

Un petit pays à la tête de l'Europe : retour sur la présidence maltaise de l'Union européenne

Par Patricia POULIQUEN

Conseiller économique à la direction générale du Trésor

Situé entre la Sicile et la Libye, Malte, archipel de 435 000 habitants et au PIB de 10 milliards d'euros, a intégré l'Union européenne en 2004. Cette île mérite largement mieux que l'image véhiculée par quelques-uns d'un paradis fiscal ou d'un terrain de jeux pour certains éléments troubles qui n'hésitent pas à recourir à la violence pour faire taire des journalistes.

Cet État membre de l'Union européenne a exercé pour la première fois la présidence du Conseil au premier semestre 2017 et a su trancher lorsque cela a été nécessaire et marquer ses priorités. Il a rempli avec efficacité ce rôle difficile d'arriver à concilier les positions en réunions préparatoires d'experts et de diplomates, puis au niveau politique, lors de Conseils des ministres ou de réunions des chefs d'États et de gouvernements européens. Malte a toujours privilégié une approche pragmatique, n'ayant jamais caché une certaine réticence face à des propositions d'intégration renforcée au sein de la zone euro et/ou de nature institutionnelle. La petite taille de ce pays explique aussi son souhait récurrent de voir s'instaurer un principe de proportionnalité dans l'application quotidienne des règles communautaires.

Avec l'inévitable subjectivité inhérente à tout résumé, nous détaillerons dans cet article les principales avancées obtenues par Malte sur des dossiers relatifs à la politique de voisinage, aux flux migratoires et à la lutte contre l'immigration illégale, à la sécurité des citoyens, aux contrôles aux frontières et à la lutte contre le terrorisme, aux services économiques et financiers (et le projet (en cours) d'instauration d'une Union des marchés de capitaux), aux services maritimes, au marché intérieur et aux accords avec des pays tiers, et, enfin, à l'efficacité et à la sécurité énergétiques.

Malte a intégré l'Union européenne en 2004 et a exercé pour la première fois la présidence du Conseil au premier semestre 2017, année qui correspondait par ailleurs au soixantième anniversaire du Traité originel. Ancienne base navale britannique devenue indépendante en 1964, le pays a bâti son économie sur des investissements étrangers (industrie des composants électroniques, matières plastiques, médicaments génériques, notamment), des services touristiques, maritimes et, plus récemment, financiers, ainsi que sur le secteur de l'aéronautique, sur le secteur des jeux et des paris (notamment en ligne, ce qui est parfois source de tensions, voire de préoccupations⁽¹⁾) et sur une industrie de tournage de films et de séries en forte expansion. Situé entre la Sicile et la Libye, cet archipel de 435 000 habitants et au PIB de 10 milliards d'euros a été confronté, en première ligne, à la crise migratoire. Nombre de ses efforts diplomatiques concernent, encore et toujours, le pour-

tour méditerranéen, question sur laquelle les autorités maltaises interviennent souvent en appui aux efforts de notre propre diplomatie. Tout comme ses dirigeants, son opinion publique reste largement europhile (avec environ 2/3 des sondés traditionnellement favorables à l'UE) et libre-échangiste. Le référendum britannique en faveur du Brexit y a été accueilli avec d'autant plus de consternation que le Royaume-Uni devait succéder à Malte pour assurer la présidence tournante du Conseil des ministres de l'UE. Ses choix de stratégie économique ont pour l'heure incontestablement réussi au pays, lequel a bénéficié depuis

(1) L'assassinat, en octobre 2017, de la journaliste d'investigation, Daphné Caruana Galizia, qui était par ailleurs très critique, notamment à l'encontre d'une partie de la classe politique maltaise, pourrait s'inscrire dans ce contexte ou dans celui de la dénonciation de différents trafics de contrebande, notamment d'hydrocarbures.

une quinzaine d'années d'une forte croissance (6,7 % en 2016 et une prévision de 4 % pour 2017), avec un taux de chômage se situant autour de 4 %. Malte a également réussi à faire passer sa dette en dessous de la barre des 60 % du Pacte de stabilité et de croissance.

Même si Malte pouvait compter sur un vice-Premier ministre et sur un secrétaire d'État dédiés aux Affaires européennes, le pays, du fait de sa faible population, ne disposait pas d'une administration suffisamment rodée pour traiter l'ensemble des dossiers débattus dans les nombreux Conseils des ministres. Il n'a que peu renforcé sa propre structure administrative et a rarement fait appel à des experts externes. L'ENA française avait cependant formé au préalable environ 300 cadres du service public maltais aux affaires européennes. Le poids de cette première présidence a donc reposé sur un petit nombre de fonctionnaires maltais et sur les diplomates de ce pays en poste à Bruxelles.

Malte a privilégié une approche qu'il qualifie de pragmatique et n'a jamais caché une certaine réticence face à des propositions d'intégration renforcée au sein de la zone euro et/ou de nature institutionnelle. Ses autorités restent avant tout attachées à une consolidation de l'existant et à la poursuite des efforts en matière de consolidation du marché intérieur et de mise en place d'une Union des marchés de capitaux. La petite taille du pays explique aussi pour partie ses rappels réguliers de la nécessité d'une plus grande prise en compte du principe de proportionnalité dans l'application quotidienne des règles communautaires.

Cet État membre a rempli son rôle avec efficacité permettant la clôture de plusieurs dossiers en suspens, et ce, malgré la tenue surprise d'élections législatives anticipées pendant sa présidence (au début du mois de juin 2017), élections remportées par le même gouvernement travailliste qui avait accédé au pouvoir en 2013.

Malte avait initialement relevé, entre autres, les priorités suivantes :

- la politique de voisinage et la lutte contre l'immigration illégale,
- la sécurité des citoyens et la lutte contre le terrorisme,
- la politique de cohésion,
- l'approfondissement du marché intérieur, la poursuite de l'Union économique et monétaire et la conclusion de nouveaux accords de politique commerciale,
- le secteur maritime,
- l'inclusion sociale, la lutte contre les inégalités de genre et le chômage des jeunes.

Toutefois, chaque présidence tournante hérite des discussions en cours au sein des groupes de travail spécialisés. L'un de ses rôles majeurs est d'évaluer leur degré de maturité avant d'en débattre au COREPER (le Comité des représentants permanents, au niveau des ambassadeurs) et de les faire avaliser en Conseil des ministres, le cas échéant après d'ultimes échanges. Les décisions adoptées en Conseil nécessitent souvent, en fonction des sujets, une poursuite des échanges avec le Parlement européen (dans le cadre d'un trilogue). Chaque État doit ainsi

composer avec les vues des autres États membres, avec celles des groupes politiques représentés au Parlement et, bien évidemment, avec l'actualité, laquelle bouscule régulièrement les ordonnancements initiaux. C'est l'ensemble de ce travail d'analyse et de négociations, d'appréciation du degré de rapprochement entre les positions des États membres et des élus parlementaires qui permet ou non de clore les thèmes en cours de discussion, dont l'importance n'est pas nécessairement proportionnelle au degré de la connaissance qu'en a le grand public.

Parmi les principaux dossiers traités sous présidence maltaise – avec l'inévitable subjectivité inhérente à tout résumé – l'on peut mettre en exergue plusieurs domaines que nous détaillerons *infra*. Les résultats obtenus par la présidence maltaise représentent dans certains cas une avancée remarquable (secteur maritime, politique commerciale vis-à-vis de pays tiers). Dans d'autres domaines, les accords obtenus ou l'entrée en vigueur des décisions prises s'inscrivaient plus naturellement dans la continuité de travaux en cours ou quasi achevés, mais dont la clôture butait sur un dernier obstacle (à l'exemple des « frais de *roaming* » pour les appels téléphoniques transfrontaliers), dont le franchissement a nécessité de réelles capacités d'entregent. Enfin, pour certains dossiers, la conclusion d'une orientation générale acceptée par tous représentait en soi une victoire non négligeable (en matière d'efficacité énergétique, de contrôles aux frontières).

La politique de voisinage, les flux migratoires et la lutte contre l'immigration illégale

La situation de crise migratoire en Méditerranée centrale (avec des arrivées massives d'immigrants en Italie) s'est poursuivie tout au long de la présidence maltaise. Une conférence tenue à La Valette, en 2015, avait déjà permis de réunir des délégations d'États africains et européens, ainsi que des organisations internationales afin de jeter les bases d'une coopération entre les pays d'origine et les pays de transit d'une partie des flux migratoires constatés. Les chefs d'États et de gouvernements de l'UE réunis à La Valette, en février 2017, ont réaffirmé leur volonté d'apporter des solutions opérationnelles en renforçant aussi bien des actions déjà engagées en Libye (soutien au gouvernement d'entente nationale, démantèlement de réseaux de passeurs, renforcement des capacités des garde-côtes libyens) qu'une coopération menée en amont avec les pays d'origine des immigrants impliquant le maintien d'un ensemble de soutiens financiers d'urgence comme de plus long terme.

Très conscient et actif sur ces dossiers, Malte continue régulièrement, dans un contexte plus restreint, de se préoccuper de sa politique de voisinage, qui est une des pierres angulaires de sa diplomatie, tout comme l'est sa coopération avec les pays du Moyen-Orient.



Photo © Antonio Calanni/AP-SIPA

Chefs d'États et de gouvernements européens et africains participant à la cérémonie d'ouverture du Sommet sur les migrations au palais L'Auberge de Castille, à La Vallette (Malte), 11 novembre 2015.

« Une conférence tenue à La Valette, en 2015, avait déjà permis de réunir des délégations d'États africains et européens, ainsi que des organisations internationales afin de jeter les bases d'une coopération entre les pays d'origine et les pays de transit d'une partie des flux migratoires constatés. »

La sécurité des citoyens, les contrôles aux frontières et la lutte contre le terrorisme

Bien que ces dossiers revêtent une importance croissante, les divergences d'opinions entre États membres sur ces sujets éminemment politiques compliquent l'obtention d'avancées concrètes.

Le Conseil européen de juin 2017 a consacré une partie de ses travaux aux sujets de la sécurité intérieure et de la défense. Il a confirmé les échanges d'informations sur des individus identifiés comme radicalisés et l'amélioration de l'interopérabilité des bases de données entre États membres, mais il a également conclu qu'il revenait aux entreprises du secteur de l'Internet de mettre au point des technologies et des outils permettant d'améliorer la détection automatique, puis la suppression de contenus incitant à commettre des actes terroristes.

L'UE souhaite aussi mettre en œuvre un ensemble de systèmes d'instruments de surveillance des mouvements à ses frontières dans le but de rendre celles-ci plus étanches. Plusieurs de ces dossiers ont connu une avancée notable sous la présidence maltaise. Ainsi, a pu être adoptée une modification du Code frontières Schengen, qui a introduit – sauf dérogation dûment justifiée par les États membres – une obligation de contrôle systématique aux frontières extérieures de l'UE, à l'entrée comme à la sortie, pour tous les voyageurs. La présidence maltaise, en dépit d'un contexte de négociations très difficiles, est également parvenue à finaliser une orientation générale du Conseil sur un système d'entrées et de sorties (SES), qui permettra, à terme, de retracer les flux des déplacements des voyageurs. Enfin, le principe d'un système d'information et d'autorisation préalable des voyages vers l'UE (ETIAS) pour l'ensemble des ressortissants de pays tiers a lui aussi été acté. Ce dossier n'est cependant pas encore clos, du fait notamment de la nécessité de le soumettre au vote du Parlement.

La présidence maltaise a réussi à concilier les positions des États sur une définition des actes terroristes. La lutte contre le terrorisme fait appel à une panoplie variée d'instruments, dont les contrôles aux frontières, la lutte contre le trafic d'armes, la lutte contre le financement du terrorisme, la coopération judiciaire et la lutte contre l'apologie du terrorisme.

Il convient de préciser que si la criminalité et le blanchiment des capitaux sont souvent liés entre eux, le financement du terrorisme peut, quant à lui, passer par des circuits des plus divers. La lutte contre le blanchiment des capitaux est abordée *infra*, dans le point consacré aux services économiques et financiers.

Le conseil « Justice et affaires intérieures » tenu sous présidence maltaise a permis de faire adopter une directive de rapprochement des législations des États membres en matière d'infractions pénales et de seuils minimaux des peines.

Le secteur maritime

Après de nombreuses années de difficiles négociations, l'accord conclu sur les flottes de pêche des pays tiers opérant dans les eaux territoriales européennes représente un résultat diplomatique important de la présidence maltaise, et ce d'autant plus que pour nombre d'observateurs, la solution était loin d'être acquise. De même, la conclusion d'un accord technique sur la législation en matière de prises de pêche – un sujet très pointu – mérite d'être saluée. L'acceptation de modes communs de calcul visant à la préservation des ressources halieutiques par grande région de pêche représente elle aussi une avancée indéniable. Au demeurant, les enjeux étaient loin d'être négligeables pour l'île de Malte elle-même (pour information, les produits de la pêche représentent le quatrième grand poste des exportations maltaises. À noter que le Commissaire maltais au sein de la Commission européenne est en charge de l'environnement, des affaires maritimes et de la pêche).

Les services économiques et financiers et l'Union des marchés de capitaux

Tout comme la Commission et nombre d'États membres, le gouvernement maltais attachait une grande importance à l'instauration, au niveau communautaire, de règles communes pour développer de nouvelles formes de financement, notamment pour pallier les difficultés rencontrées par les PME. L'examen de cet aspect très pratique de l'Union des marchés de capitaux (en cours de discussion au sein de groupes d'experts) a débouché sur des règles permettant une mise en place transparente et acceptée (en termes de titrisation) d'un accord sur les fonds européens de *venture capital* et sur les fonds d'entrepreneuriat social.

Dans le cadre de la poursuite des travaux sur l'Union bancaire, diverses dispositions ont également pu être adoptées, comme la hiérarchie des créanciers bancaires et l'étalement de l'application de normes comptables internationales aux sociétés d'assurance.

La lutte contre le blanchiment des capitaux fait l'objet depuis de longues années de travaux, notamment la préparation d'une cinquième directive, laquelle a été l'objet de nombreux amendements, en raison du contexte de lutte non seulement contre l'évasion fiscale, mais aussi contre le financement du terrorisme. Parmi les principaux sujets sur lesquels un accord s'est dessiné au sein du Conseil, l'on relèvera la confirmation du principe de la création dans chaque État membre de fichiers centraux nationaux des comptes bancaires, des registres largement ouverts précisant non seulement les bénéficiaires effectifs au sein des personnes morales (y compris – élément important – au sein des trusts), avec interconnexion de ces registres au niveau européen, le renforcement des pouvoirs des cellules dites de renseignement financier (Tracfin, en France) et un encadrement plus strict de la monnaie électronique

et des monnaies virtuelles. Un accord avec le Parlement européen reste toutefois nécessaire. Si le principe de la création de ces registres centraux interconnectés entre les différents États a été accepté, des différences d'appréciation subsistent : elles se focalisent notamment sur l'accès aux tiers publics, sous réserve de la preuve d'un intérêt légitime, en fonction des types d'entités (les trusts professionnels étant, par exemple, distingués des trusts de nature patrimoniale et successorale). Enfin, l'étendue des demandes d'informations concernant des personnes politiquement exposées en fonction de leur lieu de résidence (notamment au sein de l'UE, ou en dehors de l'UE) reste un sujet de division encore non résolu.

Le marché intérieur et les accords avec les pays tiers

Un accord sur la fin des frais d'itinérance en matière de téléphonie

L'accord – très attendu du grand public – sur la fin des frais d'itinérance (*roaming*) en matière de téléphonie, dont le principe était certes déjà entériné, a été conclu sous présidence maltaise, laquelle a réussi à dégager la voie menant à un accord sur les prix de gros payables entre les différents opérateurs nationaux concernés, sujet particulièrement délicat sur lequel butait la clôture des négociations.

La politique commerciale communautaire vis-à-vis des pays tiers

En la matière, la présidence maltaise s'est montrée extrêmement efficace, tout d'abord dans les négociations avec le Parlement européen sur un accord de principe portant sur la remise en cause d'une limitation du niveau des droits *antidumping* (le trilogue avec le Parlement européen sur ce sujet est en cours de finalisation). Mais c'est surtout en ce qui concerne la détermination d'une nouvelle méthode de calcul de ces droits que la présidence maltaise s'est montrée particulièrement pugnace. Elle a en effet réussi dans un délai record de 4 mois à lancer la discussion entre des États membres, dont les positions apparaissaient souvent divergentes en matière de défense commerciale, pour aboutir, début mai 2017, à un accord, obtenu qui plus est à l'unanimité. Ce tour de force dans un domaine éminemment technique a d'ailleurs été salué par le Conseil.

Efficacité et sécurité énergétiques

Dans le paquet législatif proposé par la Commission, Malte a choisi de concentrer ses efforts sur l'efficacité énergétique. Il a ainsi permis l'adoption définitive d'un

texte commun sur les règles d'étiquetage des appareils électroménagers en matière d'efficacité énergétique, d'une orientation générale du Conseil sur la directive Efficacité énergétique et d'une autre sur l'efficacité énergétique des bâtiments.

En outre, la présidence maltaise a permis d'aboutir à un accord sur les règles de sécurité en matière d'approvisionnement gazier, avec des critères communs quant aux calculs et aux seuils d'urgence face aux ruptures potentielles d'approvisionnement et des mécanismes d'activation de la solidarité entre États membres afin d'effectuer, si nécessaire, des transferts pour pallier ces ruptures d'approvisionnement.

Politique sociale

La signature par les États membres de l'UE de la Convention d'Istanbul contre les violences faites aux femmes doit, elle aussi, beaucoup aux efforts de la présidence maltaise.

Conclusion

Le bilan qui vient d'être fait est plus qu'honorable pour le plus petit État membre de l'Union européenne. Le gouvernement maltais a incontestablement su trancher parmi la multitude des dossiers à faire avancer, ne pouvant s'appuyer, pour ce faire, que sur un effectif en nombre très limité se composant du personnel des ministères concernés de La Valette et de diplomates en poste à Bruxelles, au sein de la représentation permanente maltaise, des personnels sollicités en continu. Ce pays a largement rempli sa feuille de route. La séance de présentation formelle de ce bilan par le Premier ministre maltais devant le Parlement de l'Union s'est cependant déroulée devant un parterre quelque peu clairsemé, au grand dam, d'ailleurs, du Président de la Commission, lequel a clairement fait part de son mécontentement sur ce point. Une partie des élus avait en effet choisi de manifester ainsi leur mauvaise humeur mais pour des raisons autres liées notamment à des éléments de la politique interne de l'île de Malte (en matière de choix fiscaux et de gouvernance, notamment) et à des relations tendues avec certaines des commissions parlementaires. Mais les avancées mentionnées dans le résumé qui précède suffisent à démontrer la capacité de cet État à relever les défis, une capacité que les habitants de cet archipel ont régulièrement démontré tout au long de leur riche histoire.

Cette petite île mérite largement mieux que l'image véhiculée par quelques-uns d'un paradis fiscal ou d'un terrain de jeux pour certains éléments troubles qui n'hésitent pas à recourir à la violence pour faire taire des journalistes...