

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ° L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires européennes

Audition de son Exc. M. Nikolaus Meyer-Landrut,
ambassadeur d'Allemagne

Mercredi 13 juillet
2016
8 h 30

Compte rendu n° 299

**Présidence de
M^{me} Danielle Auroi**
Présidente,
et de
M. Jean Bizet,
*Président de la
commission des
affaires européennes
du Sénat*



COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Mercredi 13 juillet 2016

Présidence de M^{me} Danielle Auroi, Présidente de la Commission,
et de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes du Sénat

La séance est ouverte à 8h30

Audition de son Exc. M. Nikolaus Meyer-Landrut, ambassadeur d'Allemagne

La Présidente Danielle Auroi. Nous sommes particulièrement heureux, monsieur l'Ambassadeur, de vous accueillir pour la première fois au sein de notre commission, conjointement avec la commission des Affaires européennes du Sénat, présidée par Jean Bizet, et en présence de plusieurs membres du groupe d'amitié France-Allemagne de l'Assemblée nationale.

Le dialogue entre la France et l'Allemagne, sur les questions d'actualité comme sur les perspectives de l'Union, est absolument indispensable, que ce soit au niveau des gouvernements ou des parlements. Notre rencontre d'aujourd'hui y contribue.

Tout d'abord, nous serions heureux d'avoir votre point de vue sur les suites du référendum britannique. Le Brexit suscite des incertitudes, et même des inquiétudes, qui nous obligent à nous remettre en question. Comment l'Allemagne aborde-t-elle cette nouvelle phase ? Quelle est sa position concernant les négociations de sortie du Royaume-Uni ?

Ensuite, concernant les perspectives de l'Union, rien ne serait plus dangereux face aux crises actuelles de faire comme si de rien n'était – business as usual, en quelque sorte. Dans un contexte de repli nationaliste et suite au choix britannique qui reflète le sentiment d'une « base » souffrant face à une élite, nous devons redonner du sens à l'Union afin qu'elle retrouve sa mission originelle de protection des citoyens. De ce point de vue, ne faudrait-il pas approfondir l'intégration de la zone euro, en particulier sur le plan démocratique ?

J'en viens aux questions migratoires. Levons d'emblée la confusion dangereuse pour la démocratie qui est trop souvent faite entre réfugiés et migrants. Quel est le point de vue de l'Allemagne au sujet de l'accord conclu entre l'Union et la Turquie ? Que pensez-vous des propositions de réforme de la législation européenne en matière d'asile qu'a formulées la Commission ? Comment améliorer le mécanisme de réinstallation des réfugiés face aux blocages qui persistent dans plusieurs États ?

Enfin, il faut donner un nouvel élan à l'Europe de l'énergie pour mieux lutter contre les changements climatiques. Quelles sont les priorités à retenir pour mettre en œuvre l'Accord de Paris ? Comment renforcer la solidarité – et donc la sécurité – en matière d'approvisionnement

énergétique ? Quelle est la position de l'Allemagne sur la proposition de règlement de la Commission relative aux contrats d'approvisionnement gazier ?

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes du Sénat. Je remercie d'emblée la présidente Danielle Auroi d'avoir associé les sénateurs de la commission des affaires européennes à cette audition à laquelle nous nous réjouissons de prendre part, monsieur l'Ambassadeur.

Le résultat du référendum britannique a provoqué une profonde secousse en Europe. Le Sénat en a débattu en séance publique le 28 juin avec le ministre des affaires étrangères, Jean-Marc Ayrault, dans le cadre d'une déclaration du Gouvernement, puis de nouveau mardi dernier avec le secrétaire d'État aux affaires européennes, Harlem Désir, qui est venu nous présenter les résultats du Conseil européen. Le sujet fut aussi au cœur de notre rencontre, mercredi dernier, avec l'ambassadeur de Slovaquie, dont le pays exerce la présidence de l'Union depuis le 1er juillet. Le Sénat entend suivre avec une grande vigilance le processus de retrait du Royaume-Uni. Il sera également force de proposition pour engager la nécessaire refondation de l'Union européenne. Un groupe de suivi commun aux deux commissions des affaires européennes et des affaires étrangères sera créé.

De fortes incertitudes semblent marquer la date de notification par le Royaume-Uni de sa décision de se retirer de l'Union européenne. On entend même dire que cette notification ne serait pas adressée avant la fin de l'année. Or, c'est elle qui déclencherà le délai de deux ans prévu par le traité pour négocier un accord de retrait et pour que celui-ci devienne effectif. Dans leur déclaration du 29 juin, les chefs d'État et de gouvernement demandent que cette notification soit faite « aussi rapidement que possible ». L'Union ne pourra en effet demeurer dans l'incertitude sur une question aussi cruciale. Quelle est votre analyse sur ce point ?

Dans ce contexte difficile, chacun voit bien qu'une nouvelle impulsion politique est nécessaire. L'Europe ne peut rester en attente du règlement de la situation du Royaume-Uni. Or, rien ne se fera sans le moteur franco-allemand – qui, aujourd'hui, semble bien affaibli. Le départ du Royaume-Uni va déséquilibrer l'Europe ; il faudra donc trouver un nouvel équilibre et, notamment, déplacer le centre de gravité de la notion de libéralisme. J'ajoute, en vue de cette nouvelle impulsion que nous devons donner à l'Europe, que nous célébrerons le 25 mars 2017 le soixantième anniversaire du Traité de Rome. On ne vit certes pas que de symboles, mais celui-là compte, et je sais que l'Allemagne l'a également à l'esprit.

M. Nikolaus Meyer-Landrut, Ambassadeur d'Allemagne en France. S'agissant de la coopération franco-allemande, tout d'abord, il me semble essentiel que les responsables politiques des deux pays, quelles que soient leurs sensibilités, conviennent de son caractère nécessaire. La France et l'Allemagne parviennent le plus souvent sans peine à définir des objectifs communs ; en revanche, elles tardent parfois davantage à s'accorder sur les moyens pour y parvenir. Nos pratiques et nos instincts politiques diffèrent ; mais c'est aussi la force de notre coopération que de réussir à les concilier. Gardons-nous de confondre la recherche d'une méthode d'action commune avec l'absence d'une volonté politique commune.

De ce point de vue, le travail accompli est souvent négligé dans les médias et ailleurs ; il vaut pourtant la peine que l'on s'y arrête. Sans la coopération franco-allemande, par exemple, il n'y aurait eu de position commune ni sur la COP21 ni sur le budget européen pour la

période 2014-2020, qui est au fondement de toute l'action de l'Union européenne. À l'origine, on nous prédisait une négociation budgétaire impossible ; une fois l'accord obtenu, tout le monde l'a oublié. De même, sous la présidence néerlandaise de l'Union, nous avons accompli beaucoup ensemble en matière de lutte antiterroriste, qu'il s'agisse du renforcement des moyens de Frontex, de l'amélioration de la coopération en matière d'exploitation des données ou encore de l'adoption du fichier sur les passagers aériens (PNR). Nous ne répondons certes pas à toutes les questions, et je le regrette, mais encore une fois, nous avons fait beaucoup.

J'en viens à la question du Brexit. Les habitudes de communication varient certes selon les acteurs politiques, mais la position de l'Allemagne est claire : la Chancelière Merkel comme le Gouvernement allemand souhaitent que les autorités britanniques déposent la demande de retrait du Royaume-Uni dans les meilleurs délais, et nul ne peut le faire à leur place. Soyons clairs : il n'y aura de pourparlers d'aucune sorte – formels, informels ou bilatéraux – tant que cette demande n'aura pas été déposée. Le danger, en effet, serait que les Britanniques souhaitent engager un processus de négociation sous une forme ou sous une autre avant même d'avoir déposé leur demande de retrait de l'Union, ce qui reviendrait à inverser la logique qui s'impose. Les négociations commenceront une fois cette demande officiellement formulée, et pas avant. Sans doute existe-t-il des incertitudes en matière financière et économique, mais c'est aux Britanniques, et non aux Européens, de supporter les conséquences de leur choix. Je note que M. Cameron avait annoncé sa démission pour le mois de septembre ; nous sommes le 13 juillet et il n'est déjà plus Premier ministre. Attendons donc de voir quand Mme Theresa May transmettra la demande de son pays de quitter l'Union.

Ensuite, les négociations comporteront deux volets. Le premier concernera les modalités de la séparation et durera deux ans au plus. Le second, en revanche, portera sur la nature des relations futures entre l'Union et le Royaume-Uni. Étant donné l'épaisseur et la complexité des accords d'association, je conçois mal que cette discussion puisse aboutir en deux ans, sauf miracle. Il faudra vraisemblablement plusieurs années. Songez qu'il a fallu six ans pour négocier un accord commercial entre l'Union européenne et le Canada, le CETA, dont le champ d'application est pourtant beaucoup plus restreint ! Quoi qu'il en soit, nous devons d'abord clarifier le contenu de l'accord de sortie du Royaume-Uni. Encore une fois, il faut aller vite : par leur décision, les Britanniques ont déjà suscité des divergences entre les Vingt-sept.

S'agissant des frontières extérieures, précisons comment se répartissent les responsabilités : l'Union ne fait qu'adopter des règles, mais elle ne dispose ni du mandat ni des moyens nécessaires pour agir concrètement. C'est aux États membres qu'il appartient, dans le cadre ainsi défini, de contrôler leurs frontières, et l'Europe n'est pas responsable s'ils ne remplissent pas leurs obligations. Peut-être faut-il redéfinir le cadre en vigueur ; à cet égard, l'Allemagne est prête à aller plus loin.

Il en va de même en matière de croissance et d'emploi : les mesures prises relèvent de la souveraineté de chaque État, et il appartient à l'Union de veiller à ce qu'elles se renforcent mutuellement. La zone euro est le cadre dans lequel l'intégration européenne est allée le plus loin. La France et l'Allemagne ont la responsabilité de faire vivre l'Union monétaire dans les meilleures conditions et de trouver un juste équilibre qui soit favorable à la solidarité et à la responsabilité de tous. Si chacun persiste dans ses propres analyses, nous aurons du mal à trouver des positions communes. D'aucuns pensent que le problème relève du seul secteur financier ; dans ce cas, la solution doit consister à réguler ledit secteur. Cependant, il faut aussi apporter des

réponses structurelles et, surtout, favoriser la coordination européenne. Pour ce faire, il faut un « Rapport Delors II » qui formule des propositions communes et s'appuie sur un profond travail d'analyse qui permettra de convaincre les opinions publiques des États membres du bien-fondé des mesures présentées.

S'agissant de la relation entre l'Union européenne et la Turquie, on confond souvent plusieurs questions. La première concerne la protection des frontières turques et la gestion des frontières extérieures de l'Europe. Notons qu'à cet égard la Turquie a tout autant intérêt que l'Europe à ce que les choses se passent bien : les réfugiés qui empruntent la route des Balkans, en effet, ont le plus souvent traversé la Turquie de part en part, y créant une situation parfois chaotique. C'est pourquoi il faut aider financièrement ce pays à s'occuper des réfugiés qui se trouvent sur son sol, y compris en partenariat avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

La deuxième question a trait aux demandes adressées par la Turquie à l'Union européenne. En réalité, la plupart d'entre elles le sont depuis plusieurs années ; les discussions qui ont eu lieu cet hiver, au fond, ne consistaient qu'à envisager la libéralisation des visas européens pour les ressortissants turcs à la condition expresse que la Turquie mette en œuvre les demandes qui lui étaient faites. Or, ces conditions ne sont pas encore remplies ; il ne peut donc pas y avoir de libéralisation des visas à ce stade.

Troisième question : les négociations d'adhésion. Le président Erdoğan, pour asseoir son autorité dans le pays, fait croire qu'elles n'avancent pas à cause de l'Europe. Cependant, elles n'avanceront pas si la Turquie ne consent pas des efforts dans certains domaines tels que la transparence des règles applicables aux marchés publics, la libre concurrence ou encore l'indépendance des syndicats, par exemple. En somme, nous devons considérer cette question avec sérénité : si le souhait d'avancer n'existe ni du côté turc, ni du côté européen, les négociations n'ont aucune chance d'aboutir.

J'en viens à la question des réfugiés. Le système issu du règlement Dublin III, efficace pour gérer de faibles volumes de demandes d'asile, fonctionne mal dès lors que leur nombre augmente. C'est un système bancal qui favorise les pays comme l'Allemagne, qui n'ont pratiquement aucune frontière extérieure et sur lesquels pèse donc une moindre charge liée au traitement des demandes, puisque celles-ci sont instruites dans le premier pays d'accueil. Le système d'asile européen doit évoluer, même si ces questions sont évidemment difficiles à résoudre. Considérons par exemple la question des avantages financiers liés à une demande d'asile : nous avons constaté que certains demandeurs albanais déposaient leur demande d'asile en Allemagne car, bien que certains d'être déboutés, ils pouvaient ainsi toucher, pendant les quelques mois nécessaires à l'instruction de leur dossier, des allocations équivalant à plusieurs fois le montant de leurs revenus en Albanie ! S'il n'est pas question d'instaurer un système d'asile qui serait appliqué par les institutions européennes elles-mêmes, il faut néanmoins rapprocher les procédures de chaque État membre pour éviter tout effet d'aubaine.

Au sujet du gaz, enfin, je m'étonne que l'Italie, par exemple, se soit opposée au gazoduc Nord Stream, qui consiste à transporter du gaz de la Russie à l'Allemagne en contournant les pays d'Europe centrale par la mer Baltique, alors même qu'elle défend le projet de gazoduc South Stream, qui les contourne par la mer Noire. De même, la Pologne ne s'intéresse

guère à la livraison de gaz, mais plutôt à son acheminement en transit sur son territoire. Nous devons trouver un système d'acheminement qui convienne à tous.

M. Yves Fromion. Le projet de défense européenne est sinon utopique, en tout cas remis aux calendes grecques. En revanche, l'idée consistant à rassembler les membres européens de l'OTAN pour constituer un pilier européen de cette organisation vous semble-t-elle pertinente ? Cela permettrait de recentrer le pôle européen de l'OTAN après la sortie du Royaume-Uni de l'Union, tout en laissant aux États concernés leur pleine liberté d'action.

M. Philip Cordery. L'Union économique et monétaire repose sur la convergence économique de ses membres et constitue un espace de stabilité et de solidarité. Une assurance chômage européenne ne devrait-elle pas être l'un des éléments de cet équilibre, afin de mieux coordonner les politiques sociales ?

Question annexe : la question européenne – qui, en France, est l'une de celle sur lesquelles droite et gauche convergent globalement – semble donner lieu à des positions divergentes entre la CDU et le SPD. Ne peut-on pas de ce point de vue anticiper des difficultés compte tenu de l'approche des élections fédérales ?

M. Yves Pozzo di Borgo, sénateur. La commission des affaires étrangères et de la défense et la commission des affaires européennes du Sénat ont récemment adopté une résolution sur les perspectives de la politique de sécurité et de défense commune, qui préconise notamment que les principales orientations de cette politique soient décidées par le Conseil européen. Les ministres Steinmeier et Ayrault ont récemment pris position sur le sujet, mais quel est le point de vue de l'Allemagne, notamment à l'égard de la relation entre l'Union et l'OTAN et de la dimension européenne de cette organisation ?

Les deux commissions du Sénat ont également finalisé une résolution européenne relative au régime de sanctions de l'Union européenne à l'encontre de la Russie, qui a été adoptée par le Sénat au terme d'un long débat et par 301 voix pour et 16 voix contre. Le poids de ces sanctions représentait environ 0,3 % du PIB européen en 2014 et 0,4 % en 2015. L'ambassadeur Pierre Sellal, représentant de la France auprès de l'Union européenne, nous a également fait part des conclusions du Conseil européen sur ce point. L'Allemagne est-elle favorable à une levée progressive ou partielle des sanctions ?

M. Christophe Caresche. Que pensez-vous de la proposition de Thierry Breton concernant le traitement particulier de la dette contractée par la France au titre de ses opérations de défense ?

M. Nikolaus Meyer-Landrut. Il me semble important d'affirmer davantage l'idée d'une défense européenne tout en tenant compte de plusieurs paramètres. La première série de questions concerne les capacités militaires des États membres et l'avenir de la relation entre l'Union européenne et l'OTAN.

Deuxième élément : une armée européenne en tant que telle ne semble en effet pas envisageable dans un avenir prévisible – en tout cas pas avant une ou deux générations. À ce stade, il n'est pas imaginable que le Parlement européen puisse décider de l'envoi de troupes nationales, allemandes ou autres, en opération extérieure ; en Allemagne, c'est au Parlement fédéral que revient cette prérogative. Autrement dit, toute défense européenne sera forcément

fondée sur la coopération des États membres, les décisions étant prises à leur niveau. Cet état de fait n'est pas destiné à changer prochainement, même si l'on peut toujours renforcer la coopération entre États.

Troisièmement, la France et l'Allemagne doivent débattre ensemble de la question des exportations d'armes et de leurs approches respectives des marchés d'armement.

Pour renforcer l'intégration militaire européenne, il faut avoir ces trois questions à l'esprit et, surtout, affirmer une véritable volonté politique de conduire davantage d'opérations extérieures communes.

Une assurance chômage européenne, monsieur Cordery, supposerait de surmonter les différences qui existent entre les différents systèmes nationaux. Or, le système français, par exemple, est plus généreux que d'autres ; il y a donc un risque à ce que l'harmonisation se fasse dans le sens d'un système moins généreux. Il en va de même de la flexibilité du marché du travail.

M. Christophe Caresche. Il est bon que ces choses soient clairement dites !

M. Nikolaus Meyer-Landrut. Je connais, monsieur Caresche, la proposition de M. Breton concernant le traitement de la dette liée aux dépenses militaires mais la France ne l'ayant pas officiellement formulée, l'Allemagne ne saurait naturellement avoir de position la concernant. Il est difficile, cependant, de distinguer entre « bonne » et « mauvaise » dette. Où tracer la limite ? De quel côté se situe la dette contractée au titre de l'effort de recherche, par exemple ?

Les sanctions imposées à la Russie, enfin, font également débat en Allemagne, en particulier la question du lien entre la mise en œuvre des accords de Minsk et la levée progressive des sanctions. Mais le lien entre la mise en œuvre des accords de Minsk et la levée des sanctions n'est pas remis en question. Et nous attendons que la Russie fasse sa part pour cette mise en œuvre.

La Présidente Danielle Auroi. Je vous remercie pour cet échange très utile qu'il nous faudra renouveler.

La séance est levée à 9 h 30

Membres présents ou excusés

Commission des affaires européennes

Réunion du mercredi 13 juillet 2016 à 8 h 30

Présents. - Mme Danielle Auroi, M. Christophe Caresche, M. Philip Cordery, Mme Sandrine Doucet, M. William Dumas, M. Jean-Patrick Gille, M. Jérôme Lambert, M. Arnaud Richard

Excusés. - M. Jean-Luc Bleunven, M. Yves Daniel, M. Bernard Deflesselles, Mme Chantal Guittet, M. Lionnel Luca

Assistaient également à la réunion. - M. Bernard Accoyer, M. Frédéric Reiss, M. Claude Sturni, M. Lionel Tardy, M. Arnaud Viala