nous devons régler les conditions de sortie de la Grande Bretagne. Ce fait politique s'est déjà traduit lors de la dernière réunion du Conseil européen, commencée avec vingt-huit membres, mais terminée à vingt-sept.

Le Président de la République a tenu à être présent aux cérémonies de commémoration de la bataille de la Somme, le Verdun britannique avec 500 000 morts. Le sentiment était celui d'un échec et d'un gâchis.

Il ne s'agit pas de mépriser les Britanniques ou d'offrir publiquement et grossièrement à leurs entreprises de s'installer chez nous, mais il reste que les choses vont évoluer dans la durée.

Il s'agit donc en premier lieu de régler de façon transparente les conditions de sortie de la Grande Bretagne en application de l'article 50, puis de négocier son futur statut.

Nous aurions voulu que les choses aillent plus vite, mais il faut pour cela que le premier ministre britannique invoque l'article 50. N'estimant pas en avoir la légitimité, il attend que son successeur le fasse. Son successeur probable, Mme Theresa May, semble vouloir prendre son temps. Nous comprenons qu'ils veuillent se préparer puisque cela n'a pas été fait avant, à la fois concernant les conditions de la sortie, mais aussi concernant le mandat de négociation sur le futur statut.

Il faut aussi que l'Union européenne se prépare de façon méthodique et exigeante. Vous avez rappelé, Madame la Présidente, les fondamentaux de la négociation. Si nous commençons à décortiquer les quatre libertés, il n'y aura plus d'Union européenne.

Vous avez exprimé votre satisfaction quant à la déclaration faite à l'issue du Conseil européen, qui avait été bien préparé grâce à la réunion préparatoire entre le Président Hollande, la Chancelière Merkel et le Président Renzi. C'est la bonne ligne et il faut la tenir, mais le risque est que d'autres intérêts viennent affaiblir la position de l'Union européenne.

C'est au Conseil de définir le mandat de négociations et à la Commission d'exécuter les décisions du Conseil, sous son contrôle, mais aussi sous celui des parlements nationaux. La Conférence des Présidents de l'Assemblée nationale a décidé ce matin d'une mission, présidée par le Président de l'Assemblée nationale, de suivi des négociations. C'est important du point de vue de la clarté politique car il faut rendre compte aux citoyens français.

Il peut y avoir des divergences. J'ai parlé avec tous mes homologues de l'Union européenne, dont Philip Hammond. J'ai senti du côté de ce dernier que les Britanniques voudraient obtenir le maximum de choses, mais sans les contraintes. Il faut tout de même rappeler que l'Union européenne, ce sont des droits, mais aussi des devoirs et des engagements.

Comment nous y prendre avec la Grande-Bretagne pour préserver les intérêts des uns et des autres de façon équitable tout en admettant la séparation, et comment préserver l'avenir de l'Europe ?

Tout le monde est conscient qu'il s'est passé quelque chose qui pourrait mettre en péril l'avenir du projet européen. Même dans un pays eurosceptique comme le Danemark, près de 70 % des Danois, d'après les sondages, expriment leur adhésion à l'Union européenne. Il en va de même en Finlande et dans d'autres pays.

Est-ce que cela aura une influence durable ? J'ai évoqué avec Christian Kern, le nouveau chancelier autrichien, l'influence du référendum britannique sur la situation dans son pays, où un nouveau vote va avoir lieu. Pour l'instant, cela favorise plutôt les pro-européens que ceux qui seraient tentés par l'aventure du référendum pour sortir de l'Union européenne, comme certains l'ont proposé en France. Mais qu'en sera-t-il dans trois ou quatre mois ? Cela dépendra beaucoup de l'unité des Européens.

Je formule donc le souhait qu'au-delà du suivi que vous avez décidé et qui est une excellente chose, soient poursuivis les échanges entre les parlements nationaux sur l'avenir de l'Europe, qui sont essentiels.

Je constate des divergences : à Prague, à une réunion des pays du groupe de Visegrad, j'ai constaté des divergences entre les Tchèques, les Hongrois, les Polonais et les Slovaques. Les plus eurosceptiques sont les Polonais. Jarosław Kaczyński est un patriote polonais qui voudrait que l'Europe change et accorde davantage de place aux nations : moins de compétences pour l'Union européenne, moins d'intégration et un nouveau traité. C'est cependant le seul de mes interlocuteurs à m'avoir parlé d'un nouveau traité.

Ceux qui appartiennent à l'espace Schengen souhaitent par contre aller au bout de ce mécanisme. Les propositions que j'ai faites avec mon homologue Steinmeier ont été généralement perçues comme utiles.

Les difficultés sont cependant réelles. Je préconise une conception d'une Europe différenciée, sous la forme de coopérations renforcées. D'un côté, il y aurait le marché unique avec ses obligations, Schengen avec les siennes, et des avancées plus importantes sur certaines politiques, notamment dans la zone euro. Les propositions que j'ai faites avec mon homologue allemand sont pragmatiques. Elles évoquent la possibilité d'un budget de la zone euro, qui a ses partisans en Allemagne, sans faire l'unanimité. Nous avons du temps, mais ce qui est important, c'est qu'il y ait débat.

La priorité, c'est d'envisager le futur statut de la Grande Bretagne. Ensuite, il faudra entreprendre un travail de fond sur l'avenir de l'Europe. Le Conseil européen se réunira le 16 septembre à Bratislava, précédé de beaucoup d'autres réunions, notamment au niveau des ministères des Affaires étrangères.

La Russie doit être un partenaire avec lequel nous devons avoir des relations sincères mais franches, sans nier nos désaccords.

La question des sanctions est l'un des points sur lesquels nous pourrions avancer. Le Conseil européen les a reconduites pour six mois. La position que j'ai défendue à Moscou auprès de Poutine, que j'ai rencontré plusieurs fois, ainsi que Sergueï Lavrov, est aussi celle que le président de la République a évoquée au Conseil européen : il faut nous tenir prêts à réévaluer les sanctions en fonction de la mise en œuvre de l'accord de Minsk. La difficulté vient du fait que les Russes, par jeu tactique, considèrent que ces sanctions n'ont rien à voir avec cette mise en œuvre. Ce message, que je n'ai cessé de répéter, est perçu comme un signal qui témoigne de notre volonté d'avancer avec la Russie. On peut toutefois considérer que les deux parties, que ce soit les Russes concernant le Donbass ou les Ukrainiens concernant les réformes, se rejoignent dans le *statu quo*. Les chefs d'États envisagent une nouvelle réunion au format Normandie, sans qu'une date n'ait été arrêtée. Sur cette question, une réunion s'est tenue hier avec les Ukrainiens en marge du sommet sur les Balkans. La situation est complexe mais on ne perd pas le fil de l'échange et de la discussion.

La situation en Syrie s'est extrêmement dégradée sur le terrain. Il semblerait que la Russie considère que Bachar el-Assad peut gagner la bataille militaire. Nous croyons qu'il n'y aura pas d'issue militaire : la paix ne peut être que politique. Les rapports avec les Américains sont difficiles. Américains et Russes parlent beaucoup entre eux sans aboutir à des résultats. Le 1er août approche à grands pas, et alors qu'il est prévu que soit mis en place un gouvernement de transition, les discussions sont bloquées.

Nous avançons avec la Russie dans la bonne direction. Nos échanges sont nombreux et nous tentons de rassurer notre partenaire sur la question de la Libye, qui reste un point de contentieux assez lourd pour les Russes depuis l'intervention aérienne décidée sous la majorité précédente, considérée par eux comme responsable du chaos actuel. Si un gouvernement a depuis été formé, il ne fait pas l'unanimité, et peine à réunir sous sa direction l'ensemble des forces militaires. Il faut également compter sur la présence de Daech. Pour des résultats durables, qui ne peuvent venir que des Libyens, il faut unifier les forces autour du général Haftar. Cette vision est partagée par l'envoyé spécial du secrétaire général des Nations unies, les Russes, l'ensemble de nos autres partenaires ainsi que les Égyptiens et les Emirats Arabes Unis.

Les rapports avec les Russes sont positifs. Ils ont permis l'adoption par le Conseil de sécurité de la résolution qui permet à la mission EUNAVFOR Med (ou Sophia) d'étendre son action aux eaux territoriales de Méditerranée centrale pour le contrôle des navires qui pourraient transporter des armes, afin de faire respecter l'embargo. Cette résolution a été adoptée à l'unanimité après un travail de rédaction franco-britannique et des échanges menés à plusieurs reprises avec les Russes, pour les convaincre de s'associer, en leur donnant des garanties que l'opération serait européenne et non otanienne. Ce point sensible n'a pas échappé aux Russes, et a été évoqué par M. Lavrov lors de sa venue la semaine dernière à Paris.

Sur le plan économique, nos relations ne sont pas si mauvaises. Après l'adoption des mesures de sanctions et leurs répercussions russes, les entreprises françaises sont toutes restées en Russie. Nous sommes l'un des rares pays dont les entreprises n'ont pas fui, et les Russes y sont sensibles. Un certain nombre de dossiers sont discutés afin de leur trouver un débouché cohérent avec les sanctions. Le président Poutine a été invité à venir inaugurer en octobre l'exposition Chtchoukine et le centre culturel russe orthodoxe à Paris, qui avait fait l'objet de longues discussions avant de pouvoir être construit. Ces symboles comptent.

S'agissant de l'OTAN, la position de la France est que le sommet de Varsovie des 8 et 9 juillet ne doit donner lieu à aucune provocation gratuite ou manifestation d'hostilité. Les Russes, sincères ou pas, y sont très sensibles. Il faudra s'en tenir au strict nécessaire du point de vue du fonctionnement de l'Alliance. La France a sur ce point une position à la fois solidaire et responsable, qu'elle maintiendra comme ligne de conduite au cours des échanges bilatéraux qui se dérouleront au cours du sommet. La France a souhaité une nouvelle réunion OTAN-Russie afin de pouvoir échanger en toute transparence. Les Russes ont donné leur accord pour cette réunion, et souhaité qu'elle ait lieu après le sommet de Varsovie, ce que l'on peut comprendre.

**Mme la Présidente Élisabeth Guigou.** J'ai invité hier mon homologue britannique à venir avec une délégation transpartisane dès qu'il le pourra, si possible dans le courant du mois de juillet. Le président de l'Assemblée nationale a confirmé ce matin à la Conférence des présidents la constitution d'une mission chargée de suivre les négociations. Celle-ci comprendra 23 membres, dont 21 désignés par les groupes à la proportionnelle

comme cela se fait d'habitude, et deux autres : l'un désigné par la commission des affaires étrangères, l'autre par la commission des affaires européennes. J'espère qu'il y aura, parmi les membres désignés par les groupes, des membres de cette commission.

**M. Philippe Baumel.** Ma question porte sur le Brexit, et plus particulièrement sur son impact sur le démarrage du chantier de Hinckley Point. Les salariés et syndicats d'EDF et Areva, compte-tenu de la situation d'extrême faiblesse de notre filière nucléaire, y sont sensibles. Il faut absolument que nous arrivions à avoir une position claire sur le démarrage de ce chantier. Mesurez-vous déjà l'impact du Brexit ?

Je tiens à saluer vos propos sur la nécessité d'avoir un partenariat franc et renouvelé avec la Russie. C'est une question qui revient de façon récurrente dans les débats de la commission. Nous sommes sensibles à l'évolution de cette relation. Dans ma circonscription, je peux mesurer l'impact des sanctions, leur toxicité, et l'incompréhension qu'elles soulèvent dans un certain nombre d'activités, notamment dans le domaine agroalimentaire.

**M. Pierre Lequiller.** L'immigration a joué un rôle très important dans le résultat du vote sur le Brexit. Il ne s'agit d'ailleurs pas tant de l'immigration externe à l'Europe que celle des 350 000 Polonais qui vivent en Grande-Bretagne. D'énormes mensonges, aussi, ont été avancés et ont influencé le vote des Britanniques. Il faut aussi relever le rôle du sentiment d'identité britannique, qui présente la Grande-Bretagne comme protégeant l'Europe. L'un des slogans de la campagne, "Make Britain Great Again", en référence à 1940, en témoigne. Ce n'est pas par hasard si Boris Johnson a écrit un livre sur Churchill.

Au cours de ce vote, les jeunes ont largement voté pour le remain, tandis que les plus de 55 ou 60 ans ont opté pour la nostalgie du passé.

Je suis d'accord pour dire que l'article 50 TUE doit être notifié le plus rapidement possible. Quel moyen de pression disposons-nous pour y parvenir ? Comme le disait Madame la Présidente, la probable future Première Ministre, Theresa May, a déjà dit qu'elle allait faire durer le processus. Les Britanniques, même au pied du mur, devraient négocier pied-à-pied. Comment faire, au sein de l'Union européenne, pour faire en sorte que cela aille le plus rapidement possible ?

Les conséquences économiques me semblent être un argument important. Il n'y a rien de pire que l'instabilité en matière économique. Déjà, des entreprises envisagent de déménager. Ces conséquences valent pour le Royaume-Uni mais aussi pour nous, compte-tenu de la forte imbrication de nos économies - il me semble en effet que la France exporte pour 12 milliards d'euros par an pour la Grande-Bretagne.

Troisième question, sentez-vous d'autres tentations de sortie de l'Union européenne ?

Et puis deux autres questions sur le fait, premièrement, que cette sortie puisse être une opportunité pour réformer Schengen. Sur ce point, il ne faut pas aller lentement mais vite, à mon avis, dans la mesure où le symbole de l'immigration a été un argument important pendant la campagne, même si ce n'est pas le même type d'immigration qui est concerné. Il ne faut plus que Schengen soit de simples accords. Il faut, notamment, une direction politique.

Enfin, deuxièmement, la zone euro. Je me souviens, lors de mes cinq visites en Grande Bretagne avant le référendum, que leurs arguments étaient de dire que, maintenant, ils n'avaient plus de réticence sur l'approfondissement de la zone euro. Ce qui les intéressait était de rester dans l'Union européenne. Maintenant que le référendum a été voté, nous avons encore plus de raisons pour aller beaucoup plus vite car, sinon, cela va traîner en longueur et on ne le fera jamais. Je crois, donc, que le Président de la République devrait faire en sorte, comme Mme Elisabeth Guigou l'a écrit, que cette sortie soit une opportunité pour un approfondissement de la zone euro que ce soient pour la politique économique, industrielle, énergétique, pour créer un budget et un président stable de la zone euro, etc...

**M. Jean-Paul Bacquet.** J'ai, tout d'abord, apprécié, que vous ayez évoqué sans retenue les difficultés qui nous attendent et, surtout, que vous ayez exprimé un certain nombre de doutes. Je préfère cela à ceux qui s'expriment, ou s'exprimaient, avec des certitudes. Je préfère de loin le langage que vous avez tenu avec tous les doutes que vous avez exprimés.

Quelque chose m'a étonné. Le lundi qui a suivi le Brexit, on a eu l'impression que tout le monde était étonné, que ce soient les Anglais ou les Français, que personne n'avait imaginé que cela pouvait se produire. Cela me semble d'une naïveté sans pareil. La même naïveté que les sondages expriment en disant que s'il y avait un référendum en France, il y aurait 30 % pour la sortie. Je pense que le résultat serait le même en France. D'ailleurs, il suffit d'analyser le résultat du vote. Vous avez parlé de mensonge, de populisme, du problème de l'immigration, comme vient de l'évoquer notre collègue. Cela ne touchait pas le milieu de la finance, qui ont voté pour le maintien mais les quartiers populaires, les quartiers pauvres, ceux qui vivent des difficultés. Je me rappelle de la phrase de François Mitterrand qui disait que « la France est notre patrie, l'Europe est notre avenir ». Ces personnes, quel avenir voient-elles dans l'Europe ? De la même façon, en France, les mêmes populations ne voient aucun avenir dans l'Europe et auraient la même réaction.

A chaque fois que j'exprimais mes doutes, j'ai toujours été remis en place par l'« eurobéatitude » qui devait être la position commune. L'« eurobéatitude » aujourd'hui, est à un croisement : soit nous allons vite, et je pense qu'il faut aller vite, soit on accentuera la déception et l'Europe ne sera jamais notre avenir. Quand je dis aller vite, ce n'est pas, comme on entend dans les médias, de savoir si la place financière future restera à Londres ou à Paris, où elle n'ira jamais d'ailleurs. Le peuple se soucie des aspects économiques mais il faut aussi que l'Europe retrouve une âme. Or, actuellement, il n'y en a pas. C'est incontestablement un échec. Personnellement, je considère que l'Europe est morte à Maastricht, non pas à cause du traité de Maastricht mais de sa non application. Maastricht contenait la monnaie unique, je considère que c'est une réussite mais, Maastricht prévoyait aussi une harmonisation sociale et fiscale. Aujourd'hui, nous avons les travailleurs détachés, les délocalisations d'entreprise en Europe, l'argent dans les îles anglo-normandes, au Luxembourg, etc... Maastricht prévoyait une politique européenne des affaires étrangères et une politique européenne de défense. Aujourd'hui, c'est la France qui assure seule la politique européenne de défense. Les autres ne paient même pas.

Il faut donc aller vite. Je crois qu'il ne faut pas s'embarrasser des réticences des uns et des autres car, sinon, nous aurons d'autres référendums et d'autres déceptions.

Enfin, sur la Russie, je vous remercie car vous nous avez donné des éléments qui diffèrent de la timidité habituelle qui consiste à dire qu'on ne peut rien faire. Vous avez dit que les Etats-Unis sont difficiles à comprendre en la matière et que la France est à l'initiative.

Il y a une urgence à recréer une relation avec la Russie et notamment une relation économique forte.

**M. Meyer Habib.** Hélas, le populisme a gagné. Mais les sondages semblent montrer que le sentiment pro-européen s'est renforcé après le tsunami du Brexit. Les deux capitaines, Farage et Johnson, abandonnent le bateau alors qu'il est en train de couler. D'un autre côté, si le Royaume-Uni arrivait à être dans l'Europe sans y être, avec un certain nombre de passe-droits et un mini-paradis fiscal, ce serait très mauvais. Je comprends l'idée qu'il faut laisser du temps aux Britanniques, parce qu'ils sont KO, mais il faut aller assez vite. Il en va de l'avenir de l'Europe.

Il y aurait trois millions de signatures pour appeler à un nouveau vote. Qu'en est-il exactement ? Les déçus du Brexit essaient de s'organiser mais j'imagine que cela n'ira pas plus loin.

Je voudrais aussi connaître votre avis sur la réconciliation entre la Russie et la Turquie, et entre ce pays et Israël.

Enfin, que l'on aime ou non Poutine, la Russie est un immense pays avec lequel on ne peut pas laisser traîner les choses. Le problème de l'Ukraine ne sera pas résolu rapidement car les Russes sont arc-boutés sur la question, mais il faut savoir faire de la géopolitique. A moyen terme, ce ne serait pas forcément une mauvaise chose de lever les sanctions pour commencer à renouer avec la Russie.

**M. Jean-Marc Germain.** Il faut faire attention avec l'argument de la vitesse. D'abord, on ne maîtrise pas ce paramètre, c'est-à-dire le moment où les Britanniques demanderont officiellement à partir. Il faut aussi faire attention à l'argument consistant à dire : vous ne voulez pas de l'Europe, alors partez. Il faut être respectueux du vote, et un référendum doit avoir des conséquences, mais il faut aussi avoir comme idéal l'Europe la plus large possible.

Le Gouvernement français a-t-il déjà en tête un modèle de partenariat ? Les Britanniques voudront sans doute le connaître avant de savoir s'ils se lancent dans l'aventure. Je comprends que s'ils veulent la liberté de circulation des biens, il doit aussi y avoir la liberté de circulation et de travail pour les personnes. Au total, le Royaume-Uni se retrouverait avec une participation un peu réduite au budget européen, mais avec un modèle quasiment identique à celui d'aujourd'hui, hormis l'absence de participation à la prise de décision. La question est décisive. Le modèle qui sera construit donnera ou non à d'autres l'envie de s'engager sur cette voie.

S'agissant des conséquences économiques, le Gouvernement a-t-il ses propres simulations ? J'ai vu que certaines estimations chiffraient l'impact à 0,3 ou 0,4 point de croissance en moins, mais j'imagine que cela dépend d'abord de la suite des événements et du modèle de relations entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. Estime-t-on qu'il y aurait un impact plus fort pour la France, qui est l'un des plus importants partenaires commerciaux du Royaume-Uni ?

**M. Axel Poniatowski.** Les Britanniques n'ont jamais vraiment aimé l'Europe et ça fait 43 ans que ça dure. C'est vrai de ceux qui ont voté pour la sortie de leur pays, mais aussi de ceux qui souhaitaient rester, car c'était avant tout par intérêt économique et non pour continuer à construire l'Europe.

Je suis un peu surpris de ce que j'entends depuis maintenant quinze jours. On parle de reconstruire l'Europe, de refaire un traité et de tout remettre à plat. Il faut faire très attention. Ce n'est pas la question immédiate. Comme l'a dit très justement Pierre Lequiller, c'est celle de l'immigration. Les Britanniques ont voté contre la double immigration : l'immigration européenne, c'est-à-dire les Polonais, les Tchèques, etc., et l'afflux des réfugiés. Dans le reste de l'Europe, l'immigration européenne est parfaitement acceptée, mais pas celle des réfugiés. Si le Brexit a pu avoir lieu, c'est finalement parce que cette immigration tous azimuts a fait déborder le vase. Mme Merkel porte une énorme responsabilité avec le million de réfugiés venus au titre de cette immigration non européenne. Il faut continuer à le dire à nos amis allemands.

J'ai été frappé de constater que l'ambassadeur d'Allemagne et votre homologue, que nous avons reçus, étaient tous les deux dans le déni. Ils voulaient absolument nous faire croire que le million de réfugiés arrivés en Allemagne n'avait rien à voir avec tout ça. C'est une profonde erreur. La construction européenne repose plus que jamais sur le pilier franco-allemand, mais il y a quelques vérités à dire aux Allemands. Nous avons besoin d'un certain rééquilibrage dans cette relation. D'ailleurs, compte tenu de ce qui s'est passé, les Allemands ont encore plus besoin de nous aujourd'hui que nous n'avons besoin d'eux.

Enfin, il est un peu surprenant que l'Union européenne ouvre un nouveau chapitre de négociation avec la Turquie au même moment. Je trouve que c'est particulièrement malvenu.

**M. Jean Glavany.** Un séisme politique et médiatique a été provoqué par le Brexit. Mais ce référendum ne fait que confirmer une attitude des Britanniques depuis des décennies, car « *ils avaient toujours un pied dedans et un autre dehors* ». Churchill disait à De Gaulle, que les Britanniques choisiraient toujours le « *large* ». Alors, les 52% ne sont pas un séisme.

De ce point de vue, je citerai également une grande personnalité politique, qui vient de disparaître, Michel Rocard, qui a expliqué qu'il souhaitait le Brexit, car ce seraient « *les saboteurs de l'Europe* » qui s'en iraient. Je suis personnellement partagé sur cette question, je n'irai pas dans la même direction que l'ancien premier ministre, car un Brexit affaiblit forcément l'Europe, et ce notamment d'un point de vue de l'image. La force de conviction et d'attraction de l'Union s'affaiblit. Néanmoins, je crois que quelque chose de positif peut en naître, c'est peut-être une opportunité pour que l'Europe soit plus forte.

**Mme Élisabeth Guigou.** Je remercie mes chers collègues pour leurs remarques. Il faudra attendre que le nouveau premier ministre du Royaume-Uni, soit nommé, et qu'effectivement le parti qui gouverne soit au clair sur le point d'aboutissement des négociations. De notre côté, la question se pose de savoir s'il est dans notre intérêt de négocier parallèlement la sortie au titre de l'article 50 et la préparation du futur statut. Personnellement, je crois que ce serait un peu dangereux de mélanger les deux, parce que cela créerait beaucoup de confusions. En ce sens, comment envisage-t-on les choses ?

Ma deuxième question porte sur la relance de l'UE. Je considère que même s'il n'y avait pas eu de référendum, c'est un sujet qui se pose. Avant les élections françaises et allemandes, que pouvons-nous faire d'utile et de visible pour les citoyens européens, qui se détournent de l'Europe ? Je crois que la France est encore plus attendue sur ce sujet. Avec le Brexit, l'Allemagne de Madame Merkel a perdu un allié de taille, notamment sur les questions de politique économique. En ce sens, il ne faut pas sous-estimer l'impact des

inégalités économiques et sociales au Royaume-Uni, qui ont certainement joué un rôle dans le référendum. C'est un pays qui est coupé en 2, 3, 4, voire 10.

**M. Jean-Marc Ayrault.** Je vous remercie pour vos interventions. C'est compliqué. Je ne suis pas en désaccord avec Jean-Paul Bacquet, si le référendum avait eu lieu en France, il y aurait évidemment un risque. S'il avait eu lieu dans un autre pays européen, ce serait la même chose. En 2005, des parlementaires allemands m'ont dit qu'ils étaient assez désemparés par le vote français concernant la Constitution européenne, voire critiques. Néanmoins, plus tard, ils m'ont dit, en toute franchise, que s'il y avait eu un referendum en Allemagne, le résultat aurait été le même. On constate donc qu'il y a une mécanique des référendums, et ce n'est pas un jugement de valeurs sur les électeurs. En effet, il y a deux étapes dans les référendums : une étape rationnelle et une étape émotionnelle. Durant l'étape rationnelle, les arguments économiques portent, mais très vite, ils sont occultés au profit d'éléments émotionnels et de la caricature. On se trouve à la limite de la dignité. Le mensonge s'installe, et l'incapacité des gens de bonne foi de présenter des arguments est flagrante.

Le référendum au Royaume-Uni a eu lieu sur fond d'inégalités sociales. Avec une certaine forme d'arrogance, les gens de la City ne se posaient pas la question s'il fallait un « *Bremain* » ou un « *Brexit* ». Il faut bien méditer tout cela.

Il y a un certain paradoxe dans le fait que certaines régions les plus pauvres ont voté pour le Brexit. Mais ce n'est pas l'Europe qui a porté les inégalités de la société britannique, mais la société britannique elle-même, à travers son gouvernement. Ne soyons pas injuste envers l'Europe. Si nous alimentons l'euroscpticisme à chaque fois que quelque chose ne va pas, il ne faut pas s'étonner ensuite des résultats. Si nos propres insuffisances et nos faiblesses sont imputées à l'Europe, les gens finissent évidemment par le croire. Mais je crois que l'Europe a apporté des progrès, y compris sociaux. Et souvent d'ailleurs, il y a eu un combat acharné avec les Britanniques, qui eux voulaient le grand marché mais pas le reste.

J'ai eu une discussion intéressante avec Philip Hammond, avant le Brexit, sur le fait qu'il faudrait protéger mieux les Européens, notamment du point de vue de leur sécurité intérieure, extérieure et aussi sur le plan économique. J'ai pris l'exemple de la sidérurgie, car les Britanniques, comme nous, sont touchés par une crise dans ce domaine. En effet, les Chinois sont en surcapacité avec un acier bas de gamme, et le vendent moins cher. Ainsi, j'ai demandé à Philip Hammond, si l'Europe ne devrait pas trouver des moyens de se protéger ? Je ne parle pas du protectionnisme, mais de règles qui protégeraient nos industries. Il m'a répondu que le gouvernement britannique a une position différente, c'est-à-dire qu'il souhaite protéger uniquement l'acier, qui est pour eux stratégique, et que sur le reste, il fallait laisser faire le marché. Cette position s'est d'ailleurs traduite au niveau européen, car les Britanniques ont pu bénéficier des exonérations sur un certain nombre de contraintes que les Européens s'étaient fixés.

S'agissant de l'immigration, il est injuste de critiquer les Allemands sur cette question. Les Britanniques ne peuvent pas s'en prendre à la politique migratoire, car ils ne sont pas dans l'espace Schengen. L'immigration extérieure à l'UE n'a rien à voir avec la circulation interne à l'UE. C'est un argument malhonnête, qui a été d'ailleurs repris par les partisans du Brexit.

Ce n'est pas la politique migratoire de la chancelière Merkel qui est en cause. Que des Polonais viennent au Royaume-Uni, c'est le résultat de la libre circulation en Europe. D'ailleurs, lorsque la question s'est posée d'une organisation progressive de la libre

circulation avec les pays entrés dans l'Union à partir de 2004, avec des clauses de sauvegarde, les gouvernements du Royaume-Uni ont été partisans d'une libre circulation immédiate, car ils voulaient bénéficier sur le plan économique de l'arrivée d'une main d'œuvre moins bien rémunérée. Il faut que le Royaume-Uni fasse son propre bilan et assume ses choix et on ne peut dire en France que c'est l'immigration extra-européenne qui explique le résultat du référendum. Ce thème a certes été exploité pendant la campagne électorale, mais on ne peut en tirer de conclusion erronée puisque le pays n'est pas dans l'espace Schengen. La gestion des frontières extérieures du Royaume-Uni est une autre question, comme on le voit avec les accords du Touquet. Qu'il y ait en revanche une peur de l'immigration extra-européenne sur le continent, en Europe, c'est vrai. C'est un thème que l'on entend partout.

Est-ce que le résultat du référendum britannique incitera d'autres pays à en organiser un ? Pour l'instant, ce n'est pas le cas. Parmi ceux qui auraient été tentés de le faire, le FPÖ en Autriche n'ose pas le proposer, car l'idée n'est pas populaire dans le pays et son candidat sera alors battu à l'élection présidentielle. Le discours est donc prudent et l'hypothèse est évoquée au cas où la situation ne s'améliorerait pas. Les Polonais n'envisagent pas de sortir de l'Union. Ils veulent un nouveau traité, mais tout en restant dans l'Union. La Hongrie prévoit un référendum, mais sur l'immigration, pas sur l'appartenance à l'Union. Ces pays sont entrés dans l'Union européenne, car ils ont vu un intérêt majeur, lors de leur sortie de la dictature soviétique, de même que les pays du Sud sont entrés dans le Marché commun à la chute des dictatures. Il y a en revanche des divergences sur les politiques que l'on peut mener ensemble.

La crainte de ces pays est celle d'une Europe différenciée avec une partie des Vingt-sept qui avancerait plus vite, notamment les membres de la zone euro. Il me semble néanmoins qu'il faut avancer, sans toutefois aller au rythme que préconisent ceux qui ont une vision trop parfaite de l'Union monétaire, et dont les propositions seraient très difficiles à faire accepter et qui entraîneraient de plus en France des débats internes difficiles. Il faut avancer d'une manière pragmatique comme je l'ai proposé avec mon homologue allemand, M. Frank-Walter Steinmeier.

S'agissant des conséquences économiques du *Brexit*, il y a d'abord des conséquences financières sur les marchés, comme on le voit. C'est le rôle des banques centrales d'éviter que les secousses aient un impact sur les taux d'intérêt, car cela pénaliserait beaucoup de pays, notamment ceux du Sud. Il peut y avoir aussi des conséquences économiques à long terme. C'est pourquoi il est d'un intérêt commun que la négociation commence vite, même si cela ne dépend pas de nous que le Royaume-Uni fasse sa demande de mise en jeu de l'article 50 du traité. Plus on restera dans l'expectative, plus il y a un risque d'instabilité politique au Royaume-Uni, du côté de l'Ecosse comme du côté de l'Irlande. On voit aussi que l'intérêt des Britanniques est d'avoir tous les atouts de leur côté pour que la négociation sur leurs futures relations avec l'Union européenne soit la plus favorable possible.

Auparavant, il faut créer l'unité des Vingt-sept pour définir la base de discussion. Celle-ci sera nécessairement longue. Il faudra éviter les tensions et les divisions entre les Européens. Il y aura des jeux d'influence. Les Etats-Unis seront toujours là et joueront peut être un rôle. Chacun va jouer sa partie. Ce sera d'autant plus long qu'*in fine*, il ne s'agit pas uniquement d'un accord entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, mais il va aussi falloir ajuster tous les accords de l'Union européenne avec les pays tiers. Le travail est immense. Le ministère des affaires étrangères a d'ailleurs constitué une petite *Task Force* pour être prêt en vue des discussions avec nos partenaires et avec les institutions européennes. Ces dernières

doivent elles aussi être prêtes. Cela doit intervenir dans la transparence et les parlementaires ont un rôle à jouer.

Il y a plusieurs modèles possibles. D'abord, celui de l'adhésion à l'espace économique européen (EEE) suivant l'exemple de la Norvège, qui a accès au marché intérieur, mais qui applique toutes les obligations européennes, y compris la libre-circulation, et toutes les directives. La Norvège a accepté de ne participer à aucune décision, et elle contribue aussi au budget de l'Union, c'est le point où l'argument de M. Farage a été mensonger. Quant à la Suisse, il y a avec elle des négociations bilatérales sujet par sujet. La libre circulation était prévue, mais un référendum l'a écartée. Pour les pays tiers, il y a la clause de la nation la plus favorisée.

Pour ce qui concerne la Turquie, la chronologie est parlante : deux chapitres ont été ouverts entre 2002 et 2007, 11 entre 2007 et 2012, et 3 depuis 2012. Ce sont ceux qui ont ouverts le plus grand nombre de chapitres qui indiquent ne pas vouloir cette adhésion, mais il ne fallait pas donner des signaux à l'époque. La question essentielle avec la Turquie est celle de la mise en œuvre de l'accord sur les migrations. Il y a une discussion en cours, notamment sur le volet financier.. Sur la politique étrangère de la Turquie, Meyer Habib m'a demandé mon point de vue sur les discussions avec Israël et avec la Russie. Il est clair que tout ce qui peut contribuer à l'apaisement des relations de ce grands pays avec ses voisins va dans le bon sens. On ne peut que se féliciter de la réconciliation. Avec la Russie, il y a encore beaucoup de chemin à faire, car le dossier syrien est loin d'être réglé. J'ai d'ailleurs évoqué avec mon homologue russe la question des Kurdes.

Jean Glavany a évoqué Churchill. On le mentionne comme le premier des Européens prônant l'union des pays européens et les Etats-Unis d'Europe. Il ne faut pas se méprendre. Le discours de 1946 à l'Université de Zürich enjoignait aux Européens du continent de s'unir, mais Churchill voyait l'avenir du Royaume-Uni de manière différente dans un monde structuré selon trois grands piliers : les Etats-Unis, l'Europe autour de la réconciliation franco-allemande, et le Royaume-Uni avec le Commonwealth. Il est cependant regrettable que les Britanniques partent de l'Union, car même si nous avons beaucoup de divergences, notamment en matière économique et sociale, nous avons aussi beaucoup d'intérêts communs.

**La présidente Elisabeth Guigou.** Je vous remercie, M. le Ministre. Il est clair qu'il va falloir préserver nos relations bilatérales avec les Britanniques. Tout le monde en est convaincu. Il faudra aussi continuer à travailler ensemble au Conseil de sécurité. Sinon, c'est aussi notre propre position qui risque d'être fragilisée. Je vous confirme que mon homologue devrait venir avec une délégation de sa commission mercredi prochain, 13 juillet.

*La séance est levée à dix-huit heures trente.*

---

## **Membres présents ou excusés**

### **Commission des affaires étrangères**

Réunion du mardi 5 juillet 2016 à 17 heures

*Présents.* - M. Jean-Paul Bacquet, M. Philippe Baumel, M. Jean-Pierre Dufau, M. Éric Elkouby, Mme Valérie Fourneyron, M. Jean-Marc Germain, M. Jean Glavany, Mme

Élisabeth Guigou, Mme Chantal Guittet, M. Meyer Habib, M. Jean Launay, Mme Marylise Lebranchu, M. Pierre Lellouche, M. Pierre Lequiller, M. François Loncle, M. Jean-René Marsac, M. Axel Poniatowski, M. Patrice Prat, M. Boinali Said, M. François Scellier, M. Michel Terrot

*Excusés.* - Mme Nicole Ameline, M. Jean-Luc Bleunven, M. Alain Bocquet, M. Michel Destot, M. Nicolas Dupont-Aignan, Mme Françoise Imbert, M. Serge Janquin, M. Patrick Lemasle, M. Bernard Lesterlin, M. René Rouquet, Mme Odile Saugues, M. Guy Teissier, M. Michel Vauzelle