

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires étrangères

Mardi

3 février 2015

Séance de 16 heures 30

Compte rendu n° 42

– Audition de M. David Lidington, ministre des affaires
européennes du Royaume-Uni 2

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Présidence
de Mme Elisabeth
Guigou, *présidente*



Audition de M. David Lidington, ministre des affaires européennes du Royaume-Uni.

La séance est ouverte à seize heures trente.

Mme la présidente Élisabeth Guigou. Nous avons le plaisir de recevoir M. David Lidington, ministre des affaires européennes du Royaume-Uni, pour une audition fermée à la presse. Il est accompagné de Mme Jennifer McNaughtan, chef de cabinet, et de Sir Peter Ricketts, ambassadeur du Royaume-Uni en France.

À quelques mois des élections générales qui se tiendront le 7 mai 2015, l'issue du scrutin est très ouverte. Il m'a semblé opportun de vous demander, monsieur le ministre, de nous présenter l'état du débat au Royaume-Uni, singulièrement sur les relations de votre pays avec l'Union européenne. Le Premier ministre, M. David Cameron a depuis longtemps promis un référendum sur le maintien dans l'Union en 2017. Il a évoqué la possibilité de le tenir dès 2016 en cas de victoire de son parti aux élections, ce que les analystes considèrent comme une tentative de contenir la tentation du vote en faveur de l'UKIP, parti eurosceptique favorable au retrait de l'Union, désormais représenté par deux députés à la Chambre des Communes.

L'euroscepticisme progresse dans l'opinion publique européenne, et la revue des compétences a démontré la complexité d'une renégociation. Un sujet cristallise les critiques : l'immigration européenne. Or, les restrictions à l'immigration européenne visant à réduire le montant des allocations versées sont contraires aux traités. Je suis de celles et ceux qui souhaitent le maintien du Royaume-Uni dans l'Union européenne – c'est l'intérêt de tous –, mais à la condition qu'il n'y ait pas de retour sur les acquis fondamentaux, et la liberté de circulation au sein de l'Union européenne en est un.

Des efforts sont faits pour amener le Royaume-Uni à rester membre de l'Union en dépit des réticences exprimées par votre pays – ainsi de la nomination d'un commissaire britannique au marché intérieur – et l'influence britannique, y compris dans les coopérations auxquelles le Royaume-Uni ne participe pas, comme l'union bancaire, est très forte. Considérez-vous que l'idée d'une sortie du Royaume-Uni de l'Union progresse ? Certaines voix le demandent en France, mais certainement pas au sein de la majorité de notre commission.

Je souhaite vous entendre expliciter les priorités de votre pays et des partis politiques sur les dossiers européens. Nous nous rejoignons sur la nécessité de renforcer les investissements, notamment dans les secteurs d'avenir, dont le numérique. Nous entretenons une excellente coopération en matière de lutte contre le terrorisme, de renseignement et de cyber-sécurité. Même s'il peut y avoir des différences, nous avons des approches très voisines sur les grands dossiers de politique étrangère, qu'il s'agisse de la Russie ou du Proche et Moyen-Orient. Votre analyse de l'évolution de la crise en Ukraine nous intéresse particulièrement, des voix importantes s'étant prononcées au Royaume-Uni en faveur de l'armement des combattants ukrainiens ; à titre personnel, je considère que ce serait une folie qui nous entraînerait dans une escalade très dommageable. Nous souhaitons aussi connaître la position du Royaume-Uni dans la négociation du Traité transatlantique, ainsi qu'à l'égard de la Grèce, certains financiers britanniques se disant favorables à l'effacement d'une partie de sa dette ; nous penchons plutôt vers le rééchelonnement d'une dette désormais principalement détenue par le public.

M. David Lidington, ministre des affaires européennes du Royaume-Uni. C'est un grand honneur pour moi d'être invité à traiter devant vous des relations entre le Royaume-Uni et l'Union européenne, de la situation en Russie et en Ukraine, et des autres questions que vous voudrez me poser.

Me trouvant à Paris pour la première fois depuis le terrible attentat perpétré contre *Charlie Hebdo*, je souhaite exprimer toutes mes condoléances aux familles et aux amis des victimes. À l'annonce de cette atrocité, les Britanniques ont ressenti un choc violent et un profond sentiment de solidarité – nous nous rappelons ce que nous avons vécu lors des attentats de 2005 à Londres. Nombre de mes concitoyens ont tenu à dire leur émotion à Trafalgar Square et certains ont même participé à la grande manifestation parisienne. Ces événements dramatiques, en rappelant que personne n'est à l'abri d'un attentat terroriste, ont renforcé la volonté de nos deux gouvernements de resserrer la coopération de nos services de police et de renseignement afin de protéger la sécurité de nos concitoyens et les libertés que nous défendons.

J'en viens aux réformes de l'Union européenne que notre Premier ministre, souhaite voir progresser. M. David Cameron a souligné, en janvier 2013, à Bloomberg, que nous ne cherchons pas à obtenir des réformes qui se feraient au seul avantage du Royaume-Uni : nous voulons des réformes qui bénéficient aux 28 pays membres de l'Union. C'est pourquoi nos ministres, et en particulier Philip Hammond, notre ministre des affaires étrangères, s'efforce de définir avec tous nos partenaires européens les domaines dans lesquels des intérêts communs peuvent rendre des accords possibles. Lorsqu'il était à Paris, en septembre 2014, pour l'une de ses premières visites dans ses fonctions de ministre des affaires étrangères, Philip Hammond a dit que nous étions d'accord sur le fond avec les déclarations du Président Hollande selon lesquelles toute réforme de l'Union européenne doit servir la croissance et l'emploi. Notre message n'est pas dirigé contre l'Europe, il vise à la renforcer.

Nous partons en effet du constat que l'appartenance à l'Union apporte des avantages réels aux Européens. Le premier est la paix entre les nations européennes. Comment l'oublier, alors que nous commémorerons cet été le soixante-dixième anniversaire de la victoire sur le nazisme et que, le mois dernier, nous avons célébré le souvenir de Winston Churchill, mort en janvier 1965 ?

Mais le climat économique actuel fait que ce qui compte le plus pour les Européens, en tous pays, c'est l'emploi et la croissance. Le marché unique est une grande réussite. Il a permis le triplement des échanges commerciaux entre les pays membres de l'Union au cours des vingt dernières années ; il a permis aussi l'approfondissement des liens entre nos deux pays. La France est désormais l'un des premiers partenaires commerciaux du Royaume-Uni et l'une de nos principales sources d'investissements étrangers. Le marché unique a un impact tangible sur notre vie quotidienne. Ainsi, l'électricité qui me permet de faire chauffer l'eau de mon thé matinal m'est fournie par EDF ; l'essence qui alimente ma voiture m'est peut-être vendue par Total qui a fait d'importants investissements en mer du Nord ; je me rendrai à Londres dans un train fabriqué par la Deutsche Bahn ; ministre des affaires européennes, j'enchaîne les voyages en Eurostar ou en Airbus, grandes réalisations de l'ingénierie franco-britannique. Outre cela, Londres se trouve fort bien de sa population française, si nombreuse que Boris Johnson, son maire, se décrit avec entrain comme le maire de la sixième plus grande ville française.

Pour autant, ce n'est pas se déclarer anti-européen de dire que l'Union européenne peut faire mieux. À ce jour, le marché unique ne fonctionne qu'à la moitié de son potentiel.

Plus de 70 % du PIB de la France, du Royaume-Uni et des autres pays européens proviennent des services. Certes, l'industrie manufacturière conserve son importance, mais les progrès technologiques font qu'aujourd'hui on peut produire davantage avec beaucoup moins de main d'œuvre qu'il y a une génération. Et, alors que 70 % du PIB de l'Union européenne est issu des services, 20 % seulement des échanges commerciaux au sein de l'Union se font dans le secteur tertiaire. Cela signifie que de nombreux secteurs à haute valeur ajoutée – l'architecture ou le design, par exemple – ne bénéficient pas autant qu'ils le pourraient des avantages de l'appartenance à l'Union européenne.

L'Union doit avoir pour priorité la création d'un ambitieux marché unique numérique ; notre ministre du commerce, Vince Cable, s'est exprimé à ce sujet à Bruxelles le mois dernier. L'Union doit aussi réviser sa réglementation : les règles actuelles, trop nombreuses, imposent des coûts inutiles aux entreprises, singulièrement aux PME. Je m'attarderai un instant sur ces deux points.

Nous considérons qu'approfondir le marché unique numérique pourrait rapporter, d'ici 2020, 330 milliards d'euros chaque année à l'économie européenne, et que les consommateurs européens pourraient gagner plus de 11,5 milliards d'euros tous les ans en pouvoir d'achat en acquérant en ligne des biens et des services moins coûteux provenant d'autres pays de l'Union. Il faut impérativement définir la législation européenne adaptée à l'ère numérique dont les entrepreneurs européens du numérique ont besoin. Les règles du marché unique ont été pensées avant la création du commerce en ligne et des médias sociaux. Il est illogique et peu judicieux, tant pour les entreprises que pour les consommateurs, qu'au XXI^e siècle on pénalise certains modes d'achat. Il devrait être aussi facile pour moi, sujet britannique, d'acheter des produits français avec une carte de paiement allemande et les faire livrer en Suède que si je traitais uniquement avec des fournisseurs britanniques, et ne susciter aucun coût supplémentaire.

La réglementation est utile pour la croissance et pour l'emploi, et nous la jugeons nécessaire – il n'est pas dans nos intentions de renvoyer de jeunes garçons faire les ramoneurs ! Mais nous soutenons toutes les mesures que vous prenez pour alléger le poids de la bureaucratie, ainsi que les dispositions de la loi Macron actuellement soumises à l'examen de votre Assemblée. Cependant, ces réformes structurelles importantes doivent être complétées par une action collective au niveau européen pour garantir que nous obtenons du marché unique le maximum de ce qu'il peut offrir. Le programme REFIT de la Commission Barroso a permis d'aller dans cette direction, mais on peut être encore plus ambitieux.

Il faut toujours garder à l'esprit que si les très grandes entreprises peuvent se permettre de recruter des escouades de juristes chargés de passer au crible la réglementation européenne pour l'appliquer au mieux, ce n'est pas le cas des PME, qu'elles soient implantées à Manchester ou à Marseille. Celles-ci sont trop occupées à batailler avec leurs banques, leurs fournisseurs et leurs clients, et elles n'ont ni le temps ni les ressources nécessaires pour se prêter à cet examen détaillé. Il en résulte que la réglementation européenne fait obstacle à la création de richesses et peut aussi entraver les embauches de jeunes gens, qui contribueraient pourtant à réduire le chômage tragique qui frappe la jeunesse européenne. Il faut alléger le poids de la réglementation, au niveau national comme au niveau européen.

J'en viens à ce que signifie l'appartenance à l'Union européenne. Les Britanniques jugent insatisfaisantes nombre de dispositions communautaires et voudraient qu'elles changent mais, à trois contre un, ils disent considérer que la voix du Royaume-Uni dans le monde est plus forte parce que notre pays est membre de l'Union européenne. Le

Royaume-Uni et la France sont leaders en Europe pour ce qui concerne la politique de sécurité et de défense commune, mais nous savons aussi que notre voix dans le monde porte plus haut lorsque notre économie est forte, si bien que notre programme de réforme de l'Union européenne comporte aussi un volet géostratégique relatif au secteur de l'énergie : nous voulons réduire la dépendance européenne à l'égard des importations de gaz venues des pays de l'Est, renforcer la sécurité énergétique de l'Union et diversifier les sources d'énergie. Le secteur nucléaire, dans lequel la France est un leader mondial, jouera un rôle déterminant.

Il faut aussi renforcer les échanges commerciaux avec les pays qui partagent nos valeurs. C'est dire l'importance majeure du projet de partenariat transatlantique de commerce et d'investissement. Cet accord historique, appuyé par la plupart des Européens, créerait une alliance puissante entre les deux plus grandes économies de la planète. Une fois signé, ce traité fixerait à l'échelle transatlantique les normes globales des échanges commerciaux, empêchant de la sorte la concurrence de tout autre système réglementaire. Pour l'Union européenne, l'alternative au Traité transatlantique n'est pas le *statu quo* : c'est se réveiller dans quelques années pour découvrir que les pays d'Asie et du Pacifique ont établi leurs propres règles, laissant l'Union européenne dans la position humiliante de devoir s'aligner sur ce qui a été décidé ailleurs. Ne pas conclure ce Traité serait manquer une chance historique, d'autant qu'il représentera une opportunité de premier plan pour les 25 % de jeunes Européens actuellement sans emploi.

Le premier David Cameron est aussi favorable à ce que, conformément au traité de Lisbonne, les Parlements nationaux soient mieux entendus et que la procédure dite du « carton jaune » prenne tout son effet. Le système actuel de prise de décision au sein des institutions européennes suscite l'insatisfaction, bien au-delà du Royaume-Uni, dans bien d'autres pays européens, dont la France.

Le troisième volet de la réforme que nous appelons de nos vœux a trait à l'équité. Les marchés financiers suivent attentivement la situation de la Grèce. Le Royaume-Uni n'est pas dans la zone euro et n'y entrera pas, mais il souhaite sa réussite. Cela étant, si ceux de nos partenaires qui sont membres de la zone euro tendent à une intégration renforcée, ils doivent le faire d'une manière qui respecte le marché unique à Vingt-Huit, les institutions des Vingt-Huit et les décisions relatives aux autres zones de coopération que celle de la monnaie unique. Comme on l'a vu lors du débat relatif aux mécanismes de supervision et de résolution uniques, la négociation est parfois complexe mais, avec de la bonne volonté, elle peut aboutir. Ce que nous demandons, c'est que les modifications voulues par nos amis de la zone euro n'aient pas d'impact négatif sur les pays qui n'en font pas partie, ni sur le marché unique des Vingt-Huit.

Tout en reconnaissant le droit fondamental des travailleurs à se déplacer librement sur le territoire de l'Union européenne, M. David Cameron veut que l'on distingue plus fermement la liberté de circulation des travailleurs du droit à la liberté de circulation illimitée pour n'importe quelle raison. La manière dont la législation européenne a été rédigée et certains arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne ont rendu cette distinction floue. Nous nous voulons que les conditions d'accès à la couverture sociale et aux services publics soient fixées de manière plus stricte pour ceux qui n'ont pas cotisé précédemment aux mécanismes sociaux dont ils bénéficient.

Notre programme de réforme est donc constructif : nous voulons parvenir avec nos partenaires à des changements bénéfiques pour tous les États membres. C'est indispensable, étant donné l'ampleur des défis auxquels l'Europe est confrontée. Non

seulement elle doit faire face aux conséquences de la pire récession intervenue depuis la fin de la Deuxième guerre mondiale, mais la puissance économique s'est déplacée vers l'Amérique latine et l'Asie, et les technologies numériques ont modifié les emplois du secteur tertiaire dans des proportions aussi considérables qu'en son temps l'automatisation des tâches a changé l'industrie manufacturière. Si l'Europe ne regagne pas en compétitivité, on peut craindre que les prochaines générations d'Européens n'aient ni le niveau de vie ni la couverture sociale universelle ni les services publics que nous tenons pour acquis, ce qui aura de graves conséquences politiques et sociales.

En politique étrangère, l'Union européenne doit faire face à un défi dont nous pensions qu'il était derrière nous. Depuis 20 ans, on parlait du principe que la Russie tendait, de manière hésitante mais progressive, à s'intégrer dans un système international respectant l'État de droit. C'est pourquoi elle a été admise au sein de l'Organisation mondiale du commerce et du G8 et c'est pourquoi une coopération s'est engagée entre elle et l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE). Malheureusement, il est désormais clair que le président M. Poutine a pris une autre voie, choisissant de considérer l'Union européenne et l'Alliance atlantique comme des adversaires stratégiques plutôt que comme des partenaires stratégiques. Cela est perceptible au-delà de l'Ukraine, aussi consternantes y soient les menées russes. Une doctrine est à l'œuvre qui justifie l'intervention de la Russie en tous lieux pour appuyer les populations russophones. Un officier estonien, enlevé sur le sol estonien, est détenu sans procès à Moscou. L'espace aérien du Royaume-Uni, de la Suède, du Danemark et d'autres pays alliés de l'OTAN a été survolé par la chasse russe qui cherchait à tester leur capacité de réponse. La fourniture d'énergie a été utilisée comme arme de pression diplomatique et politique envers la Pologne, la République tchèque et la Slovaquie. Des contrats d'investissements stratégiques ont été conclus en Bulgarie et en Hongrie par la Russie pour lui permettre d'y renforcer son influence.

Mais le pire a eu lieu en Ukraine avec l'annexion de la Crimée en violation du droit international et la déstabilisation délibérée du Donbass. L'objectif visé est, selon moi, de maintenir l'Ukraine et, plus largement, les anciennes républiques soviétiques, dans un état de faiblesse, de corruption et de division qui les rend dépendants du Kremlin pour décider de leur avenir. Cette évolution très inquiétante est un défi majeur pour l'Europe démocratique. Je ne pense pas qu'il faille envisager une réponse militaire à ce qui se passe en Ukraine, mais l'Union européenne doit se montrer résolue, mesurer la politique russe pour ce qu'elle est et maintenir les sanctions. Nous devons dire au président Poutine que nous voulons que les relations entre l'Union européenne et la Russie s'améliorent mais que cela ne se pourra aussi longtemps qu'il poursuivra sa politique actuelle et que les accords de Minsk ne seront pas intégralement appliqués. Quand ils le seront, la négociation pourra s'engager avec le président Porochenko d'un accord politique de long terme sur le futur de l'Ukraine et sur ses relations avec la Russie. Mais l'orientation donnée à la politique russe au cours des douze derniers mois m'a rendu de plus en plus inquiet et pessimiste. En ces circonstances, l'Europe doit, plus que jamais, rester unie.

Mme la présidente Élisabeth Guigou. Je vous remercie, monsieur le ministre, pour ce propos liminaire d'une parfaite clarté.

M. Pierre-Yves Le Borgn'. Monsieur le ministre, la situation dans la ville de Calais, sise face à la Grande-Bretagne, n'est-elle pas le symbole d'un échec européen majeur en matière de politique d'immigration, et de l'Europe en tant que projet partagé ? J'étais membre de la délégation française qui s'est rendue en novembre à Calais dans le cadre d'une mission dépêchée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. J'ai été bouleversé

par ce que j'y ai vu : dans une ville de 75 000 habitants, 2 500 personnes vivent dehors, qui tentent par tous moyens de gagner le Royaume-Uni. Qu'avez-vous fait pour nous aider à gérer ces difficultés ? Que l'Europe doit-elle faire pour prévenir de tels drames ?

Dans un autre domaine, j'ai été frappé, la semaine dernière, qu'à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, des parlementaires britanniques, notamment ceux de votre parti, remettent en cause la pertinence de la Convention européenne des droits de l'homme. Pourquoi cela ?

M. Pierre Lellouche. Je suis heureux de vous revoir, monsieur le ministre, mais je me demande quel sera l'avenir de votre fonction. Il y a une sorte de contradiction dans les termes à être ministre des affaires européennes du Royaume-Uni... Y en aura-t-il toujours un après le référendum ? Comment, d'ailleurs, s'articuleront élections et référendum ? Quelle question posera-t-on ? Pour être franc, je n'ai toujours pas compris les réformes institutionnelles que vous souhaitez en Europe, si ce n'est celle de la Cour européenne des droits de l'homme, dont certains arrêts font effectivement dresser les cheveux sur la tête quand on envisage la lutte contre le terrorisme.

Vous avez fait de l'évolution de la politique russe une analyse très dure, et très semblable à celle du Congrès américain ; en toute logique, elle devrait aboutir à la livraison d'armes à l'Ukraine, sinon à la mobilisation de l'OTAN contre la Russie. Il ne me paraît pas que cette analyse soit partagée en France. Vous évoquez un néo-impérialisme à la soviétique, mais quelles conséquences pratiques tirez-vous de cette analyse ?

Je reviens du Cameroun, où Boko Haram commet exaction sur exaction. J'ai constaté que le Royaume-Uni est inexistant dans la région, et laisse une nouvelle fois la France gérer seule les conséquences d'une affaire qui le concerne aussi.

À propos de la Grèce, vous nous tenez à peu près ce langage : « Faites ce que vous voulez du moment que cela ne nous gêne pas ». Alors que Londres vit de la finance, c'est un peu court. Quelle est la recommandation du Gouvernement britannique au sujet de la dette de la Grèce ? Que faire pour éviter des problèmes en cascade dans d'autres pays européens ?

Pour ce qui est enfin de la taxation des multinationales, l'Union européenne ne doit-elle pas faire ce que le Président Obama essaye de faire aux États-Unis ? Un boulanger, une PME de l'Union européenne sont soumis à des écarts de taxation d'un pays à l'autre, écarts auxquels seules échappent les multinationales. N'est-il pas temps d'en finir avec cette énormité scandaleuse qui coûte des centaines de milliards d'euros à tous nos pays ?

M. Jean-Pierre Dufau. Si l'on vous entend bien, le marché unique réglerait à lui seul la quasi-totalité des problèmes qui se posent à l'Europe, le marché unique numérique est un facteur de développement considérable et le secteur tertiaire un secteur d'avenir. N'est-ce pas quelque peu réducteur ? Peut-on s'accommoder d'une l'Union européenne qui abandonnerait son secteur primaire et son secteur secondaire ? Ne serait-il pas préférable de définir à nouveau des projets communs et d'appréhender le développement économique européen autrement que par la seule perspective du secteur tertiaire, que nous ne serons pas les seuls à vouloir développer ? Au demeurant, je vous ai peu entendu parler d'emplois.

M. Thierry Mariani. Le Royaume-Uni n'appartenant ni à l'espace Schengen ni à la zone euro, quelles réformes exactement attendez-vous de l'Union européenne ? Il y a d'autre part un certain paradoxe à énoncer comme vous l'avez fait une série de réserves sur le

fonctionnement de l'Union tout en vous livrant à un vigoureux plaidoyer en faveur du Traité transatlantique – traité qui nous inquiète et à propos duquel nous ne partageons pas votre optimisme –, au risque de redonner des couleurs à la thèse de ceux qui voient dans le Royaume-Uni le cheval de Troie des États-Unis. Vous avez du reste dit avec franchise l'ambition qui sous-tend la négociation en cours en expliquant que la signature de ce Traité rendra impossible tout autre système normatif.

La France et le Royaume-Uni sont les deux seules puissances militaires européennes capables de projeter des troupes. Dans ce contexte, imaginez-vous possible une politique européenne de la défense ?

À propos de l'Ukraine, vous considérez que la solution militaire n'est pas envisageable. Toutefois, on s'enlise, et les Russes sont en train de tirer un trait sur leurs relations avec l'Europe ; je l'ai constaté aussi bien à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe qu'à Moscou d'où je reviens et où j'ai rencontré le Président de la Douma. On voit bien que ce n'est pas tant d'armes qu'a besoin l'armée ukrainienne en déroute que de conseillers ; qu'on lui en envoie, et ce sera l'escalade, dont nul ne sait où elle s'arrêtera.

M. Jean-Luc Bleunven. M. Danny Alexander, secrétaire d'État au Trésor, qui était à Paris récemment, a rappelé à quel point l'économie britannique est dépendante de celle de l'Union européenne. L'objectif partagé, au Royaume-Uni, est de ramener le déficit structurel à zéro, mais la manière d'y parvenir semble faire l'objet de divergences au sein de votre coalition. Si le parti libéral démocrate plaide en faveur d'une réduction des dépenses publiques assortie d'une taxe sur les plus riches, pour votre parti, monsieur le ministre, la réduction du déficit doit être obtenue uniquement par la baisse des dépenses. Dans quels secteurs d'activités aurait lieu la baisse de crédits, et dans quelles proportions ?

M. Michel Terrot. On peine à comprendre pourquoi le Royaume-Uni n'est pas plus présent dans la lutte contre Boko Haram alors que la France dépense beaucoup d'énergie dans la bande sahélo-saharienne ; comment l'expliquez-vous, monsieur le ministre ? Quelle est d'autre part la position de votre pays à propos de la dette grecque ? Enfin, avec une croissance forte et un taux de chômage au plus bas, la réussite de l'économie britannique force l'admiration ; quelles en sont les bases ?

M. Axel Poniatowski. Pourquoi le Royaume-Uni est-il l'un des pays les plus en pointe quand il s'agit d'imposer des sanctions à la Russie ? L'Union européenne n'a malheureusement pas de réelle politique étrangère commune, les pays membres ayant des priorités divergentes. Ainsi a-t-on vu, au cours de la dernière décennie, les pays situés à l'Est de l'Union européenne essentiellement intéressés par le Partenariat oriental alors que les pays de l'Ouest et du Sud se préoccupaient bien davantage de la politique méditerranéenne – et, dans les deux cas, cela finit en crise.

Les options possibles pour régler le conflit ukrainien ne peuvent être seulement les sanctions à l'encontre de la Russie et la livraison d'armes à l'Ukraine. D'autres points de vue doivent prévaloir, d'autant que l'Union n'est pas sans reproche – n'a-t-elle pas poussé l'Ukraine à une adhésion un peu forcée à l'Union européenne et à un rapprochement de l'OTAN, facteurs d'excitation pour les Russes ? –, non plus que l'Ukraine elle-même, où règne la corruption et qui reste une démocratie à parfaire. Quant à la Russie, pays-continent, elle joue un rôle utile, tant par l'action qu'elle mène à sa frontière Sud qu'en Syrie. Autant de raisons qui donnent à penser que l'on ne peut se limiter à préconiser des livraisons d'armes à l'une et des sanctions contre l'autre.

M. Jean-René Marsac. Par quels arguments le Royaume-Uni justifie-t-il son opposition à la taxe européenne sur les transactions financières ?

M. Jean-Claude Mignon. S'agissant de l'Ukraine, on a le sentiment depuis plus d'un an que la délégation britannique à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) fait tout pour la Russie soit mise au ban de cette organisation – d'une manière quelque peu désordonnée, puisque la Russie continue de siéger au Comité des ministres, ce dont je me félicite. La semaine dernière, les pouvoirs de la délégation russe à l'APCE ont été ratifiés, mais ses membres ont été privés du droit de vote et du droit de prendre un rapport. On a donc accumulé les vexations à leur encontre, à rebours de ce qu'il faudrait faire, et à l'exact inverse de ce qui a cours au sein de l'OSCE. Ce positionnement est regrettable, et les parlementaires conservateurs britanniques n'y sont pas pour rien. C'est donc à l'ancien président du Comité des ministres du Conseil de l'Europe que je m'adresse, pour lui dire que cette attitude ne facilite pas le dialogue avec nos amis russes et que nous en sommes désolés.

M. David Lidington. La situation à Calais pose un problème très difficile car les gens dont il s'agit n'ont pas le droit d'entrer au Royaume-Uni et de s'y installer ; auraient-ils ce droit qu'ils obtiendraient un visa. En réalité, on trouve parmi ces migrants des membres d'un grand nombre de diasporas différentes, très attirés par le Royaume-Uni à la fois parce qu'ils sont anglophones et parce que nous avons créé un grand nombre d'emplois ces derniers temps. L'immigration légale au Royaume-Uni a été très importante au cours des quinze dernières années : entre le recensement de 2001 et celui de 2011, notre population a augmenté de 2 millions d'individus. Selon les projections des démographes, notre population dépassera celle de l'Allemagne dans les années 2040, ce qui promet d'intéressantes discussions sur notre représentation au sein des instances européennes.

Nous sommes conscients de la difficulté de la situation à Calais. C'est pourquoi dans leur déclaration commune du 20 septembre 2014, Mme Theresa May et M. Bernard Cazeneuve, nos deux ministres de l'intérieur, ont notamment annoncé la création d'un fonds d'intervention conjoint, comprenant une contribution britannique de 5 millions d'euros par an pendant trois ans, pour renforcer la sécurité dans la zone portuaire calaisienne. Outre cela, les deux pays ont intérêt à renforcer leur collaboration en amont pour sévir contre les trafiquants d'être humains et pour dissuader les candidats au départ, en faisant savoir que l'immigration illégale conduit à des emplois illégaux qui entraînent eux-mêmes une exploitation qui peut être très dure. Notre réforme de la couverture sociale contribue à rendre l'immigration vers le Royaume-Uni moins attrayante ; mais il y a inévitablement un délai entre le moment où une politique est adoptée et celui où elle est connue à l'étranger.

Au sujet de la CEDH, les décisions prises par la conférence réunie à Brighton à l'initiative de la présidence britannique du Comité des ministres ont permis de progresser mais nous souhaitons que la Cour prenne davantage en considération les traditions juridiques des États parties. Indépendamment du fond, ce qui a plus que tout été sujet à controverse dans la condamnation du Royaume-Uni par la Cour au motif qu'il prive les détenus du droit de vote, c'est que cette décision a été ressentie comme une immixtion dans un débat relevant de la souveraineté nationale. Dans un autre domaine, il nous a fallu onze ans de procédures pour obtenir de la Cour le droit d'expulser Abou Qatada vers la Jordanie, alors même que cet individu que nous savions dangereux n'était pas un citoyen britannique et qu'il n'avait pas le droit de résider sur notre territoire. Voilà des exemples de ce qui doit changer dans les procédures actuelles.

M. Lellouche et plusieurs de ses collègues m'ont demandé de préciser les réformes de l'Union européenne que nous souhaitons. Vous comprendrez sans doute que nous maintenons un certain flou sur nos intentions au moment où nous souhaitons engager la négociation, mais le Premier ministre a dit clairement quels étaient ses objectifs dans le discours qu'il a prononcé à Bloomberg. J'appelle l'attention sur le fait que de nombreuses réformes sont possibles sans modifications institutionnelles. Il en va ainsi de ce qui a trait aux réformes économiques ou à la réglementation des échanges commerciaux. On pourrait, dans le cadre actuel, suivre le scénario rêvé par le Royaume-Uni : définir un marché numérique unique, progresser en matière de sécurité énergétique, parachever la libéralisation de certains secteurs tel celui de la construction, comme la commissaire européenne Elżbieta Bienkowska en a exprimé l'intention et avancer en matière de régulation. Nous souhaitons aussi que le commissaire Frans Timmermans démontre que les principes de subsidiarité et de proportionnalité sont respectés et que tout n'a pas à être décidé au niveau européen. Nous souhaitons encore l'entrée en vigueur de l'accord de libre-échange entre l'Europe et le Canada et la conclusion du traité transatlantique, ainsi que la poursuite des négociations engagées avec le Japon et l'Inde sur des espaces de libre-échange. Voilà pour le dossier économique, assez fourni.

Pour ce qui est de l'approfondissement démocratique, on pourrait parvenir à un accord avant de modifier les traités si la Commission européenne acceptait de considérer comme légitimes les avis motivés des parlements nationaux non seulement sur l'application du principe de subsidiarité mais aussi sur l'application du principe de proportionnalité ; si la Commission acceptait de considérer un certain nombre - la moitié par exemple - de « cartons jaunes » comme des vetos plutôt que comme des demandes de révision ; si la Commission – mais j'admets que ce serait difficile sans modifier les traités – convenait que, si le contenu d'une directive change significativement au cours de la procédure législative, les parlements nationaux puissent à nouveau recourir à la procédure du carton jaune. Nous pensons aussi que, pour garantir un meilleur équilibre des pouvoirs au sein des institutions européennes, le Conseil devrait défendre plus fermement son rôle ; une modification institutionnelle y aiderait, mais on peut y parvenir sans cela, en cumulant volonté politique, dispositions du règlement intérieur du Conseil et éventuellement accords interinstitutionnels. Enfin, nous voulons voir clairement établi que le Royaume-Uni n'est pas tenu à une inévitable intégration politique dans l'Union européenne.

Certaines des propositions de notre Premier ministre relatives à la libre circulation et à l'accès à la couverture sociale peuvent demander une modification des traités ; mais l'essentiel est de se concentrer sur les résultats que l'on souhaite obtenir plus que sur les mécanismes. Enfin, nous n'aurions pas d'objection à ce que le pacte budgétaire européen soit inscrit dans le cadre juridique de l'Union européenne, à condition qu'il soit spécifié en même temps que les dispositions adoptées restent sans conséquences sur l'intégrité du marché unique à Vingt-Huit.

Je pense qu'une négociation constructive est possible sur l'ensemble de ces points.

L'organisation d'un referendum sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union européenne suppose l'adoption par le Parlement d'une loi fixant la date, la durée de la campagne, le plafond des dépenses autorisées et le libellé de la question posée, qui pourrait être : « Pensez-vous que le Royaume-Uni doit rester membre de l'Union européenne ? ». Une commission électorale indépendante est chargée de conseiller le Gouvernement sur la

formulation de la question posée, qui peut ensuite être ajustée lors de l'examen du projet de loi. Elle a aussi pour tâche de vérifier le respect du plafond des dépenses de campagne.

Je pense que, quoi qu'il arrive, je ne serai pas le dernier ministre des affaires européennes du Gouvernement britannique. Je vais répétant aux sympathisants de M. Nigel Farage, président de l'UKIP, que l'option « à la norvégienne » ou « à la suisse » ne tient pas, puisque, dans les faits, ces deux pays doivent appliquer la réglementation communautaire, à la différence près qu'ils n'ont pas de droit de vote sur les décisions de l'Union européenne. Autant dire que même si le Royaume-Uni sortait de l'Union, il lui faudrait quoi qu'il en soit un ministre des affaires européennes, chargé de négocier de l'extérieur ce que nous cherchons à obtenir en ce moment en tant que membre – un rôle que je n'aimerais pas particulièrement tenir !

Les mesures fiscales que nous avons concernent les personnes physiques et les entreprises. Pour les premières, nous avons concentré la baisse d'impôt sur les revenus les plus bas. Il en est résulté que 2 millions de personnes ne payent plus l'impôt sur le revenu et que 25 millions d'autres ont vu leur imposition diminuer par l'effet mécanique de la hausse du seuil d'exonération. Pour les entreprises, la part « employeur » des cotisations sociales ayant baissé, il est désormais moins coûteux d'embaucher.

Nous n'avons jamais dit que l'Union européenne se résume au marché unique, ni qu'il serait la panacée, mais nous constatons qu'il est l'une des principales réussites de l'Union – permise, incidemment, par un accord entre les conservateurs britanniques et les socialistes français, respectivement incarnés par Margaret Thatcher et par Jacques Delors. L'Union européenne a permis d'autres succès : la sécurité énergétique ; la contribution européenne à la lutte contre le changement climatique que traduit la préparation de la Conférence des Nations unies sur les changements climatiques à Paris ; l'habitude prise de coopérer plus étroitement en matière de police et de justice par l'échange de bonnes pratiques sans qu'il ait été nécessaire de faire converger des systèmes judiciaires différents.

Il est aussi caricatural de dire que seul le secteur tertiaire nous intéresse. Mais le fait est qu'il représente quelque 70 % du PIB, en France comme au Royaume-Uni – et la part de l'industrie dans le PIB est moindre en France que dans notre pays. Je vais préciser mon propos. L'année dernière, nous avons exporté plus de véhicules que jamais auparavant ; mais les pièces qui les composent sont fabriquées ailleurs en Europe ou dans le monde. Les chaînes de fabrication étant mondialisées, ce serait se tromper de combat que d'essayer de maintenir à tout prix en Europe des usines produisant de grands volumes de composants bon marché alors que les manufacturiers, même en Asie, se déplacent là où les coûts sont les moins élevés – on le voit avec l'industrie japonaise, qui se délocalise en Indonésie ou ailleurs. L'Europe doit s'attacher à développer les industries à forte valeur ajoutée.

De plus, la frontière entre industrie manufacturière et service s'est brouillée. Une tablette électronique est sans conteste un produit industriel, mais comment définir les logiciels qui permettent de l'utiliser ? Les logiciels ont bien plus de valeur que les ordinateurs et, comme on le voit avec les jeux vidéo, la conception de logiciels crée de nombreux emplois et beaucoup de richesse, au Royaume-Uni et ailleurs en Europe. Il faut certes se garder de mettre tous ses œufs dans le même panier, mais il faut plus de souplesse. Actuellement, l'absence de marché unique numérique et de marché unique des services prive les industriels et les consommateurs européens d'opportunités dont les manufacturiers européens bénéficient déjà. Refuser à des entreprises européennes ce qui représente une part aussi importante de

notre économie, c'est priver l'économie européenne de considérables possibilités de développement.

L'emploi a beaucoup augmenté au Royaume-Uni, où il y a moins de chômeurs que jamais – de chômeuses notamment. La clef de cette évolution, c'est l'allègement fiscal et réglementaire, qui rend les créations d'emplois moins coûteuses. Les mesures prises en matière fiscale et de couverture sociale font que, quel que soit le salaire perçu, il est désormais toujours préférable de travailler plutôt que d'être chômeur. La situation des chômeurs de longue durée, qui peuvent l'être parce qu'ils sont handicapés est bien sûr plus difficile que d'autres, et nous nous attachons à les rendre employables. Il nous reste encore à faire, mais nous avons progressé.

Nous avons d'autre part engagé une politique de long terme en matière d'éducation et de formation professionnelle. Depuis que nous sommes arrivés au pouvoir, le pays compte 2 millions de nouveaux apprentis, et nous nous efforçons de hausser le niveau d'enseignement en favorisant la formation technique autant que l'enseignement classique. Je connais des établissements d'enseignement de grande réputation qui se sont engagés dans une collaboration avec les entreprises pour concevoir des *cursus* qui aident vraiment les jeunes gens à s'insérer dans le marché du travail au lieu qu'ils suivent nécessairement des *cursus* universitaires classiques.

Il est injuste de nous présenter comme absents ou indifférents à la situation dans laquelle se trouve le Nigéria en raison de Boko Haram. Nous avons fourni au gouvernement nigérian une assistance humanitaire mais aussi technique, en matière de police et de sécurité, ainsi qu'une assistance militaire sous diverses formes. Mais il se trouve que les dirigeants politiques, les forces armées, les forces de maintien de l'ordre et les services de renseignement nigériens ont accepté nos offres d'assistance avec une extrême réticence, tendant à considérer qu'ils régleraient le problème seuls. Nous sommes confrontés à un défi diplomatique que nous n'avons toujours pas surmonté. Certes, il faut faire davantage, mais il sera très difficile d'y parvenir avant la prochaine élection présidentielle au Nigéria. La situation de l'État nigérian est très différente de celle des États malien ou centrafricain, et l'on ne peut sous-estimer la résistance à l'offre d'aide étrangère, qui nous empêche d'intervenir.

Vous m'avez interrogé sur la position du Royaume-Uni à propos de dette grecque. Il est vital que la zone euro et l'Europe dans son entier retrouvent la croissance et l'emploi aussi vite que possible. À cet égard, la politique d'« assouplissement quantitatif » conduite par M. Mario Draghi, président de la Banque centrale européenne, est dans la droite ligne des mesures d'ordre monétaire activement prises par notre Gouvernement depuis cinq ans. Il ne revient pas au Royaume-Uni de dire comment la question de la dette grecque doit être traitée puisque ce ne sont pas nos contribuables qui ont contribué au sauvetage de l'économie grecque. Nous avons offert à la Grèce notre assistance technique dans la lutte contre l'évasion fiscale, proposition que le ministre grec des finances a accueillie avec faveur ; nos contrôleurs du fisc, très expérimentés, pourront aider puissamment. Je pense possible un accord portant sur le rééchelonnement de la dette et sur les conditions de son remboursement. Mais la Chancelière Angela Merkel a fait savoir qu'elle n'accepterait pas l'annulation de la dette grecque, et ce serait une erreur de la part du nouveau gouvernement grec de faire litière des douloureuses réformes structurelles engagées par le gouvernement d'Antónis Samarás pour lutter contre la sclérose de l'économie et la corruption qui minent le pays. Je l'ai dit, la décision politique revient aux gouvernements des pays membres de la zone euro, mais il est de l'intérêt collectif que la récession prenne fin en Grèce. Il reste à savoir si un accord peut

être trouvé entre M. Tsipras, dont le programme est celui que l'on sait, et l'Allemagne ou les Pays-Bas, dont la position est également connue.

Lors du sommet du G8 qui s'est tenu à Enniskillen en 2013, c'est M. David Cameron qui a lancé le débat sur la transparence fiscale, l'érosion de l'assiette fiscale et les moyens de s'assurer que les entreprises payent une juste part de l'impôt. Toutefois, on ne peut régler cette question à l'échelle européenne. Si les États-Unis, la Suisse, Dubaï ou l'Australie ne sont pas impliqués, le problème demeurera sans solution réelle. C'est donc, selon moi, au sein de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) que la négociation doit se tenir, car la solution sera universelle ou ne sera pas.

J'en viens enfin à la Russie et à l'Ukraine. Notre Gouvernement n'a jamais considéré les sanctions comme une fin en soi mais comme un instrument politique destiné à convaincre la Russie qu'il est dans son intérêt et dans celui de la paix et de la sécurité mondiales de reprendre sa place au banc des nations rassemblées par les valeurs de l'État de droit – ce vers quoi, pensions-nous, elle se dirigeait sous MM. Gorbatchev et Eltsine puis lors des premières années au pouvoir de M. Poutine. Si nous n'avons pas abandonné tout espoir qu'il en aille ainsi, les événements intervenus au cours des douze derniers mois ont modifié notre point de vue : nous considérons que M. Poutine a décidé de faire de l'Europe un adversaire stratégique et que seul un nouvel exécutif russe pourrait décider de prendre une autre voie. Le dialogue avec la Russie doit bien sûr se poursuivre, et c'est pourquoi nous avons soutenu aussi bien les démarches du secrétaire d'État John Kerry que ce que MM. Laurent Fabius et Frank-Walter Steinmeier ont tenté de faire dans le cadre du « processus de Normandie ». Pour notre part, nous maintenons des contacts bilatéraux intenses avec la Russie dans le cadre du P5 et, comme la France, dans le cadre des pourparlers en cours à propos de l'Iran, mais aussi à propos de la Syrie et du Moyen-Orient en général, du Yémen, de la lutte contre le terrorisme et les narcotrafiquants, tous domaines dans lesquels la Russie a une influence.

Nous ne voulons pas en revenir à la Guerre froide, mais l'on ne peut prétendre qu'il ne se serait rien passé au cours de l'année écoulée. Et que l'on ne me dise pas qu'il y aurait eu une provocation de la part de l'Union européenne ! Je me suis rendu à Kiev en octobre 2013 alors que M. Ianoukovitch était au pouvoir et je puis témoigner de ce qui m'a été dit par plusieurs membres de son gouvernement : « Le président veut conclure un accord de libre-échange entre l'Ukraine et l'Union européenne et il nous a donné pour consigne de lever ce qui y fait obstacle ». Ce n'est que deux semaines avant le sommet de Vilnius que le président Ianoukovitch a été convoqué une première fois à Moscou, une seconde fois à Sotchi, pour s'entendre dire par M. Poutine qu'il ne pouvait poursuivre dans cette voie. S'en sont suivies les manifestations à Maïdan, les violences contre les manifestants, le départ de M. Ianoukovitch laissant le pays sans gouvernement et l'annexion de la Crimée par la Russie.

Rien ne sert de s'aveugler ; c'est la première fois qu'une puissance européenne annexe un territoire d'un autre pays européen depuis la fin de la Deuxième guerre mondiale, en violation des accords d'Helsinki et des traités librement signés par la Russie après la chute de l'Union soviétique. Une semaine auparavant encore, lors de la cérémonie d'ouverture des Jeux olympiques d'hiver de Sotchi, la carte de l'Ukraine comprenait la Crimée ! Depuis lors, il y a eu l'intervention russe dans le Donbass où les séparatistes – qui, selon nous, ne sont pas des indépendantistes sincères mais l'instrument de la politique russe – ont reçu il y a trois semaines un très fort ravitaillement d'artillerie lourde par des sources russes. Il y a eu aussi le crash de l'avion de ligne de la Malaysia Airlines en Ukraine. Je continue d'espérer que M. Poutine veut trouver un moyen d'engager la désescalade sans perdre la face – et si c'est

effectivement ce qu'il veut, nous devons tout faire pour rendre la chose possible –, mais je pense que nous devons nous préparer à des relations conflictuelles avec la Russie pendant les dix ans à venir et peut-être plus longtemps.

En effet, s'il s'agissait seulement de la situation en Ukraine, on pourrait sans doute trouver une solution. Mais il y a bien d'autres choses. Voyez ce qui se passe en Estonie ; voyez les survols aériens ; voyez les interruptions de la fourniture de gaz ; voyez les tentatives d'imposer des accords à la Hongrie et à la Bulgarie ; voyez la fermeture de la Russie aux exportations agricoles de la Lituanie, avant même les sanctions européennes ; voyez la doctrine de M. Poutine sur le droit d'intervention russe en faveur des minorités russophones ! Cette liste forme un ensemble assez déprimant et nous impose de revoir les relations que nous entretenons avec la Russie depuis deux décennies.

Les membres de la délégation britannique à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sont des gens à l'esprit très indépendant. Je me suis entretenu avec eux ; ils considèrent qu'il serait de mauvaise politique de la part du Conseil de l'Europe de faire comme si de rien n'était alors qu'en envahissant l'Ukraine, la Russie a violé les principes qui fondent l'Organisation. C'est ce qui les a poussés à réagir comme ils l'ont fait.

Pour autant, je ne suis toujours pas favorable à l'envoi d'armes en Ukraine, car je suis convaincu que la situation ne ferait qu'empirer. Il faut, par de nouveaux efforts diplomatiques, persuader M. Poutine qu'il est dans son intérêt d'appliquer les accords de Minsk qu'il a approuvés. Si l'on parvient de la sorte à un cessez-le-feu, alors pourra s'engager avec le président Porochenko un processus conduisant à un accord concret. Le président Porochenko pourra-t-il convaincre son peuple d'accepter l'idée d'une Ukraine amputée de la Crimée ? C'est aux Ukrainiens d'en décider, s'ils obtiennent en contrepartie une assurance crédible que la Russie laissera l'Ukraine, sans la Crimée, choisir son avenir. Je ne sais si un accord de ce type est acceptable par les deux parties, mais en tout cas, le préalable à ces négociations est le respect des accords de Minsk, car la rancœur s'aggrave avec chaque mort et chaque réfugié ukrainien s'ajoutant à la longue liste des victimes en Ukraine.

Le paradoxe de cette situation, c'est que la Russie a immensément bénéficié de la croissance économique de la Pologne après qu'elle a adhéré à l'Union européenne et qu'elle tirerait, de la même manière, un grand profit de ses relations avec une Ukraine débarrassée de la corruption et dont l'économie, modernisée, serait florissante. Il y aurait là un marché élargi pour les produits russes et une nouvelle source d'investissements en Russie même. Il est tragique que le Kremlin se refuse à envisager les choses sous cet angle. Je crains que la Russie redoute en réalité de voir l'Ukraine devenir un pays démocratique prospère, envoyant ainsi un message que la présidence russe jugerait malvenu.

Mme la présidente Élisabeth Guigou. Je vous remercie, monsieur le ministre, pour ces propres directs. Vous l'aurez compris, la très grande majorité de mes collègues se placent dans la perspective de relations non conflictuelles avec la Russie. Il est vrai que la politique menée par M. Poutine ces derniers temps n'y aide pas. Il n'est nullement dans nos intentions de nous voiler la face, mais nous devons saisir toutes les possibilités offertes par la diplomatie car rien ne serait pire que de s'engager dans une escalade militaire. EN vous entendant, nous avons aussi constaté des points d'accord, et la persistance de divergences, anciennes, entre nos deux pays à propos de l'Union européenne.

La séance est levée à dix-huit heures deux minutes.

Membres présents ou excusés

Commission des affaires étrangères

Réunion du mardi 3 février 2015 à 16 h 30

Présents. - M. Pouria Amirshahi, M. Christian Bataille, M. Jean-Luc Bleunven, M. Gwenegon Bui, M. Guy-Michel Chauveau, M. Jean-Pierre Dufau, M. Jean-Marc Germain, M. Jean-Claude Guibal, Mme Élisabeth Guigou, Mme Françoise Imbert, M. Pierre-Yves Le Borgn', M. Pierre Lellouche, M. François Loncle, M. Thierry Mariani, M. Jean-René Marsac, M. Patrice Martin-Lalande, M. Jean-Claude Mignon, M. Axel Poniatowski, M. Didier Quentin, M. François Rochebloine, Mme Odile Saugues, M. Michel Terrot

Excusés. - M. Jean-Christophe Cambadélis, M. Gérard Charasse, Mme Cécile Duflot, M. Paul Giacobbi, M. Jean Glavany, M. Philippe Gomes, M. Meyer Habib, M. Serge Janquin, M. Pierre Lequiller, M. Lionnel Luca, M. Alain Marsaud, M. Boinali Said, M. Guy Teissier, M. Michel Vauzelle