

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

# Communication

## **Commission des affaires européennes**

Mardi 8 décembre  
2015  
17 heures

Communication de la présidente Danielle Auroi sur la mission effectuée au Bundestag le 2 décembre par une délégation de la commission





**COMMUNICATION SUR LA MISSION D'UNE  
DÉLÉGATION DE LA COMMISSION AU  
BUNDESTAG, LE 2 DÉCEMBRE 2015, NOTAMMENT  
SUR LA RÉUNION COMMUNE AVEC LA  
COMMISSION DES AFFAIRES DE L'UNION  
EUROPÉENNE, EN PRÉSENCE DE LA  
CHANCELIERE ANGELA MERKEL  
de M<sup>me</sup> Danielle Auroi**

*Réunion de commission du 8 décembre 2015*

Le 2 décembre 2015, avec nos collègues Philip Cordery, Marietta Karamanli, Jérôme Lambert, Pierre Lequiller, Michel Piron et André Schneider, nous nous sommes rendus à Berlin afin de participer à la rencontre bilatérale entre la Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale et la Commission des affaires de l'Union européennes du Bundestag, présidée par M. Gunther Krichbaum.

Ce rendez-vous se tient tous les ans environ, alternativement dans nos deux capitales. Lors de la session précédente, le 18 juin 2014, à Paris, les points suivants étaient inscrits à l'ordre du jour : les élections européennes et leurs suites, la politique énergétique, les données personnelles, le Partenariat oriental et l'Ukraine. Cette fois encore, l'actualité européenne était riche et la tenue de la rencontre était d'autant plus opportune que l'avancée de nombre de chantiers en cours requiert la cohésion absolue du couple franco-allemand.

La journée, extrêmement dense, s'est déroulée en quatre temps :

– la délégation a tout d'abord eu un échange avec notre ambassadeur à Berlin, M. Philippe Étienne, ancien représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne, juste après son audition par la Commission des affaires étrangères à propos de la demande française de soutien militaire à ses partenaires européens ;

– ensuite, une première réunion commune était organisée avec nos homologues de la Commission des affaires de l'Union européenne du Bundestag,

en présence de M. Thomas Silberhorn, secrétaire d'État parlementaire auprès du ministre fédéral de la coopération et du développement économiques ;

– en début d'après-midi, la délégation a assisté à une séance publique exceptionnelle, puisque nos collègues allemands examinaient en première lecture le projet de mandat pour le déploiement de leurs forces armées sur le théâtre syrien ;

– enfin, une seconde réunion commune avec la Commission des affaires de l'Union européenne s'est tenue, en présence, cette fois-ci, de la chancelière Angela Merkel, ce qui nous a offert une occasion exceptionnelle de l'entendre et de l'interroger à propos de tous les grands dossiers européens.

## **A. COOPÉRATION ÉCONOMIQUE, SOCIALE ET ENVIRONNEMENTALE**

### **1. Les Objectifs du développement durable sont-ils atteignables ?**

Sommet d'Addis-Abeba sur le financement du développement en juillet, sommet de La Valette sur les migrations le mois dernier, COP 21 en ce moment même, le deuxième semestre 2015 aura été riche en rendez-vous internationaux destinés à corriger les déséquilibres économiques, sociaux et environnementaux.

S'agissant de l'aide publique au développement, l'Union européenne ne respecte pas ses engagements : elle n'y consacre que 0,41 % de son budget, loin de l'objectif de 0,7 % qu'elle s'est elle-même fixé, et la plupart des États restent tout aussi loin du compte, à commencer par la France, avec 0,36 %. En outre, ces crédits sont de plus en plus détournés de leur but et utilisés dans le cadre des politiques de migration et d'asile. De surcroît, les crédits européens sont trop contraints par le cadre financier pluriannuel et donc insuffisamment flexibles pour réagir aux urgences. Enfin, les négociations européennes en vue d'organiser une coopération renforcée pour appliquer une taxe sur les transactions financières, susceptibles de dégager des moyens budgétaires en faveur de l'aide au développement, piétinent.

Dans ces conditions, comment atteindre les Objectifs du développement durable (ODD) définis en septembre dernier à New York pour succéder aux Objectifs du millénaire ?

### **2. Prévenir les déséquilibres en s'attaquant aux causes du sous-développement**

Cette situation est d'autant plus déplorable que le développement des pays en transition et des pays les plus pauvres est la clé pour réduire les flux de migration qui déstabilisent aujourd'hui l'Europe. Lors de notre réunion du matin,

le secrétaire d'État Thomas Silberhorn est longuement intervenu à propos de cet aspect crucial.

Il a en outre rappelé que 90 % des 60 millions des réfugiés dénombrés dans le monde par le Haut-commissariat aux réfugiés des Nations unies (HCR) sont déplacés dans leur propre pays ou accueillis dans des pays en développement, ce qui contribue à accentuer les difficultés de ces derniers.

Il a défendu le principe d'« un mécanisme équitable de répartition des réfugiés entre États membres » de l'Union européenne, afin de partager la charge de l'intégration, sachant que l'Allemagne devrait en avoir accueilli pas moins d'1 million à la fin de l'année et dépenser, à cet effet, « davantage que pour la totalité de ses actions de coopération au développement à l'échelle mondiale ».

Outre les grands enjeux environnementaux liés à la COP 21, la question des réfugiés climatiques a été évoquée par plusieurs intervenants. La chancelière Merkel elle-même, lors de la réunion de l'après-midi, a constaté qu'il était « de plus en plus difficile de distinguer entre réfugiés climatiques et autres réfugiés », dans la mesure où le choix de quitter son pays résulte souvent d'une conjonction de phénomènes liés. L'assèchement des cours d'eau et des lacs et l'érosion des sols participent à la paupérisation de communautés locales entières et provoquent l'essor du banditisme et du terrorisme, autant de causes directes des migrations.

La chancelière a également plaidé pour que les ODD soient tenus et pour que la communauté internationale investisse massivement dans l'adaptation au changement climatique.

Elle a par ailleurs appelé à une approche holistique des problématiques de développement, incluant l'implication de la société civile, l'accès à l'eau et à l'électricité, ainsi que l'éducation des filles et des femmes.

Enfin, s'agissant de l'accueil des migrants, elle a fait observer que, « face à des enjeux humanitaires fondamentaux », elle avait « du mal à comprendre les arguments refusant la solidarité ».

## **B. COOPÉRATION MILITAIRE, DIPLOMATIQUE ET SÉCURITAIRE**

### **1. Le mandat pour une participation allemande à la coalition internationale militaire en Syrie**

#### *a. Enjeux*

La chancelière Merkel a fait part à notre délégation de l'émotion qu'elle a ressentie en déposant une gerbe place de la République, le 25 novembre 2015, avec le Président François Hollande.

Gunther Krichbaum, président de la Commission des affaires de l'Union européenne du Bundestag, s'était quant à lui déplacé à Paris immédiatement après les attentats du 13 novembre pour saluer la mémoire des victimes et manifester la solidarité des parlementaires allemands vis-à-vis de la nation française. Votre Présidente l'en a remercié à plusieurs reprises au cours de la journée.

De fait, à l'heure où la France est en première ligne contre un terrorisme d'un nouveau type et où des dispositifs inédits doivent être mis en œuvre pour le contrecarrer, cette solidarité, qui fut à la base de la construction européenne et ne s'est jamais démentie à chaque étape du processus d'intégration de notre continent, est précieuse. À cet égard, les membres de nos deux commissions ont un rôle spécifique à jouer à l'échelon parlementaire et ils l'assument avec détermination et efficacité.

Cette mission au Bundestag est intervenue le jour même où nos collègues allemands examinaient en séance publique, en première lecture, le projet de mandat aux forces armées allemandes en vue d'un soutien militaire à la France sur plusieurs théâtres d'opérations, notamment en Syrie, dans le cadre de la coalition internationale en cours de constitution.

Notre délégation a été solennellement saluée par le Président du Bundestag, M. Norbert Lammert. Lui-même ainsi que les ministres des affaires étrangères et de la défense puis l'ensemble des orateurs des *Fraktionen* se sont inclinés devant la mémoire des victimes des attentats du 13 novembre, qualifiés d'« actes barbares », et se sont chaleureusement adressés à notre délégation pour assurer la France de leur soutien.

Les deux ministres, M. Frank-Walter Steinmeier et M<sup>me</sup> Ursula Von der Leyen, ont défendu avec fougue deux idées :

– *primo*, les frappes militaires contre Daech constituent une riposte proportionnée indispensable afin d'enrayer ses succès militaires et ainsi de réduire son aire d'influence territoriale en Syrie et en Irak, voire en Libye, et de priver de leur base logistique les terroristes susceptibles de commettre leurs exactions en Europe ;

– *secundo*, cela ne saurait évidemment suffire pour trouver une solution à la montée du radicalisme islamique et du djihadisme, qui passe par la stabilisation politique du grand Proche-Orient, c'est-à-dire par la poursuite des démarches diplomatiques comme le processus de Vienne, ainsi que par l'adoption de mesures d'ordre économique et social.

### ***b. Débat***

Les intervenants conservateurs de la CDU/CSU et sociaux-démocrates du SPD, les partis de la coalition majoritaire, ont abondé dans ce sens. Plusieurs d'entre eux ont souligné que les attaques terroristes n'ont pas seulement frappé la

France mais également les valeurs européennes, la jeunesse européenne et par conséquent l'Allemagne.

Les seules voix discordantes sont venues des deux groupes minoritaires.

Les *Grünen*, sans s'opposer par principe au mandat – qui répond selon eux à une préoccupation légitime –, ont exprimé des doutes quant à « la stratégie globale du gouvernement allemand », à la clarté des objectifs d'une coalition anti-Daech hétéroclite et au sérieux de l'évaluation par le gouvernement allemand des conséquences de son intervention militaire.

Quant aux députés de Die Linke, principal groupe d'opposition, ils ont radicalement réprouvé toute intervention militaire, qu'ils qualifient d'« aventure ». Ils s'apprentent du reste à déposer un recours devant le Tribunal constitutionnel fédéral de Karlsruhe, au motif d'une prétendue insuffisance de base juridique.

Le droit constitutionnel allemand impose certes que toute intervention militaire s'inscrive dans un « système de sécurité et de défense collective » fondé sur des actes juridiques internationaux. Cependant, en l'espèce, la combinaison de deux textes rend difficilement contestable la légitimité d'une réaction militaire :

– la résolution 2249 du Conseil de sécurité des Nations unies, adoptée à l'unanimité de ses quinze membres le 20 novembre 2015, exhorte les États qui le peuvent à « prendre toutes les mesures nécessaires, [à] redoubler d'efforts et [à] coordonner leur action en vue de prévenir et de mettre un terme aux actes de terrorisme commis en particulier par [...] Daech » ;

– l'article 51 de la charte des Nations unies, qui reconnaît à chacun de ses membres « le droit naturel de légitime défense [...] dans le cas où [il] est l'objet d'une agression armée ».

En outre, la France a émis une requête très claire vis-à-vis des vingt-sept autres États membres de l'Union européenne, en sollicitant « aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir », en vertu de l'article 42, paragraphe 7, du traité sur l'Union européenne.

### ***c. Modalités***

La deuxième lecture et le vote sont intervenus dès vendredi dernier, quarante-huit heures après la séance à laquelle nous avons assisté.

Le mandat, adopté par 445 voix pour, 146 voix contre et 7 abstentions, contient le train de mesures suivantes pour la Syrie :

- déploiement de six avions Tornado de reconnaissance ;
- déploiement d'un avion de ravitaillement en vol ;

- participation d’une frégate allemande à la protection du groupe aéronaval français ;

- contribution du réseau satellitaire radar allemand au système de surveillance des forces française.

Au total, 1 200 militaires allemands pourront être mobilisés sur le théâtre syrien, à l’exclusion de toute troupe au sol. Le mandat ne prévoit pas non plus l’intervention de bombardiers ou de chasseurs.

Par ailleurs, la Bundeswehr renforcera sa participation à deux missions internationales, avec :

- 650 hommes supplémentaires pour la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) ;

- 100 à 150 hommes supplémentaires en soutien aux Peshmergas kurdes au nord de l’Irak.

Cette implication substantielle devrait coûter 134 millions d’euros à l’Allemagne en 2016 et l’engager pour une dizaine d’années. Le peuple allemand étant réticent aux interventions militaires extérieures, un tel mandat constitue un acte politique fort.

## **2. Et après, quelle organisation sécuritaire ?**

Au cours de la journée, d’autres questions sont venues en débat, pour la plupart suscitées par nos collègues de la délégation française, qui travaillent depuis longtemps sur les dossiers relatifs aux affaires intérieures de l’Union européenne :

- sécurisation des frontières extérieures et libre-circulation dans l’espace Schengen ;

- élargissement du mandat de FRONTEX ;

- insuffisance des *hotspots* ;

- données passagers PNR ;

- lutte contre le trafic d’armes de guerre ;

- lutte contre le financement du terrorisme ;

- harmonisation des règles d’asile et création d’un office européen de protection des réfugiés ;

- relocalisation des réfugiés.

### 3. Quelles priorités diplomatiques ?

La chancelière, qui fêtait, le jour de notre visite, le 25<sup>e</sup> anniversaire de sa première élection au Bundestag, s'est montrée très directe, en prenant des positions parfois iconoclastes sur de grands sujets ayant trait à la diplomatie allemande et européenne.

Elle a estimé que l'Union européenne doit se préparer à relever de multiples défis au XXI<sup>e</sup> siècle et que ses épreuves actuelles constituent « de bons tests de résilience, qu'elle doit s'efforcer de réussir ».

Elle a pris le contre-pied de l'idée reçue selon laquelle l'Allemagne serait focalisée sur le Partenariat oriental et la France sur l'Union pour la Méditerranée (UpM), en rappelant que, dès la création de cette dernière, en 2008, elle a refusé que son pays en soit exclu, comme le proposait le Président Nicolas Sarkozy.

Elle a plaidé en faveur du maintien des discussions en format Weimar, quand bien même le nouveau gouvernement polonais, tout juste élu, a décidé de ne plus faire hisser le drapeau européen sur et dans les bâtiments publics.

Elle a appelé l'ensemble des nouveaux États membres d'Europe de l'Est, bénéficiaires nets, à consentir réellement à « renoncer à une partie de leur souveraineté nationale pour contribuer à la recherche de solutions aux diverses crises que traverse l'Union européenne ».

Elle a regretté que la signature du traité de Lisbonne ait été accompagnée de l'engagement qu'il ne « serait pas renégocié par la génération politique en place ». Selon elle, il faudra en rediscuter, « afin que l'Union européenne sorte de la logique intergouvernementale ».

Elle a affirmé que l'Allemagne ne ménagerait aucun effort pour parvenir à ce que les Britanniques ne quittent pas l'Union européenne et qu'elle abordait la discussion « dans un état d'ouverture aux compromis ».

Elle a jugé que l'accord signé entre l'Union européenne et la Turquie le 29 novembre 2015 est gagnant-gagnant et que la Turquie est un partenaire incontournable, malgré les désaccords relatifs au comportement à adopter face à Daech, à la liberté de la presse ou encore aux droits des Kurdes.

Elle a donné en exemple les efforts diplomatiques entrepris, d'une part, avec la Russie à propos de l'Ukraine en format « Normandie » et, d'autre part, avec l'Iran afin de mettre un terme à son programme nucléaire militaire.

Enfin, elle a assuré malicieusement qu'elle ne s'opposerait pas à ce que les dépenses de sécurité soient extraites du calcul du déficit budgétaire requis par le pacte de stabilité, mais qu'elle n'interfererait pas dans la décision de la Commission européenne...

\*

\* \*