

N° 325

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 février 2018

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des affaires européennes (1) sur le suivi des résolutions européennes, des avis motivés et des avis politiques adoptés durant la session 2016-2017,

Par M. Jean BIZET,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Bizet, *président* ; MM. Philippe Bonnacarrère, André Gattolin, Mmes Véronique Guillotin, Fabienne Keller, M. Didier Marie, Mme Colette Mélot, MM. Pierre Ouzoulias, Cyril Pellevat, André Reichardt, Simon Sutour, *vice-présidents* ; M. Benoît Huré, Mme Gisèle Jourda, MM. Pierre Médevielle, Jean-François Rapin, *secrétaires* ; MM. Pascal Allizard, Jacques Bigot, Yannick Botrel, Pierre Cuypers, René Danesi, Mme Nicole Duranton, MM. Thierry Foucaud, Christophe-André Frassa, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. Daniel Gremillet, Mme Pascale Gruny, Laurence Harribey, M. Claude Haut, Mmes Christine Herzog, Sophie Joissains, MM. Guy-Dominique Kennel, Claude Kern, Jean-Yves Leconte, Jean-Pierre Leleux, Mme Anne-Catherine Loisier, MM. Franck Menonville, Jean-Marie Mizzon, Georges Patient, Michel Raison, Claude Raynal, Mme Sylvie Robert.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LE SUIVI STATISTIQUE DES RÉSOLUTIONS EUROPÉENNES ET DES AVIS POLITIQUES DU SÉNAT	7
1. <i>Les résolutions européennes</i>	7
2. <i>Les fiches de suivi du SGAE</i>	10
3. <i>Les avis politiques</i>	11
II. L'INFLUENCE POSITIVE DU SÉNAT AU COURS DES NÉGOCIATIONS SUR LES TEXTES EUROPÉENS	15
1. <i>Rappel sur les propositions de résolution européenne</i>	15
2. <i>Les suites données aux résolutions européennes du Sénat</i>	16
a) <i>Le Sénat a été totalement ou très largement suivi dans plus de la moitié des cas</i>	16
b) <i>Le Sénat a été partiellement suivi dans plus du quart des cas</i>	36
c) <i>Le nombre limité de résolutions européennes n'ayant reçu aucune suite</i>	47
III. UN DIALOGUE POLITIQUE AVEC LA COMMISSION EUROPÉENNE DÉSORMAIS BIEN ÉTABLI, QUI RESTE NÉAMOINS PERFECTIBLE	51
IV. LE CONTRÔLE DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ : DES AMÉLIORATIONS QUI RESTENT À PÉRENNISER	65
1. <i>Rappel sur le contrôle de subsidiarité : les avis motivés</i>	65
2. <i>Les avis motivés adoptés par le Sénat</i>	67
EXAMEN EN COMMISSION	79
ANNEXE 1 - Tableau d'ensemble des résolutions européennes du Sénat entre le 1^{er} octobre 2016 et le 30 septembre 2017	83
ANNEXE 2 - Lettre de M. Frans Timmermans, Premier vice-président de la Commission européenne	89
ANNEXE 3 - Audition de Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes, sur le suivi des résolutions européennes du Sénat	91

AVANT-PROPOS

Pour la troisième année consécutive, votre commission des affaires européennes établit un rapport d'information sur le suivi des positions européennes du Sénat adoptées, au titre du présent rapport, entre le 1^{er} octobre 2016 et le 30 septembre 2017.

Savoir ce qu'il advient des résolutions européennes, des avis motivés en matière de respect du principe de subsidiarité et des avis politiques établis dans le cadre du dialogue avec la Commission européenne est non seulement indispensable au titre, plus large, de l'application des lois, à laquelle le Sénat est légitimement et depuis longtemps très attaché – votre rapporteur participe désormais de façon régulière au débat sur le bilan annuel de l'application des lois –, mais aussi essentiel au moment où la construction européenne requiert une refondation politique admise par tous.

Depuis l'année dernière, ce suivi des positions européennes du Sénat est facilité par une forte implication du Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) qui délivre à votre commission une information plus complète sur le devenir des résolutions européennes, y compris celles qui ne portent pas sur des actes législatifs. Sans doute la procédure comporte-t-elle encore des marges de progression, en particulier une transmission plus régulière des fiches de suivi établies par le SGAE. Néanmoins, votre rapporteur tient à saluer la grande qualité de ces informations.

Votre commission a auditionné, le 7 février dernier, Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes, sur le suivi des résolutions européennes du Sénat. Cette audition comportait deux parties : une première portant sur l'état d'avancement et l'actualité de quatre dossiers (la phase I de l'approfondissement de l'Union économique et monétaire, la politique commerciale assurant la défense des intérêts économiques de l'Union européenne, les paquets « énergie » et « énergie propre » et l'avenir de la PAC à l'horizon 2020) et une seconde partie, sous la forme d'un débat interactif, permettant à la ministre de répondre aux questions des rapporteurs de la commission des affaires européennes sur des résolutions qu'ils avaient présentées sur des sujets présélectionnés (le premier bilan et les perspectives du plan d'investissement pour l'Europe, l'étiquetage et le gaspillage alimentaires, les perturbateurs endocriniens et la réforme européenne du droit d'auteur)¹.

¹ Le compte rendu de cette audition est annexé au présent rapport.

Cet exercice constitue désormais un moment incontournable du contrôle parlementaire de l'action gouvernementale en matière européenne.

Par ailleurs, votre rapporteur ne peut qu'encourager la Commission européenne à continuer de répondre avec une plus grande rapidité aux avis politiques que lui adresse votre commission des affaires européennes au titre du dialogue politique. Dans une lettre du 28 avril 2017¹, M. Frans Timmermans, Premier vice-président de la Commission, note que « *la contribution active du Sénat [au] dialogue [politique] reçoit ainsi une traduction concrète dans de nombreux dossiers* ».

Votre rapporteur se félicite des réponses de la Commission globalement bien argumentées qui assurent la qualité de ce dialogue et l'invite à les améliorer encore, en particulier en accordant une grande attention à l'ensemble des avis politiques. Il prend note de l'engagement du Président Timmermans qui indique que la Commission est « *bien entendu prête, si le Sénat le lui demande, à fournir des précisions complémentaires sur l'un ou l'autre dossier spécifique* ». De même, il appelle la Commission à répondre aux avis motivés du Sénat en matière de respect du principe de subsidiarité en tenant compte, dans la mesure du possible, des évolutions les plus récentes que connaissent les propositions législatives concernées, tant il apparaît que les négociations au Conseil mettent souvent en évidence le bien-fondé des positions sénatoriales.

¹ Cette lettre est annexée au présent rapport.

I. LE SUIVI STATISTIQUE DES RÉOLUTIONS EUROPÉENNES ET DES AVIS POLITIQUES DU SÉNAT

Les développements qui suivent présentent, d'un point de vue statistique et procédural, les suites données à la fois aux résolutions européennes adoptées par le Sénat et aux avis politiques émis par sa commission des affaires européennes, **entre le 1^{er} octobre 2016 et le 30 septembre 2017**¹.

1. Les résolutions européennes

Du 1^{er} octobre 2016 au 30 septembre 2017, le Sénat a adopté **18 résolutions européennes**, soit le même nombre que sur la même période l'année dernière (et 12 au cours de la même période 2014-2015), alors que la séance publique a été suspendue pendant quatre mois en raison des élections présidentielles puis législatives :

Texte	Rapporteur(s) de la commission des affaires européennes
Accord commercial relatif à la banane	Mme Gisèle Jourda
Fourniture de services de médias audiovisuels	M. André Gattolin et Mme Colette Mélot
Phase I de l'approfondissement de l'Union économique et monétaire	Mme Fabienne Keller et M. François Marc
Premier bilan et perspectives du plan d'investissement pour l'Europe	MM. Jean-Paul Émorine et Didier Marie
ACCIS	<i>Saisine directe de la commission des finances</i>
Réforme d'Europol et coopération policière européenne	M. Michel Delebarre et Mme Joëlle Garriaud-Maylam
Politique commerciale assurant la défense des intérêts économiques de l'Union européenne	MM. Philippe Bonnecarrère et Daniel Raoul
Étiquetage et gaspillage alimentaires	Mmes Pascale Gruny et Patricia Schillinger

¹ L'ensemble de ces informations sont présentées de façon synthétique dans le tableau annexé au présent rapport.

Texte	Rapporteur(s) de la commission des affaires européennes
Perturbateurs endocriniens	Mme Patricia Schillinger et M. Alain Vasselle
Réforme européenne du droit d'auteur	Mme Colette Mélot et M. Richard Yung
Programme de travail de la Commission européenne pour 2017	MM. Jean Bizet et Simon Sutour
Paquet connectivité	MM. Pascal Allizard et Daniel Raoul
Simplification du droit européen	MM. Jean Bizet, Pascal Allizard, Philippe Bonnacarrère, Michel Delebarre, Jean-Paul Émorine, Claude Kern, Didier Marie, Daniel Raoul et Simon Sutour
Paquet énergie propre	MM. Jean Bizet et Michel Delebarre
Limitation de l'utilisation des produits phytosanitaires dans l'Union européenne	Mmes Pascale Gruny et Patricia Schillinger
Mesures conservatoires pour la mise en œuvre des règles de concurrence	M. Philippe Bonnacarrère
Paquet énergie	MM. Jean Bizet et Michel Delebarre
Avenir de la PAC à l'horizon 2020	Mme Pascale Gruny et MM. Daniel Gremillet, Claude Haut et Franck Montaugé (<i>dans le cadre d'un groupe de travail commun aux commissions des affaires européennes et des affaires économiques</i>)

Sur ces 18 textes :

- 13 sont issus d'une proposition de résolution de la commission des affaires européennes (fourniture de services de médias audiovisuels, phase I de l'approfondissement de l'Union économique et monétaire, premier bilan et perspectives du plan d'investissement pour l'Europe, réforme d'Europol et coopération policière européenne, politique commerciale assurant la défense des intérêts économiques de l'Union européenne, étiquetage et gaspillage alimentaires, perturbateurs endocriniens, réforme européenne du droit d'auteur, programme de travail de la Commission européenne pour 2017, paquet connectivité, simplification

du droit européen, paquet énergie propre et paquet énergie) et **4 trouvent leur origine dans l'initiative d'un ou plusieurs sénateurs** (accord commercial relatif à la banane, ACCIS, limitation de l'utilisation des produits phytosanitaires dans l'Union européenne et mesures conservatoires pour la mise en œuvre des règles de concurrence), **tandis qu'une a été déposée par plusieurs de nos collègues membres d'un groupe de travail commun à la commission des affaires européennes et à celle des affaires économiques** (avenir de la PAC à l'horizon 2020) ;

- **10 ont donné lieu à un rapport d'information de la commission des affaires européennes** (accord commercial relatif à la banane, phase I de l'approfondissement de l'Union économique et monétaire, étiquetage et gaspillage alimentaires, perturbateurs endocriniens, programme de travail de la Commission européenne pour 2017, paquet connectivité, simplification du droit européen, limitation de l'utilisation des produits phytosanitaires dans l'Union européenne, mesures conservatoires pour la mise en œuvre des règles de concurrence et avenir de la PAC à l'horizon 2020) et **7 à un rapport d'une commission législative** (accord commercial relatif à la banane, au nom de la commission des affaires économiques, fourniture de services de médias audiovisuels, au nom de la commission de la culture, phase I de l'approfondissement de l'Union économique et monétaire, au nom de la commission des finances, premier bilan et perspectives du plan d'investissement pour l'Europe, au nom de la commission des finances, ACCIS, au nom de la commission des finances, réforme européenne du droit d'auteur, au nom de la commission de la culture, et paquet énergie propre, au nom de la commission des affaires économiques) ;

- **14 ont également fait l'objet d'un avis politique** que la commission des affaires européennes a adressé à la Commission européenne dans le cadre du dialogue politique (fourniture de services de médias audiovisuels, phase I de l'approfondissement de l'Union économique et monétaire, premier bilan et perspectives du plan d'investissement pour l'Europe, réforme d'Europol et coopération policière européenne, politique commerciale assurant la défense des intérêts économiques de l'Union européenne, étiquetage et gaspillage alimentaires, perturbateurs endocriniens, réforme européenne du droit d'auteur, programme de travail de la Commission européenne pour 2017, paquet connectivité, simplification du droit européen, paquet énergie propre, paquet énergie et avenir de la PAC à l'horizon 2020) ;

- **1 a donné lieu à un débat en séance publique** (accord commercial relatif à la banane, le 22 novembre 2016).

Ces chiffres illustrent l'**origine variée du traitement des questions européennes au Sénat** qui s'adresse tant au Gouvernement grâce aux résolutions qu'à la Commission européenne avec les avis politiques, et qui sont **débatues, non seulement au sein de la commission des affaires**

européennes, mais aussi dans les commissions législatives, voire en séance publique.

2. Les fiches de suivi du SGAE

De manière à formaliser le suivi des positions exprimées par le Sénat, le SGAE établit une « **fiche de suivi de résolution** » qu'il adresse à la **commission des affaires européennes**.

Ainsi le SGAE a-t-il transmis cinq fiches en 2013, treize fiches en 2014, deux fiches en 2015, 18 fiches en 2016 et **14 fiches pour la période couverte par le présent rapport**.

Ces 14 fiches de suivi ont concerné les résolutions européennes suivantes :

- dix fiches de suivi ont été transmises le 15 janvier 2018, sur : la résolution n° 26 du 22 novembre 2016 sur l'accord commercial relatif à la banane ; la résolution n° 35 du 9 décembre 2016 sur la fourniture de services de médias audiovisuels ; la résolution n° 62 du 21 janvier 2017 sur l'étiquetage et le gaspillage alimentaires ; la résolution n° 63 du 24 janvier 2017 sur la réforme d'Europol et la coopération policière européenne ; la résolution n° 82 du 12 février 2017 sur la réforme européenne du droit d'auteur ; la résolution n° 97 du 17 février 2017 sur les perturbateurs endocriniens ; la résolution n° 106 du 17 mars 2017 sur la simplification du droit européen ; les résolutions n° 101 du 28 février 2017 sur le paquet énergie propre et n° 129 du 8 septembre 2017 sur le paquet énergie (fiche de suivi commune) ; la résolution n° 110 du 19 mai 2017 sur la limitation de l'utilisation des produits phytosanitaires dans l'Union européenne ; la résolution n° 130 du 8 septembre 2017 sur l'avenir de la PAC à l'horizon 2020 ;

- deux fiches de suivi ont été transmises le 19 janvier 2018, sur : la résolution n° 61 du 21 janvier 2017 sur la politique commerciale assurant la défense des intérêts économiques de l'Union européenne ; la résolution n° 107 du 17 mars 2017 sur le paquet connectivité ;

- deux fiches de suivi ont été transmises le 25 janvier 2018, sur : la résolution n° 42 du 20 décembre 2016 sur le premier bilan et les perspectives du plan d'investissement pour l'Europe ; la résolution n° 43 du 20 décembre 2016 sur la phase I de l'approfondissement de l'Union économique et monétaire.

L'année dernière, votre commission des affaires européennes s'était félicitée de « *la nette amélioration* » qu'avait connue la procédure d'élaboration et de transmission de ces fiches de suivi. Cela tenait à la fois à un élargissement du champ de ces fiches, en y incluant les résolutions ne portant pas sur des actes européens en cours de négociation, obtenu par

vos rapporteurs en dépit de la réticence initiale du SGAE, et de l'envoi de fiches plus régulier, plus seulement une fois l'accord politique intervenu.

Cette année, votre rapporteur observe, pour le regretter, un **ralentissement de ce mouvement d'amélioration de la procédure**. Si les informations obtenues demeurent d'excellente qualité, les fiches de suivi ont été transmises encore trop tardivement et, surtout, **sans lien avec l'avancée des négociations sur un texte européen**. Afin de suivre au mieux les négociations à Bruxelles, il serait sans doute nécessaire que **le SGAE transmette** à votre commission des affaires européennes **des fiches de façon plus régulière tout au long de l'année**, et pas seulement sur demande, quelques semaines avant l'examen du présent rapport. Cette évolution permettrait de nouer avec le Gouvernement un dialogue plus nourri et plus constructif.

Enfin, votre commission est extrêmement satisfaite d'avoir pu entendre Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes, lors d'une audition spécialement consacrée au suivi des résolutions européennes du Sénat, le 7 février dernier. Elle rappelle qu'elle avait initié cet exercice l'année dernière, en auditionnant M. Harlem Désir, alors secrétaire d'État chargé des affaires européennes, sous la forme d'un débat interactif. Elle considère qu'**une telle audition, très instructive, est devenue un rendez-vous incontournable du contrôle de l'action gouvernementale en matière européenne**.

3. Les avis politiques

Durant la période qui s'était ouverte à la suite de la victoire du « non » aux référendums sur le traité instituant une Constitution pour l'Europe en France et aux Pays-Bas, en 2005, le président de la Commission européenne de l'époque, M. José Manuel Barroso, avait pris une initiative en faveur d'un **dialogue direct avec les parlements nationaux** centré sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Toutefois, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le 1^{er} décembre 2009, qui met en place un mécanisme spécifique aux questions de subsidiarité, **le dialogue direct avec la Commission s'est recentré vers les questions concernant le contenu des documents adressés aux parlements nationaux** et a pris, pour cette raison, le nom de « **dialogue politique** ».

La commission des affaires européennes établit des **avis politiques**, en principe dans un **délai de deux mois**, en réaction aux documents qui lui sont adressés par la Commission. Celle-ci doit en principe y **répondre dans les trois mois**.

Du 1^{er} octobre 2016 au 30 septembre 2017, la commission des affaires européennes a adressé à la Commission européenne **21 avis politiques**, contre 18 sur la même période 2015-2016, sur les sujets suivants :

Texte	Rapporteur(s) de la commission des affaires européennes
Protection juridique des variétés végétales	M. Daniel Raoul
Fourniture de services de médias audiovisuels	M. André Gattolin et Mme Colette Mélot
Phase I de l'approfondissement de l'Union économique et monétaire	Mme Fabienne Keller et M. François Marc
Premier bilan et perspectives du plan d'investissement pour l'Europe	MM. Jean-Paul Émorine et Didier Marie
Réforme d'Europol et coopération policière européenne	M. Michel Delebarre et Mme Joëlle Garriaud-Maylam
Politique commerciale assurant la défense des intérêts économiques de l'Union européenne	MM. Philippe Bonnecarrère et Daniel Raoul
Étiquetage et gaspillage alimentaires	Mmes Pascale Gruny et Patricia Schillinger
Révision du financement de l'assistance aux États membres en cas de catastrophe naturelle	MM. Jean Bizet, Pascal Allizard, René Danesi, André Gattolin, Mme Gisèle Jourda et M. Simon Sutour
Perturbateurs endocriniens	Mme Patricia Schillinger et M. Alain Vasselle
Réforme européenne du droit d'auteur	Mme Colette Mélot et M. Richard Yung
Activité de courtage d'assurances et de réassurance	MM. Jean-Paul Émorine et Richard Yung
Organes de régulation européenne des communications électroniques	M. André Gattolin et Mme Colette Mélot
Programme de travail de la Commission européenne pour 2017	MM. Jean Bizet et Simon Sutour
Paquet connectivité	MM. Pascal Allizard et Daniel Raoul

Texte	Rapporteur(s) de la commission des affaires européennes
Simplification du droit européen	MM. Jean Bizet, Pascal Allizard, Philippe Bonnacarrère, Michel Delebarre, Jean-Paul Émorine, Claude Kern, Didier Marie, Daniel Raoul et Simon Sutour
Paquet énergie propre	MM. Jean Bizet et Michel Delebarre
Réglementation prudentielle en matière bancaire	Mme Fabienne Keller et M. Richard Yung
Erasmus des apprentis	Mmes Colette Mélot et Patricia Schillinger
Paquet énergie	MM. Jean Bizet et Michel Delebarre
Avenir de la PAC à l'horizon 2020	Mme Pascale Gruny et MM. Daniel Gremillet, Claude Haut et Franck Montaugé (<i>dans le cadre d'un groupe de travail commun aux commissions des affaires européennes et des affaires économiques</i>)
Volet social du paquet « Europe en mouvement »	M. Jean Bizet

La Commission a apporté une réponse à chacun de ces 21 avis politiques.

Le respect du délai de trois mois dont dispose la Commission pour répondre s'est plutôt détérioré sur la période couverte par le présent rapport, alors que le rapport de l'année précédente avait insisté sur sa nette amélioration. En effet, parmi les 21 réponses reçues, 10 ont été envoyées dans le délai de trois mois (13 sur 18 l'année dernière), dont 4 dans un délai inférieur. Sur les 11 réponses adressées après le délai de trois mois, 1 l'a été avec beaucoup de retard, plus de sept mois (réforme d'Europol et coopération policière européenne). Le retard le plus fréquemment constaté est d'un mois (soit un délai total de quatre mois), mais 3 réponses ont été adressées avec un retard de plus ou moins deux mois (simplification du droit européen, politique commerciale assurant la défense des intérêts économiques de l'Union européenne et fourniture de services de médias audiovisuels).

II. L'INFLUENCE POSITIVE DU SÉNAT AU COURS DES NÉGOCIATIONS SUR LES TEXTES EUROPÉENS

1. Rappel sur les propositions de résolution européenne

L'article 88-4 de la Constitution permet au Sénat, comme à l'Assemblée nationale, de voter des résolutions sur les textes européens avant qu'ils ne soient adoptés par les institutions européennes et deviennent des directives, des règlements ou des décisions de l'Union.

À cet effet, le Gouvernement doit soumettre au Sénat tous les projets d'acte de l'Union européenne, dès leur transmission au Conseil. Mais le Sénat peut également, de sa propre initiative, et depuis la révision constitutionnelle de 2008, se saisir de « *tout document émanant d'une institution de l'Union* », par exemple un rapport, un livre vert ou un document préparatoire.

La commission des affaires européennes est chargée d'examiner systématiquement les projets d'acte de l'Union soumis au Sénat par le Gouvernement, afin de déterminer ceux d'entre eux qui ont un enjeu important et soulèvent des difficultés. Elle peut prendre l'initiative d'une résolution européenne, qui est alors soumise à l'approbation de la commission compétente au fond, ou de la séance plénière du Sénat.

LA RÉSERVE D'EXAMEN PARLEMENTAIRE

Afin de garantir la possibilité de **prendre en compte les résolutions des assemblées**, des circulaires du Premier ministre ont mis en place une « **réserve d'examen parlementaire** ».

Ce mécanisme assure au Sénat, comme à l'Assemblée nationale, un **délai de 8 semaines** pour manifester sa volonté de se prononcer sur un projet d'acte législatif européen. Lorsqu'une telle volonté s'est clairement manifestée, le Gouvernement doit éviter de prendre une position définitive au Conseil et, si nécessaire, doit proposer un report du vote du Conseil pour que la résolution puisse être prise en compte.

Par une résolution européenne, le Sénat prend position sur un texte à **l'intention du Gouvernement**, en lui indiquant des objectifs à poursuivre pour la négociation au sein du Conseil.

Mais que fait le Gouvernement des résolutions européennes votées par le Sénat ?

Ce rapport démontre que **les résolutions européennes du Sénat ont des conséquences directes** sur les négociations qui conduisent à l'élaboration de la législation européenne et donc, du fait de la transposition des directives, sur la législation française.

2. Les suites données aux résolutions européennes du Sénat

Les suites données aux résolutions européennes votées par le Sénat ne sont **pas encore nécessairement toutes connues**, dès lors que l'état d'avancement des négociations varie d'un dossier à l'autre.

Du reste, les résolutions du Sénat peuvent connaître des suites d'autant plus favorables qu'elles sont mises en avant, voire soutenues par le Gouvernement au cours des négociations au Conseil.

Enfin, les suites données **s'apprécient différemment selon le texte de la résolution elle-même** qui peut porter sur un sujet plus ou moins circonscrit et sur un projet d'acte de nature législative ou non. Ainsi, certaines résolutions poursuivent un dessein plus général, par exemple lorsqu'il s'agit de se positionner dans un débat public. Il est dès lors logique que l'information sur leur suivi revête une dimension moins opérationnelle.

D'une façon quelque peu schématique, il est possible de **classer** les résolutions européennes du Sénat **en trois catégories quant aux suites qu'elles ont reçues** : une prise en compte complète, ou presque complète, une mise en œuvre partielle et une absence de suites.

a) Le Sénat a été totalement ou très largement suivi dans plus de la moitié des cas

Sur les dix-huit résolutions européennes analysées dans le présent rapport, **dix, soit près de 56 %**, contre 68 % l'année dernière, ont été **prises totalement ou très largement en compte** au cours des négociations, voire dans le texte européen définitif.

Sur l'**accord commercial relatif à la banane**, la résolution sénatoriale a été pleinement satisfaite. En effet, un accord politique a pu être trouvé en trilogue, en décembre dernier, sur le mécanisme de stabilisation, dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord commercial avec l'Équateur. Pourtant, cet heureux aboutissement n'avait rien d'évident : le trilogue annoncé s'avérait une négociation d'autant plus difficile que le compromis nécessaire ne semblait pas favorable, de prime abord, aux intérêts des producteurs des régions ultrapériphériques (RUP). La résolution européenne, qui s'appuyait aussi sur les travaux de la délégation aux outre-mer, a été l'occasion pour la ministre compétente de prendre des engagements, au cours du débat en séance publique, le 22 novembre 2016.

Les autorités françaises, mais aussi espagnoles et portugaises, ont réussi à convaincre du bien-fondé de leurs positions le Parlement européen

et la Commission. Cette dynamique a isolé le Conseil qui a choisi de ne pas s'opposer aux demandes des producteurs européens pour ne pas compromettre la ratification de l'accord commercial, source de grande valeur ajoutée pour les exportateurs européens. La Commission, représentée par la commissaire Cécilia Malmström en personne, est revenue sur ses préventions initiales et a finalement pris en compte les axes retenus par la résolution européenne : en cas de détérioration sérieuse de la situation des producteurs européens, la Commission examinera la situation avec les États membres et les producteurs et décidera si des mesures appropriées doivent être considérées ; organisation de réunions régulières avec les États membres et les producteurs ; mécanisme d'alerte précoce de la Commission auprès des autres institutions dès lors que les exportations excèdent 80 % du seuil de déclenchement du mécanisme de stabilisation ; amélioration des outils statistiques et des publications des données ; rapport d'évaluation sur le mécanisme de stabilisation en 2019 avec la possibilité de prendre des mesures appropriées ; évaluation régulière du marché, même après l'expiration du mécanisme de stabilisation ; possibilité de prolongation du mécanisme de stabilisation au-delà de 2020 ; étude d'impact avec analyse de l'impact des accords déjà mis en œuvre par l'Union européenne sur les producteurs des RUP. On rappellera que les deux principaux groupes politiques du Parlement européen ont menacé de ne pas ratifier l'accord si les demandes des producteurs européens n'étaient pas prises en compte, et ceci malgré une position initiale radicalement opposée de la Commission et du Conseil.

La résolution européenne portant sur les **services de médias audiovisuels**, après des évolutions favorables des négociations au Conseil au cours de l'année écoulée, est sensiblement mieux prise en compte.

La proposition de directive de la Commission vise à adapter la législation européenne en la matière aux nouveaux modes de consommation de vidéo, en ligne et à la demande, ainsi qu'à la présence de nouveaux acteurs économiques sur le marché de l'audiovisuel. L'objectif principal est d'instaurer une concurrence équitable entre ces nouveaux acteurs et les acteurs historiques. Cela concerne des aspects divers comme la promotion des œuvres européennes, la protection des mineurs, la place de la publicité ou encore la compétence des États membres face à une diffusion transfrontière. Le texte a également pour but de renforcer l'indépendance des régulateurs nationaux et d'instaurer un groupe des régulateurs européens de services de médias audiovisuels.

Dans sa résolution, le Sénat avait salué l'initiative de la Commission et soutenu l'approche générale de la proposition. Toutefois, il avait appelé la Commission et le Gouvernement à plus de volontarisme en ce qui concerne la promotion des œuvres européennes, la régulation des plateformes de partage de vidéos, la protection des mineurs et l'accessibilité des personnes handicapées aux services de médias audiovisuels. Il avait rappelé son

attachement à l'application du principe de subsidiarité et à l'indépendance tant des régulateurs nationaux que du groupe des régulateurs européens de services de médias audiovisuels que créerait la directive. Enfin, le Sénat avait demandé certains ajouts et certaines précisions.

La Commission avait présenté sa proposition le 25 mai 2016 avec la volonté d'aboutir rapidement. Un an après, le 23 mai 2017, le Conseil a adopté une orientation générale, soit quelques jours après que le Parlement européen eut adopté son mandat de négociation. Le calendrier s'est, depuis, ralenti. Pas moins de six réunions en trilogue ont déjà eu lieu et de nombreux points restent à trancher. Devant l'éloignement constaté des positions du Parlement et du Conseil, il n'est pas certain que la directive puisse être définitivement adoptée sous la présidence bulgare, au premier semestre 2018.

Néanmoins, plusieurs dispositions ont fait l'objet d'un compromis ou de convergences entre les institutions, qui traduisent une prise en compte de certaines des positions prises par la résolution du Sénat.

C'est le cas de la promotion des œuvres européennes dans les catalogues de services de médias audiovisuels à la demande (SMAd). Tant le Conseil que le Parlement européen ont non seulement soutenu le principe d'un quota, mais aussi demandé son relèvement à 30 %, le Sénat ayant appuyé l'approche retenue par la Commission d'imposer aux fournisseurs de SMAd des quotas d'œuvres européennes dans leurs catalogues et relevé que le niveau retenu de 20 % ne permettait pas une concurrence équitable entre les services linéaires et non linéaires et qu'il convenait de hausser cette ambition. C'est aussi le cas de l'accessibilité aux services de médias audiovisuels des personnes handicapées. Le Sénat a également été suivi sur l'indépendance des régulateurs nationaux de services de médias audiovisuels et l'institution d'un groupe des régulateurs européens : l'indépendance fonctionnelle et effective des autorités ou organismes de régulation nationaux de l'audiovisuel est garantie et le groupe des régulateurs européens pour les services de médias audiovisuels est institutionnalisé et pourra adopter son règlement intérieur, comme le souhaitait la résolution sénatoriale.

Plusieurs questions restent sur la table des négociations, en particulier les contours de l'extension du champ matériel de la directive aux plateformes de partage de vidéos et l'ensemble des règles en matière de communications commerciales. Dans le cadre des trilogues en cours, la France appuie prioritairement la demande d'extension du principe du pays ciblé aux obligations de financement de la production pour les services linéaires - la Commission ne l'appliquait qu'aux services non linéaires -, qui figure dans l'orientation générale du Conseil. Elle estime également nécessaire que le niveau d'harmonisation reste « minimal » pour l'ensemble des dispositions de la directive, afin, comme le souligne la résolution du Sénat, de laisser la possibilité aux États membres d'aller plus loin s'ils le

veulent. Elle a plaidé au Conseil pour le relèvement des quotas d'œuvres européennes dans les catalogues de SMAd par rapport à la proposition de la Commission et pour protéger les citoyens européens contre les contenus faisant l'apologie du terrorisme, comme le demande la résolution du Sénat. Ainsi, l'orientation générale du Conseil inclut une référence à l'apologie du terrorisme pour tous les acteurs concernés par la directive, y compris les plateformes de partage de vidéos.

Ainsi, même si plusieurs points importants de ce texte restent en discussion au Conseil, le Sénat a déjà été suivi sur plusieurs aspects et pourrait l'être à l'avenir sur d'autres.

La résolution européenne portant, dans la continuité de ses précédents travaux sur ce sujet, sur le **premier bilan et les perspectives du plan d'investissement pour l'Europe** (« plan Juncker ») a, une fois encore, après la même observation faite dans le précédent rapport, été largement prise en compte.

Le dernier bilan, publié par la Banque européenne d'investissement (BEI), le 19 septembre 2017, fait apparaître qu'à cette date, les financements du Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS), ont le potentiel de libérer 236,1 milliards d'euros (soit 75 % de l'objectif annoncé). Le rééquilibrage géographique sur lequel le Sénat avait insisté s'est trouvé pour partie concrétisé : l'Italie et la France restent en effet parmi les premiers bénéficiaires du plan en valeur absolue, mais, si l'on considère le volume des investissements rapportés au PIB par tête, l'Espagne, le Portugal, la Bulgarie et la Grèce figurent dorénavant dans le premier groupe des bénéficiaires, aux côtés de la Finlande, l'Estonie et la Lettonie. En revanche, certains pays, à l'instar de la Roumanie, dont les banques nationales de développement et l'infrastructure bancaire sont moins développées, n'ont pas été en mesure de tirer pleinement les bénéfices du plan.

Quant à la part relative des PME sur laquelle la résolution du Sénat avait tout particulièrement insisté, elle a continué d'augmenter pour s'établir à 30 %, le nombre de projets de plus petite taille étant en outre en progression. Comme le Sénat le souhaitait, des plateformes d'investissement, empruntant des formes diverses (véhicules financiers préexistants, véhicules *ad hoc* souvent sectoriels ou plateformes de concentration paneuropéennes), susceptibles de bénéficier de la garantie de l'Union dans le cadre du « plan Juncker », et regroupant des projets d'investissements par thématiques ou objectifs géographiques, ont été mises en place. Initialement centrés sur de grosses opérations, ces outils ont été récemment adaptés à des opérations de plus petite dimension.

Même si elle a tardé, l'implication des collectivités territoriales, en particulier des régions, dans la mise en œuvre du plan, sur laquelle la résolution du Sénat avait insisté, a également progressé, des appels d'offres lancés par les collectivités territoriales prenant désormais appui sur le plan.

La BEI a en outre prévu une enveloppe spécifique pour les régions. Au surplus, répondant au souci du Sénat d'une articulation avec les subventions européennes, une plateforme régionale dite de *blending*, qui allie les concours des fonds structurels et les prêts de la BEI garantis par le FEIS, vient d'être mise en place dans les Hauts-de-France.

La résolution du Sénat appelait par ailleurs à une amélioration du pilier d'assistance technique du plan qui est articulé autour de la plateforme européenne de conseil en investissement et du portail européen de projets d'investissement. De fait, la plateforme de conseil en investissement, qui regroupe les programmes d'assistance technique de la BEI et fournit des conseils spécifiques pour les projets qui ne relèvent pas de programmes déjà en place, a été progressivement renforcée. La Commission annonce qu'elle sera complétée afin de couvrir plus efficacement les besoins dans le cadre de l'atteinte des objectifs de la COP 21 et de contribuer à la diversification sectorielle et géographique du FEIS, et prévoit une meilleure articulation avec les banques de développement nationales. Quant au portail européen de projets d'investissements déployé en juin 2016, s'il a initialement manqué de visibilité, il semble avoir été efficacement relancé : 193 opportunités d'investissement étaient ainsi offertes au 15 octobre dernier, alors même que la dimension des projets accueillis a été abaissée à 1 million d'euros en mai 2017. Depuis juin, le portail est en outre ouvert aux projets agricoles, y compris ceux dont le montant est inférieur à ce seuil.

La résolution mettait également l'accent sur le caractère additionnel du plan, en ne retenant que les projets qui n'auraient pas pu être réalisés sans la garantie qu'il apporte. Ce point a fait l'objet d'une attention particulière qui sera renforcée dans le cadre de la prorogation du plan dans la mesure où l'additionnalité devra dorénavant être justifiée : les interventions du FEIS seront désormais motivées et rendues publiques. Cet élément de transparence, très demandé par le Parlement européen, facilitera également le contrôle des parlements nationaux.

La prolongation et le renforcement du plan, que le Sénat appelait de ses vœux, ont en effet été validés en fin d'année 2017 : la durée du plan est ainsi doublée et produira ses effets jusqu'à fin 2020 et la garantie est portée de 21 à 33,5 milliards d'euros, ce qui devrait permettre de mobiliser 500 milliards d'euros d'investissements d'ici à fin 2020. L'accent est porté sur les investissements durables, y compris dans les secteurs de la pêche et de l'agriculture et l'objectif d'une amélioration de la couverture géographique en direction des régions les moins développées est réaffirmé.

Dans sa communication du 14 septembre 2016, la Commission proposait par ailleurs un plan d'investissement extérieur européen s'adressant aux pays partenaires d'Afrique et du voisinage européen afin d'y soutenir, grâce à une garantie, les investissements dans le développement durable, et comportant notamment un fonds européen pour le développement durable (FEDD). L'objectif est de lutter contre les causes

socio-économiques spécifiques de la migration des populations et de contribuer à une réintégration durable des migrants rentrant dans leur pays d'origine. La résolution du Sénat a soutenu ce plan et salué une approche très nouvelle en matière d'aide au développement proposant un cadre intégré et cohérent permettant la mise en place d'une coopération entre l'Union européenne, les institutions financières internationales, les bailleurs de fonds, les autorités publiques et le secteur privé. Le règlement créant le FEDD, qui a vocation à déclencher un volume d'investissement de l'ordre de 44 milliards d'euros pour une contribution du budget de l'Union européenne et du Fonds à hauteur de 3,35 milliards d'euros jusqu'en 2020, a été adopté le 25 septembre 2017. Le Fonds, qui doit réunir deux plateformes d'investissement régionales pour l'Afrique et les pays du voisinage et permettre de combiner les opérations de mixage avec la garantie qu'il apporte, est en cours de mise en place.

Sur le volet extérieur du plan d'investissement, la ministre a apporté les précisions suivantes au cours de son audition : *« Les ressources allouées au Fonds d'affectation d'urgence (FFU) s'élèvent à 3,3 milliards d'euros, dont 2,7 milliards d'euros ont d'ores et déjà été versés, comprenant 1,2 milliard d'euros pour la région du Sahel, pour le financement de 143 projets sélectionnés en comité opérationnel. Le FFU est abondé par le FEDD, par des instruments communautaires et par les États membres, qui y ont contribué à hauteur de 378 millions d'euros. La participation de la France, si elle a récemment triplé, reste inférieure à 10 millions d'euros, soit fort peu en comparaison des 154 millions d'euros versés par l'Allemagne. Mais n'oublions pas combien nous sommes présents civilement et militairement au Sahel. Le FFU pourrait à nouveau être abondé par les États membres comme par le FEDD ».*

La résolution européenne du Sénat sur **l'étiquetage et le gaspillage alimentaires**, qui invitait à une convergence accrue entre les initiatives françaises et européennes en la matière, formulait un ensemble de recommandations autour de deux orientations : d'une part, le soutien aux initiatives françaises tendant à améliorer les modalités d'étiquetage et, par là même, à lutter également contre le gaspillage alimentaire, et, d'autre part, la nécessité de compléter ces démarches nationales par une nouvelle impulsion au niveau européen.

Certes, cette résolution ne porte pas sur une proposition de législation européenne, mais s'inscrit dans le cadre d'une action nationale de mise en œuvre d'une législation européenne existante, le règlement (CE) n° 1169/2011 concernant l'information du consommateur sur les denrées alimentaires, dit INCO.

Les initiatives françaises prennent la forme de deux expérimentations, actuellement menées à bien dans notre pays. La première intervient dans le domaine de l'étiquetage nutritionnel, la seconde dans celui de l'étiquetage des plats cuisinés. L'une et l'autre constituent un précédent dans l'Union, conduisant les autres États membres à s'y intéresser.

S'agissant, en premier lieu, de l'étiquetage alimentaire et nutritionnel - et au terme de trois mois durant lesquels quatre logos ont été testés sur des produits vendus en supermarché - les pouvoirs publics ont retenu le système baptisé Nutriscore. Ce logo coloriel classe les produits en cinq catégories (de A « bon » à E « A limiter »). Les règles d'apposition dudit logo sur les emballages alimentaires sont fixées par un arrêté du 31 octobre dernier, pris en application des dispositions du décret n° 2016-980 du 19 juillet 2016 relatif à l'information nutritionnelle complémentaire sur les denrées alimentaires. Les entreprises du secteur agroalimentaire et celles du secteur de la distribution auront la faculté de l'utiliser. En effet, le règlement INCO ne permet pas de rendre ce dispositif obligatoire.

En second lieu, la résolution du Sénat se félicite « *du consentement de la Commission européenne à l'expérimentation qui sera menée en France durant deux années à compter du 1^{er} janvier 2017 (sur la base du décret n° 2016-1137 du 19 août 2016) quant à l'étiquetage de l'origine des viandes et du lait dans les plats cuisinés* ». De fait, cet étiquetage est désormais obligatoire dans notre pays, dès lors que la part de viande est égale ou supérieure à 8 % du poids d'un produit préparé et - pour les produits laitiers - dès lors que la part de lait est égale ou supérieure à 50 %.

La résolution du Sénat observe, dans un de ses considérants, que « *l'amélioration de l'étiquetage contribue [...] efficacement à l'objectif d'assurer un haut niveau de sécurité alimentaire et sanitaire dans l'ensemble de l'Union européenne* ». Enfin, la résolution « *exprime son attachement à l'unité du marché intérieur, ce qui implique une harmonisation « par le haut » des efforts nationaux tendant à améliorer les modalités d'étiquetage* ».

À ce titre, on rappellera que les conclusions des États généraux de l'alimentation prévoient une actualisation des repères nutritionnels en fonction de l'évolution des modes de consommation, ainsi que le renforcement de l'information générale des consommateurs sur ces repères, sur les comportements alimentaires favorables à la santé, sur les signes de qualité et sur les allégations nutritionnelles. Par ailleurs, elles prévoient que l'éducation alimentaire des plus jeunes sera développée, notamment en rendant obligatoire l'éducation à l'alimentation et la lutte contre le gaspillage alimentaire dans les comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté. De façon générale, la prévention sera revue en travaillant avec l'ensemble des parties prenantes pour valoriser les comportements alimentaires sains.

La résolution du Sénat sur **la réforme d'Europol et la coopération policière européenne**, qui insistait sur la nécessité absolue de renforcer la coopération policière en Europe dans le contexte de lutte contre le terrorisme, le rôle d'Europol en la matière, la systématisation des échanges d'informations et l'interopérabilité des bases de données, le renforcement du contrôle aux frontières de l'espace Schengen, la transposition de la directive PNR ou encore la mise en place rapide du groupe de contrôle parlementaire

conjoint d'Europol selon des modalités qui permettent de représenter les parlements nationaux bicaméraux, a été très largement satisfaite.

Sur les contrôles aux frontières, les ministres de l'intérieur européens se sont engagés à renforcer la détection et le contrôle des mouvements, non seulement des ressortissants de pays tiers, mais aussi des Européens traversant les frontières extérieures de l'Union européenne. Des contrôles approfondis sur certains passagers, sur la base de critères objectifs, concrets, dans le respect de la fluidité des passages frontaliers, des libertés fondamentales et des exigences de sécurité, ont été mis en place. Une modification du code frontières Schengen a été entreprise, à l'initiative de la France, pour permettre la consultation systématique, lors du passage des frontières extérieures par les personnes jouissant du droit à la libre circulation, de toutes les bases de données pertinentes (nationales, européennes et internationales). La Commission a également présenté une série de propositions législatives visant à renforcer le contrôle et la surveillance des frontières extérieures : le paquet « frontières », aujourd'hui finalisé, qui prévoit le renforcement du mandat de Frontex, et le paquet « frontières intelligentes » qui porte plus précisément sur le rôle des systèmes d'information dans le renforcement de la gestion des frontières extérieures et de la sécurité intérieure, impliquant la mise en place d'un système d'entrée/sortie (SES), destiné à optimiser les procédures de vérifications aux frontières de l'espace Schengen. La discussion de ce paquet est en voie d'achèvement et le règlement relatif au SES a été adopté en novembre dernier.

D'autres initiatives législatives, également très avancées, ont progressivement complété ces différents chantiers, telles que la création et l'optimisation de dispositifs de contrôles aux frontières extérieures (ETIAS et SIS II). L'objectif à terme est d'assurer l'interopérabilité technique, juridique et opérationnelle des différents systèmes d'information à grande échelle. Tous ces systèmes devraient être opérationnels à l'horizon 2020/2021. De même, la France est très sensible à l'enjeu majeur de la sécurisation des documents biométriques pour mieux répondre aux défis migratoires et sécuritaires.

Par ailleurs, elle contribue à la montée en puissance du nouveau corps européen de garde-côtes et de garde-frontières et prône l'établissement progressif d'une police des frontières européenne qui garantisse, partout en Europe, une gestion rigoureuse des frontières et le retour de tous ceux qui ne sont pas en droit de séjour. Les échanges d'information et la coopération entre Frontex et les autorités nationales sont amenés à s'intensifier.

Sur les échanges d'informations et l'interopérabilité des systèmes d'information, la communication de la Commission du 6 avril 2016 a lancé un processus visant à remédier aux faiblesses des systèmes de données actuels, aux lacunes de l'architecture, ainsi qu'au manque d'interopérabilité et d'accès des agents des services répressifs. La Commission a mis en place,

en juin 2016, un groupe d'experts à haut niveau, chargé de travailler sur l'évolution des systèmes d'information et leur interopérabilité, et dont les travaux ont abouti à un rapport final publié le 8 mai 2017, qui contient des recommandations opérationnelles applicables aux systèmes d'information existants, aux systèmes futurs et à la notion d'interopérabilité entre les systèmes, tout en s'assurant du respect du cadre juridique européen de la protection des données à caractère personnel.

À propos de ce rapport, les autorités françaises adhèrent particulièrement à : l'approche d'une double finalité des systèmes, dont la vocation est à la fois de lutter contre l'immigration illégale et de contribuer au renforcement de la sécurité intérieure de l'Union européenne ; la demande d'interopérabilité des systèmes collectant des données biométriques formatées sur des standards communs pour éviter de doubler les enregistrements de biométrie et s'assurer ainsi que ces données seront davantage conservées et traitées en application des principes de proportionnalité et de nécessité ; l'invitation faite à la Commission de présenter avant fin juin 2017 un nouveau texte relatif au dispositif ECRIS-TCN ; la prise en compte des situations d'urgence nécessitant un accès immédiat des services de police aux données enregistrées dans les systèmes à des fins d'investigation ; la perspective d'un futur module du SES qui enregistre les franchissements de frontières par les ressortissants de l'Union européenne.

Les conclusions du groupe d'experts nourrissent les travaux du Conseil JAI et la Commission a présenté une proposition législative sur l'interopérabilité en décembre dernier. Trois chantiers principaux sont envisagés :

- la création d'un portail de recherche européen permettant de consulter en parallèle tous les systèmes de l'Union européenne concernés dans les domaines des frontières, de la sécurité et de l'asile ;
- la création d'un service partagé de mise en correspondance des données biométriques de tout type provenant d'autres systèmes, en relation avec Europol ;
- la création d'un répertoire de données d'identité.

Le SIS II a évolué en prévoyant de nouvelles fonctionnalités et de nouvelles catégories d'objets qu'il convenait de reconnaître juridiquement en faisant évoluer les textes et dispositifs existants : de nouvelles catégories d'alerte, la possibilité de lier des alertes sur les personnes et les objets, l'introduction de données biométriques (empreintes digitales et photographies) ou encore l'introduction de la copie du mandat d'arrêt européen, font partie des nombreuses évolutions qu'a connues ce principal système d'information policier depuis sa création.

Outre le SIS II, il existe plusieurs outils dédiés à l'échange d'informations, spécifiquement policiers :

- le dispositif dit de Prüm qui permet un échange de données en matière d'ADN, d'empreintes digitales et de plaques d'immatriculation. Ce dispositif est utilisé dans la totalité de ces trois domaines par 13 États membres, dont la France ;

- le dispositif dit « d'initiative suédoise » qui pose de façon plus générale un principe de disponibilité de l'information entre services répressifs. Ce dispositif, très utile au plan opérationnel, est toutefois inégalement appliqué, d'où le lancement d'un projet pilote, à l'initiative de la France, visant à optimiser le principe de disponibilité à travers la mise en place d'un système d'échange d'informations dédié sur les antécédents judiciaires (projet ADEP, entré en phase de test technique afin de vérifier la solidité des mécanismes de recherche transfrontière automatisée dans les index nationaux sur la base d'un système concordance/non-concordance).

Enfin, applicable depuis le 1^{er} mai 2017, le nouveau règlement d'Europol renforce les missions de l'agence face à l'augmentation des crimes transfrontaliers et des menaces terroristes, notamment en facilitant la mise en place d'unités spécialisées pour répondre immédiatement aux menaces émergentes. Ce règlement prend en compte une part substantielle des attentes de la France, notamment sur la question de l'Unité de veille cyber pour le retrait des contenus illicites en ligne, et sur l'équilibre entre la protection des données et la capacité opérationnelle de l'agence.

Depuis 2016, des centres opérationnels et d'expertise ont été institués au sein d'Europol pour faire face à certaines menaces grandissantes, par exemple le centre de lutte contre la cybercriminalité, le centre européen de lutte contre le terrorisme ou encore le centre européen de lutte contre le trafic des migrants. Ainsi, au sein du centre européen de lutte contre le terrorisme, les pays et organisations ont commencé à utiliser le système d'information Europol comme répertoire central des données en matière répressive, qui contient la liste récapitulative de tous les combattants terroristes étrangers connus ou présumés.

La participation de la France et ses échanges avec Europol continuent de croître, ce qui l'a conduite à renforcer son bureau de liaison à La Haye - une soixante de Français sont en poste à Europol, dont une quarantaine d'agents des services répressifs. Notre pays participe à tous les fichiers de travail et d'analyse de l'Agence et compte souvent parmi les principaux contributeurs, en particulier pour les fichiers relatifs aux combattants étrangers et aux armes et explosifs.

Le système d'information Europol (SIE) contenait, au 1^{er} janvier 2017, 395 357 objets, dont 15 525 liés au terrorisme. 7 884 personnes y sont inscrites sous la dénomination de combattants étrangers ou sympathisants. Les pays fournissant le plus de données sont l'Allemagne (39 %), suivie de la Belgique (18 %), de la Finlande (11 %), de la France (5 %) et de l'Espagne (4 %). Les différences s'expliquent par une utilisation ciblée par la France,

tandis que d'autres États ont recours à une utilisation de masse. La France a pleinement mis en œuvre la messagerie SIENA (environ 1 500 comptes ouverts) et l'utilise efficacement. Elle compte parmi les cinq pays échangeant le plus grand nombre de messages. Cela se traduit, par exemple, par un volume d'échanges conséquent réalisés par les services antiterroristes français *via* les messageries SIENA (4 961 messages liés à la matière terroriste, dont 1 540 messages envoyés par la France).

Par ailleurs, le nouveau règlement d'Europol prévoit qu'en ce qui concerne le contrôle parlementaire, l'organisation, le règlement intérieur et la représentativité des parlements nationaux au sein du groupe de contrôle parlementaire conjoint relèvent de la stricte organisation parlementaire. Le projet de règlement intérieur du groupe de contrôle, qui devrait être adopté en mars prochain, prévoit notamment que, dans le cas des parlements bicaméraux, chaque chambre pourra désigner jusqu'à deux membres au sein du groupe, ce qui rejoint les préoccupations du Sénat.

Le Sénat a également été très largement suivi sur **les perturbateurs endocriniens**.

Par le biais de deux règlements de 2009 et 2012, le législateur européen a donné mandat à la Commission pour déterminer les critères scientifiques permettant d'identifier un perturbateur endocrinien, respectivement dans les produits phytopharmaceutiques et dans les produits biocides, avant le 13 décembre 2013. Le 15 juin 2016, après avoir été condamnée pour manquement par la Cour de justice de l'Union européenne, la Commission a finalement proposé de tels critères, sous la forme d'un acte d'exécution dans le cas des produits phytopharmaceutiques et d'un acte délégué pour les produits biocides.

Dans les deux cas, la Commission a estimé qu'une substance sera reconnue comme perturbateur endocrinien si :

- elle est connue pour ses effets néfastes sur la santé humaine, à savoir un changement dans la morphologie, la physiologie, la croissance, le développement, la reproduction ou la durée de vie d'un organisme, d'un système ou d'une (sous-)population qui se traduit par l'altération d'une capacité fonctionnelle ou d'une capacité à compenser un stress supplémentaire ou par l'augmentation de la sensibilité aux effets néfastes d'autres influences ;

- elle présente un mode d'action endocrinien ;

- ses effets néfastes sur la santé humaine sont une conséquence du mode d'action endocrinien.

En outre, pour les produits phytopharmaceutiques, la Commission a ajouté une disposition qui doit modifier les conditions d'utilisation des substances reconnues comme perturbateur endocrinien. Jusque-là, une dérogation était possible en cas d'« exposition négligeable ». La Commission

a proposé de modifier cette disposition et de permettre une dérogation en cas de « risque négligeable lié à l'exposition dans les conditions réalistes les plus défavorables ». L'objectif est d'élargir les possibilités de dérogation.

Plusieurs versions du texte ont ensuite été proposées pour permettre d'aboutir à un compromis nécessaire entre les États membres pour l'adoption de l'acte d'exécution. La version du 8 décembre 2016 prévoit de ne pas interdire les substances dont le mode d'action est précisément de perturber le système endocrinien des organismes nuisibles s'il est démontré qu'elles n'ont pas d'impact sur les organismes non cibles pour les produits phytopharmaceutiques et pour les biocides.

La résolution européenne du Sénat s'est montrée critique sur plusieurs aspects de ce texte.

Tout d'abord, elle a souhaité une définition plus large permettant d'identifier comme perturbateurs endocriniens davantage de substances conformément au principe de précaution. Elle préconisait donc d'identifier comme perturbateur endocrinien une substance si :

- elle est connue ou présumée pour ses effets néfastes sur un organisme sain ou sa progéniture, à savoir un changement dans la morphologie, la physiologie, la croissance, le développement, la reproduction ou la durée de vie d'un organisme, d'un système ou d'une (sous-)population qui se traduit par l'altération d'une capacité fonctionnelle ou d'une capacité à compenser un stress supplémentaire ou par l'augmentation de la sensibilité aux effets néfastes d'autres influences ;

- elle présente un mode d'action endocrinien et altère donc les fonctions du système endocrinien ;

- il est biologiquement plausible que ses effets néfastes soient une conséquence du mode d'action endocrinien.

La Commission a alors revu son texte et indiqué dans l'exposé des motifs que l'identification des substances comme perturbateurs endocriniens avéré ou présumé doit s'appuyer sur les données humaines et/ou animales. En outre, son texte précise bien que « *le lien entre le ou les effets indésirables et le mode d'action endocrinien doit être établi en se fondant sur la plausibilité biologique* ». Ces éléments sont apparus comme satisfaisant la résolution du Sénat.

Concernant les conditions d'utilisation des substances reconnues comme perturbateurs endocriniens, le Sénat s'était opposé à toute forme de dérogation au motif que la Commission n'avait pas compétence pour établir de nouvelles règles d'utilisation des substances identifiées comme perturbateurs endocriniens. La modification des conditions de dérogation pour l'utilisation d'une substance reconnue comme perturbateur endocrinien dans les produits phytopharmaceutiques a été retirée du texte par la

Commission. Celle-ci avait annoncé qu'elle serait présentée ultérieurement dans un texte distinct, ce qu'elle n'a toutefois pas fait jusqu'à présent.

En revanche, la possibilité de ne pas considérer comme perturbateur endocrinien les substances ayant pour fonction de perturber le système hormonal des organismes nuisibles, mais qui n'ont pas d'impact sur les organismes non cibles, a été maintenue.

Un règlement délégué reprenant ces dispositions a été adopté le 4 septembre 2017 pour les produits biocides.

Un règlement d'exécution pour les produits phytopharmaceutiques a été adopté le 4 juillet 2017. Dans ce texte, la Commission s'est en outre engagée à étendre les critères d'identification des perturbateurs endocriniens à d'autres produits tels que les jouets ou les cosmétiques et à débloquent des fonds pour stimuler la recherche. Ces deux engagements correspondent à des demandes du Sénat.

Toutefois, conformément à la législation encadrant les actes d'exécution, le Parlement européen avait la possibilité de contester le règlement d'exécution pour les produits phytopharmaceutiques au motif que la Commission excéderait ses compétences. C'est ce qu'il a fait en octobre 2017. En effet, le Parlement européen a estimé que la Commission devait se fonder uniquement sur des éléments scientifiques pour déterminer les critères d'identification des perturbateurs endocriniens et que le législateur européen, par le biais du règlement de 2009, avait seulement chargé la Commission de déterminer ce qu'est un perturbateur endocrinien et non de décider de quelle manière ces substances devaient être réglementées. Cette position correspond à la position du Sénat. Le 13 décembre 2017, la Commission a présenté au comité au sein duquel les États membres sont représentés, qui les adoptés, les seuls critères d'identification des perturbateurs endocriniens sans dérogation.

Au final, les critères d'identification ont bien été élargis conformément à la demande du Sénat pour que davantage de substances puissent être identifiées comme perturbateurs endocriniens. Toutefois, la disposition permettant ne pas considérer comme perturbateur endocrinien une substance dont le rôle est de perturber le système endocrinien des organismes nuisibles a été maintenue pour les seuls produits biocides, contrairement à l'avis du Sénat.

Au cours de son audition, Mme Nathalie Loiseau a souligné les apports de la résolution européenne du Sénat sur ce sujet et donné plusieurs informations qui la confortent : « *Les modifications apportées aux deux textes en discussion sont encourageantes, mais il convient d'approfondir encore, pour restaurer la confiance dans le système d'évaluation des substances chimiques, les objectifs de transparence et d'indépendance des agences chargées de cette mission. Nicolas Hulot a proposé à ses homologues, lors du Conseil Environnement d'octobre dernier, d'entamer un travail sur ce sujet. Vous aviez proposé de renforcer la*

coordination entre les agences européennes et nationales ; le Gouvernement examine attentivement cette option. Je trouve également fort intéressante la proposition sénatoriale consistant à retenir la notion de « perturbateurs endocriniens présumés ». Nous avons défendu cette position dans notre réponse à une consultation publique récente de l'Agence européenne des produits chimiques et de l'Autorité européenne de sécurité des aliments. Dans les prochains mois, sera définie par la Commission une stratégie européenne en matière de perturbateurs endocriniens, qui pourrait utilement s'inspirer de la stratégie française, robuste et concrète. Nous allons la promouvoir auprès de la Commission et intensifier nos échanges sur les mesures à mettre en œuvre en matière de transparence et d'indépendance des agences d'évaluation. J'effectuerai prochainement une visite de terrain sur ce sujet avec ma collègue Brune Poirson ».

Compte tenu de l'importance à la fois des enjeux et des propositions législatives en la matière, le Sénat a adopté deux résolutions européennes sur **le paquet énergie propre**.

Il convient de rappeler que le Conseil européen des 22 et 23 octobre 2014 était parvenu à un accord sur le cadre de l'action de l'Union européenne en matière d'énergie et de climat à l'horizon 2030 : réduire d'au moins 40 % les émissions de gaz à effet de serre en 2030 par rapport à 1990 ; porter à 27 % la part des énergies renouvelables dans la consommation énergétique de l'Union européenne ; améliorer d'au moins 27 % l'efficacité énergétique à l'horizon 2030 par rapport au scénario actuel. La mise en place d'une Union de l'énergie est ainsi devenue une priorité de la Commission. Celle-ci s'articule autour de cinq grands axes, endossés par le Conseil européen des 19 et 20 mars 2015 : la sécurité énergétique, la solidarité et la confiance ; la pleine intégration du marché européen de l'énergie ; l'efficacité énergétique comme moyen de modérer la demande ; la décarbonation de l'économie ; la recherche, l'innovation et la compétitivité. La mise en œuvre de l'Union de l'énergie est déclinée dans quatre paquets de mesures publiés par la Commission en 2015 et 2016, dont le paquet « Une énergie propre pour tous les Européens », dit 4^e paquet, du 30 novembre 2016, sur lequel portent les deux résolutions européennes du Sénat. Ce paquet est de grande ampleur car il comporte huit propositions législatives couvrant 95 % de la législation relative à l'Union de l'énergie, qui visent à donner la priorité à l'efficacité énergétique, aux énergies renouvelables, à offrir des conditions équitables aux consommateurs, aux investissements publics et privés, à la compétitivité des entreprises européennes et à l'atténuation de l'impact sociétal de la transition énergétique.

Plusieurs réunions du Conseil au cours de l'année 2017 ont permis d'aboutir à une orientation générale sur sept des huit textes en cours de négociation : la directive sur la performance énergétique des bâtiments – pour laquelle un accord final devrait être obtenu au premier semestre 2018 –, la directive sur l'efficacité énergétique, la directive relative aux énergies renouvelables, le règlement sur la gouvernance de l'Union de l'énergie, la directive et le règlement relatifs au marché de l'électricité et le règlement

relatif à la préparation aux risques dans le secteur de l'électricité. Pour ces textes, les trilogues commenceront début 2018. Sur le dernier texte, le règlement relatif à l'Agence de coopération des régulateurs européens (ACER), les discussions au Conseil devraient s'achever début 2018.

De l'ensemble de ces réunions et trilogues, il résulte que, jusqu'à présent, la France a obtenu satisfaction sur de nombreux sujets du 4^e paquet énergie, en lien avec les résolutions européennes du Sénat.

La directive adoptée sur l'électricité porte particulièrement l'accent sur les consommateurs et sur l'importance d'un marché intérieur efficace, donnant davantage de droits aux consommateurs et définissant les rôles et responsabilités des différents acteurs du marché. La France a défendu l'utilité de mécanismes de capacité pérennes pour assurer la sécurité d'approvisionnement électrique aux périodes de pointe de consommation. C'est pourquoi elle a salué la disposition de l'orientation générale du règlement relatif au marché intérieur de l'électricité visant à remettre les États membres au cœur des décisions qui peuvent s'imposer en matière de sécurité d'approvisionnement, comme le demandait la résolution du Sénat. De même, la mention de l'analyse coûts-bénéfices pour les projets d'interconnexion a été soutenue par la France et retenue dans la version finale du texte. Enfin, sur le basculement plus progressif des biocarburants de première génération vers les biocarburants avancés et les autres carburants renouvelables avancés, la France a soutenu dans les négociations la valeur plafond de 7 % à l'horizon 2030 pour les biocarburants de première génération, disposition retenue dans la version finale du texte. Le plafond intègre les biocarburants dits « à faible effet ILUC » et la mélasse, la possibilité étant laissée aux États membres de revoir à la baisse ce plafond de 7 %. S'il fait ce choix, l'État membre pourra abaisser en conséquence l'objectif national de 14 % d'énergies renouvelables dans le secteur des transports. Un objectif de 3 % de biocarburants avancés pour 2030, non contraignant, est fixé, avec un jalon de 1 % pour 2025. En revanche, la France n'a pas obtenu gain de cause sur le recours à des appels d'offres par technologie, en dépit de ses efforts en ce sens au cours des négociations.

Plusieurs autres points des résolutions sénatoriales ont été satisfaits. Ainsi, les centres de conduite régionaux, auxquels le Sénat s'était montré hostile, ont été remplacés par les centres régionaux de sécurité, dont il revient aux gestionnaires de réseau de transport de proposer la mise en place. La France a notamment veillé à ce que les dispositions concernant les centres régionaux de sécurité ne conduisent pas à une dilution des responsabilités en matière de sécurité d'approvisionnement et n'imposent pas de contraintes opérationnelles excessives envers les gestionnaires de réseau de transport. Dans l'orientation générale du règlement relatif au marché intérieur de l'électricité, le rétablissement d'un juste équilibre entre les missions des gestionnaires de réseau de transport et la nécessité d'une coordination régionale, notamment pour la sécurité du système électrique,

constitue une avancée pour la France. Par ailleurs, l'orientation générale sur la directive sur les règles communes du marché intérieur supprime la limitation dans le temps de la possibilité offerte aux États membres de proposer des tarifs réglementés de vente : elle était de 5 ans dans la proposition initiale de la Commission, et de dix ans dans le compromis de la Présidence. Il s'agit d'un succès pour la France.

Enfin, si le règlement relatif à l'ACER est toujours en cours de négociation au Conseil, les premières discussions sont de bon augure pour la France et correspondent à des positions exprimées dans les résolutions sénatoriales. C'est le cas, par exemple, du champ de compétences de l'ACER, qui a été restreint au cours des négociations. La France a proposé que l'ACER soit plus indépendante, que le pouvoir de décision sur les questions techniques repose entièrement sur le conseil des régulateurs et ne soit pas concentré dans les mains du directeur de l'ACER. Elle a également proposé un fonctionnement rénové, avec la création de groupes de travail au sein du conseil des régulateurs, afin d'augmenter la transparence des processus de décision au sein de l'agence. De même, dans le souci que les décisions de l'ACER s'appuient sur une large majorité afin de ne pas affaiblir son pouvoir, les autorités françaises ont demandé à ce que le vote à la majorité simple soit remplacé par le vote à la majorité qualifiée. Il conviendra naturellement de rester attentif au contenu du texte définitivement voté, mais ces premières orientations sont conformes aux positions adoptées par le Sénat.

La résolution européenne que le Sénat a adoptée sur le **programme de travail de la Commission européenne pour 2017** saluait la volonté de la Commission de poursuivre son effort de rationalisation de l'activité législative de l'Union européenne et de concentrer son action sur les dix priorités établies en début de mandat. Elle rappelait son souhait récurrent de mieux associer les parlements nationaux à la procédure législative en favorisant la mise en place d'un véritable droit d'initiative, en soumettant les actes délégués et d'exécution au contrôle de subsidiarité et en renforçant la transparence en ce qui concerne les trilogues ou la désignation des membres des comités d'experts. Le cas de l'économie circulaire avait ainsi valeur d'exemple : le Sénat souhaitait que soit pris en compte l'impact administratif et financier pour les collectivités territoriales de toute nouvelle mesure et que soit évité le recours aux actes délégués. Le Sénat invite également la Commission à mieux communiquer au plus près des États membres sur ses travaux.

S'agissant du détail du programme, la résolution appuyait toute réforme à venir de l'UEM dès lors qu'elle permet un renforcement de l'association des parlements nationaux au semestre européen, une clarification de son architecture et une amélioration de sa capacité à résister aux chocs économiques par l'intermédiaire d'instruments contra-cycliques. Cette réforme, pour le Sénat, passe également par un achèvement de l'Union

bancaire et la mise en place d'un mécanisme d'incitation à la convergence dans les domaines social et fiscal. En ce qui concerne le budget de l'Union européenne, le Sénat souhaitait que les premières négociations sur le cadre financier pluriannuel 2020-2026 insistent sur la flexibilité de l'instrument budgétaire et intègrent des solutions innovantes en vue de développer les ressources propres.

La résolution soulignait également la nécessité de ne pas porter atteinte, dans le cadre de l'Union de l'énergie, à la compétence reconnue à chaque État membre de déterminer le mix énergétique sur son territoire et respecter scrupuleusement la répartition des compétences entre l'échelon européen et l'échelon national. Le texte insistait dans le même temps sur la fixation d'un prix du carbone adapté aux objectifs de l'Union européenne et aux contraintes économiques des États membres.

Si elle saluait l'ambition affichée par la Commission de renforcer l'action de l'Union européenne en faveur de l'emploi des jeunes, la résolution insiste sur le fait que celle-ci passe également par la mise en place d'un Erasmus de l'apprentissage et une amélioration de la procédure de financement européen des dispositifs nationaux de garantie pour la jeunesse.

Le texte adopté par le Sénat proposait, par ailleurs, une réorientation de la politique de la concurrence de façon à ce que les entreprises puissent conquérir de nouveaux marchés à l'échelle tant européenne que mondiale et qu'elle contribue ainsi à soutenir la croissance et l'emploi. Une action spécifique devait être menée dans le domaine du numérique afin de faire de l'Union européenne une véritable productrice de contenus numériques, promouvant un « principe d'innovation », sans que les droits des consommateurs, notamment en ce qui concerne la protection des données personnelles ne soient remis en cause. En ce qui concerne la politique commerciale de l'Union, la résolution appelait à mettre en œuvre une nouvelle approche de la Commission passant par la publication systématique des mandats de négociation, l'accès aux documents classifiés traduits et l'association des parlements nationaux aux différentes étapes des accords de libre-échange. Le Sénat demandait par ailleurs le prolongement des mécanismes de stabilisation afin d'assurer aux producteurs ultramarins une visibilité et une protection pérenne.

La résolution européenne du Sénat sur **le paquet connectivité** a reçu des suites globalement favorables.

Ce paquet, présenté par la Commission le 14 septembre 2016, regroupe plusieurs initiatives :

- une communication pour une société européenne du Gigabit détaillant un ensemble d'objectifs nouveaux et non contraignants en matière de connectivité d'ici à 2025 ;

- une proposition de directive établissant un code des communications électroniques européen résultant de la fusion des quatre

directives régissant jusqu'à présent les télécommunications (directives « cadre », « autorisation », « accès » et « service universel ») et proposant des adaptations tenant compte de l'évolution des réseaux et services depuis 2002 et 2009 ;

- une mise à jour du règlement sur l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) ;

- un règlement visant à aider les collectivités territoriales à fournir gratuitement à la population un accès public au *Wi-Fi* ;

- un plan d'action pour déployer la 5G dans l'Union européenne.

L'objectif de ce paquet est de répondre à la demande croissante de connectivité fixe et sans fil à très haut débit, tant de la part des entreprises que des particuliers, en instaurant une société du gigabit en Europe d'ici 2025. Concrètement, il s'agit d'inciter à l'investissement dans le déploiement de réseaux de fibre optique pour le fixe et 5G pour le mobile sur l'ensemble du territoire de l'Union afin de favoriser la transformation numérique et la croissance économique.

Ce paquet est encore largement en cours de négociations, et ce au moins jusqu'au milieu de l'année 2018, mais les premières orientations vont dans le sens des positions du Sénat.

Tel est le cas pour la proposition de directive établissant un code des communications électroniques européen.

Concernant la réglementation des services de communications électroniques, les autorités françaises ont soutenu la mise en place d'un traitement réglementaire plus équitable entre les opérateurs de télécommunications et les nouveaux acteurs en ligne, dès lors qu'ils fournissent les mêmes services. Aussi ont-elles plaidé en faveur de l'extension d'obligations réglementaires à l'égard des fournisseurs de services de communications interpersonnelles indépendants de l'utilisation de numéros. Elles veilleront néanmoins à ce que l'équilibre atteint au niveau du Conseil soit préservé dans le cadre des négociations en trilogue.

Sur l'harmonisation maximale des dispositions relatives aux droits des utilisateurs finaux applicables aux fournisseurs de services de communications électroniques, les autorités françaises ont demandé à ce que ce principe soit assorti d'exceptions ciblées, afin de laisser une capacité aux États membres de légiférer ou de maintenir des dispositions existantes sur certains points sensibles pour la protection des consommateurs.

Concernant la réglementation de l'accès aux réseaux de communications électroniques, les autorités françaises ont soutenu la Commission dans sa démarche visant à créer des incitations aux investissements dans le déploiement des réseaux de nouvelle génération, mais n'ont pas adhéré à l'approche pratique proposée pour y parvenir. Elles ont réclamé la préservation d'une flexibilité pour les autorités de régulation

nationales dans la mise en œuvre de leurs missions, afin qu'elles puissent continuer à agir en cas de problèmes de concurrence sur le marché. D'une part, les autorités françaises ont demandé à ce qu'une marge de manœuvre soit donnée aux régulateurs nationaux pour faciliter la mutualisation des réseaux fixes dans les zones rurales. D'autre part, elles ont rejeté toute proposition de dérégulation excessive des opérateurs en position dominante soumettant des offres de co-investissement dans le déploiement d'un nouveau réseau à très haut débit. En effet, si le modèle du co-investissement peut favoriser le déploiement des réseaux à très haut débit en permettant aux opérateurs de partager le risque et la charge d'investissement, toute approche automatique conduisant à une dérégulation prématurée se fera au détriment de la concurrence pérenne et risquera *in fine* d'être préjudiciable à la dynamique des déploiements au lieu de la favoriser.

Une majorité d'États membres a refusé d'accorder un droit de veto à la Commission s'agissant de projets de remèdes envisagés par les autorités de régulation nationales à l'égard des opérateurs en position dominante, ce qui correspond à la position du Sénat, que ne partageait cependant pas le Gouvernement.

Sur la gestion du spectre, les autorités françaises ont affiché une certaine ouverture quant aux mesures de convergence réglementaire proposées par la Commission, sauf en ce qui concerne une durée minimum des licences fixée à 25 ans. Compte tenu des durées valables en France en matière de licences, qui sont loin de converger vers une durée unique puisqu'elles vont de 5 à 20 ans, et des principes de gestion du spectre qui peuvent commander d'établir des durées différentes, les autorités françaises sont restées inflexibles quant à l'insertion d'une quelconque durée minimum dans le code des communications électroniques européen.

Concernant le service universel, les autorités françaises ont soutenu l'accent porté par la Commission sur le caractère abordable des tarifs et l'extension du bénéfice de telles mesures aux services fournis en mobilité. Elles se sont en revanche opposées aux restrictions imposées quant au mode de financement du service universel et ont plaidé pour le rétablissement d'une flexibilité des États membres en la matière.

Sur la gouvernance du secteur des communications électroniques, les autorités ont appuyé la proposition de la Commission d'harmoniser les compétences des régulateurs nationaux, à travers la consécration d'une liste minimale d'attributions, sous réserve d'ajustements portés à cette liste, afin de ne pas remettre en cause l'organisation institutionnelle en France, en matière d'aménagement numérique du territoire, de gestion du spectre ou encore de protection des consommateurs.

Les négociations relatives à la proposition de règlement établissant l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) donnent également en partie raison au Sénat.

Les autorités françaises ont ainsi, en lien avec la position exprimée par la résolution sénatoriale, rejeté toute transformation de l'ORECE en agence décentralisée de l'Union européenne et appelé à un renforcement des garanties d'indépendance de cet organe tant vis-à-vis de la Commission que des gouvernements nationaux. En ce sens, elles ont notamment plaidé pour que :

- la structure de gouvernance unique, qui s'apparente à celle d'une agence européenne, soit supprimée, et que soit rétablie la structure duale de l'ORECE (office de l'ORECE, d'une part, et conseil des régulateurs, d'autre part) afin de pérenniser un mode de fonctionnement qui permet à l'ORECE de produire un travail indépendant bâti sur les expériences de régulation nationale ;

- le rôle du directeur exécutif et son mode de nomination sur proposition de la Commission soient revus ;

- les autorités de régulation puissent continuer à présider les groupes de travail, établir et adopter le programme de travail annuel et pluriannuel ;

- la participation des experts d'autres autorités compétentes aux groupes de travail de l'ORECE ne soit pas obligatoire afin de ne pas nuire à la capacité d'expertise indépendante de l'ORECE ;

- la durée du mandat du président de l'ORECE soit raccourcie afin que le travail de l'ORECE demeure enraciné dans le fonctionnement des marchés nationaux.

Les préoccupations du Sénat ont également été prises en compte dans les négociations relatives à la proposition de règlement modifiant les dispositions concernant la promotion de la connectivité internet dans les communautés locales. Les autorités françaises ont ainsi apporté leur soutien à cette initiative, en tant qu'elle représente un signal politique important, puisqu'elle s'inscrit dans le cadre d'une politique visant à rapprocher l'Union européenne des citoyens en leur apportant des solutions concrètes. Elles ont plaidé pour un maximum de souplesse sur la désignation des bénéficiaires du dispositif et ont par ailleurs appuyé l'intention de la Commission de simplifier la présentation des dossiers demandés aux élus locaux.

Enfin, sur le plan d'action pour la 5G, les autorités françaises se sont engagées à favoriser un déploiement coordonné de la 5G. À cette fin, elles soutiennent les phases pilotes de déploiement de la 5G dès 2018. L'attribution de fréquences aux opérateurs mobiles dans la bande 700 MHz est déjà avancée. Le réaménagement de la bande 3,5 GHz est en cours et devrait être acté en 2019. Des consultations sont lancées en vue d'établir les conditions de migration des liaisons de type faisceaux hertziens depuis la bande 26 GHz afin d'attribuer cette dernière aux services 5G, avec un objectif en 2019-2020. Un projet de feuille de route 5G, qui a vocation à détailler tous

les chantiers à mener au niveau national pour contribuer à un déploiement réussi de la 5G, est par ailleurs soumis à consultation publique auprès des acteurs concernés.

La négociation du code des communications électroniques européen est également l'occasion pour les autorités françaises de réaffirmer et de soutenir l'objectif de mettre en œuvre des conditions favorables à l'introduction de la 5G en harmonisant les pratiques réglementaires des États membres (alignement des calendriers d'attribution des bandes dédiées à la 5G et formalisation des processus de coopération au niveau européen). En ce sens, les autorités françaises ont en particulier appuyé la synchronisation des calendriers d'attribution des bandes dédiées à la 5G et la formalisation de processus de coopération au niveau européen.

b) Le Sénat a été partiellement suivi dans plus du quart des cas

Sur les dix-huit résolutions européennes devenues définitives entre le 1^{er} octobre 2016 et le 30 septembre 2017, **cinq, soit un peu plus du quart, n'ont été que partiellement prises en compte**, soit parce que le Gouvernement n'a pas partagé les positions du Sénat, soit, le plus souvent, parce que des divisions au Conseil ont conduit à des compromis éloignés des résolutions sénatoriales.

Le Sénat, avec sa résolution européenne sur **la phase I de l'approfondissement de l'Union économique et monétaire (UEM)**, a souhaité fixer des orientations sur un sujet fondamental pour l'avenir de l'Union européenne.

Il s'agit en effet de se doter d'institutions et de procédures suffisamment solides et crédibles pour éviter que ne se reproduise un scénario comme celui qui a failli emporter la monnaie unique et la zone euro, à la suite de la crise grecque. L'UEM doit pouvoir mieux résister aux chocs économiques et voir son architecture clarifiée, tout en apparaissant plus lisible pour les citoyens européens. En effet, les mesures prises et les institutions mises en place au plus fort de la crise ont parfois pris un tour excessivement bureaucratique. Par ailleurs, le semestre européen, cycle de coordination des politiques économiques et budgétaires, gagnerait sans doute à être simplifié. Dans ce contexte, le rapport dit « des cinq présidents » (Commission européenne, Conseil européen, Parlement européen, Eurogroupe et Banque centrale européenne), en juin 2015, a prévu un scénario en deux phases pour l'avenir de l'UEM.

Dans sa résolution européenne, qui porte sur la phase I, le Sénat a formulé un certain nombre de recommandations sur la mise en place d'autorités nationales de la productivité, sur le comité budgétaire européen consultatif indépendant, sur la rénovation du semestre européen, sur la représentation extérieure de la zone euro, ainsi que sur l'achèvement de l'Union bancaire et la mise en place d'un système européen d'assurance des dépôts.

S'il partage la volonté d'approfondir l'UEM afin d'améliorer sa capacité à résister aux chocs économiques, le Sénat souhaitait clarifier son architecture et renforcer sa lisibilité pour les citoyens. Ainsi sa résolution insiste-t-elle sur les conseils nationaux de la productivité en tant qu'organes indépendants d'analyse de l'évolution de la productivité et de la compétitivité des États membres, qui doivent fournir aux parlements nationaux des outils d'aide à la décision et rendre régulièrement compte de leurs travaux devant ces derniers, en vue de favoriser l'appropriation des réformes structurelles au niveau national. La résolution estime aussi que les tâches du comité budgétaire européen consultatif indépendant mériteraient d'être davantage précisées afin d'éviter toute confusion avec les missions de la Commission et de l'autoriser à émettre, de sa propre initiative, un avis sur des dérogations possibles au Pacte de stabilité et de croissance. Ces avis seraient transmis aux parlements nationaux.

Dans sa résolution, le Sénat appelait également à une réforme plus poussée du semestre européen qui serait partagé en deux trimestres, l'un spécifiquement consacré à la zone euro et l'autre dédié à la situation des États membres. Un renforcement de la conférence de l'article 13 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance en vue de mieux associer les parlements nationaux au semestre européen était également demandé. Le Sénat s'est aussi montré assez réservé sur la capacité du programme d'appui à la réforme structurelle à faciliter une appropriation par les États membres. Il estimait, en outre, que le futur socle européen des droits sociaux devait aller au-delà de l'établissement d'une liste d'indicateurs juridiquement non contraignants et comporter un mécanisme d'incitation à la convergence des règles relatives aux marchés du travail et aux systèmes sociaux afin de véritablement renforcer la dimension sociale de la zone euro.

La résolution européenne jugeait par ailleurs la proposition de la Commission sur la représentation extérieure de la zone euro prématurée. Celle-ci apparaît en effet conditionnée au renforcement de sa légitimité démocratique et à l'amélioration de la coordination des politiques économiques. Elle pose, en outre, la question de la place de la Banque centrale européenne. Enfin, le Sénat militait pour un achèvement rapide de l'Union bancaire et la mise en place d'un système européen d'assurance des dépôts, neutre en termes de coûts pour les banques.

Les intentions du Gouvernement sur ces dossiers mériteraient sans doute d'être précisées, mais il est certain que cette question éminemment politique relève des moyen et long termes. Les mesures requises ne seront adoptées que progressivement.

Il n'en demeure pas moins que certaines mesures ont déjà été prises, donnant satisfaction, sur certains points, à la résolution sénatoriale.

C'est le cas de la mise en place de conseils nationaux de productivité. Le Gouvernement a ainsi intégré la création d'un Conseil

national de la productivité à la réforme du Commissariat général à la stratégie et à la prospective, dénommé France Stratégie. Aux termes de l'article 5 du décret du 24 mars 2017 modifiant un précédent décret de 2013 portant création du Commissariat général à la stratégie et à la prospective, « *le Conseil national de productivité, prévu dans chaque État membre de la zone euro, siège au sein de France Stratégie. Il est chargé d'analyser le niveau et l'évolution de la productivité et de la compétitivité de l'économie française relativement à celles des autres économies, ainsi que les politiques susceptibles d'avoir une incidence sur elles, de produire des analyses indépendantes sur ces sujets et d'assurer les concertations nécessaires* ». La première réunion du Conseil national de productivité est prévue pour 2018. Plusieurs autres États membres se sont déjà dotés d'un conseil national de productivité, tels que l'Autriche, la Belgique, l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Irlande et la Slovaquie.

De même, la France s'est dotée d'un Comité budgétaire européen, comme le recommandait le rapport « des cinq présidents », qui a notamment pour mission d'évaluer la mise en œuvre du cadre budgétaire de l'Union et de l'adéquation des orientations budgétaires effectives au sein de la zone euro et au niveau national. Le 15 novembre dernier, ce Comité a publié son premier rapport annuel, qui a été examiné au sein du Conseil.

Les avancées sont moins nettes sur la rénovation du semestre européen. Le Gouvernement considère, dans la fiche de suivi transmise sur ce sujet, qu'« *il apparaît difficile de scinder en deux périodes le semestre européen (un trimestre pour la zone euro, un trimestre pour l'Union). En effet, celui-ci repose sur des étapes précises qu'il semble difficile de contracter en un trimestre : cadrage général lors du paquet d'automne, communication du rapport pays fin février, transmission du programme national de réforme avant fin avril, adoption des recommandations fin juillet. En outre, le semestre européen tend à devenir le calendrier commun à différentes procédures, les États non membres (à l'exception du Danemark) ayant vocation à rejoindre la zone euro. Ainsi, les États membres de la zone euro remettent un programme de stabilité au plus tard le 30 avril de chaque année alors que les États non membres de la zone euro remettent un programme de convergence* ». De même le Gouvernement insiste-t-il sur l'appropriation des recommandations pays par les États membres, à la fois au niveau européen et au niveau national. Il met également l'accent sur le socle européen des droits sociaux, proclamé lors du sommet social de Göteborg du 17 novembre dernier, qui constitue une avancée importante car il répond à plusieurs des priorités françaises en matière d'éducation et de formation tout au long de la vie, d'égalité, de salaire minimum, de santé et de sécurité au travail, et de revenu minimum. En outre, il constitue une source d'inspiration pour les travaux réalisés dans le cadre du semestre européen et de l'achèvement de l'UEM. Ainsi, en 2018, les États membres ont été invités à retracer la mise en place des principes issus du socle des droits sociaux dans le cadre du programme national de réforme.

Sur la représentation extérieure de la zone euro, la position du Sénat n'est que partiellement partagée par le Gouvernement. Celui-ci indique que

la proposition d'un ministre européen de l'économie¹ est certes bienvenue, mais reste éloignée des attentes françaises : *« En première analyse, cela semble en deçà de l'ambition portée par le Président de la République lors de son discours du 26 septembre 2017 à la Sorbonne et éloigné des réflexions actuelles au niveau national tant sur la fonction d'un tel budget (essentiellement de l'investissement) que de la gouvernance (autonomie de décision des États membres de la zone euro) »*. Il se montre également prudent sur les suites qui seront données à la communication de la Commission du 6 décembre 2017, assortie de propositions législatives et d'une feuille de route pour approfondir l'UEM. L'objectif général est de renforcer l'unité, l'efficacité et la responsabilité démocratique de l'UEM d'ici à 2025. La Commission propose de (i) créer un Fonds monétaire européen intégré dans le cadre communautaire, (ii) d'intégrer le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) dans le cadre communautaire, (iii) de mettre en place une capacité budgétaire pour la zone euro au sein du budget de l'Union, (iv) d'amender le programme d'appui aux réformes structurelles de la Commission et (v) de créer la fonction de ministre européen des finances et de l'économie. Dans sa fiche de suivi, le Gouvernement indique néanmoins que, *« lors du sommet informel élargi sur la zone euro du 15 décembre 2017, les échanges entre États membres ont révélé qu'il y avait une opportunité pour poursuivre le travail en vue d'un approfondissement de l'UEM en se concentrant sur les sujets les plus avancés et parvenir à un accord politique dans les mois à venir lors du sommet prévu en juin avec un point d'étape en mars »*. Les négociations se poursuivent donc et rien n'est arrêté pour l'instant. Comme l'a souligné la ministre chargée des affaires européennes au cours de son audition, *« il semble que, dans le contrat de coalition qu'ont signé ensemble la CDU, la CSU et le SPD, figure une mention explicite du soutien à l'investissement au sein de la zone euro et augure d'avancées intéressantes »*.

Il en est de même pour l'achèvement de l'Union bancaire et la mise en place d'un système européen d'assurance des dépôts. Sur ce point, Mme Nathalie Loiseau a néanmoins apporté les précisions suivantes : *« Mais les plus grandes avancées concernent l'Union bancaire dont le socle de règles communes et les deux premiers piliers sont pratiquement achevés. Les discussions au Conseil sur le mécanisme européen de garantie des dépôts bancaires, troisième pilier de l'Union bancaire, ont cependant montré une ligne de partage claire entre les États qui mettent l'accent sur la mutualisation du risque – la France, l'Italie, le Portugal ou l'Espagne –, et ceux qui insistent sur le respect des règles existantes pour réduire d'abord le risque – l'Allemagne et les Pays-Bas. Nous sommes très vigilants sur les conséquences possibles pour les établissements bancaires français »*.

Sur la politique commerciale assurant la défense des intérêts économiques de l'Union européenne, la résolution européenne du Sénat demandait au Gouvernement de défendre une position ambitieuse sur deux thématiques formellement distinctes, mais liées par leur contenu : en premier

¹ Il convient toutefois de noter que la résolution européenne du Sénat n'a pas proposé une telle institution.

lieu, la nouvelle méthode de calcul des cas de dumping de la part de pays hors Union européenne membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ; en second lieu, la modernisation des instruments de défense commerciale dont dispose l'Union face à des pratiques commerciales déloyales d'opérateurs économiques extérieurs. La résolution demandait en particulier au gouvernement de promouvoir au Conseil l'adoption rapide des propositions de la Commission destinées, d'une part, à moderniser les instruments de défense commerciale, et, d'autre part, à tirer les conséquences juridiques de certaines dispositions du protocole d'adhésion de la Chine à l'OMC en prévoyant une nouvelle règle générale de calcul des droits anti-dumping. Elle préconisait également une remise en cause de la règle du droit moindre, fragilisant les entreprises européennes confrontées à des pratiques de dumping.

Le Sénat a obtenu partiellement gain de cause dans ce dossier. Comme l'a dit la ministre au cours de son audition, « *il s'agit, non pas de protectionnisme, mais du rétablissement des conditions de concurrence équitables* ».

Le 5 octobre 2017, une nouvelle méthode de calcul des cas de dumping pratiqué par des exportateurs de pays tiers a été adoptée par l'Union européenne. Elle sera utilisée lorsque les prix et les coûts de production sont faussés par l'intervention massive de l'État. Rendue juridiquement nécessaire en raison de l'arrivée à échéance d'une disposition transitoire de 2001 du protocole d'adhésion de la Chine à l'OMC, cette nouvelle législation ne vise cependant aucun pays en particulier ; elle est conforme aux règles de l'OMC. Innovation importante, les normes sociales et environnementales sont intégrées dans les critères de référence pour la détermination de la « valeur normale ». Par ailleurs, le 5 décembre dernier, a été conclu un accord politique sur la modernisation des instruments de défense commerciale, dont l'initiative avait été prise par la Commission en 2013. Le point le plus important concerne la levée systématique de la règle du droit moindre dans les enquêtes antisubventions et dans les cas de distorsions sur les matières premières et l'énergie. Sur ces aspects, la résolution sénatoriale a ainsi été suivie d'effets.

Tel n'est pas le cas, en revanche, pour deux autres sujets, pourtant essentiels. En effet, la résolution invitait également le Gouvernement à faire valoir des points de vue robustes sur deux autres aspects fondamentaux pour une politique commerciale équilibrée et protectrice de ses intérêts :

- une meilleure réciprocité dans l'accès des entreprises européennes aux marchés publics de ses partenaires commerciaux hors Union européenne, invitant à cette fin le Gouvernement à agir au sein du Conseil pour promouvoir l'adoption de l'instrument international sur les marchés publics proposé par la Commission ;

- soulignant le caractère souvent contraire aux règles internationales de l'application extraterritoriale de certaines législations nationales, le texte

invitait le Gouvernement à œuvrer au sein du Conseil pour l'adoption de la proposition de règlement tendant à bloquer les effets extraterritoriaux de certaines législations nationales.

Ces deux sujets, en revanche, n'ont pas connu d'avancées. Sur le premier, la ministre s'est contentée d'indiquer que « *nous sommes déterminés à aller plus loin, en particulier sur les marchés publics. L'Union ne peut rester totalement ouverte si nos grands partenaires sont fermés. Nous travaillons pour que les discussions, bloquées au Conseil depuis 2016, reprennent sous la présidence bulgare* ».

Les progrès enregistrés au cours des négociations à Bruxelles ont également été inégaux sur le paquet portant sur **la réforme européenne du droit d'auteur**, les quatre textes composant ce paquet présentés par la Commission en septembre 2016 ayant connu des évolutions contrastées.

Pour l'heure, seuls deux d'entre eux ont été définitivement adoptés, soit un règlement et une directive qui introduisent en droit européen les dispositions du traité de Marrakech du 28 juin 2013 signé par l'Union européenne en avril 2014 et dont l'objet est de faciliter l'accès des aveugles, des déficients visuels et des personnes ayant des difficultés de lecture des textes imprimés aux œuvres publiées. Ce traité contient deux principales mesures : d'une part, les États parties doivent introduire une exception à leur loi nationale sur le droit d'auteur à l'intention des personnes aveugles et déficientes visuelles – c'est l'objet de la directive –, et, d'autre part, le traité permet l'importation et l'exportation de versions accessibles des livres et autres œuvres soumises au droit d'auteur, sans autorisation du titulaire de ce dernier – c'est l'objet du règlement.

La France, elle aussi signataire du traité, avait introduit en droit national, en juillet 2016, l'exception prévue par le traité de Marrakech. Son dispositif prévoit notamment la possibilité d'une compensation financière et pose la condition de l'absence d'un format adapté disponible sur le marché. Or, ces deux dispositions étaient expressément exclues des textes initiaux proposés par la Commission et figuraient dans la résolution européenne du Sénat.

Le compromis final adopté au Coreper du 19 mai 2017 prend en compte la faculté de prévoir une compensation financière à l'exception. En revanche, il ne permet pas aux États membres de mettre en place une condition de vérification préalable de la disponibilité commerciale des œuvres en format accessible. Cependant, une « clause de revoyure » sur ce point a été introduite de telle sorte que cette position pourrait être révisée à terme.

L'adoption du troisième texte du paquet, une proposition de règlement dit « câble et satellite », par amalgame avec la directive qu'il adapte aux services de diffusion en ligne des radiodiffuseurs, arrive quant à elle dans sa phase finale. Ce texte reprenait deux principes fondateurs de la

directive de 1993 : le principe du pays d'origine et le modèle d'une gestion collective obligatoire. Au lieu de négocier les droits d'auteur et de s'en acquitter pays par pays, il était prévu que le radiodiffuseur puisse s'acquitter dans son pays d'origine des droits permettant de rendre accessible le programme dans les autres États membres. Présenté comme un texte technique, ce règlement portait en fait atteinte à la clé de voûte du financement de la création, sans pour autant mettre en balance des avantages équivalents. Le Sénat, dans sa résolution européenne, s'était donc formellement opposé à cette proposition. Le Parlement européen, dans un premier temps, en a réduit la portée et le Conseil, lors du Coreper du 15 décembre 2017, a lui aussi considérablement restreint son champ d'application, si bien que le texte se limite désormais aux informations et actualités, ce qui semble de nature à protéger le modèle économique des industries culturelles nationales. La négociation sur ce texte doit se poursuivre début 2018.

En revanche, le dernier texte du paquet, une proposition de directive, avance nettement plus lentement. Les négociations se poursuivent sur l'insertion de nouveaux articles portant sur la fouille de textes et de données et sur les licences collectives. En ce qui concerne l'illustration pédagogique, les manuels scolaires et les partitions de musique n'ont pas été explicitement exclus, mais la Commission a renvoyé ce débat à l'utilisation de licences adéquates et considéré que la possibilité d'utiliser une œuvre entière à des fins pédagogiques était exclue, les États membres pouvant déterminer la longueur des extraits d'œuvre pouvant être utilisés. Enfin, reste en débat la question de la création, ou non, d'un droit voisin pour les éditeurs, ainsi que celle du *value gap*, deux points sur lesquels le Sénat avait émis des réserves dans sa résolution européenne. L'élaboration d'un texte de compromis étant aujourd'hui dans une impasse, ces questions doivent faire l'objet de discussions politiques pour définir les orientations nécessaires.

La ministre, au cours de son audition, a précisé la position des autorités françaises sur ces questions d'avenir : *« Je suis convaincue de l'intérêt que constitue la création d'un droit voisin pour les éditeurs de presse, même si elle est loin d'être garantie à ce stade : seuls onze États membres y sont favorables, les autres lui préférant la protection moins favorable d'une présomption de transfert de droits au bénéfice des éditeurs de presse. Les négociations se poursuivent avec, en perspective peut-être, la création d'un droit assorti d'une durée de protection réduite. Nous sommes également attachés à ce que soit clairement définie la communication publique en ligne et, partant, le régime de responsabilité des plateformes : celles qui réalisent un acte de communication au public devraient conclure une licence avec les ayants droit et toutes, y compris les simples hébergeurs, œuvrer pour lutter efficacement contre la diffusion de contenus illégaux. Enfin, la France s'est opposée à toute remise en cause du principe de territorialité des droits, garantie de la juste rémunération des créateurs, par celui du pays d'origine du radiodiffuseur en ligne, avec quelque succès puisqu'elle a réussi à réunir une minorité de blocage sur sa position ».*

La résolution européenne sur la **simplification du droit européen**, en lien avec d'autres travaux du Sénat sur les normes, se voulait ambitieuse. Elle comportait des développements relatifs au processus normatif européen en général et visait aussi plus spécifiquement un certain nombre de domaines de compétences relevant de politiques européennes : marché unique, environnement et politique énergétique, politique régionale, justice et affaires intérieures.

Or, il apparaît que cette résolution n'a été que très partiellement suivie. Certes, l'économie générale de la démarche européenne répond aux positions exprimées par la résolution. Ainsi, l'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer », entré en vigueur le 13 avril 2016, poursuit l'objectif d'améliorer la qualité de la législation européenne.

Plusieurs de ses dispositions vont dans le sens des orientations de la résolution européenne du Sénat, sans toutefois répondre de façon précise à certaines de ses dispositions telles que la mise en œuvre du principe de subsidiarité, l'articulation des mesures nationales de simplification avec l'initiative « Mieux légiférer », la prise en compte des spécificités des PME et TPE, la réalisation de consultations préalables et d'évaluations *ex post* régulières ou encore la contribution des autorités européennes à la lutte contre la surtransposition.

Sur ce dernier point, répondant au président de votre commission des affaires européennes qui faisait observer que la Conférence des Présidents du Sénat avait souhaité que la commission exerce une veille sur les surtranspositions, la ministre a indiqué lors de son audition : « *Nous espérons ne pas vous donner un travail trop important, grâce à notre veille attentive pour éviter de faire preuve du génie français à tout compliquer et à aller au-delà de ce que l'Europe exige. Nous cherchons aussi à harmoniser les transpositions entre la France et l'Allemagne* ».

C'est le cas des études d'impact du Conseil, ce dernier ayant désormais la possibilité, dans le cadre de la procédure législative, d'effectuer des études d'impact sur les modifications substantielles qu'il apporte aux propositions de la Commission. Néanmoins, et c'est aussi la position du Gouvernement, il existe des réserves sur l'opportunité d'une telle démarche qui risque de ralentir la procédure législative, alors que les études d'impact de la Commission sont encore trop peu utilisées au Conseil, et qui pourrait devenir un outil davantage politique que technique. La Présidence estonienne de l'Union européenne a poursuivi les travaux engagés par Malte sur l'élaboration d'un « modèle général » de demande d'étude d'impact, mais il n'est pas encore finalisé.

Les négociations entamées entre le Conseil, la Commission et le Parlement européen pour mieux distinguer les actes délégués et les actes d'exécution en définissant des critères non contraignants paraissent avancer lentement, même si la France a fait part d'un certain nombre de propositions dont plusieurs ont été retenues. Par ailleurs, et il faut s'en féliciter, un

registre fonctionnel commun des actes délégués, prévu par l'accord interinstitutionnel, a été créé ; il est fonctionnel depuis le 13 décembre dernier. Il présente les informations d'une manière structurée et conviviale afin d'accroître la transparence, de faciliter la planification et de permettre de retracer tous les stades du cycle de vie d'un acte délégué. En revanche, la création d'une base de données commune sur l'état d'avancement des dossiers législatifs, également prévue par l'accord interinstitutionnel, n'a pas progressé, alors que le texte fixait la date du 31 décembre 2016.

Enfin, au titre du programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT) et de la plateforme d'experts et de représentants nationaux chargée de recueillir des suggestions et de formuler des recommandations sur la manière de simplifier les législations, deux avis sur des sujets horizontaux ont été adoptés, l'un sur les mécanismes de consultation des parties prenantes et l'autre sur la normalisation comme instrument transversal.

Les orientations thématiques de la résolution européenne du Sénat n'ont pas reçu de suites particulières ou, à tout le moins, n'ont pas été documentées.

Le Sénat n'a obtenu que très partiellement satisfaction sur sa résolution européenne portant sur **l'avenir de la politique agricole commune (PAC) à l'horizon 2020**. Cette résolution traite de cinq grands thèmes : l'importance de la PAC en termes de sécurité alimentaire et de souveraineté alimentaire européenne ; la levée des incertitudes budgétaires qui hypothèquent à brève échéance l'avenir de la PAC, qui ne saurait être considérée comme la variable d'ajustement du budget de l'Union européenne, mais qui, au contraire, doit demeurer une priorité stratégique ; les attentes des agriculteurs au regard des crises des dernières années, en particulier en termes de sécurisation de leurs revenus ; les modalités de fonctionnement et de gestion de la PAC, à commencer par le soutien aux efforts de simplification déjà engagés, ainsi que la prise en compte pragmatique des questions environnementales qui doivent s'appuyer sur le développement de la recherche et de l'innovation ; les enjeux du commerce extérieur des produits agricoles.

Il est vrai que cette résolution poursuit principalement un objectif prospectif permettant au Sénat de prendre position dans le débat public, en amont du calendrier d'élaboration de la prochaine réforme. C'est pourquoi, à ce stade, il est prématuré de tirer de quelconques conclusions sur les suites données à cette résolution européenne tant le processus en est encore à ses débuts.

De fait, deux éléments se conjuguent pour rendre cette échéance incontournable : 2020 constitue non seulement la fin du cadre financier pluriannuel entamé en 2014, mais également la date à partir de laquelle le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne devrait être effectif. Il en

résulte, pour reprendre les termes du commissaire européen à l'agriculture et au développement rural, M. Phil Hogan, que « *jamais la PAC n'a été autant sous pression* ».

La Commission a publié, le 29 novembre dernier, une communication sur l'avenir de l'alimentation et de l'agriculture, permettant de connaître ses pistes de réflexion. Celle-ci constitue le socle sur lequel la Commission bâtira la nouvelle politique agricole commune. Sa proposition législative devrait être présentée dans la foulée de ses propositions sur le cadre financier pluriannuel pour la période 2020-2027, probablement en mai 2018. La modernisation de la future PAC post-2020 constitue l'une des priorités de la Présidence bulgare. La France a fait part de sa position sur l'avenir de la PAC dans un *non paper* transmis le 23 novembre dernier à la Commission.

Néanmoins, force est de constater que certaines des premières orientations affichées suscitent des inquiétudes.

Sur les contours de la prochaine réforme de la PAC, les idées maîtresses de la communication de la Commission sont résumées par la phrase suivante : « *C'est par une simplification des règles et l'adoption d'une approche plus flexible que l'on obtiendra de la PAC qu'elle offre un réel soutien aux agriculteurs et promeuve le développement durable de l'agriculture de l'Union européenne* ». Une analyse plus précise du document de la Commission, au regard de la résolution du Sénat, fait apparaître, à la fois, une grande incertitude sur le futur budget, et la crainte de voir se concrétiser un risque de cofinancement du premier pilier. S'y ajoute la suggestion « *d'explorer* » différentes pistes de réflexion visant toutes à réduire les montants versés - instaurer un plafonnement obligatoire des paiements directs, introduire des paiements dégressifs, cibler les aides sur les petites et moyennes exploitations -, tout en réduisant les écarts entre les États membres. D'après certaines estimations officielles, récemment avancées dans la presse, il semblerait que la Commission oriente ses travaux sur la base d'hypothèses de diminutions importantes (comprises entre 7 % et 15 %) des budgets alloués à la PAC durant les années 2020, dans le prochain CFP. Par conséquent, l'orientation retenue par la résolution sénatoriale d'une stabilité de ces budgets risquerait de n'être nullement satisfaite.

Le deuxième risque serait celui d'une renationalisation de la PAC, dans la mesure où la mise en œuvre des obligations environnementales (« le verdissement ») serait abandonnée pour être largement renvoyée aux États membres. L'Union fixerait alors uniquement les paramètres essentiels (objectifs de la PAC, principaux types d'intervention, exigences de base). Elle laisserait le soin aux États membres de mettre en œuvre ces objectifs chiffrés, fixés d'un commun accord, par le biais de plans nationaux, validés par la Commission, suivant un processus structuré. Il en résulterait, sans doute, une simplification bienvenue, mais qui pourrait ne concerner que l'administration européenne elle-même. Or, le rapport du groupe de suivi du

Sénat avait fait valoir que la PAC actuelle apparaît déjà de moins en moins commune aux yeux des agriculteurs. Qu'en sera-t-il à l'avenir ?

Enfin, dans ces conditions, si les orientations nationales venaient à être trop différentes les unes des autres, se matérialiserait un troisième risque : celui d'accroître la fragmentation du marché unique.

Un autre axe de la résolution du Sénat, consacré à la nécessaire remise à plat du système de gestion des crises, trouve, lui aussi, un écho plus que limité dans la communication de la Commission. Cette dernière considère manifestement que le sujet a été traité dans le cadre du volet agricole du « règlement Omnibus » du 12 décembre 2017. S'il est exact que ce véhicule juridique apporte des améliorations bienvenues, notamment avec l'abaissement à 20 %, au lieu de 30 %, du seuil des pertes déclenchant l'aide relative aux contrats d'assurance, la proposition de mettre en place un système volontaire de réduction de la production en temps de crise n'a pas été retenue. Le constat optimiste de la Commission – selon lequel « *la PAC offre déjà un ensemble hiérarchisé d'instruments qui aident les agriculteurs à prévenir et à gérer les crises* » – n'apparaît pas à la hauteur des problèmes causés par les crises des dernières années.

En revanche, le volet agricole du « règlement Omnibus » satisfait, pour une bonne part, les préconisations de la résolution du Sénat sur la nécessaire inflexion de la politique de la concurrence, pour tenir compte des spécificités agricoles.

D'autres idées avancées dans la résolution du Sénat sont également largement développées par la Commission dans la troisième partie de sa communication, consacrée à « une PAC plus intelligente, plus moderne et plus durable ». Y figurent, en particulier, la nécessité d'encourager la recherche et l'innovation, de mettre en réseau les coopérations entre agriculteurs, y compris par le biais des organisations de producteurs, d'améliorer l'investissement dans les zones rurales et de susciter de nouvelles vocations d'agriculteur par un dispositif obligatoire d'aide à l'installation couvrant toute l'Union européenne.

La fin de la communication de la Commission, consacrée à la dimension mondiale (et commerciale) de la PAC, se situe très en retrait de la partie de la résolution sénatoriale portant sur les enjeux du commerce extérieur des produits agricoles. L'écart est ici sensible : alors que nous avons avancé des préconisations précises, le document de la Commission se borne à des considérations générales. On y note simplement la nécessité de « *prendre en considération, dans les négociations commerciales, le caractère sensible des produits [...] et [de] réfléchir aux moyens de remédier à la répartition géographique inégale des avantages et désavantages que les accords commerciaux de l'Union [...] entraînent pour le secteur agricole* ».

Au total, la communication de la Commission sur l'avenir de la politique agricole commune a reçu un accueil très mitigé, tant de la part des

ministres de l'agriculture au cours de la réunion du Conseil du 11 décembre dernier, que des organisations syndicales, tout particulièrement en France. Certains points, comme le principe de la simplification, le souci de rendre la PAC plus lisible, la priorité à accorder aux jeunes agriculteurs ou le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats, apparaissent néanmoins intéressants.

Réagissant à la communication de la Commission du 29 novembre 2017, dont l'idée-force est de recourir davantage à la subsidiarité, la ministre, au cours de son audition, a indiqué que, sur le risque de renationalisation de la PAC parfois évoqué, *« la France, comme le Portugal et l'Irlande, n'acceptera aucune renationalisation, même partielle. Le commissaire Phil Hogan a rappelé lui-même, lors du Conseil agriculture du 29 janvier dernier, que cette option n'était pas envisagée par la Commission. Le contrat de coalition allemand confirme la nécessité de maintenir le niveau actuel de la PAC. Nous allons engager des discussions plus approfondies avec nos partenaires allemands pour obtenir un financement à 100 % communautaire du premier pilier de la PAC »*, ajoutant que *« la négociation du prochain cadre financier pluriannuel, qui devrait débiter en mai prochain, permettra de trouver des financements. Mais la PAC ne sera pas la variable d'ajustement, nous l'avons dit haut et fort à la Commission comme à nos partenaires »*.

Répondant à des questions des membres de la commission, la ministre a indiqué que, *« à côté de l'Irlande et du Portugal, d'autres États membres sont très attachés à une priorité de la PAC. C'est le cas de l'Espagne, longtemps hésitante entre la politique de cohésion et la PAC, de la Pologne et d'autres pays du groupe de Visegrád. Nous avons un dialogue très régulier sur la PAC et ne sommes pas isolés. Certes, des résistances existent parmi les pays du Nord, dont les Pays-Bas. Concernant les non-renationalisations, j'ai surtout parlé du premier pilier, mais le deuxième est tout aussi important au travers du rôle de l'agriculture dans la transition écologique. Comme vous, j'accorde une grande valeur à des programmes comme le programme Leader »*.

c) Le nombre limité de résolutions européennes n'ayant reçu aucune suite

Dans **trois cas**, une résolution européenne du Sénat n'a, au moins jusqu'à présent, connu aucune suite effective.

Le dossier de **l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS)** est ancien puisqu'il date de 2001, avec des périodes de mise en sommeil puis de relances successives, en 2011, en 2015 puis, plus récemment, à l'automne 2016. Les divergences entre États membres dans un domaine requérant l'unanimité expliquent les blocages observés. Dans sa dernière proposition de directive, la Commission vise à fixer les conditions à remplir pour former un groupe, notamment les règles techniques relatives à la consolidation, aux réorganisations, au traitement des pertes et des plus-values en capital latentes, et aux transactions entre le groupe et les entités extérieures au groupe, par exemple en ce qui concerne les retenues à la source et les crédits d'impôt. Elle cherche aussi à établir des règles relatives à

la répartition des bénéfices, en décrivant des mécanismes de pondération permettant de répartir l'assiette consolidée du groupe entre les États membres admissibles.

La commission des finances avait pris l'initiative d'une résolution européenne sur ce sujet récurrent dans laquelle le Sénat, tout en formulant un certain nombre de critiques, approuvait la volonté de la Commission de relancer ce projet, afin de lutter contre l'évasion et l'optimisation fiscales, de freiner la concurrence fiscale entre les États membres et de renforcer le marché intérieur.

Force est de constater qu'en dépit de son importance, le sujet n'a connu aucune réelle avancée. Le Conseil ECOFIN du 23 mai 2017 n'est pas allé au-delà d'une réaffirmation de principes généraux et des orientations antérieures et d'un appel à la concrétisation de l'ACCIS. Dans cette perspective, la constitution d'un groupe de travail franco-allemand chargé de faire des propositions concrètes pour progresser dans l'intégration de la zone euro, notamment par une convergence de la fiscalité sur les entreprises, a été annoncée le 22 mai 2017 par les ministres français et allemand. Pour autant, les discussions ne progressent guère et ne permettent pas, pour l'instant, de donner une quelconque suite à la résolution européenne du Sénat.

Sur la limitation de l'utilisation des produits phytosanitaires au sein de l'Union européenne, la résolution européenne du Sénat avait retenu une approche pragmatique, axée sur deux angles spécifiques : d'une part, la vente aux particuliers des produits phytosanitaires, et, d'autre part, l'utilisation des produits phytosanitaires par les personnes publiques, sous réserve de trois exceptions significatives (les stades, les cimetières et les voiries, « *pour lesquels un non recours à ces produits pourrait s'avérer dangereux* »). Il s'agissait de demander à l'Union européenne dans quelle mesure la législation européenne pourrait les interdire. Par ailleurs, il était spécifié que ces interdictions ne s'appliqueraient pas « *aux produits utilisables en agriculture biologique, aux produits de biocontrôle, aux préparations naturelles peu préoccupantes, aux usages professionnels et agricoles, ainsi qu'aux traitements et mesures nécessaires à la destruction et à la prévention de la propagation des organismes nuisibles* ». Ces deux principes s'inscrivent dans le prolongement des dispositions déjà adoptées au titre du « paquet pesticides » de 2009, en particulier dans la directive 2009/128/CE du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable. La résolution visait surtout à nourrir le débat public européen sur ces questions.

Il n'en demeure pas moins que le Gouvernement n'y a jusqu'à présent pas donné de suites concrètes.

C'est aussi le cas pour la résolution européenne du Sénat sur **les mesures conservatoires pour la mise en œuvre des règles de concurrence**.

Ce texte, dont notre collègue Catherine Morin-Desailly est à l'origine, appelle à une réforme des conditions de mise en œuvre de mesures conservatoires par la Commission en cas d'abus de position dominante ou de tout autre comportement anticoncurrentiel. En effet, la longueur des délais d'enquête sur les comportements anticoncurrentiels de grands acteurs étrangers du numérique, qui permettent à des abus de position dominante de perdurer pendant de nombreuses années, n'est pas satisfaisante. Cette situation conduit à la disparition d'entreprises concurrentes et empêchent des concurrents potentiels de développer leur activité. Afin de faciliter la mise en œuvre de mesures provisoires pour interrompre rapidement des comportements susceptibles de porter atteinte à la concurrence, sans attendre l'issue d'une procédure de négociation ou de sanction, la résolution préconise d'assouplir les critères de définition du risque d'atteinte à la concurrence, d'alléger l'obligation de preuve à ce stade et d'élargir le champ des intérêts protégés par ces mesures, sur le modèle des dispositions du code de commerce qui autorisent l'Autorité de la concurrence française à prendre des mesures conservatoires.

En dépit de l'importance de la question, cette résolution européenne n'a pas suscité, jusqu'à présent, de réaction en retour.

III. UN DIALOGUE POLITIQUE AVEC LA COMMISSION EUROPÉENNE DÉSORMAIS BIEN ÉTABLI, QUI RESTE NÉAMOINS PERFECTIBLE

Le dialogue politique est complémentaire des résolutions de l'article 88-4 de la Constitution qui s'adressent au Gouvernement, lequel représente la France dans les négociations au Conseil. Il permet en effet de faire connaître directement la position du Sénat aux institutions européennes, à la Commission européenne, à laquelle les avis politiques sont adressés, mais aussi au Parlement européen, destinataire, lui aussi, de ces avis.

La Commission européenne dispose en principe d'un **délai de trois mois** pour répondre aux observations formulées dans l'avis politique de la commission des affaires européennes. Ces réponses sont directement adressées au président de la commission, avec copie à M. le Président du Sénat. Elles peuvent aussi parfois être directement adressées à celui-ci. Elles sont généralement signées par M. Frans Timmermans, Premier vice-président de la Commission, chargé de l'amélioration de la législation, des relations inter-institutionnelles, de l'État de droit et de la Charte des droits fondamentaux, et cosignées dans la grande majorité des cas par le commissaire européen en charge du secteur sur lequel porte l'avis politique.

Parmi les 21 avis politiques adoptés par la commission entre le 1^{er} octobre 2016 et le 30 septembre 2017, **tous ont reçu une réponse** de la Commission. Votre commission des affaires européennes se montre très satisfaite de cette amélioration constante du taux de réponse, qui était de 72 % pour la période couverte en 2015-2016 et de 60 % l'année précédente.

En revanche, la **qualité des réponses** apportées par la Commission dans le cadre du dialogue politique **reste**, comme l'année dernière, **inégal**.

• **Bien sûr, dans plusieurs cas, il apparaît de ces réponses que la Commission prend en considération, au moins partiellement, les observations de la commission des affaires européennes.**

En réponse à l'avis politique relatif à la **phase I de l'approfondissement de l'Union économique et monétaire (UEM)**, la Commission répond à certaines des interrogations formulées. Elle indique que le Comité budgétaire européen consultatif indépendant devra coopérer avec les autorités budgétaires nationales et que les conseils nationaux de la productivité ne sont pas appelés à se substituer aux parlements nationaux, mais bien à se mettre à leur disposition. Elle confirme, en outre, que le semestre européen est bien divisé en deux trimestres, l'un consacré à la zone euro et l'autre aux situations nationales, désormais davantage intégrées. Elle entend enfin ne pas limiter le socle européen des droits sociaux à une simple liste d'indicateurs et envisage un soutien budgétaire ciblé pour la mise en œuvre de ces droits.

Depuis l'envoi de cette réponse, la Commission a publié, le 31 mai dernier, un document de réflexion sur l'avenir de l'Union économique et monétaire qui répond, sur certains points, aux demandes du Sénat, en particulier sur le socle des droits sociaux et le programme d'appui à la réforme structurelle. La Commission y dresse les pistes de travail pour la deuxième phase de son approfondissement, conformément au rapport des « cinq présidents » publié en juin 2015. La Commission entend également rendre le processus de convergence plus contraignant, en s'appuyant sur des normes de référence, élaborées d'un commun accord par les États membres. Celles-ci viseraient la qualité des dépenses publiques, l'investissement dans l'enseignement et la formation, la mise en place de marchés des produits et services plus ouverts et la création de systèmes fiscaux et de prestations sociales équitables et efficaces. L'ensemble pourrait être combiné avec le socle des droits sociaux présenté par la Commission fin avril 2017. Les normes pourraient disposer d'un caractère contraignant en vue de l'accès aux fonds de l'Union européenne et à une éventuelle capacité budgétaire. Plus généralement, le lien entre réformes structurelles et fonds européens existants pourrait être renforcé. Elle insiste notamment sur les fonds structurels et d'investissements européens qui jouent dans plusieurs États membres un rôle important de stabilisation. Plusieurs options sont avancées par la Commission pour renforcer le lien entre les objectifs de l'UEM en matière de convergence et les outils budgétaires de l'Union européenne.

Destinée à mettre en œuvre le livre blanc, la feuille de route, présentée par la Commission le 6 décembre dernier, ne retient que l'idée d'une augmentation des moyens du programme d'appui à la réforme structurelle et la possibilité d'affecter la réserve de performance d'un certain nombre de fonds européens en soutien des engagements de réformes pris par les États membres. En revanche, sa réponse n'apporte pas de précision sur la question de la représentation unifiée, estimant néanmoins que cette mesure viendrait parachever l'UEM, ce qui induit donc une réalisation à long terme. Rien n'est indiqué concernant l'utilisation du socle européen des droits sociaux.

Sur l'**Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE)**, la réponse de la Commission s'attache à apporter des informations précises aux objections soulevées dans l'avis politique de votre commission des affaires européennes, qui portaient sur la valeur ajoutée de ce nouvel organe, le respect de l'indépendance à la fois des régulateurs nationaux des communications et de l'ORECE, et le rôle et les pouvoirs du directeur exécutif qui apparaît comme bien trop lié à la Commission.

La Commission, après avoir noté que le règlement qu'elle propose est une contribution à sa stratégie pour un marché unique numérique en Europe, rappelle que l'ORECE, en devenant une agence à part entière, disposera de compétences supplémentaires et d'une structure de

gouvernance réformée. Elle fait observer que l'ORECE est monté en puissance au cours des dernières années dans le contexte de la mise en place du marché unique des télécommunications, grâce à une expertise technique appréciée et à sa contribution sur des sujets tels que la neutralité du réseau et l'itinérance. Pour autant, elle constate que la poursuite de ce mouvement serait handicapée par l'actuel mandat de l'ORECE, à la fois en termes de structure institutionnelle, qui ne permet qu'une coopération limitée entre le niveau national et l'échelon européen, et en termes de ressources financières et humaines.

La Commission met en avant le résultat de la consultation publique conduite en 2015 pour justifier la réforme institutionnelle proposée de manière à « débureaucratiser » l'ORECE et à le rapprocher du standard des agences européennes. Cette nouvelle structure devrait aussi permettre de mieux traiter les aspects transfrontières qui sont nombreux en la matière. De même, la Commission estime que la mise en conformité des modalités de fonctionnement de l'ORECE avec les principes communs établis pour les agences décentralisées de l'Union européenne constituerait un gage d'indépendance. Elle cherche également à apaiser les craintes exprimées dans l'avis politique sur le rôle et le mode de désignation du directeur exécutif et sur le droit de vote des représentants de la Commission. Tel est aussi le cas de l'indépendance des autorités de régulation nationales grâce à des garanties apportées dans l'affectation des ressources et l'équilibre des pouvoirs. Aussi, si ses arguments ne sont pas toujours irréfutables, au moins la Commission prend-elle la peine de répondre aux remarques de votre commission des affaires européennes.

À l'avis politique sur le **programme de travail de la Commission européenne pour 2017**, la Commission a apporté une réponse très détaillée. Elle rappelle sa position sur le droit d'initiative des parlements nationaux déjà exprimée dans plusieurs de ses réponses précédentes. Elle reconnaît qu'elle ne dispose pas du « *monopole des bonnes idées* », mais ne souhaite pas créer de nouveaux mécanismes institutionnels. Elle estime par ailleurs que le contrôle de subsidiarité se limite à l'acte de base et ne peut viser un acte qui en découle. L'approfondissement de l'UEM ne donne pas lieu à de longs développements. La feuille de route qu'elle a présentée, le 6 décembre dernier, vient combler cette lacune. Les propositions peuvent apparaître cependant insuffisantes au regard des attentes exprimées par le Sénat : absence d'instrument européen contracyclique ou de mécanismes d'incitation à la convergence sociale et fiscale et aucune référence à une association des parlements nationaux.

Sur la concurrence, la Commission renvoie à sa proposition de directive du 22 mars 2017. Ce texte vise à doter les autorités de concurrence nationales de davantage de moyens pour mettre en œuvre plus efficacement les règles de concurrence de manière à garantir le bon fonctionnement du marché intérieur. Dans un rapport publié en juillet 2017, la commission des

affaires européennes estime que ce texte devrait être l'occasion de remédier aux insuffisances et aux divergences constatées en la matière. En favorisant une plus grande convergence des textes et des pratiques, notamment sur les mesures conservatoires, ce texte pourrait prévenir l'apparition de risques de distorsion entre les États membres à raison de la politique concurrentielle mise en œuvre. La Commission rappelle par ailleurs son engagement à publier les documents de négociations dans le domaine commercial et renvoie au Conseil la responsabilité de publier les directives de négociations qu'il arrête. Elle exprime en outre sa vigilance sur la situation des producteurs ultramarins dans le cadre des négociations commerciales actuelles avec les pays d'Amérique latine.

S'agissant de l'énergie, la Commission rappelle les initiatives prises dans ce domaine sans répondre véritablement aux arguments du Sénat. Elle est plus précise sur le prix du carbone, insistant sur son souhait de réguler les volumes d'émissions plutôt que les prix.

En ce qui concerne la lutte contre le terrorisme, la communication de la Commission « Accroître la sécurité dans un monde de mobilité », présentée le 8 décembre 2016, reprend un certain nombre de points soulevés par le Sénat, en particulier le rôle d'Europol. La Commission indique également partager le souhait du Sénat de progresser sur la question du Parquet européen. Elle rappelle que l'augmentation des moyens de l'Agence européenne de défense ou du mécanisme Athena relève de la responsabilité des États membres.

Sur la protection des données personnelles, la Commission renvoie à sa proposition de directive, présentée le 10 janvier 2017 qui vise à compléter le règlement général en veillant à ce que les deux instruments ne se chevauchent pas, y compris en matière de sécurité.

La Commission est moins précise en ce qui concerne le marché unique du numérique, l'apprentissage ou l'économie circulaire, se bornant à des déclarations d'intention ou rappelant ses initiatives passées.

Dans la continuité de ses précédentes réponses aux différents avis politiques de la commission des affaires européennes sur **le plan d'investissement pour l'Europe**, la Commission apporte une réponse très complète et détaillée sur ce sujet, qui constitue l'une des dix grandes priorités politiques du Président Juncker qui a d'ailleurs donné son nom à cette initiative.

Le Sénat avait appuyé à la fois la prolongation de la durée d'existence du Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) jusqu'au terme du cadre financier pluriannuel, en 2020, et les améliorations techniques proposées pour son fonctionnement. La Commission joint à sa réponse une annexe apportant des « *clarifications supplémentaires* » et qui portent sur la transmission d'informations aux parlements nationaux, la meilleure évaluation des résultats du plan d'investissement, l'équilibre

sectoriel et géographique à assurer au travers des projets financés, les améliorations à apporter à la plateforme européenne de conseil en investissement, la plus grande implication des collectivités territoriales ou encore la combinaison des financements du FEIS et des fonds structurels.

La Commission apporte également de réelles précisions techniques relatives au fonctionnement du volet extérieur du « plan Juncker », en particulier sur son économie générale, sur sa gouvernance et sur le rôle qu'y jouera la Banque européenne d'investissement. En revanche, si ce plan extérieur poursuit indéniablement des objectifs ambitieux - « *soutien au développement économique dans les pays partenaires* » et « *stabilisation et basculement progressif des interventions d'urgence vers des interventions structurelles* » -, il n'en demeure pas moins que l'effectivité de son fonctionnement, et son acceptation même au sein de nombreux États membres, restent à démontrer. Enfin, votre commission des affaires européennes aurait souhaité que la Commission précise davantage la contribution à la réalisation des objectifs du plan d'investissement de plusieurs stratégies européennes, en matière d'énergie, de marchés de capitaux ou de marché unique numérique.

La réponse de la Commission à l'avis politique relatif à **l'étiquetage et au gaspillage alimentaires** est également de bonne qualité et comporte des informations étayant la position de votre commission des affaires européennes.

La Commission rappelle qu'elle ne s'est pas opposée à la mesure française portant sur l'étiquetage de l'origine des viandes et du lait. Elle précise toutefois que, compte tenu des inquiétudes qui avaient pu apparaître lors de la mise en place de cette mesure, le rapport que les autorités françaises devront établir sur cette expérimentation devra aborder « *la question de l'accès au marché français de producteurs des autres États membres et ses possibles conséquences pratiques* ». La Commission dit aussi suivre avec grand intérêt l'expérimentation conduite en France en matière d'étiquetage nutritionnel, qui « *s'inscrit pleinement dans la politique menée par la Commission depuis de nombreuses années pour répondre aux problèmes liés à l'excès de poids et l'obésité* », mais précise cependant que « *les autorités françaises devront s'assurer que le logo sélectionné est compatible avec les dispositions de la législation applicable en la matière et en particulier le règlement (EU) 1169/2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires et, le cas échéant, le règlement (CE) n° 1924/2006 concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires* ».

La Commission conclut sa réponse en faisant valoir une identité de vues avec le Sénat sur la lutte contre le gaspillage alimentaire. À cet égard, elle mentionne son plan d'action de 2015 en faveur de l'économie circulaire, intitulé « Boucler la boucle », complété, l'année suivante, par la mise en place d'une plateforme sur les pertes et le gaspillage alimentaires réunissant des acteurs publics et privés et visant une démarche préventive et le partage de

bonnes pratiques (manuels scolaires, campagnes de sensibilisation, actions de réduction des déchets, recherche, etc.).

Sur le **renforcement de la coopération policière en Europe et le contrôle politique d'Europol**, la Commission a apporté une réponse également argumentée.

Elle note ainsi sa convergence avec la commission des affaires européennes sur l'interopérabilité des différentes bases de données et leur accès aux services répressifs, qui a fait l'objet de plusieurs propositions législatives « *consistant soit à modifier les instruments existants, par exemple le système d'information Schengen, soit à créer de nouveaux instruments, par exemple un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS)* ». La Commission relève également, à propos de la nécessité d'un enregistrement systématique des entrées et des sorties dans l'espace Schengen, que des lacunes ont été observées dans les informations concernant les franchissements des frontières extérieures par des citoyens européens. Sur ce point, elle fournit des précisions utiles sur les modifications apportées au code frontières Schengen, sur sa proposition d'un système entrée/sortie (SES) pour les ressortissants de pays tiers, avec les négociations en cours, y compris sur le point de savoir s'il faut étendre le dispositif envisagé à l'enregistrement systématique des franchissements des frontières extérieures par tous les citoyens de l'Union européenne, sur les travaux du groupe d'experts à haut niveau sur les systèmes d'information et leur interopérabilité dans le but d'utiliser un portail de recherche unique, sur le rôle d'Europol dans le fonctionnement d'ETIAS et sur la refonte récente du règlement fixant les compétences et le fonctionnement d'Europol, qui a notamment permis de créer en son sein un centre européen de lutte contre le terrorisme.

La réponse de la Commission aborde également les nouvelles normes de contrôle démocratique d'Europol par le Parlement européen et les parlements nationaux, prévu dès le traité de Lisbonne. Ce contrôle doit être assuré par un groupe de contrôle parlementaire conjoint dont le Parlement européen et les parlements nationaux doivent arrêter les modalités de fonctionnement.

La Commission a rédigé une réponse également très solide à l'avis politique relatif à **la réforme européenne du droit d'auteur** qui vise à mettre en œuvre sa stratégie pour un marché unique numérique.

Après avoir présenté l'objectif poursuivi par chacun des textes composant ce « paquet », la Commission, dans une note annexée à sa réponse, apporte des éléments juridiques et de contexte précis sur les principales observations faites par la commission des affaires européennes : exceptions au droit d'auteur, mesures visant à faciliter la numérisation et la diffusion des œuvres indisponibles, mesures visant à réaliser un marché performant pour le droit d'auteur, mesures de lutte contre le piratage et la contrefaçon, établissement de règles sur l'exercice du droit d'auteur et des

droits voisins applicables à certaines diffusions en ligne d'organismes de radiodiffusion et retransmissions d'émissions de télévision et de radio, et intégration des dispositions du traité de Marrakech dans le droit de l'Union européenne.

La réponse de la Commission à l'avis politique portant sur **la simplification du droit européen** est particulièrement travaillée. Après avoir rappelé les objectifs de l'accord « Mieux légiférer » et du programme REFIT, elle note que *« le programme annuel de travail de la Commission identifie les nouvelles initiatives ayant une dimension de simplification législative ; elles sont au total 34 pour 2017, dont 16 figurent parmi les initiatives de priorité politique »*. Elle précise que, *« dès le programme de travail de 2017, toutes les propositions de révision législative seront conçues par défaut comme des propositions de simplification de l'acquis communautaire existant sous le programme REFIT »* et rappelle que l'état d'avancement des mesures de simplification et de réduction des charges réglementaires est consultable sur le tableau de bord REFIT, mis à jour chaque année. Elle indique enfin que la plateforme REFIT *« permet aux parties intéressées souhaitant faire part de leurs préoccupations ou suggestions de présenter à la plateforme leur avis sur l'incidence des législations de l'Union européenne, et de proposer des moyens de les améliorer. La plateforme a reçu plus de 270 contributions jusqu'à présent, sur la base desquelles ont été formulés 45 avis contenant des suggestions concrètes sur un large éventail de sujets. En 2016, la Commission a donné suite aux 22 premiers avis reçus, dans le cadre de son programme de travail pour 2017. Depuis lors, la plateforme a adopté 23 avis supplémentaires et une dizaine d'avis sont attendus d'ici le mois de septembre [2017]. Ces avis seront considérés par la Commission dans l'élaboration de son programme de travail pour 2018 »*.

Par ailleurs, la Commission a joint à sa réponse une annexe très détaillée donnant des informations sur chacun des thèmes abordés par l'avis politique : processus normatif européen et marché unique, études d'impact et évaluations, prestations transfrontalières de services, environnement et politique énergétique, politique régionale, justice et affaires intérieures.

L'avis politique portant sur **le paquet connectivité** a également reçu une réponse très argumentée de la part de la Commission. Après avoir rappelé les objectifs de ses propositions, à savoir réformer le cadre réglementaire régissant les communications électroniques en lien avec le développement du marché unique numérique, la Commission apporte des précisions qui, selon sa réponse, devraient apaiser les craintes du Sénat. Elle indique que *« l'avis du Sénat a été communiqué aux représentants de la Commission dans les négociations en cours avec les colégislateurs et servira à éclairer ces débats »*. Puis, dans une annexe à sa lettre, elle apporte des réponses plus détaillées aux différents points soulevés par l'avis politique : le code des communications électroniques européen (champ d'application du cadre réglementaire, harmonisation de certains droits de l'utilisateur final, portée du service universel, gestion du spectre, compétences des autorités de régulation nationales, état du réseau et besoins d'investissement, etc.),

l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques, le plan d'action en faveur de la 5G et l'objectif relatif à la société européenne du gigabit.

Votre commission des affaires européennes avait établi un deuxième avis politique sur **le paquet énergie**¹, qui visait la création de centres de conduite régionaux couvrant plusieurs États membres, la réforme de l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER), l'existence de tarifs réglementés et l'utilisation de biocarburants.

La Commission rappelle ses objectifs généraux et « *se félicite du soutien général exprimé par le Sénat en faveur de l'union de l'énergie et du renforcement proposé des règles du marché de l'énergie* ».

Cette réponse est toutefois beaucoup plus argumentée que celle que la Commission avait produite sur le premier avis politique, même si, sur le fond, elle ne traduit pas de convergences notables avec les positions défendues par votre commission des affaires européennes. D'abord, elle « *prend note* » des préoccupations du Sénat relatives à la réduction progressive des biocarburants produits à partir de cultures destinées à l'alimentation humaine ou animale, mais explique que cette proposition « *répond au risque de changement indirect dans l'affectation des sols, qui n'est pas non plus négligeable dans le cas du bioéthanol, mais que les États membres sont explicitement autorisés à opérer une distinction entre les différents types de biocarburants et à légiférer en conséquence* ».

La Commission renvoie ensuite à une annexe dans laquelle elle apporte des informations sur les différents aspects abordés par l'avis politique : ACER, règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et énergies renouvelables. Ces précisions ne marquent pas de véritables évolutions de la Commission par rapport à ses propositions initiales. Ainsi réaffirme-t-elle sa volonté de réformer l'ACER, mais « *prend note* » de la suggestion faite dans l'avis politique de créer un droit ouvert au Conseil des régulateurs d'amender les propositions du directeur de l'agence. L'observation est identique sur les tarifs de vente régulés, la Commission estimant que la seule existence de tarifs calculés par la puissance publique suffit à entraver le fonctionnement du marché, quel que soit leur mode de calcul, ainsi que sur les biocarburants issus de l'agriculture.

• Sur plusieurs sujets, en revanche, la Commission n'apporte que des réponses partielles, voire superficielles aux avis politiques de votre commission des affaires européennes.

Tel est le cas de sa réponse à l'avis politique portant sur la **protection juridique des variétés végétales**. La Commission se limite à indiquer que son avis concernant certains articles de la directive 98/44/CE relative à la protection juridique des inventions biotechnologiques, adopté le

¹ La réponse de la Commission au premier avis politique sur le paquet énergie est analysée infra.

8 novembre 2016, « *répond en grande partie aux observations du Sénat et éclaire les points figurant dans l'avis de ce dernier* ». Certes, elle met en avant deux points importants soulevés par l'avis politique, à savoir la non-brevetabilité des produits issus de procédés essentiellement biologiques et la préservation de l'équilibre atteint par la directive de 1998 précitée. En revanche, sur d'autres questions tout aussi importantes, par exemple la limitation de la portée des revendications à l'invention protégée et à sa descendance, qui n'ont pas été traitées dans son avis, la Commission « *convient qu'elles pourraient potentiellement mériter d'être examinées plus en détail le moment venu* ».... Enfin, la réponse de la Commission passe totalement sous silence les aspects abordés dans la première partie de l'avis politique, par exemple la distinction entre certificat d'obtention végétale (COV) et brevet, les conséquences à tirer des décisions, sur le brocoli et la tomate ridée, de la grande chambre de recours de l'Office européen des brevets (OEB) ou encore les adaptations nécessitées par les évolutions technologiques.

Si la réponse de la Commission à l'avis politique portant sur **la fourniture de services de médias audiovisuels** est moins allusive, elle n'en demeure pas moins insuffisante. De manière générale, la Commission se montre peu ouverte aux évolutions proposées par le Sénat. Si elle souligne les points de convergence entre les deux institutions, elle ne vise pas vraiment les points de divergence, se limitant à « prendre note » des positions du Sénat, par exemple sur l'extension d'un socle de règles communes aux services de médias audiovisuels et aux plateformes de partage de vidéos ou sur la définition précise de la notion de plateforme de partages de vidéos et de stockage de contenus. Elle est plus précise sur le contenu que recouvre la lutte contre les discours haineux renforcée par la proposition de directive. La Commission indique en effet que son texte vise à l'harmonisation avec la décision-cadre de 2008 sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal, qui interdit à la fois l'incitation à la haine et à la violence. Elle indique également que la notion d'incitation à la haine doit être interprétée « *au sens large* » et « *pourrait donc aussi comprendre les cas d'incitation au terrorisme* », qui constituait un point de vigilance de l'avis politique. La Commission rappelle que la directive restera d'harmonisation minimale, laissant la possibilité aux États membres qui le souhaitent d'aller plus loin. Si ce rappel est judicieux, il ne doit pas occulter le fait que, s'agissant de médias transfrontières comme les fournisseurs de vidéos en ligne, il convient d'établir des règles européennes exigeantes.

À l'avis portant sur **la politique commerciale assurant la défense des intérêts économiques de l'Union européenne**, la Commission a apporté une réponse très lacunaire. Elle ne répond pas de façon satisfaisante à la question de l'extraterritorialité, se limitant à prendre bonne note des suggestions de la commission des affaires européennes. Sur l'adoption de la proposition de règlement tendant à bloquer les effets extraterritoriaux de certaines législations nationales, elle précise que le texte mentionné par le

Sénat, en instance depuis 2015, n'a comme objectif qu'une « *une modification nécessaire d'ordre « technique » à un article existant [...] en vue de déléguer à la Commission le pouvoir d'établir les critères d'application d'une disposition qu'il contenait déjà* ». Par ailleurs, elle indique, en termes sibyllins, qu'elle « *a entamé des discussions avec les États membres afin de réfléchir aux moyens d'aller de l'avant et de trouver l'appui nécessaire pour l'adoption de l'instrument international sur les marchés publics* ». Elle dit néanmoins reconnaître « *la nécessité d'un tel instrument qui permettrait [de] promouvoir la réciprocité au moyen d'accords commerciaux [et] conférerait à l'Union un pouvoir de négociation plus efficace, vis-à-vis des pays tiers, pour obtenir un niveau d'ouverture de leurs marchés publics similaire au sien* ».

Votre commission des affaires européennes avait adopté un avis politique sur **la révision du financement de l'assistance aux États membres en cas de catastrophe naturelle**, par lequel elle demandait que la reconstruction de la basilique italienne Saint-Benoît de Nursie, dédiée au saint-patron de l'Europe, qui avait été gravement endommagée par le tremblement de terre du 30 octobre 2016, puisse intervenir le plus rapidement possible et soit intégralement financée par l'Union européenne *via* le Fonds européen de développement régional (FEDER).

Sur cette question circonscrite et technique, la Commission a apporté une réponse décevante, alors qu'elle aurait pu saisir cette occasion pour présenter le plan de financement retenu pour reconstruire la basilique Saint-Benoît ainsi qu'un bilan de l'avancement des travaux. Sa réponse se limite à rappeler qu'une avance de 30 millions d'euros a été versée à l'Italie en décembre 2016 – information dont disposait déjà votre commission des affaires européennes – « *dans l'attente de la contribution escomptée du Fonds de solidarité de l'Union européenne, qui s'élèvera à plusieurs centaines de millions d'euros* ». Elle mentionne également l'engagement pris par le Président Juncker de financer la restauration du monument par le FEDER, mais reste très vague sur ses modalités concrètes : « *La Commission est actuellement en discussion avec les autorités régionales en vue d'accélérer l'élaboration du projet et d'apporter un soutien ô combien nécessaire au tourisme et à l'industrie de la ville de Nursie* »...

Sur **les perturbateurs endocriniens**, la Commission, sans doute en raison du caractère très sensible, car controversé, du sujet, apporte une réponse particulièrement prudente à l'avis politique de la commission des affaires européennes.

Cette prudence se manifeste à plusieurs égards. En premier lieu, la Commission met en avant son souci de concertation, qui l'a conduite à réviser à deux reprises ses propositions initiales sur les critères d'identification des perturbateurs endocriniens, et de transparence, qui l'a menée à des publications régulières sur son site Internet, y compris celle des comptes rendus des discussions avec les experts nationaux. En second lieu, et surtout, la Commission se retranche systématiquement derrière la position

des États membres pour justifier ses propositions, ce qui peut paraître curieux compte tenu de la compétence – qu'elle tient des traités – du pouvoir d'initiative des propositions. Ainsi, à plusieurs reprises, dit-elle s'en être tenue à son mandat, par exemple pour l'établissement des critères scientifiques d'identification des perturbateurs endocriniens pour les produits phytopharmaceutiques et biocides ou encore pour inclure les substances dont l'effet néfaste sur la santé est non seulement avéré, mais également présumé. Sur ce dernier point, elle note que, si le terme « présumé » n'apparaît effectivement pas dans sa proposition, c'est qu'il n'est pas non plus mentionné dans la définition que l'OMS donne des perturbateurs endocriniens, « *définition à laquelle tous les États membres [...] ont demandé à la Commission de se conformer* ». C'est également « *à la demande de différents États membres* » que la Commission a prévu une disposition sur les substances appelées régulateurs de croissance.

Sur la **distribution d'assurances**, l'avis politique visait à rappeler à la Commission l'engagement politique pris par le Président Juncker d'améliorer la qualité de la législation et de la réglementation européenne. En l'espèce il s'agit de celle des quatre actes délégués que la Commission doit prendre au titre d'une directive du 20 janvier 2016 sur ce sujet, en principe avant juin 2017, pour lesquels l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP) devait émettre des avis techniques au plus tard le 1^{er} février 2017. Ces actes délégués concernent des éléments aussi fondamentaux que la surveillance des produits, les règles de gouvernance et les exigences en matière d'information et de conduite des règles commerciales.

L'avis politique mettait en exergue :

- la nécessité que les actes délégués respectent l'intention du législateur et n'aboutissent pas à une surtransposition pénalisante pour les entreprises du secteur. Or, certains des travaux préparatoires et avis techniques élaborés par l'AEAPP allaient bien au-delà des exigences de la directive ;

- le délai considéré comme trop court pour permettre aux acteurs courtiers en assurance de s'adapter aux nouvelles normes, entre l'élaboration des actes délégués en juin 2017, qui doit aussi prendre en compte un délai supplémentaire d'objection de trois mois, et la date d'application des mesures de transposition de la directive, en février 2018.

Or, la Commission ne répond pas vraiment à ces observations. Elle indique seulement qu' « *elle attachera la plus grande importance à ce que les actes délégués respectent strictement les intentions exprimées par les colégislateurs dans la directive sur la distribution d'assurances* » et fait part de son intention de préparer ces actes délégués dans les meilleurs délais. En revanche, elle ne dit pas comment elle tiendra ces engagements et, plus encore, ne dit rien des principales orientations retenues dans ses textes ou projets de textes, ce qui, précisément, permettrait de porter une appréciation sur leur conformité à

l'intention du législateur. Alors que la Commission a adressé une seconde réponse près de trois mois plus tard, elle n'apporte aucune information factuelle qui compléterait sa première réponse.

Les actes délégués ont été finalement notifiés par la Commission au Conseil le 21 septembre 2017. Le Conseil et le Parlement européen ont dès lors dû se prononcer de façon accélérée et les actes délégués ont été approuvés par le Parlement européen en session plénière le 26 octobre 2017 et publiés courant novembre. On notera que le Parlement européen a ajouté dans sa résolution des actes délégués une disposition demandant à la Commission de faire une proposition législative visant à repousser non pas la date d'entrée en vigueur et de transposition du texte, mais celle de l'application de ses dispositions. Après accord du Conseil sur cette résolution, la Commission a adopté une proposition de directive le 21 décembre 2017 repoussant de six mois la date d'application des mesures de transposition, du 23 février au 1^{er} octobre 2018.

À l'avis politique de votre commission des affaires européennes sur **la réglementation bancaire européenne**, la Commission n'a apporté qu'une réponse très partielle.

Elle rappelle en effet, de façon succincte, les principaux objectifs qu'elle poursuit en intégrant les recommandations prudentielles internationales au corpus réglementaire européen, à savoir réduire les risques dans le secteur bancaire et assurer la stabilité financière tout en finançant l'économie – objectifs qu'approuve naturellement la commission des affaires européennes – et « *prend note des doutes que [le Sénat] a exprimés au sujet de l'impact de ces dispositifs sur la compétitivité du secteur financier européen et des dérogations ou réductions du périmètre d'application du cadre réglementaire* ». C'est pourquoi elle entend « *apporter un certain nombre de précisions* » sur ces différents aspects, sous la forme d'une annexe à sa réponse. Néanmoins, le plus souvent, ces « *précisions* » n'en sont pas vraiment : « *La coopération internationale en matière de réglementation financière est dans l'intérêt de tous* » ou encore « *cette approche positive nécessite que nos partenaires s'engagent également sur la voie d'une coopération mutuellement bénéfique* ». Dans l'ensemble, elle considère que ses propositions sont à même de répondre aux préoccupations relevées dans l'avis politique.

La réponse de la Commission à l'avis politique portant sur **l'Erasmus des apprentis** est, elle aussi, insuffisante. L'avis politique soutient l'extension du programme Erasmus à l'apprentissage et soulève plusieurs questions relatives à l'objectif chiffré à atteindre (50 000 en trois ans), aux exigences de durée et de contenu des formations, aux modalités de pérennisation d'un projet encore expérimental, à l'internationalisation de ce projet, à la façon dont celui-ci pourrait être promu auprès des publics concernés ou encore à la simplification des procédures de nature à favoriser le développement de l'apprentissage au niveau européen. La réponse de la Commission élude chacun de ces points. Elle se contente de prendre des

engagements en des termes très généraux, par exemple sur la préservation des crédits alloués à ce projet – sans en préciser le montant – ou sur l' « *augmentation substantielle du nombre des projets de mobilité de longue durée, qui est actuellement très limité* », sans plus de précisions.

L'avis politique de votre commission des affaires européennes sur le **paquet énergie propre** portait plus spécifiquement sur deux volets de cet ensemble de textes : les dispositions relatives aux sources renouvelables d'énergie et celles concernant les mécanismes de capacité.

La Commission rappelle d'abord les objectifs généraux poursuivis par ses propositions : promouvoir l'efficacité énergétique et les économies d'énergie en encourageant le développement de sources d'énergie renouvelables et en renforçant la position du consommateur, dans le respect du droit des États membres à déterminer leur mix énergétique et la structure de leur approvisionnement énergétique. Toutefois, sa réponse n'avance pas d'arguments étayés qui permettraient de démontrer en quoi la position de l'avis politique d'établir trois catégories d'énergie électrique – pour les énergies renouvelables intermittentes, pour les énergies renouvelables non intermittentes et les sources nucléaires, pour les combustibles fossiles – serait, comme elle le croit, infondée. On retrouve parfois dans cette réponse la tendance de la Commission à confondre explication et affirmation de principes politiques. Ainsi, aux défis posés par le caractère intermittent de certaines technologies de production d'énergie renouvelable, que relevait l'avis politique, la Commission répond que ces défis pourront être relevés notamment « *par l'amélioration du fonctionnement des marchés à court terme et leur plus grande interconnexion, ainsi que par l'exploitation de toutes les sources potentielles de flexibilité, y compris le stockage et l'effacement de la demande* ».

Sur les mécanismes de capacité, sujet crucial pour la sécurité d'approvisionnement sur lequel l'avis politique émettait une analyse critique des propositions de la Commission, la réponse de celle-ci consiste à réaffirmer ses positions initiales, en particulier le caractère transitoire des mécanismes de capacité et l'obligation d'inclure une capacité transfrontalière dans tout dispositif national de capacité.

Sur **l'avenir de la politique agricole commune (PAC) à l'horizon 2020**, la Commission n'a pas répondu – et il faut le regretter – à l'avis politique, mais à la déclaration parlementaire commune sur le même sujet, adoptée le 11 avril 2017, au Sénat, par les présidents des commissions des affaires européennes ou agricoles des chambres hautes des parlements français, irlandais, italien et polonais... Cette réponse, très brève, est convenue et se limite à énumérer quelques grandes orientations formulées de façon vague telles que la simplification de la PAC, l'accroissement de son efficacité, l'importance de la gestion des risques, la promotion de niveaux de qualité élevés des produits européens, l'utilisation des nouvelles technologies ou encore le renforcement du rôle des agriculteurs dans la chaîne alimentaire. Pour autant, elle ne comporte aucune information

concrète sur les nombreux sujets abordés dans l'avis politique, y compris en matière de financement – il est vrai toutefois que la Commission n'a prévu de présenter ses propositions que mi-2018. La réponse apportée le 23 janvier dernier ne fournit pas davantage d'informations utiles.

Enfin, la réponse de la Commission à l'avis politique portant sur le **volet social du paquet « Europe en mouvement »** est sommaire, ce que votre commission des affaires européennes ne peut que regretter compte tenu de l'importance politique et économique des enjeux abordés, tels que les exigences minimales relatives aux durées maximales de conduite journalière et hebdomadaire et à la durée minimale des pauses et des temps de repos journalier et hebdomadaire ou le détachement de conducteurs dans le secteur du transport routier.

L'avis politique approuvait notamment la volonté d'appliquer les directives de 1996 et de 2014 relatives au détachement de travailleurs aux opérations de transport international de marchandises et de cabotage, mais relevait que le droit français demeure plus protecteur en appliquant les normes européennes en matière de détachement aux opérations de transport international dès le premier jour passé sur le territoire et non au bout de trois jours sur une période d'un mois calendaire. Aussi l'avis politique insistait-il sur l'application des normes sociales du pays d'accueil dès le premier jour de livraison. Il saluait également la révision de la définition du temps de repos, qui interdit notamment le repos en cabine, et estime qu'elle pourrait contribuer à limiter le cabotage permanent. Il s'interrogeait, cependant, sur la suppression du nombre maximal d'opérations de cabotage autorisé. Il rappelait que la réglementation européenne en matière de cabotage avait été initialement mise en place pour éviter les retours à vide et alléger ainsi le coût pour l'environnement et non pas pour libéraliser totalement le secteur du transport routier de marchandises. Dans ces conditions, l'avis politique invitait la Commission à revenir sur cette suppression qui pourrait fragiliser les petites entreprises ne travaillant que sur les marchés nationaux. Enfin, il partageait la volonté de la Commission de renforcer les contrôles visant la fraude au détachement dans le secteur des transports, en ciblant les « sociétés boîtes aux lettres » et en fixant des objectifs chiffrés. Il regrettait toutefois que le projet de directive ne propose qu'une liste fermée de mesures de contrôles et d'exigences administratives. Il demandait donc l'alignement sur la directive d'exécution de 2014 qui prévoit, dans les autres secteurs, une liste ouverte de contrôles afin de permettre aux États membres d'être le plus réactifs possible face à des mécanismes de fraude de plus en plus complexes.

La réponse de la Commission est largement insuffisante. En effet, elle n'apporte aucune précision sur ces différents aspects et se contente de rappeler sa position initiale et de renvoyer aux négociations en cours au Conseil et au Parlement européen, sans d'ailleurs indiquer en quoi ces négociations conforteraient, ou pas, ses propositions initiales.

IV. LE CONTRÔLE DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ : DES AMÉLIORATIONS QUI RESTENT À PÉRENNISER

Il est utile de rappeler le contexte nouveau dans lequel le respect du principe de subsidiarité doit être apprécié. En effet, la Commission européenne, présidée par Jean-Claude Juncker, a affiché une volonté claire de réduire le nombre de ses propositions législatives pour recentrer son activité autour de quelques grandes priorités politiques. Cette volonté s'accompagne de l'objectif de mieux respecter le principe de subsidiarité.

1. Rappel sur le contrôle de subsidiarité : les avis motivés

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le 1^{er} décembre 2009, le Sénat dispose de **nouvelles compétences** en matière de **contrôle de la subsidiarité**, visées à l'**article 88-6 de la Constitution**.

Il doit vérifier que l'Union européenne, en adoptant un projet d'acte législatif, resterait bien dans son rôle, qu'elle interviendrait à bon escient et éviterait l'excès de réglementation. À cette fin, le Sénat est désormais directement destinataire des projets d'acte législatif européens.

Le Sénat peut adopter un **avis motivé prenant la forme d'une résolution** s'il estime qu'une proposition législative ne respecte pas le principe de subsidiarité, dans lequel il indique les raisons pour lesquelles la proposition ne lui paraît pas conforme. Le délai pour adopter un avis motivé est fixé par les traités à **huit semaines** à compter de la date à laquelle le Sénat a été saisi du texte.

UN GROUPE DE VEILLE SUR LA SUBSIDIARITÉ

Un groupe pilote a été constitué au sein de la commission des affaires européennes afin d'effectuer un examen systématique des projets d'actes législatifs au regard du principe de subsidiarité. Le Règlement du Sénat permet, en effet, à la commission des affaires européennes d'adopter un projet d'avis motivé de sa propre initiative.

Ce groupe pilote est présidé par le président de la commission des affaires européennes et comporte un représentant de chaque groupe politique.

La commission issue du renouvellement sénatorial de septembre 2017 a reconstitué ce groupe de travail au cours de sa réunion du 12 octobre dernier.

Le Règlement du Sénat prévoit que tout sénateur peut déposer une proposition de résolution portant avis motivé. Celle-ci doit **d'abord** être **adoptée par la commission des affaires européennes**. Elle est ensuite

soumise à l'approbation de la commission compétente au fond. Si celle-ci ne statue pas dans les délais, le texte élaboré par la commission des affaires européennes est considéré comme adopté. À tout moment de la procédure, le président d'un groupe peut demander un examen en séance publique. Une fois adopté, l'avis motivé est aussitôt transmis aux institutions européennes, la Commission, le Conseil et le Parlement européen.

Conformément au protocole n° 2 annexé aux traités sur l'Union européenne et sur le fonctionnement de l'Union européenne, si **un tiers des parlements nationaux** émet un avis motivé sur une même proposition législative, celle-ci doit être réexaminée par l'institution européenne concernée, qui peut décider de la maintenir, de la modifier ou de la retirer. C'est ce que l'on appelle le « **carton jaune** ». Ce seuil est abaissé à **un quart** des parlements nationaux pour les projets d'acte législatif intervenant dans le **domaine de la coopération judiciaire et policière en matière pénale**.

TROIS PRÉCÉDENTS EN MATIÈRE DE « CARTON JAUNE »

Les parlements nationaux ont adressé trois « cartons jaunes » à la Commission européenne :

- le premier concernait le paquet « Monti II », un ensemble de textes relatifs au droit de grève. Des assemblées parlementaires de douze États membres¹, représentant 19 voix, ont estimé que ces textes étaient contraires au principe de subsidiarité. La Commission a retiré ce paquet le 26 septembre 2012 ;
- le deuxième « carton jaune » visait la proposition de règlement créant un parquet européen. Des assemblées de dix États membres², représentant 18 voix, se sont exprimées dans le même sens. En revanche, la Commission a informé du maintien de son texte, par lettre du 13 mars 2013 ;
- le troisième « carton jaune », plus récent, porte sur la proposition de directive visant à réviser la directive de 1996 relative au détachement des travailleurs. Des assemblées de onze États membres³, représentant 22 voix, ont considéré que ce texte, en particulier la question de la fixation des salaires, était contraire au principe de subsidiarité. Le 20 juillet 2016, la Commission a cependant maintenu son texte, en rappelant que la directive qu'elle propose de réviser date de plus de vingt ans.

¹ Belgique, Danemark, Finlande, France (Sénat), Lettonie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Royaume-Uni, Suède et République tchèque.

² Chypre, France (Sénat), Hongrie, Irlande, Malte, Pays-Bas, Royaume-Uni, Slovénie, Suède et République tchèque.

³ Bulgarie, Croatie, Danemark, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Roumanie, Slovaquie et République tchèque.

En outre, dans le cadre de la procédure législative ordinaire (codécision entre le Parlement européen et le Conseil), si **la moitié des parlements nationaux** émet un avis motivé sur une même proposition législative, la Commission doit réexaminer sa proposition et décider soit de la maintenir, soit de la modifier, soit de la retirer. Si, malgré le nombre important d'avis négatifs, elle choisit de la maintenir, elle doit justifier cette décision en publiant elle-même un avis motivé indiquant les raisons pour lesquelles elle estime que cette proposition est conforme au principe de subsidiarité. De leur côté, le Parlement européen et le Conseil devront vérifier, avant d'achever la première lecture, la conformité du texte au principe de subsidiarité. Si le Parlement européen, à la majorité des suffrages exprimés, ou une majorité de 55 % des membres du Conseil estime qu'il n'est pas conforme, la proposition législative est rejetée et son examen n'est pas poursuivi. C'est ce que l'on appelle le « **carton orange** ».

Le contrôle de subsidiarité par le Sénat peut également s'effectuer *a posteriori*. C'est ce que l'on appelle le « **carton rouge** ». Le Sénat peut ainsi, en application de l'article 88-6 de la Constitution, former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre **un acte législatif européen déjà adopté**, dans les deux mois suivant cette adoption, afin de faire constater qu'il ne respecte pas le principe de subsidiarité.

La procédure de décision est la même que pour les avis motivés. Toutefois, la Cour de justice peut également être saisie, sans qu'une décision du Sénat soit nécessaire, dès lors qu'au moins soixante sénateurs en font la demande.

2. Les avis motivés adoptés par le Sénat

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Sénat a adopté **26 avis motivés** au titre du contrôle de subsidiarité, soit :

- **1 en 2011**, sur les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement ;

- **10 en 2012**, sur l'accès aux ressources génétiques, la gestion collective des droits d'auteur et licences multiterritoriales de droits portant sur des œuvres musicales en vue de leur utilisation en ligne, le contrôle technique périodique des véhicules à moteur, **le paquet « Monti II » (qui a atteint le seuil du « carton jaune »)**, l'information du public sur les médicaments soumis à prescription médicale, la reconnaissance des qualifications professionnelles, le règlement général sur la protection des données, l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports, le développement du réseau transeuropéen de transport et le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires dans les États membres de la zone euro ;

- **4 en 2013**, sur la déclaration de TVA normalisée, les commissions d'échange pour les opérations de paiement liées à une carte, **la création du parquet européen (qui a atteint le seuil du « carton jaune »)** et le 4^e paquet ferroviaire ;

- **2 en 2014**, sur des mesures structurelles améliorant la résilience des établissements de crédit de l'Union européenne et le règlement sur les nouveaux aliments ;

- **4 en 2016**¹, sur le paquet « déchets », les contrats de fourniture numérique et contrats de vente en ligne et de toute autre vente à distance de biens, le mécanisme d'échange d'informations en ce qui concerne les accords intergouvernementaux et les instruments non contraignants conclus entre des États membres et des pays tiers dans le domaine de l'énergie et l'organe des régulateurs européens des communications électroniques ;

- **5 en 2017**, sur les sujets suivants :

Texte européen	Proposition de résolution portant avis motivé de la commission des affaires européennes	Résolution	Réponse de la Commission européenne
Coordination des systèmes de sécurité sociale	N° 392 de M. Alain Vasselle déposée le 09/02/2017	N° 102 adoptée le 08/03/2017	Transmise le 08/06/2017
Procédure de notification des régimes d'autorisation et des exigences en matière de services	N° 430 de MM. Didier Marie et Jean-Paul Émorine déposée le 16/02/2017	N° 104 adoptée le 13/03/2017	Transmise le 08/06/2017
Contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions	N° 431 de MM. Didier Marie et Jean-Paul Émorine déposée le 16/02/2017	N° 105 adoptée le 17/03/2017	Transmise le 22/06/2017
Agence de l'Union européenne pour la coopération des régulateurs de l'énergie	N° 476 de MM. Jean Bizet et Michel Delebarre déposée le 23/03/2017	N° 108 adoptée le 05/04/2017	Transmise le 19/06/2017

¹ La faible activité de la nouvelle Commission européenne nommée en 2014 explique l'absence d'avis motivés adoptés en 2015.

Texte européen	Proposition de résolution portant avis motivé de la commission des affaires européennes	Résolution	Réponse de la Commission européenne
Marché intérieur de l'électricité	N° 548 de MM. Jean Bizet et Michel Delebarre déposée le 09/05/2017	N° 109 adoptée le 16/05/2017	Transmise le 14/07/2017

Sur chacun de ces avis motivés, la Commission apporte une réponse, adressée au président de la commission des affaires européennes, avec copie à M. le Président du Sénat, ou l'inverse, ou au seul Président du Sénat, signée, comme les réponses aux avis politiques, par M. Frans Timmermans et le commissaire compétent.

Dans chacun de ses deux précédents rapports, votre commission des affaires européennes indiquait que, « à la différence de ses réponses sur les avis politiques, celles qui portent sur les avis motivés ne sont dans l'ensemble guère satisfaisantes. En effet, la Commission présente les grandes lignes du dispositif qu'elle propose, mais campe sur ses positions quant à l'appréciation portée sur le respect du principe de subsidiarité et ne répond pas vraiment aux objections du Sénat ».

Cette année, votre commission note une amélioration des réponses de la Commission aux avis motivés du Sénat. Non seulement, ces réponses sont plus argumentées, mais surtout elles portent davantage sur les points critiqués par le Sénat, ce qui permet d'entretenir un véritable dialogue, et paraissent soucieuses de donner plus de précisions utiles. Comme le note d'ailleurs la Commission dans l'une de ses réponses, « l'avis du Sénat a été transmis aux services compétents de la Commission et fera partie des notes d'information qui seront utilisées au moment de l'examen de la proposition avec les colégislateurs ». De ce point de vue, votre commission des affaires européennes constate que l'adoption d'avis motivés relatifs au respect du principe de subsidiarité conduit la Commission à mieux s'expliquer sur sa démarche.

Sur le fond, en revanche, si ces réponses traduisent indiscutablement une meilleure prise en compte que par le passé des positions du Sénat, elles ne marquent pas d'inflexion par rapport aux intentions initiales de la Commission qui continue de chercher à les justifier, alors même que le déroulement des négociations au Conseil peut, dans certains cas, conforter rétrospectivement les analyses du Sénat. Votre commission des affaires européennes ne peut donc qu'appeler la Commission à poursuivre ses efforts de manière à répondre au mieux aux observations du Sénat et... à mieux respecter le principe de subsidiarité. En

effet, dans plusieurs de ses réponses, la Commission n'échappe parfois que difficilement au raisonnement tautologique : affirmer que l'uniformisation permet nécessairement d'atteindre l'objectif poursuivi par un texte de la Commission, n'est-ce pas vider de sa substance, voire de son utilité même, le contrôle de subsidiarité ? Si toute marge d'appréciation nationale devient inutile au regard de l'impératif d'atteindre des objectifs définis par la Commission, il n'y a plus de place pour le principe de subsidiarité. Dès lors, celui-ci ne peut être toujours respecté...

Sur la proposition de règlement visant à transformer l'**Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE)** en une agence européenne à part entière, le Sénat avait considéré que, dans sa forme actuelle, l'ORECE, qui rassemble des régulateurs nationaux des communications indépendants, avait démontré sa capacité à remplir ses missions et permis de renforcer la coopération entre ces régulateurs nationaux et les institutions européennes. Dès lors, le texte de la Commission lui était apparu comme risquant de remettre en cause un système de coopération à la fois souple et efficace qui avait aussi permis de préserver l'indépendance des régulateurs nationaux voulue par le législateur européen. En outre, le Sénat avait considéré que les modalités de nomination du directeur exécutif de la nouvelle agence, dont le rôle en son sein serait fondamental, ainsi que la désignation au sein du conseil d'administration de deux représentants de la Commission étaient de nature à porter atteinte à l'indépendance de l'ORECE vis-à-vis de la Commission.

La Commission se limite à apporter une réponse à la fois longue et vague, qui consiste à exposer l'économie générale de sa proposition, comme si elle en reprenait l'exposé des motifs, et à arguer du bien-fondé de sa position. Après avoir vanté la contribution de l'ORECE à la mise en place du marché unique des télécommunications – que l'avis motivé du Sénat n'a pas contesté, au contraire –, elle présente les grandes lignes de son texte en matière d'objectifs, de missions, de gouvernance, etc. Son argumentation paraît parfois contestable. Ainsi, par exemple, justifier en partie la proposition par une résolution du Parlement européen de 2016 sur le marché unique numérique ou par les principes communs retenus pour les agences décentralisées de l'Union européenne, quand on connaît la tentation uniformisatrice du premier et les nombreuses critiques dont ont pu faire l'objet les secondes, y compris de part de la Cour des comptes européenne, semble peu pertinent.

Surtout, sur l'indépendance de la future agence, la Commission se veut rassurante. Elle indique d'ailleurs que sa réponse se fonde « *sur la proposition initiale présentée [par elle], qui est actuellement soumise à la procédure législative associant le Parlement européen et le Conseil* ». Or, le déroulement des négociations au Conseil confirme les analyses du Sénat, puisque plusieurs États membres refusent l'évolution envisagée de l'ORECE en une agence européenne aux pouvoirs accrus.

Le Sénat avait estimé que la proposition de règlement modifiant les règlements portant sur **la coordination des systèmes de sécurité sociale** porte atteinte au principe de subsidiarité car elle prévoit un recours à des actes d'exécution – qui, en outre, ne sont pas transmis aux parlements nationaux au titre du contrôle de subsidiarité – portant sur un élément essentiel de cette proposition de règlement, à savoir le renforcement de la lutte contre la fraude à laquelle donne trop souvent lieu le travail détaché. En effet, les actes d'exécution prévus auraient pour objet de mettre en place une procédure type assortie de délai pour la délivrance, le format et le contenu du document attestant la législation applicable en matière de sécurité sociale. Ce document, le formulaire A1, fait aujourd'hui l'objet de falsifications de plus en plus nombreuses. Le Sénat avait relevé que l'uniformisation de la procédure recherchée par la Commission était contraire à la position de la Cour de justice de l'Union européenne qui avait jugé légitime l'existence d'une marge d'appréciation laissée aux États membres pour utiliser des formulaires de détachement aux fins de contrôle par les États membres d'accueil, dès lors que la libre prestation de services pouvait connaître des restrictions dans des cas déterminés.

Dans sa réponse, la Commission, après avoir rappelé les objectifs poursuivis par sa proposition de règlement, en particulier la lutte contre la fraude au travail détaché – objectif que partage naturellement le Sénat –, présente de nouveau les grandes lignes de son texte. En l'espèce, elle indique que celui-ci lui donnerait compétence pour adopter des actes d'exécution « *afin d'assurer des conditions uniformes pour l'application des règles spéciales aux travailleurs et travailleurs indépendants détachés et aux personnes exerçant une activité dans au moins deux États membres* » : mise en place d'une procédure type pour le formulaire A1, détermination des situations dans lesquelles le document est délivré et éléments à vérifier avant la délivrance de ce document.

Toutefois, la Commission ne répond pas précisément à l'objection soulevée par le Sénat dans sa résolution, c'est-à-dire l'existence d'une marge d'appréciation nationale. Au contraire, elle insiste sur les avantages du recours aux actes délégués, « *juridiquement contraignants, assurant l'uniformité et la pleine coopération dans un domaine où cela est vital pour assurer la protection des travailleurs et la confiance du public dans les règles* ». Ainsi sa proposition viserait-elle « *à renforcer la lutte contre la fraude* » et « *serait[-elle] pleinement conforme au principe de subsidiarité* ».

Sur **la procédure de notification des régimes d'autorisation et des exigences en matière de services**, l'argumentation de la Commission est plus précise et mieux calibrée, bien qu'elle n'apparaisse pas toujours pertinente. Le Sénat avait considéré que la réforme de cette procédure de notification proposée par la Commission est contraire au principe de subsidiarité en ce qu'elle consiste, pour un État membre, à notifier des textes trois mois avant même qu'ils ne soient adoptés et à ouvrir une phase de consultation au cours

de laquelle la Commission ainsi que les autres États membres peuvent formuler des observations et émettre une alerte venant interrompre l'adoption des mesures concernées. Il avait ainsi dénoncé une immixtion dans la procédure législative nationale.

La Commission rappelle longuement les objectifs du paquet « services » qu'elle a présenté le 10 janvier 2017, qui est lui-même une déclinaison des mesures annoncées en octobre 2015 au titre de la stratégie du marché unique. Il s'agit « *de s'assurer de la bonne mise en œuvre de la directive services [de 2006] sur l'ensemble du marché intérieur* ». La réforme de la procédure de notification fait partie des mesures devant permettre d'atteindre cet objectif. Il convient de noter que le Sénat est bien au fait des difficultés d'application de la directive services. Sa commission des affaires européennes avait en effet établi deux rapports d'information¹ sur la transposition de cette directive particulièrement importante. De même, dans un récent rapport sur la simplification du droit européen², elle avait appuyé la volonté de la Commission d'approfondir le marché unique des services, mais avait aussi appelé l'attention sur les insuffisances de l'application de la directive services dans de nombreux États membres.

La réponse de la Commission est, cette fois, directement ciblée sur les objections soulevées par le Sénat, même si votre commission des affaires européennes considère son argumentation peu pertinente. En effet, la Commission relève que la procédure de notification qu'elle propose de réformer serait conforme au principe de subsidiarité dans la mesure où elle étendrait aux services une disposition existante dans le domaine des biens. Justifier une atteinte au principe de subsidiarité au motif que, de toute façon, une telle atteinte existe – peut-être – déjà par ailleurs paraît peu convaincant.

Son argument selon lequel l'introduction d'une période de consultation de trois mois maximum avant l'adoption d'une mesure « *ouvre les possibilités d'un réel dialogue* » entre l'État membre notifiant, la Commission et les autres États membres semble plus solide. La Commission précise d'ailleurs, répondant ainsi directement au Sénat, que, « *durant cette période, le débat parlementaire ne sera aucunement suspendu, mais au contraire aura la possibilité d'être poursuivi dans le respect des procédures nationales. L'alerte, qui interrompra pendant trois mois maximum l'adoption de la mesure visée, ne sera émise que dans le cas où la Commission aura des raisons sérieuses de considérer que la mesure est incompatible avec les règles européennes et devra être en mesure de le justifier* ». Toutefois, cette réponse est excessivement théorique et ne tient pas compte, précisément, des contraintes constitutionnelles et procédurales diverses qui, sur le plan tant législatif que réglementaire, pèsent sur l'adoption des normes nationales. D'ailleurs, comme le note la Commission dans sa réponse, « *87 % des notifications reçues par la Commission*

¹ *Rapports d'information n° 199 (2007-2008) et n° 473 (2008-2009) de M. Jean Bizet.*

² *Rapport n° 387 (2016-2017) du 9 février 2017.*

entre 2010 et 2015 concernent des textes déjà adoptés ». Ce qui, pour la Commission, constitue une démonstration du dysfonctionnement de la procédure de notification actuelle se révèle bien plutôt comme l'illustration des difficultés à venir de la mise en œuvre de sa proposition. De fait, et comme l'avait relevé le rapport précité de votre commission des affaires européennes sur la simplification du droit européen, les insuffisances constatées sur le marché unique des services tiennent avant tout aux défauts de transposition de la directive services dans de nombreux États membres. Or, la Commission aurait renoncé à inciter ces derniers dans cette voie, le cas échéant de façon contentieuse, et finalement opté pour la voie de l'uniformisation réglementaire. Elle l'admet d'ailleurs à mi-mot dans sa réponse : *« Les obligations pour les États membres de sous-tendre la notification d'un argumentaire justifiant la proportionnalité de la mesure notifiée sont peu claires, rendant complexe son évaluation par la Commission au regard des dispositions de la directive services »*.

Le déroulement des négociations donne raison au Sénat. La proposition de directive, substantiellement modifiée à la demande, notamment, de la délégation française, a été validée par le Conseil Compétitivité du 29 mai 2017 et répond désormais aux objections du Sénat. Les négociations au Conseil ont principalement porté sur l'effet suspensif de l'alerte et de la décision de la Commission qui interrompt temporairement, voire définitivement le processus d'adoption de dispositions fixant les régimes nationaux d'autorisation et des exigences en matière de services. Plusieurs États membres, dont la France, mais aussi l'Allemagne, ont souhaité que soit davantage limitée « l'entrave » que les différentes étapes de la procédure de notification étaient susceptibles de constituer pour les procédures d'adoption de la mesure, étant relevé que la phase d'alerte impose une suspension du processus législatif national. À cet égard, la délégation française a souligné que cette procédure soulevait des questions politiques majeures, en particulier dans le contexte général actuel. Dans la même logique, les mêmes États membres ont demandé la suppression de la disposition attribuant un pouvoir décisionnel contraignant à la Commission. Une minorité de blocage s'est d'ailleurs dessinée. Un compromis a été obtenu selon lequel la Commission n'aurait plus qu'un pouvoir de recommandation à l'égard de l'État notifiant, lequel a donc le droit d'adopter les mesures notifiées : dès lors, l'intervention de la Commission ne serait plus susceptible d'interférer avec la procédure législative nationale. Au final, les pouvoirs de la Commission seraient revus à la baisse : l'alerte sur la conformité adressée par la Commission à l'État membre notifiant avant la fin de la procédure de consultation est remplacée par un simple avis, qui n'interdit plus à l'État membre d'adopter le projet de mesure notifié, et ce quand bien même la Commission en ferait la demande expresse ; si la Commission a émis un tel avis et nourrit toujours de graves préoccupations à l'égard de la mesure notifiée, elle adresse une recommandation à l'État membre, et non plus une décision : elle ne peut donc pas exiger de l'État

membre qu'il s'abstienne d'adopter la mesure ou qu'il l'abroge, mais simplement lui demander de s'abstenir d'adopter la mesure notifiée ou de l'abroger ; enfin, l'urgence est dorénavant prise en compte, la procédure de notification préalable étant alors écartée au bénéfice d'une notification *a posteriori*. Ce compromis a explicitement été conclu afin que la proposition de directive prenne en compte la nécessité de respecter les principes de proportionnalité et de subsidiarité, « *en particulier les prérogatives des parlements nationaux et des autorités administratives* », selon les termes du communiqué de presse du Conseil.

Le Sénat avait considéré que la proposition de règlement visant à refondre le texte de 2009 ayant institué une **agence de l'Union européenne pour la coopération des régulateurs de l'énergie (ACER)** ne respectait pas le principe de subsidiarité parce que, d'une part, elle étendait le champ d'intervention de cette agence à l'ensemble des sujets ayant une dimension énergétique transfrontalière, sans limite posée *a priori*, tout en octroyant à l'Union européenne une nouvelle compétence de nature régionale, et, d'autre part, faisait passer la prise de décision à la majorité simple des membres présents au conseil des régulateurs au lieu d'une majorité qualifiée des deux tiers, ce qui paraissait « *contraire à toute pondération démographique* ». Par ailleurs, l'avis motivé adopté par le Sénat déplorait que « *la Commission s'est abstenue de fournir la moindre justification factuelle* » à ses propositions.

En réponse, la Commission conteste les arguments du Sénat sur le fondement d'une analyse qui, ici aussi, est plus solide que par le passé. Elle explique d'abord que sa proposition de faire évoluer le règlement relatif à l'ACER vise à « *créer un nouveau cadre pour la coopération transfrontalière, ce qui ne peut être réalisé, du point de vue juridique et pratique, qu'au niveau européen. Par ailleurs, les interventions des pouvoirs publics nationaux dans le secteur de l'électricité ont un impact direct sur les États membres voisins encore plus important que par le passé car l'augmentation des échanges transfrontaliers, la progression de la production décentralisée et le renforcement de la participation des consommateurs accroissent l'effet domino. Aucun État membre ne peut agir efficacement de manière isolée et les coûts externes des interventions unilatérales sont de plus en plus élevés* ».

La Commission répond ensuite précisément à chacune des objections soulevées par le Sénat :

- sur l'extension des compétences de l'ACER, « *la référence aux questions de réglementation de « portée transfrontalière » [...] n'avait pas pour objectif de lui octroyer des compétences illimitées mais plutôt de mettre en évidence le rôle d'arbitre qu'elle joue déjà [...], lorsque les autorités de régulation nationales ne parviennent pas à un accord sur une question particulière* » ;

- sur les compétences de l'Agence sur des questions régionales, « *la Commission tient à souligner que la procédure prévue [...] ne s'applique qu'aux décisions concernant les modalités, conditions ou méthodologies à élaborer dans le cadre des codes de réseau et des lignes directrices à adopter [...]. À l'heure actuelle,*

ces codes de réseau et lignes directrices prévoient que chaque autorité de régulation nationale prend des décisions individuelles et que l'Agence statue lorsque les autorités nationales ne parviennent pas à un accord. La proposition simplifie la procédure car elle confère le pouvoir de décisions directement au conseil des régulateurs où les régulateurs nationaux sont représentés. Dans le cas de questions revêtant un intérêt régional, un sous-groupe régional serait en mesure de présenter une recommandation sur le sujet au conseil des régulateurs » ;

- sur le processus décisionnel au sein du conseil des régulateurs, « la Commission propose d'appliquer la majorité simple afin de faciliter la prise de décision et d'aligner les règles de vote sur celles des autres agences de l'Union européenne. En outre, le seuil [actuel] des deux tiers a engendré des blocages par le passé et a empêché l'Agence de prendre des décisions importantes dans l'intérêt du marché intérieur de l'énergie ».

Sur la proposition de règlement visant à refondre le texte relatif au **marché intérieur de l'électricité**, l'avis motivé du Sénat relevait que, l'énergie étant une compétence partagée, il convenait de limiter l'intervention de l'Union européenne aux objectifs ne pouvant être atteints de façon suffisante par les États membres. Il pointait en particulier deux difficultés au regard du principe de subsidiarité : d'une part, l'institution de centres de conduite régionaux pouvant adresser aux gestionnaires nationaux des décisions contraignantes dans plusieurs domaines essentiels pour la sécurité d'approvisionnement, qui, certes, pouvaient faire l'objet d'une coopération volontaire, mais non du transfert d'une compétence nationale à une structure régionale, et, d'autre part, la conclusion de contrats de capacité pour une même période de fourniture empêchant les États membres de conduire une politique contractuelle assurant la sécurité de l'approvisionnement électrique en cas d'insuffisance de l'offre par rapport à la demande.

La réponse de la Commission réaffirme le bien-fondé de sa position initiale : sa proposition est nécessaire « *pour parvenir à l'objectif d'un marché européen intégré de l'électricité, objectif qui [...] ne saurait être atteint tout aussi efficacement au seul niveau national* ». Selon elle, « *il existe des interdépendances structurelles et les mesures nationales ont des effets directs sur une zone plus vaste. Aucun État membre ne peut agir efficacement de manière isolée, et les effets externes d'une action unilatérale sont devenus plus importants* ». Toutefois, la Commission apporte des précisions complémentaires dans une annexe à sa réponse, sur chacun des deux points que le Sénat avait mis en évidence. Sur les centres de conduite régionaux, « *la proposition ne comporte qu'un nombre très limité de questions sur lesquelles les centres de conduite régionaux devraient se prononcer* » et « *aucune de ces décisions n'empiète sur l'activité principale des gestionnaires de réseau de transport relative à la sécurité du réseau* », d'autant plus que ces décisions porteraient sur une simple coordination. Dans ce cas, on ne perçoit pas très bien l'intérêt de la proposition si sa valeur ajoutée est à ce point limitée... Sur la double participation aux mécanismes de capacité, il

s'agit d'éviter « *des surcapacités considérables [...] créées et maintenues artificiellement à un niveau européen* ».

Néanmoins, la Commission indique que ses observations se fondent sur sa proposition initiale qui fait l'objet d'une procédure législative de codécision. Cette prudence est bienvenue car, ici aussi, les négociations conduisent précisément à s'éloigner sensiblement des positions initiales de la Commission. Ainsi, la Présidence estonienne aurait proposé de remplacer les centres de conduite régionaux par des centres de sécurité régionaux aux compétences bien plus limitées. Cette évolution semble convenir à de nombreux États membres qui s'étaient opposés à l'innovation « régionale » souhaitée par la Commission et contestée par le Sénat.

La meilleure qualité des réponses apportées par la Commission est visible sur la proposition de directive relative à **un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions**. Le Sénat avait estimé que ce texte, qui prévoit que les États membres mettent en place une évaluation préalable à toute nouvelle réglementation visant à encadrer l'exercice d'une profession, ne respectait pas le principe de subsidiarité car il permettait à la Commission et aux États membres d'émettre un avis sur des dispositions nationales de façon indifférenciée et sans prendre en compte les spécificités de certains secteurs, en particulier les transports, la santé et le tourisme.

Dans sa réponse, la Commission justifie son initiative par la nécessité de développer le marché des services. Elle note que « *des règles inutilement contraignantes et dépassées peuvent entraver la mobilité des professionnels et compliquer l'accès de candidats qualifiés à ces emplois* ». Selon elle, sa proposition n'a pas pour objectif « *de réglementer ou de déréglementer des professions : cette prérogative reste nationale. Il s'agit de veiller au respect cohérent et uniforme, par tous les États membres, des obligations existantes issues du droit de l'Union, qui impose que les exigences professionnelles nationales soient justifiées, appropriées et nécessaires. La Commission propose de rationaliser et de clarifier la manière dont les États membres devraient effectuer un contrôle exhaustif et transparent de la proportionnalité avant d'adopter ou de modifier des règles nationales restreignant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice* ». C'est pourquoi cette proposition « *ne préjuge en rien de l'issue du processus législatif national* » et « *laisse une grande marge de manœuvre aux États membres pour intégrer le contrôle de proportionnalité dans les structures existantes* ».

Sur les secteurs plus spécifiquement mis en évidence par l'avis motivé du Sénat, la Commission rappelle que les traités laissent effectivement des marges de manœuvre aux États membres, mais que « *ces dispositions n'impliquent pas que les États membres peuvent faire fi des grands principes du droit de l'Union, tels que les principes de non-discrimination et de proportionnalité* » que les États membres doivent respecter « *lorsqu'ils réglementent l'accès à une profession ou son exercice* », ce qui est le cas pour les professions relevant des domaines de la santé et du tourisme.

Il n'en demeure pas moins que, là aussi, les discussions au Conseil soulignent la pertinence des observations faites par le Sénat en matière de subsidiarité. Ainsi la dernière version du texte fait-elle mention du rôle des États membres pour garantir la sécurité des transports. Elle précise également que ce texte « *n'affecte pas la prérogative des États membres et la marge de manœuvre dont ils disposent pour décider des professions à réglementer et de la manière de les réglementer, dans les limites des principes de non-discrimination et de proportionnalité* ». Enfin, parmi les projets de considérants du texte, on peut lire qu'« *il appartient aux États membres de déterminer le niveau de protection qu'ils souhaitent offrir aux objectifs d'intérêt général, ainsi que la manière proportionnée dont ce niveau doit être assuré. Le fait qu'un État membre impose des règles moins strictes qu'un autre État membre ne signifie pas que les règles de ce dernier soient disproportionnées et, de ce fait, incompatibles avec la législation de l'UE* ».

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires européennes s'est réunie le jeudi 20 février 2018 pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation faite par M. Jean Bizet, président, le débat suivant s'est engagé :

M. Simon Sutour. – Ce rapport important dresse le bilan de notre action, qui est satisfaisant. Les réponses de nos interlocuteurs sont diverses.

Les propositions de résolution européennes s'adressent au Gouvernement, qui en tient insuffisamment compte. À la différence de certains États membres, il n'est pas tenu de suivre les positions des commissions des affaires européennes.

Le SGAE nous apporte dorénavant des réponses très techniques et nos relations se sont améliorées.

Les avis politiques et les avis motivés ont plus d'influence. Les avis politiques s'adressent directement à la Commission. Les réponses sont souvent convenues, mais on note, au fil des ans, une volonté d'amélioration, même s'il n'y a pas de sanction. Concernant les avis motivés, la peur étant le début de la sagesse, lorsque plusieurs parlements des États membres suivent notre avis, la Commission doit revoir sa copie : il lui est même arrivé de retirer le texte, comme ce fut le cas pour celui relatif au droit de grève des travailleurs détachés.

M. André Gattolin. – La proposition Monti II.

M. Simon Sutour. – Sophie Joissains peut en témoigner, lorsque nous avons adopté un avis motivé sur le parquet européen...

Mme Sophie Joissains. – C'était très collectif.

M. Simon Sutour. – ... nous avons suscité des inquiétudes. Pour des motifs différents, nous avons été suivis par un nombre suffisant de parlements nationaux pour soutenir la collégialité du parquet européen, et nous l'avons obtenue. Comme le dit Jean Bizet, notre travail n'est donc pas vain.

Je poserai une question, qui sort quelque peu du champ de notre discussion : le Gouvernement a-t-il récemment saisi la commission des affaires européennes au titre de la réserve d'examen parlementaire, comme ce fut le cas à une certaine époque ? Dans ce cas, le Gouvernement doit tenir compte de la position du Parlement dans ses négociations à Bruxelles.

M. André Reichardt. – Je relève moi aussi l'intérêt de ce rapport d'information à deux titres : à l'égard de ceux qui doutent de l'intérêt de la commission et comme pense-bête.

S'agissant des délais, permettez-moi de faire un parallèle avec les questions que posent les parlementaires au Gouvernement : j'attends encore des réponses à des questions que j'ai formulées il y a plusieurs années ! Ne nous émouvons donc pas trop de ces réponses tardives, même s'il importe d'avoir des réponses dans les délais.

Pour ma part, je m'intéresse plus au verre à moitié plein : dans une majorité de cas, on a tenu compte de la position de la commission des affaires européennes et donc du Sénat. Nous contribuons ainsi véritablement à la mise en œuvre des politiques européennes.

M. André Gattolin. – J'apporterai une petite précision quant à notre avis sur la directive services de médias audiovisuels (SMA). Nous avons eu satisfaction sur la part de productions européennes, un sujet relativement consensuel, mais nous attendons encore pour le reste.

Concernant le SGAE, je note le caractère extrêmement documenté du travail fourni à notre demande.

M. Jean Bizet, président. – Concernant la procédure de réserve d'examen parlementaire, on est neuf fois sur dix dans les temps. Les procédures sont beaucoup plus rationalisées. Nous sommes régulièrement sollicités par le SGAE.

M. Simon Sutour. – En cas de problème, le Parlement est-il suivi par le Gouvernement lorsqu'il négocie à Bruxelles ?

M. Jean Bizet, président. – C'est impératif. La réserve est un engagement du Gouvernement. Il nous presse d'ailleurs quelquefois de lui donner une réponse.

M. Simon Sutour. – Il serait intéressant d'intégrer cette donnée dans le prochain rapport d'information.

M. Jean Bizet, président. – On peut le faire.

M. Simon Sutour. – Cela montre que le Parlement a des leviers de pouvoir importants pour ce qui concerne les questions européennes.

M. Jean Bizet, président. – On fera un point spécifique sur la procédure de réserve d'examen parlementaire.

Permettez-moi de faire deux remarques supplémentaires.

Lorsque je présente ce rapport dans le cadre du bilan annuel de l'application des lois, les présidents de commission sont assez surpris de voir le résultat de notre travail.

Je le dis aux membres de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC), en toute humilité, de nombreux États

membres nous demandent des avis sur tel ou tel texte parce que nous sommes à la fois réactifs et engagés.

À l'issue de ce débat, la commission a autorisé, à l'unanimité, la publication du rapport d'information.

ANNEXE 1
Tableau d'ensemble des résolutions européennes du Sénat
entre le 1^{er} octobre 2016 et le 30 septembre 2017

Texte européen	Proposition de résolution européenne	Rapport commission des affaires européennes	Rapport commission législative	Résolution européenne	Fiche de suivi SGAE	État de la négociation du texte	Avis politique	Réponse de la Commission européenne
Accord commercial relatif à la banane Résolution du Parlement européen	N° 65 déposée le 20/10/2016 par MM. Michel Magras, Éric Doligé, Jacques Gillot et Mmes Gisèle Jourda et Catherine Procaccia	Rapport n° 102 de Mme Gisèle Jourda déposé le 03/11/2016	Rapport n° 127 de M. Michel Magras au nom de la commission des affaires économiques déposé le 16/11/2016	N° 26 adoptée le 22/11/2016 (discussion en séance publique)	Transmise le 15/01/2018	-	-	-
Fourniture de services de médias audiovisuels <u>COM (2016) 287 final</u>	N° 103 déposée le 03/11/2016 par M. André Gattolin et Mme Colette Mélot	-	Rapport n° 161 de M. Jean-Pierre Leleux au nom de la commission de la culture déposé le 30/11/2016	N° 35 adoptée le 09/12/2016	Transmise le 15/01/2018	En cours d'adoption	03/11/2016	20/04/2017
Phase I de l'approfondissement de l'Union économique et monétaire <u>COM (2015) 701 final</u>	N° 123 déposée le 14/11/2016 par Mme Fabienne Keller et M. François Marc	Rapport n° 122 de Mme Fabienne Keller et M. François Marc déposé le 14/11/2016	Rapport n° 216 de M. Albéric de Montgolfier au nom de la commission des finances déposé le 14/12/2016	N° 43 adoptée le 20/12/2016	Transmise le 25/01/2018	Adopté le 17/05/2017	10/11/2016	03/03/2017
Premier bilan et perspectives du plan d'investissement pour l'Europe <u>COM (2016) 597 final</u>	N° 124 déposée le 14/11/2016 par MM. Jean-Paul Émorine et Didier Marie	-	Rapport n° 217 de M. Albéric de Montgolfier au nom de la commission des finances déposé le 14/12/2016	N° 42 adoptée le 20/12/2016	Transmise le 25/01/2018	En cours d'adoption	10/11/2016	22/02/2017

Texte européen	Proposition de résolution européenne	Rapport commission des affaires européennes	Rapport commission législative	Résolution européenne	Fiche de suivi SGAE	État de la négociation du texte	Avis politique	Réponse de la Commission européenne
Assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS) <u>COM (2016) 683 final</u> et <u>COM (2016) 685 final</u>	N° 219 déposée le 14/12/2016 par M. Albéric de Montgolfier	-	Rapport n° 257 de M. Albéric de Montgolfier au nom de la commission des finances déposé le 21/12/2016	N° 55 adoptée le 27/12/2016	Non	En cours d'adoption	-	-
Politique commerciale assurant la défense des intérêts économiques de l'Union européenne <u>COM (2013) 192 final</u> et <u>COM (2016) 721 final</u>	N° 237 déposée le 15/12/2016 par MM. Philippe Bonnacarrère et Daniel Raoul	-	-	N° 61 adoptée le 21/01/2017	Transmise le 19/01/2018	En cours d'adoption	15/12/2016	18/05/2017
Étiquetage et gaspillage alimentaires <u>Règlement 1169/2011</u>	N° 238 déposée le 15/12/2016 par Mmes Pascale Gruny et Patricia Schillinger	Rapport n° 243 de Mmes Pascale Gruny et Patricia Schillinger déposé le 19/12/2016	-	N° 62 adoptée le 21/01/2017	Transmise le 15/01/2018	-	15/12/2016	12/04/2017
Réforme d'Europol et coopération policière européenne <u>Règlement 2016/794</u>	N° 178 déposée le 02/12/2016 par M. Michel Delebarre et Mme Joëlle Garriaud-Maylam	-	-	N° 63 adoptée le 24/01/2017	Transmise le 15/01/2018	-	01/12/2016	06/07/2017
Réforme européenne du droit d'auteur <u>COM (2016) 593 final</u> , <u>COM (2016) 594 final</u> , <u>COM (2016) 595 final</u> et <u>COM (2016) 596 final</u>	N° 319 déposée le 20/01/2017 par Mme Colette Mélot et M. Richard Yung	-	Rapport n° 384 de M. Philippe Bonnacarrère au nom de la commission de la culture déposé le 08/02/2017	N° 82 adoptée le 12/02/2017	Transmise le 15/01/2018	En cours d'adoption	19/01/2017	20/04/2017

Texte européen	Proposition de résolution européenne	Rapport commission des affaires européennes	Rapport commission législative	Résolution européenne	Fiche de suivi SGAE	État de la négociation du texte	Avis politique	Réponse de la Commission européenne
Perturbateurs endocriniens <u>COM (2016) 350 final</u>	N° 294 déposée le 12/01/2017 par Mme Patricia Schillinger et M. Alain Vasselle	Rapport n° 293 de Mme Patricia Schillinger et M. Alain Vasselle déposé le 12/01/2017	-	N° 97 adoptée le 17/02/2017	Transmise le 15/01/2018	-	12/01/2017	28/03/2017
Paquet énergie propre <u>COM (2016) 752 final</u>	N° 429 déposée le 16/02/2017 par MM. Jean Bizet et Michel Delebarre	-	Rapport n° 435 de M. Ladislas Poniatoski au nom de la commission des affaires économiques déposé le 22/02/2017	N° 101 adoptée le 28/02/2017	Transmise le 15/01/2018	-	16/02/2017	28/04/2017
Programme de travail de la Commission européenne pour 2017 <u>COM (2016) 710 final</u>	N° 367 déposée le 02/02/2017 par MM. Jean Bizet et Simon Sutour	Rapport n° 366 de MM. Jean Bizet et Simon Sutour déposé le 02/02/2017	-	N° 103 adoptée le 10/03/2017	Non	-	02/02/2017	30/05/2017
Simplification du droit européen <u>COM (2016) 361 final</u>	N° 388 déposée le 09/02/2017 par MM. Jean Bizet, Pascal Allizard, Philippe Bonnacarrère, Michel Delebarre, Jean-Paul Émorine, Claude Kern, Didier Marie, Daniel Raoul et Simon Sutour	Rapport n° 387 de MM. Jean Bizet, Pascal Allizard, Philippe Bonnacarrère, Michel Delebarre, Jean-Paul Émorine, Claude Kern, Didier Marie, Daniel Raoul et Simon Sutour déposé le 09/02/2017	-	N° 106 adoptée le 17/03/2017	Transmise le 15/01/2018	En cours d'adoption	09/02/2017	27/06/2017

Texte européen	Proposition de résolution européenne	Rapport commission des affaires européennes	Rapport commission législative	Résolution européenne	Fiche de suivi SGAE	État de la négociation du texte	Avis politique	Réponse de la Commission européenne
Paquet connectivité <u>COM (2016) 589 final</u> , <u>COM (2016) 590 final</u> et <u>COM (2016) 591 final</u>	N° 390 déposée le 09/02/2017 par MM. Pascal Allizard et Daniel Raoul	Rapport n° 389 de MM. Pascal Allizard et Daniel Raoul déposé le 09/02/2017	-	N° 107 adoptée le 17/03/2017	Transmise le 19/01/2018	En cours d'adoption	09/02/2017	15/05/2017
Limitation de l'utilisation des produits phytosanitaires dans l'Union européenne <u>Règlement 1107/2009</u>	N° 477 déposée le 23/03/2017 par M. Joël Labbé et plusieurs de ses collègues	Rapport n° 500 de Mmes Pascale Gruny et Patricia Schillinger déposé le 05/04/2017	-	N° 110 adoptée le 19/05/2017	Transmise le 15/01/2018	-	-	-
Mesures conservatoires pour la mise en œuvre des règles de concurrence <u>Règlement 1/2003</u>	N° 613 déposée le 05/07/2017 par Mme Catherine Morin-Desailly	Rapport n° 674 de M. Philippe Bonnecarrère déposé le 20/07/2017	-	N° 131 adoptée le 08/09/2017	Non	-	-	-
Paquet énergie <u>COM (2016) 759 final</u> , <u>COM (2016) 761 final</u> , <u>COM (2016) 765 final</u> , <u>COM (2016) 767 final</u> , <u>COM (2016) 861 final</u> , <u>COM (2016) 862 final</u> , <u>COM (2016) 863 final</u> et <u>COM (2016) 864 final</u>	N° 619 déposée le 06/07/2017 par MM. Jean Bizet et Michel Delebarre	-	-	N° 129 adoptée le 08/09/2017	Transmise le 15/01/2018	En cours d'adoption	06/07/2017	12/10/2017

Texte européen	Proposition de résolution européenne	Rapport commission des affaires européennes	Rapport commission législative	Résolution européenne	Fiche de suivi SGAE	État de la négociation du texte	Avis politique	Réponse de la Commission européenne
Avenir de la PAC à l'horizon 2020 <u>Règlement 1306/2013</u>	N° 673 déposée le 20/07/2017 par Mme Pascale Gruny et MM. Daniel Gremillet, Claude Haut et Franck Montaugé	Rapport n° 672 de Mme Pascale Gruny et MM. Daniel Gremillet, Claude Haut et Franck Montaugé déposé le 20/07/2017		N° 130 adoptée le 08/09/2017	Transmise le 15/01/2018	-	20/07/2017	06/11/2017 et 23/01/2018

ANNEXE 2
Lettre de M. Frans Timmermans,
Premier vice-président de la Commission européenne



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 28.4.2017
C(2017) 2920 final

Monsieur le Président,

La Commission tient à remercier le Sénat pour son deuxième rapport d'information sur le suivi des positions européennes de votre assemblée, qui donne un aperçu très utile du contrôle parlementaire exercé par le Sénat sur un grand nombre de dossiers européens.

La Commission apprécie vivement les contributions fournies par les parlements nationaux dans le cadre du dialogue politique, et en tient compte, en particulier au cours du processus législatif, lorsqu'elle négocie ses propositions avec le Parlement européen et le Conseil. Comme vous le soulignez à juste titre, la contribution active du Sénat à ce dialogue reçoit ainsi une traduction concrète dans de nombreux dossiers.

La Commission s'efforce de fournir, dans le délai de trois mois qu'elle s'est fixée, des réponses précises et argumentées aux avis qu'elle reçoit, et se félicite de constater que le Sénat reconnaît ces efforts. Elle est bien entendu prête, si le Sénat le lui demande, à fournir des précisions complémentaires sur l'un ou l'autre dossier spécifique.

Lors de la réunion de la Conférence des Organes Parlementaires Spécialisés dans les Affaires de l'Union des Parlements de l'Union européenne (COSAC) tenue à La Haye en juin 2016, puis dans ma réponse du 11 juillet 2016 à votre premier rapport d'information, j'avais annoncé que lorsque le seuil de l'article 7(2) du protocole n° 2 serait atteint, la Commission entreprendrait, là où cela s'avère approprié, un dialogue politique informel avec les parlements nationaux afin de discuter la substance de la proposition législative en question du point de vue de la subsidiarité, avant de prendre sa décision de maintenir, modifier ou retirer sa proposition. Lors de la réunion des présidents de la COSAC tenue en juillet 2016 à Bratislava, un tel dialogue a eu lieu sur la proposition de révision de la directive sur les travailleurs détachés, dans le cadre d'un débat plus large avec la Commissaire Thyssen sur la dimension sociale de l'Union. La Commission répond par ailleurs individuellement à tous les avis motivés dans le cadre

M. Jean BIZET
Président de la commission
des affaires européennes du Sénat
Palais du Luxembourg
15, rue de Vaugirard
F – 75291 PARIS

cc. M. Gérard LARCHER
Président du Sénat
Palais du Luxembourg
15, rue de Vaugirard
F – 75291 PARIS

du dialogue politique, en s'efforçant de fournir des explications circonstanciées tant sur les aspects relatifs à la subsidiarité que sur les autres questions soulevées par les parlements nationaux. La qualité de ces réponses est sans doute encore perfectible et je prends note des observations du Sénat à cet égard.

Je me réjouis, par avance, de la poursuite de notre dialogue politique.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma très haute considération.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'F' followed by 'Timmermans' in a cursive script.

*Frans Timmermans
Premier vice-président*

ANNEXE 3

Audition de Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes, sur le suivi des résolutions européennes du Sénat

M. Jean Bizet, président. – Madame la Ministre, nous vous remercions d'avoir répondu à notre invitation pour cet échange sur le suivi des résolutions européennes du Sénat. Dans le cadre de sa fonction de contrôle, le Sénat souhaite en effet avoir un dialogue régulier avec le Gouvernement. Celui-ci est chargé de la négociation européenne et n'est pas lié juridiquement par ces résolutions. Mais celles-ci expriment une position politique de la part de notre assemblée. Légitimement, nos collègues souhaitent savoir ce qu'il est advenu des résolutions du Sénat dans la négociation européenne.

Nous avons dressé l'an passé un bilan assez positif du sort de nos résolutions qui ont été suivies totalement ou partiellement dans près de 70 % des cas. Je remercie le secrétariat général des affaires européennes (SGAE) qui nous apporte son concours à travers l'envoi de fiches de suivi. Je souhaite que cette collaboration soit poursuivie et approfondie, notamment en intégrant l'ensemble de nos résolutions.

Concernant la phase I de l'approfondissement de l'Union économique et monétaire, nos collègues Fabienne Keller et François Marc avaient notamment souligné que les propositions de la Commission européenne ne pouvaient avoir de sens que si elles étaient associées à la mise en place d'une gouvernance politique et au renforcement de la légitimité démocratique.

Sur la politique commerciale commune, nos collègues Philippe Bonnacarrère et Daniel Raoul avaient en particulier mis l'accent sur les instruments de défense commerciale, les droits anti-dumping vis-à-vis de la Chine, la réciprocité dans les marchés publics et le sujet sensible de l'extraterritorialité des lois américaines. Il est pertinent que l'Europe s'engage dans des accords de libre-échange, à condition qu'ils soient équilibrés, précisément au moment où les États-Unis adoptent une posture de crispation. Ce sont autant de normes européennes qui prendront à terme une dimension mondiale.

S'agissant du paquet énergie, avec Michel Delebarre, nous avons mis en doute l'articulation proposée par la Commission entre compétences nationales et compétences européennes ; nous avons aussi insisté sur l'enjeu de la compétitivité industrielle de l'Union européenne.

Enfin, en ce qui concerne la politique agricole commune, sujet qui va revêtir une grande importance dans les mois à venir, notre groupe de suivi commun avec la commission des affaires économiques a appelé à une

politique forte, simple et lisible. Il faudra être extrêmement attentif au cadre financier pluriannuel lors des négociations, car l'agriculture est une activité stratégique pour l'Union européenne.

Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes. – Les résolutions adoptées par le Sénat éclairent le Gouvernement sur des sujets majeurs, mais parfois un peu techniques : la défense des intérêts économiques de l'Union européenne, l'avenir de la politique agricole commune, celui de l'Union économique et monétaire, la transition énergétique ou encore l'objectif d'une énergie propre pour tous. Le rapport des cinq présidents sur l'Union économique et monétaire, de juin 2015, est presque ancien compte tenu du rythme de nos travaux, mais sa structure en trois phases reste largement d'actualité.

La première phase, dite d'« approfondissement par la pratique », s'est achevée fin 2017, avec des réformes qui pouvaient être mises en œuvre en s'appuyant sur les instruments existants : stimuler la compétitivité et la convergence structurelle, compléter l'union financière, poursuivre la consolidation budgétaire.

La seconde phase dite d'« achèvement de l'Union économique et monétaire » a commencé en 2017, avec un processus de convergence rendu plus contraignant, la fixation de normes se rapprochant des objectifs du pacte de stabilité et de croissance dans les domaines du marché du travail ou bien encore de l'environnement des entreprises, mais aussi la mise en place d'un mécanisme de stabilisation budgétaire pour la zone euro, conçu comme l'aboutissement de ce processus de convergence.

Enfin, au cours de la phase finale, d'ici à 2025, les réformes mises en œuvre produiraient leurs fruits.

Le bilan de la première phase est considérable. Le semestre européen fonctionne bien, même s'il existe une marge de progression sur la mise en œuvre des recommandations. Il a profondément évolué, avec une dimension sociale renforcée, que la France a fortement soutenue. Le dialogue avec la Commission est aussi désormais plus fluide, notamment grâce à l'envoi, dès février, du projet de rapport pays. Le comité budgétaire européen est désormais en place et a rendu un premier rapport en novembre 2017. Cette analyse d'un cycle complet de surveillance budgétaire permet de mettre en perspective la mise en œuvre des règles budgétaires et présente aussi le mérite d'être disponible en ligne.

Mais les plus grandes avancées concernent l'Union bancaire dont le socle de règles communes et les deux premiers piliers sont pratiquement achevés. Les discussions au Conseil sur le mécanisme européen de garantie des dépôts bancaires, troisième pilier de l'Union bancaire, ont cependant montré une ligne de partage claire entre les États qui mettent l'accent sur la mutualisation du risque – la France, l'Italie, le Portugal ou l'Espagne –, et

ceux qui insistent sur le respect des règles existantes pour réduire d'abord le risque - l'Allemagne et les Pays-Bas. Nous sommes très vigilants sur les conséquences possibles pour les établissements bancaires français

L'effort doit aussi porter sur l'achèvement de l'Union économique et monétaire, en mettant notamment en place une capacité budgétaire de la zone euro, pour permettre de résister aux chocs macroéconomiques, ainsi que de financer des investissements. Nous pourrions ensuite régler la question du pilotage politique par un ministre européen et d'un contrôle parlementaire européen exigeant. Il semble que, dans le contrat de coalition qu'ont signé ensemble la CDU, la CSU et le SPD, figure une mention explicite du soutien à l'investissement au sein de la zone euro et augure d'avancées intéressantes.

Sur la politique commerciale, le Gouvernement est mobilisé pour que l'Europe puisse mieux protéger nos compatriotes au travers d'une approche plus réaliste des rapports de force commerciaux. Cela va dans le sens de votre résolution de janvier 2017. Il s'agit, non pas de protectionnisme, mais du rétablissement des conditions de concurrence équitables. La France s'est fortement engagée au Conseil et a obtenu des avancées sur la réforme des instruments de défense commerciale. Un accord politique a été trouvé le 5 décembre 2017. La réforme, lorsqu'elle entrera en vigueur, je l'espère en juin prochain, permettra de lever la règle dite du « droit moindre » et de dissuader plus fortement ceux qui faussent la concurrence.

La nouvelle méthodologie anti-dumping est entrée en vigueur en décembre 2017. Elle nous permet à la fois de maintenir notre niveau de protection et de sortir du débat sur le statut d'économie de marché de la Chine, puisqu'elle s'applique à tous.

Comme le texte de votre résolution nous y invite, nous sommes déterminés à aller plus loin, en particulier sur les marchés publics. L'Union ne peut rester totalement ouverte si nos grands partenaires sont fermés. Nous travaillons pour que les discussions, bloquées au Conseil depuis 2016, reprennent sous la présidence bulgare.

Nous devons aussi être plus vigilants collectivement face aux investissements étrangers en Europe, car les dispositifs nationaux sont inégaux. La Commission a présenté, sur notre demande, une nouvelle initiative législative, en cours de discussion au Conseil, en faveur d'une meilleure coopération européenne dans ce domaine sensible.

Enfin, la résolution appelait à une plus grande transparence et à une meilleure information sur les sujets de politique commerciale. Une commission d'experts indépendants a été mise en place pour faire toute la lumière sur l'impact du CETA, cet accord économique et commercial global, ainsi qu'un plan d'action et un comité de suivi de la politique commerciale.

Nous continuerons à travailler conjointement pour approfondir ce dialogue régulier entre le Gouvernement et le Parlement.

Avec les deux résolutions 101 et 129 sur le paquet législatif « Une énergie propre pour tous les Européens », le Sénat a réalisé un travail d'ampleur. La lutte contre le dérèglement climatique est un défi considérable, y compris pour créer des emplois sur le sol européen dans des filières industrielles innovantes. Quelle est la perspective d'ensemble ? Après les deux orientations générales sur l'efficacité énergétique de juin 2017, des avancées importantes ont été obtenues lors du Conseil du 18 décembre 2017 sur la directive et le règlement définissant le marché de l'électricité, sur le règlement relatif à la gouvernance de l'Union de l'énergie et sur la révision de la directive « renouvelables ».

Vous aviez souligné votre préoccupation à l'égard de la proposition de la Commission de supprimer les tarifs réglementés de vente. La France a su construire une coalition pour supprimer cette disposition : il restera possible de réglementer les prix, dans les limites de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

Vous insistiez sur le danger de créer des centres de conduite régionaux qui pourraient imposer leur volonté au gestionnaire de réseau national d'électricité. Nous estimons aussi qu'il s'agirait d'une violation du principe de subsidiarité. Ce concept a disparu, on ne parle plus désormais que de centres de coordination régionaux.

Vous aviez souligné l'importance des mécanismes de capacité qui garantissent la sécurité d'approvisionnement et de l'ouverture transfrontalière réciproque de tous les types de mécanismes. La France a obtenu satisfaction : le niveau européen ne pourra pas interdire aux États membres de mettre en place de tels mécanismes, mais la charge de la preuve est inversée.

Enfin, la révision de la directive sur les énergies renouvelables constitue une étape essentielle pour la transition énergétique en Europe. Le Sénat nous avait mis en garde sur une ouverture par défaut des appels d'offres renouvelables aux capacités étrangères. Le Gouvernement a défendu une ouverture volontaire et a été largement suivi. Quant à une approche « technologiquement neutre » du soutien aux renouvelables, nous avons défendu la possibilité de conduire des appels d'offres spécifiques par technologie. La totalité de cette proposition n'a pu être reprise, mais nous avons desserré la contrainte.

Nous nous réjouissons que le Conseil maintienne le plafond actuel de 7 % pour les biocarburants de première génération entre 2020 et 2030 ; c'est un bon compromis. Seule reste donc ouverte la négociation sur le règlement ACER, sur lequel les positions du Gouvernement et du Sénat convergent.

Concernant l'avenir de la PAC, la Commission a publié, le 29 novembre 2017, sa « Communication sur l'avenir de l'alimentation et de l'agriculture », avec l'idée-force de recourir davantage à la subsidiarité.

Les principaux objectifs de la politique resteraient évidemment définis au niveau européen, mais les États membres auraient une marge de manœuvre plus grande. Certains ont évoqué un risque de renationalisation de la PAC. Or la France, comme le Portugal et l'Irlande, n'acceptera aucune renationalisation, même partielle. Le commissaire Phil Hogan a rappelé lui-même, lors du Conseil agriculture du 29 janvier dernier, que cette option n'était pas envisagée par la Commission. Le contrat de coalition allemand confirme la nécessité de maintenir le niveau actuel de la PAC. Nous allons engager des discussions plus approfondies avec nos partenaires allemands pour obtenir un financement à 100 % communautaire du premier pilier de la PAC.

Le Président de la République a redit son ambition pour la PAC : assurer la sécurité et la souveraineté alimentaires de l'Union, mais aussi renforcer la compétitivité du secteur agroalimentaire, tout en garantissant aux agriculteurs un revenu décent. La future PAC devra être plus simple, plus efficace et moins tatillonne, permettre le développement des entreprises agricoles et agroalimentaires, en assurant un juste prix pour les producteurs, en favorisant le travail en filière et en adaptant les règles et dispositifs aux spécificités de chacune d'entre elles. Les financements européens devraient renforcer la gestion des risques qui est insuffisamment prise en compte, responsabiliser les acteurs, valoriser et rémunérer les services environnementaux de l'agriculture, favoriser les transitions climatiques, énergétiques, territoriales. Il nous faudra rénover le fonctionnement de la réserve de crise agricole européenne, mais aussi développer des outils comme les fonds de mutualisation, l'épargne de précaution ou encore les assurances climatiques. Il est nécessaire de se concentrer sur la valeur ajoutée européenne de la PAC, d'où notre opposition à tout cofinancement du premier pilier.

La négociation du prochain cadre financier pluriannuel, qui devrait débuter en mai prochain, permettra de trouver des financements. Mais la PAC ne sera pas la variable d'ajustement, nous l'avons dit haut et fort à la Commission comme à nos partenaires.

M. Jean Bizet, président. – Merci, Madame la Ministre, de ces éclairages. Je rappelle la nécessité en amont de débats très approfondis sur les accords de libre-échange. Il faudra toujours mettre en exergue la réciprocité et faciliter la levée de la clause de sauvegarde, à l'instar des États-Unis.

Le Président de la République a laissé entendre que le cadre financier pluriannuel de la PAC n'était pas intangible. La subsidiarité nous amène parfois aux frontières de la renationalisation, risquant de créer des

distorsions de concurrence inacceptables. Quant à la gestion des risques, la première approche nous laisse dubitatifs. Pour les Allemands, le premier pilier est l'assurance la plus importante. Le couple franco-allemand manque de cohérence, mais nous continuerons à soumettre des propositions au travers du groupe de travail sur la PAC : aujourd'hui, 3 % du premier pilier pourraient glisser vers le deuxième pour l'assurantiel, ce qui suppose un cofinancement ; pour une vraie politique assurantielle, ce transfert devrait atteindre 10 %. Nos homologues outre-Rhin sont d'accord avec cette politique plus nationale.

M. Michel Raison. - Madame la Ministre, vos propos nous rassurent en partie sur la position de la France concernant la renationalisation de la PAC. Le soutien du Portugal et de l'Irlande ne suffit pas, et nous devons être plus unis. Les Français préfèrent en général que les sujets soient traités à l'échelon national, mais sont également favorables à une harmonisation. Quant aux garanties et à la gestion des risques, nous devons agir, car la fluctuation des prix va perdurer. Nous devons adapter la PAC pour sécuriser le revenu des agriculteurs, en nous inspirant du *farm bill* américain. Nous sommes prêts à vous aider, Madame la Ministre, et à participer à des travaux avec d'autres pays européens.

Mme Laurence Harribey. - Je voudrais vous alerter sur le deuxième pilier qui inclut un enjeu sur le mode de développement économique et rural. Les dernières prises de position de la Commission laissent présager l'abandon de programmes comme le programme européen de développement rural (Leader). Ce programme est particulièrement intéressant en ce qu'il favorise une stratégie de développement territorial de manière novatrice, grâce au nouvel entrepreneuriat rural ou aux réseaux de circuits courts. Il présente en outre l'avantage de mettre autour de la table des partenaires variés sur un territoire et de favoriser la coopération européenne. Cette action est très liée à la politique de cohésion ; or, si elle est affaiblie, la fracture territoriale risque de s'en ressentir.

M. Franck Menonville. - Je partage les propos de M. Raison sur les négociations concernant la PAC. Le groupe RDSE est très attaché à la construction européenne au travers d'une politique solide, prioritaire et le plus de convergence possible. La subsidiarité pourrait davantage s'appliquer au niveau du deuxième pilier, c'est-à-dire des politiques territoriales mises en œuvre par chaque État membre. Par ailleurs, les filières de biocarburants sont très malmenées du fait d'importations massives de biodiésel brésilien et argentin. Quel est l'état d'avancement des procédures entamées par la Commission pour contrecarrer ces pratiques ? Ce volet est important, les excédents de production sont tels qu'ils pourraient menacer 75 % du colza français.

M. Yannick Botrel. - Vos propos sont rassurants pour l'avenir, Madame la Ministre, puisque la future PAC devrait être plus simple, plus efficace et moins tatillonne, conformément au souhait des agriculteurs. Pour

autant, certains problèmes subsistent comme le risque de renationalisation de l'agriculture. De plus, le Brexit aura une double incidence : d'une part, il entraînera une perte de recettes de 13 milliards d'euros pour le budget européen - espérons que l'agriculture ne devienne pas la variable d'ajustement - ; d'autre part, le retrait des Britanniques de l'union douanière susciterait des difficultés pour les exportations outre-Manche de produits français. Nous aimerions connaître le point de vue du Gouvernement à ce sujet. Enfin, quelles options retenez-vous sur les services environnementaux de l'agriculture ?

Mme Fabienne Keller. - Ma première question porte sur les aspects monétaires et économiques. La liste s'allonge par rapport à la résolution qui avait été prise en décembre 2016. Madame la Ministre, vous avez indiqué que la conférence de l'article 13 était mieux organisée ; or, le calendrier n'est toujours pas en phase avec celui des procédures budgétaires nationales. De plus, cette instance est purement consultative. Enfin, une convergence des règles relatives au marché du travail devrait être encouragée. Je voudrais maintenant faire un aparté. Un accord a eu lieu ce matin en Allemagne entre le SPD et la CDU : le ministre des affaires étrangères serait M. Schulz et le ministre des finances serait le maire de Hambourg. Cela semble plutôt un signe favorable pour le programme d'investissement européen souhaité par le Gouvernement. Pourriez-vous nous donner vos premières impressions à ce sujet ?

M. Philippe Bonnecarrère. - Les affaires européennes doivent être considérées comme les affaires intérieures de notre pays. Mais à écouter Mme Keller, j'ai l'impression que les affaires allemandes sont elles-mêmes devenues des affaires intérieures. Sans aucune discourtoisie, pourquoi ne pas proposer la fusion de nos deux pays ?

M. Michel Raison. - Cela s'est déjà produit pour les départements...

M. Philippe Bonnecarrère. - Sur l'achèvement de l'union bancaire, il est assez étonnant de ne pas pouvoir aboutir tant la fragilité économique est majeure. Une garantie globale des dépôts est un outil plus que puissant comme arme anti-crise. Madame la Ministre, vous avez expliqué les deux approches entre ceux qui insistent sur la solidarité et ceux qui ne veulent pas mutualiser les dettes possibles. Or, des solutions intermédiaires sont envisageables, comme ces propositions de quatorze économistes français et allemands visant à assurer un mécanisme assurantiel variable suivant les pays.

S'agissant de la politique commerciale, l'accord de décembre 2017 est pertinent, de même que la décision d'avoir reconnu à la Chine le statut d'économie de marché. Le Sénat est assez favorable aux accords commerciaux. Sur la stratégie, l'Europe a un boulevard devant elle avec l'isolationnisme américain. Néanmoins, nous nous heurtons toujours aux

mêmes obstacles, car des secteurs de l'agriculture se perçoivent comme défavorisés.

Je regrette l'inaptitude du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation à répondre à cette question. Il ne dispose en outre que de 150 millions d'euros par an. Un ajustement du monde agricole à la mondialisation faciliterait les conditions de négociation des accords internationaux. Comment y parvenir concrètement ?

J'en reviens au deuxième pilier, car des manifestations ont lieu à propos des indemnités compensatoires de handicaps naturels, les ICHN. Cet ajustement franco-français devrait être traité par le ministère de l'agriculture, mais ce sera peut-être insoluble. Madame la Ministre, je doute que vous puissiez rouvrir la discussion sur les 10 % supplémentaires, mais d'autres moyens comme le classement des zones humides pourraient être utilisés. Comment pourriez-vous ajuster votre action à celle de M. Travert pour régler ce sujet ?

M. André Reichardt. - Dans le cadre des travaux préparatoires à la future PAC, l'attente des agricultures est forte concernant la rapidité du versement des primes. Les élections approchent : c'est en prouvant sa capacité à résoudre ces difficultés que l'Europe pourra démontrer son efficacité.

Mme Nathalie Loiseau, ministre. - Beaucoup de questions tournent autour de la PAC, ce qui ne me surprend guère, et sont révélatrices d'un état d'anxiété justifié. En effet, construire un cadre financier pluriannuel avec le départ d'un contributeur net est plus difficile, avec près de 13 milliards d'euros de moins. Cela nécessite des décisions fortes comme la fin des rabais obtenus par certains de nos partenaires en « copie cachée » du chèque britannique.

Le débat porte aussi sur le volume du budget et donc sur le pourcentage du revenu national brut sur lequel il faudra se caler. Il faut être capable de concilier notre ambition européenne et notre volonté de restaurer des finances publiques plus saines.

Nous sommes également attentifs à de nouvelles ressources propres. Le groupe de haut niveau présidé par Mario Monti avait formulé des propositions de qualité. C'est le moment de les utiliser. Il est néanmoins difficile de concilier notre attachement à la PAC, à la politique de cohésion, aux nouvelles priorités avec notre budget. Mais nous devons boucler celui-ci rapidement, car le précédent cadre financier pluriannuel avait pâti du retard lors de son adoption. Stéphane Travert et son ministère travaillent activement pour rattraper le temps perdu qui handicape fortement nos agriculteurs.

Prenons garde aux rumeurs, car si la négociation n'a pas commencé, la désinformation, elle, a déjà démarré.

M. André Gattolin. - Le groupe de Visegrád est très fort !

Mme Nathalie Loiseau, ministre. - J'ai eu l'occasion de le dire publiquement à Bruxelles lors d'une conférence sur le cadre financier pluriannuel, et le Premier ministre et moi-même avons interpellé à deux reprises le commissaire Oettinger.

À côté de l'Irlande et du Portugal, d'autres États membres sont très attachés à une priorité de la PAC. C'est le cas de l'Espagne, longtemps hésitante entre la politique de cohésion et la PAC, de la Pologne et d'autres pays du groupe de Visegrád. Nous avons un dialogue très régulier sur la PAC et ne sommes pas isolés. Certes, des résistances existent parmi les pays du Nord, dont les Pays-Bas.

Concernant les non-renationalisations, j'ai surtout parlé du premier pilier, mais le deuxième est tout aussi important au travers du rôle de l'agriculture dans la transition écologique. Comme vous, j'accorde une grande valeur à des programmes comme le programme Leader.

S'agissant des biocarburants, l'augmentation de la part des énergies renouvelables est un point fort de la stratégie climatique européenne. Mais l'Union européenne a dû baisser les droits sur l'importation de biocarburants.

Je comprends les inquiétudes à l'égard de la négociation relative à un accord commercial avec le Mercosur. Les autorités françaises ont affiché clairement nos lignes rouges sur ce projet d'accord. Nous devons tirer profit de ce moment historique pour conclure des accords à travers le monde, à condition qu'ils soient équilibrés, maintiennent nos intérêts, notamment agricoles, et ne fragilisent pas les filières les plus touchées. Certains pays voudraient signer tout de suite ; de son côté, le Mercosur n'a pas apporté de réponses très claires. Nous veillerons systématiquement à garantir nos exportations comme c'est le cas avec le Japon, la Turquie et la Chine.

Sur le service environnemental de l'agriculture, la note des autorités françaises sur la PAC diffusée en décembre évoque une conditionnalité renforcée, une simplification des aides que la France a longtemps contribué à complexifier. Nous sommes favorables à un outil de paiement incitatif dont l'ambition environnementale serait rehaussée à l'occasion de la future PAC, ainsi qu'à la rémunération des services environnementaux auxquels contribue l'agriculture.

J'ai partiellement répondu sur le Brexit. Quant à l'union douanière, nous attendons une position officielle des Britanniques sur la future relation entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. C'est à eux de nous dire où ils veulent aller et à nous de répondre, et non l'inverse. Néanmoins, Mme Theresa May a manifesté à plusieurs reprises le souhait de sortir de l'union douanière, en contradiction avec les attentes des milieux d'affaires britanniques. Ce retrait aurait de lourdes conséquences pour le Royaume-Uni, mais aussi pour nos propres filières.

Madame Keller, l'accord préalable à l'accord de coalition est satisfaisant car l'Europe y tient une place essentielle, contrairement à ce que les négociations laissaient présager. Nombre de nos propositions ont fait l'objet de débats entre les trois parties de la grande coalition : leurs réponses sont encourageantes. On parle de plusieurs ministères-clefs pour le SPD : les affaires étrangères, les finances et les affaires sociales. L'orientation pro-européenne du futur gouvernement allemand est très encourageante.

Il est urgent, je vous l'accorde, d'achever enfin l'union bancaire. Des économistes français et allemands ont conjointement fait des propositions intéressantes en ce sens. L'Europe n'a que trop tardé. Pourtant, certains États membres – je pense notamment aux Pays-Bas – demeurent très réticents à toute initiative, qui, comme les garanties de dépôts, pourrait ressembler à une mutualisation plutôt qu'à une réduction des risques. Nous avançons, certes, sur la mise en œuvre de mesures comme le filet de sécurité, mais il devient urgent de prendre des décisions plus ambitieuses : la croissance économique et la stabilité politique des États membres, établie à l'issue des élections italiennes, le permettent. Le sommet informel de la zone euro, qui se tiendra en mars, puis le Conseil du mois de juin devraient valider une feuille de route sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire. Il conviendra également de revoir, dans le prochain cadre financier pluriannuel, les modalités de fonctionnement du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, peu opérationnel et dont les résultats n'ont pas répondu aux attentes de ses concepteurs.

S'agissant de l'ICHN, sujet plus particulièrement suivi par mon collègue Stéphane Travert, nous sommes effectivement en retard sur la définition d'une nouvelle cartographie et nos marges de négociation sont désormais étroites au niveau européen. Nous avons néanmoins pleinement conscience des inquiétudes soulevées par la réforme et les conséquences qui pourraient en découler.

M. Jean Bizet, président. – Vos services pourraient-ils nous faire parvenir une note circonstanciée sur les biocarburants ? Il me semble, en effet, que l'Union européenne a, il y a quarante-huit heures, porté plainte contre l'Argentine auprès de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) pour *dumping* fiscal et environnemental. Or le sujet avait fait l'objet d'un large débat au Sénat lors de l'examen de la dernière loi de finances.

Mme Pascale Gruny. – Notre commission a adopté une proposition, devenue résolution du Sénat le 17 février 2017, relative aux perturbateurs endocriniens. Nous y formulons un ensemble de critiques sur deux projets de textes en cours d'élaboration par la Commission : un acte d'exécution dans le cas des produits phytopharmaceutiques et un acte délégué pour les produits biocides.

Au cours de l'année écoulée, la question des perturbateurs endocriniens a fait l'objet d'une abondante actualité et la Commission a

largement revu la rédaction de ces deux propositions de texte, dans un sens à nos yeux satisfaisant : les critères d'identification ont été élargis, conformément à la demande du Sénat, pour que davantage de substances puissent être identifiées comme perturbateurs endocriniens. Quelles sont, désormais, les prochaines étapes du dialogue engagé entre la France, les autres États membres et la Commission sur la question des perturbateurs endocriniens ?

Mme Nathalie Loiseau, ministre. - La résolution du Sénat avait effectivement mis en évidence les insuffisances de la législation européenne : à la fois la faible lisibilité du cadre applicable et le manque de cohérence des critères d'identification des perturbateurs endocriniens dans les règlements de 2009 et de 2012. Fort logiquement, le Gouvernement a tenu compte de vos remarques et recommandations lors des négociations européennes, comme à l'occasion de l'élaboration de sa stratégie nationale sur les perturbateurs endocriniens. Les modifications apportées aux deux textes en discussion sont encourageantes, mais il convient d'approfondir encore, pour restaurer la confiance dans le système d'évaluation des substances chimiques, les objectifs de transparence et d'indépendance des agences chargées de cette mission. Nicolas Hulot a proposé à ses homologues, lors du Conseil Environnement d'octobre dernier, d'entamer un travail sur ce sujet. Vous aviez proposé de renforcer la coordination entre les agences européennes et nationales ; le Gouvernement examine attentivement cette option. Je trouve également fort intéressante la proposition sénatoriale consistant à retenir la notion de « perturbateurs endocriniens présumés ». Nous avons défendu cette position dans notre réponse à une consultation publique récente de l'Agence européenne des produits chimiques et de l'Autorité européenne de sécurité des aliments. Dans les prochains mois, sera définie par la Commission une stratégie européenne en matière de perturbateurs endocriniens, qui pourrait utilement s'inspirer de la stratégie française, robuste et concrète. Nous allons la promouvoir auprès de la Commission et intensifier nos échanges sur les mesures à mettre en œuvre en matière de transparence et d'indépendance des agences d'évaluation. J'effectuerai prochainement une visite de terrain sur ce sujet avec ma collègue Brune Poirson.

Mme Colette Mélot. - Il y a presque un an, le Sénat s'engageait en faveur de la défense de la conception française du droit d'auteur en adoptant une résolution européenne sur le paquet droit d'auteur, réforme qui se décomposait en plusieurs textes d'importance inégale. Les dispositions relatives au traité de Marrakech visaient à faciliter l'accès des déficients visuels aux œuvres publiées. Elles ont, depuis, été adoptées et nous en sommes globalement satisfaits. Le règlement dit « câble et satellite », auquel nous nous étions formellement opposés, a vu son champ d'application considérablement restreint. Même si la version définitive du texte n'est pas encore adoptée, les compromis réalisés semblent de nature à préserver le modèle économique de nos industries culturelles. Je souhaiterais revenir

aujourd'hui sur le dernier texte du paquet qui harmonise le régime des exceptions au droit d'auteur, et plus précisément sur la question de la création d'un droit voisin au profit des éditeurs de presse. Nous nous étions interrogés notamment sur les contours de la notion de droit voisin au profit des éditeurs de presse. Je comprends que depuis une clarification est intervenue, pourriez-vous nous en dire davantage et nous indiquer quelles grandes orientations sont retenues actuellement ?

Mme Nathalie Loiseau, ministre. - L'enjeu de la refonte du droit d'auteur, très justement analysée par la proposition de résolution de votre commission, est de moderniser la législation pour l'adapter à l'univers numérique et à l'émergence des plateformes, tout en préservant les droits des créateurs et en assurant, autant que faire se peut, un partage équitable de la valeur. À cet effet, je suis convaincue de l'intérêt que constitue la création d'un droit voisin pour les éditeurs de presse, même si elle est loin d'être garantie à ce stade : seuls onze États membres y sont favorables, les autres lui préférant la protection moins favorable d'une présomption de transfert de droits au bénéfice des éditeurs de presse. Les négociations se poursuivent avec, en perspective peut-être, la création d'un droit assorti d'une durée de protection réduite. Nous sommes également attachés à ce que soit clairement définie la communication publique en ligne et, partant, le régime de responsabilité des plateformes : celles qui réalisent un acte de communication au public devraient conclure une licence avec les ayants droit et toutes, y compris les simples hébergeurs, œuvrer pour lutter efficacement contre la diffusion de contenus illégaux. Enfin, la France s'est opposée à toute remise en cause du principe de territorialité des droits, garantie de la juste rémunération des créateurs, par celui du pays d'origine du radiodiffuseur en ligne, avec quelque succès puisqu'elle a réussi à réunir une minorité de blocage sur sa position.

M. Didier Marie. - Depuis 2015, le Sénat a suivi avec une particulière attention la mise en œuvre du plan Juncker visant à mobiliser quelque 315 milliards d'euros d'investissement au 31 décembre 2017, puis 500 milliards à l'horizon 2020. Il a ainsi adopté plusieurs résolutions pour en renforcer l'efficacité. Plus particulièrement, le Sénat a souhaité que les PME, voire les TPE, qui jouent un rôle majeur en matière de croissance et d'emploi, bénéficient de financements *via* des plateformes ouvertes à des investissements plus modestes. Pouvez-vous nous confirmer que l'accent a effectivement été mis sur le financement de ces investissements et nous indiquer si des résultats probants ont été enregistrés au profit de l'économie française ? Pouvez-vous, en outre, nous préciser comment et dans quelle mesure la mise en œuvre du plan associe de manière plus étroite les collectivités territoriales, qui entendent appuyer le développement de l'économie dans les territoires ?

M. Cyril Pellevat. - Annoncé à l'automne 2016, un plan d'investissement européen spécifique devait constituer le volet externe du plan Juncker avec un objectif de mobilisation de 44 milliards d'euros d'ici 2020 pour financer de façon innovante des projets en Afrique et dans le voisinage méridional et oriental. Ce plan entendait encourager les investisseurs privés à participer au développement durable des pays partenaires de l'Union européenne en stimulant les investissements privés, notamment où des marchés économiquement viables peuvent contribuer à satisfaire certains besoins de la société et où les fonds publics peuvent jouer un rôle de levier dans la mobilisation des fonds privés. La Commission a indiqué qu'elle était prête à investir dans ce plan 4,1 milliards d'euros, à travers le Fonds européen pour le développement durable (FEDD), qui comprend une garantie d'un montant de 1,5 milliard d'euros et 2,6 milliards d'euros de mécanismes de financement mixte. Quel est l'état d'avancement de la mise en œuvre de ce plan que la résolution du Sénat de décembre 2016 a entendu appuyer ? Par ailleurs, Le FEDD est ouvert aux contributions des États membres : qu'en est-il concrètement et quelles sont les perspectives en la matière ?

Mme Nathalie Loiseau, ministre. - La France est le premier pays destinataire des investissements du plan Juncker et, Monsieur Marie, les PME et TPE en bénéficient très largement : trente-deux conventions les concernant ont d'ores et déjà été approuvées, pour 1,7 milliard d'euros au titre du Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS). À l'échelle européenne, 30 % des financements générés au titre du FEIS se sont portés sur des PME et des TPE. Les collectivités territoriales jouent un rôle majeur pour accompagner cette dynamique. Elles ont, à cet égard, intérêt à articuler fonds structurels et FEIS pour financer de grands projets régionaux. Si ce n'est pas toujours possible en raison des modalités différentes de fonctionnement des fonds, cette stratégie est encouragée au cas par cas et devrait être facilitée par la simplification des règles actuellement applicables annoncée par la Commission. À titre d'illustration, grâce à la mobilisation conjointe du plan Juncker et des fonds structurels européens a pu être créé dans la région des Hauts-de-France un fonds d'investissement en capital dédié aux entreprises de la troisième révolution industrielle pour soutenir des projets de modeste envergure. Le plan Juncker contribue également au financement de projets d'intérêt local : une usine de traitement des eaux usées dans le Val-d'Oise ou six lignes de bus à haut niveau de service à Lens.

Monsieur Pellevat, les ressources allouées au Fonds d'affectation d'urgence (FFU) s'élèvent à 3,3 milliards d'euros, dont 2,7 milliards d'euros ont d'ores et déjà été versés, comprenant 1,2 milliard d'euros pour la région du Sahel, pour le financement de 143 projets sélectionnés en comité opérationnel. Le FFU est abondé par le FEDD, par des instruments communautaires et par les États membres, qui y ont contribué à hauteur de 378 millions d'euros. La participation de la France, si elle a récemment triplé, reste inférieure à 10 millions d'euros, soit fort peu en comparaison des

154 millions d'euros versés par l'Allemagne. Mais n'oublions pas combien nous sommes présents civilement et militairement au Sahel. Le FFU pourrait à nouveau être abondé par les États membres comme par le FEDD.

M. Michel Raison. – Notre commission a adopté une proposition, devenue résolution du Sénat le 21 janvier 2017, invitant à une convergence accrue au sein de l'Union, en matière d'étiquetage et de gaspillage alimentaires. En France, après avoir obtenu l'accord de principe de la Commission, deux expérimentations inédites sont en cours en matière d'étiquetage nutritionnel et des plats cuisinés. Dans les deux cas, la Commission a donné un accord de principe à notre pays. S'agissant de l'étiquetage nutritionnel, le feu vert de la Commission prévoyait que *« les autorités françaises (s'assurent) que le logo sélectionné est compatible avec les dispositions de la législation applicable en la matière et en particulier le règlement INCO du 22 novembre 2011 »*. Certains États membres ayant formulé des inquiétudes, la Commission juge également *« crucial que le rapport que les autorités françaises se [sont] engagées à soumettre sur cette expérimentation, aborde aussi la question de l'accès au marché français des producteurs des autres États membres »*. Qu'en est-il des échanges entre la France et la Commission sur ces deux dossiers ? Certains États membres formulent-ils toujours des inquiétudes sur l'expérimentation en cours portant sur l'origine des viandes et du lait ?

Mme Nathalie Loiseau, ministre. – L'expérimentation, autorisée pour un an, sur l'étiquetage des plats cuisinés répondait à une forte attente des Français après le scandale des fraudes sur l'utilisation de viandes chevalines dans certaines préparations. L'Allemagne et la Belgique ont alors fait part de leurs craintes de voir leurs exportations vers la France s'éroder, tandis que l'Italie et l'Espagne y étaient plutôt favorables. À l'issue de l'expérimentation, la France s'est engagée à produire un rapport d'évaluation et à en transmettre les conclusions à la Commission. Dans cette attente, les deux parties ont suspendu leurs échanges.

M. André Gattolin. – Je m'inquiète des effets pervers de certaines initiatives européennes en matière commerciale, craintes confirmées lors d'un échange récent avec la commissaire au commerce Cécilia Malmström. Prenez l'accord *« tout sauf les armes »*, qui devait originellement encourager la croissance des pays les plus pauvres en leur accordant un accès privilégié au marché européen grâce à l'élimination des quotas et droits de douanes. En réalité, pour ne prendre que l'exemple du commerce du riz, l'accord favorise exagérément le Cambodge, dont on connaît par ailleurs le degré de corruption, au détriment des sept pays rizicoles du Sud de l'Europe, qui se trouvent désormais en position d'importateurs. Nous aimerions disposer régulièrement de retours d'expérience des accords commerciaux conclus par l'Europe ; je m'en suis ému auprès de la commissaire européenne. Exception faite de l'accord de libre-échange conclu entre l'Union européenne et la Corée du Sud, je suis personnellement favorable à ces initiatives, mais leur

multiplication rend difficile d'en connaître l'étendue – qui comprend les règles en matière de quotas de bœuf, qui dépendent de différents accords commerciaux ? – et d'en dresser un bilan. Or, toute politique doit être suivie, évaluée et, le cas échéant, modifiée en conséquence.

M. Jean Bizet, président. – Je partage cette analyse s'agissant de la réactivité européenne pour le déclenchement de clauses de sauvegarde : il est fort dommage que nous ne disposions pas d'un mécanisme identique à la mesure 623, qui permet aux États-Unis de fermer leurs frontières en quelques minutes. Je souhaite rappeler en conclusion les travaux que nous avons conduits sur la nécessaire simplification du droit européen, qui constitue une exigence pour les entreprises comme pour les particuliers. Nous avons d'ailleurs, en collaboration avec la délégation aux entreprises, lancé une plateforme pour permettre aux entreprises de faire part de leurs préoccupations dans ce domaine. La simplification implique aussi de se prémunir contre les excès de zèle lors des transpositions en droit national. La dernière Conférence des présidents a souhaité, à cet effet, que notre commission exerce une veille sur les sur-transpositions, un peu comme la commission des finances le fait avec l'article 40. Je vous remercie, Madame la Ministre, de vous être prêtée à cet exercice qui nous a permis d'engager un dialogue fructueux.

Mme Nathalie Loiseau, ministre. – Nous espérons ne pas vous donner un travail trop important, grâce à notre veille attentive pour éviter de faire preuve du génie français à tout compliquer et à aller au-delà de ce que l'Europe exige. Nous cherchons aussi à harmoniser les transpositions entre la France et l'Allemagne.