

N° 372

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 mars 2019

## 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,*

Par M. Jean BIZET,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Bizet, *président* ; MM. Philippe Bonnacarrère, André Gattolin, Mme Fabienne Keller, M. Didier Marie, Mme Colette Mélot, MM. Cyril Pellevat, André Reichardt, Simon Sutour, Mme Véronique Guillotin, M. Pierre Ouzoulias, *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, M. Christophe-André Frassa, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. Daniel Gremillet, Mmes Pascale Gruny, Laurence Harribey, MM. Claude Haut, Olivier Henno, Mmes Sophie Joissains, Claudine Kauffmann, MM. Guy-Dominique Kennel, Claude Kern, Pierre Laurent, Jean-Yves Leconte, Jean-Pierre Leleux, Mme Anne-Catherine Loisier, MM. Franck Menonville, Georges Patient, Michel Raison, Claude Raynal, Mme Sylvie Robert.



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>I. LE SUIVI STATISTIQUE DES RÉSOLUTIONS EUROPÉENNES ET DES AVIS POLITIQUES DU SÉNAT</b> .....	9
1. <i>Les résolutions européennes</i> .....	9
2. <i>Les fiches de suivi du SGAE</i> .....	12
3. <i>Les avis politiques</i> .....	13
<b>II. DES TEXTES EUROPÉENS PRENANT LARGEMENT EN COMPTE LES POSITIONS DU SÉNAT</b> .....	17
1. <i>Rappel sur les propositions de résolution européenne</i> .....	17
2. <i>Les suites données aux résolutions européennes du Sénat</i> .....	18
<b>III. UN DIALOGUE POLITIQUE AVEC LA COMMISSION EUROPÉENNE QUI S'AMÉLIORE RÉGULIÈREMENT</b> .....	61
<b>IV. LE CONTRÔLE DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ : AMENER LA COMMISSION EUROPÉENNE À MIEUX JUSTIFIER SA DÉMARCHE, UN EXERCICE INDISPENSABLE, MAIS ENCORE DIFFICILE</b> .....	79
1. <i>Rappel sur le contrôle de subsidiarité : les avis motivés</i> .....	79
2. <i>La subsidiarité, un principe important au cœur de la refondation de l'Union européenne, toutefois encore insuffisamment pris en compte</i> .....	81
3. <i>Les avis motivés adoptés par le Sénat</i> .....	87
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	101
<b>ANNEXE 1 Tableau d'ensemble des résolutions européennes du Sénat entre le 1<sup>er</sup> octobre 2017 et le 30 septembre 2018</b> .....	103
<b>ANNEXE 2 Lettre de M. Frans Timmermans, Premier vice-président de la Commission européenne</b> .....	107
<b>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, le 20 février 2019</b> .....	109



---

## AVANT-PROPOS

Comme chaque année désormais depuis 2016, 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<sup>er</sup> octobre 2017 et le 30 septembre 2018.

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 est sujette à une profonde refondation politique.

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 20 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 (le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union européenne, la cybersécurité en Europe, la préservation de la politique agricole commune et la politique régionale européenne au service de la cohésion territoriale) 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 (les accords de libre-échange avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande et avec le Mercosur, la convergence sociale dans l'Union européenne, le détachement des travailleurs et le mécanisme de protection civile de l'Union européenne)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> 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 salue l'amélioration continue des réponses qu'apporte la Commission européenne, au titre du dialogue politique avec les parlements nationaux, aux avis politiques que lui adresse votre commission des affaires européennes. Si le délai de réponse de trois mois gagnerait à être mieux respecté, et si l'ensemble des avis politiques devrait recevoir la même attention de la part de la Commission, celle-ci argumente davantage que par le passé et prend mieux en compte les observations de votre commission. Dans une lettre du 18 mai 2018<sup>1</sup>, M. Frans Timmermans, Premier vice-président de la Commission, indique que « *le Sénat est [...] l'une des chambres nationales les plus actives* » pour le dialogue politique et estime que « *la contribution du Sénat à ce dialogue reçoit ainsi une traduction concrète dans de nombreux dossiers* ».

Votre rapporteur appelle également 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, de façon rétrospective, le bien-fondé des positions sénatoriales.

Enfin, il convient de rappeler que cette année a vu l'engagement d'une procédure expérimentale, décidée par la Conférence des Présidents, dans laquelle votre commission des affaires européennes est appelée à formuler des observations, publiées sous la forme d'un rapport d'information, sur les projets ou propositions de loi contenant des dispositions permettant l'intégration en droit national du droit de l'Union européenne.

Cette procédure expérimentale s'inscrit dans la problématique générale de la lutte contre la surtransposition<sup>2</sup> et a été mise en œuvre, jusqu'à présent, à cinq reprises, sur : le projet de loi relatif à la protection des données personnelles, sur le rapport de M. Simon Sutour<sup>3</sup> ; le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2017-1252 du 9 août 2017 portant transposition de la directive 2015/2366 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 concernant les services de paiement dans le marché intérieur, sur le rapport de M. Jean-François Rapin<sup>4</sup> ; la proposition de loi transposant la directive du Parlement européen et du Conseil sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulguées contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites, sur le rapport de

---

<sup>1</sup> Cette lettre est annexée au présent rapport.

<sup>2</sup> Sur ce point, il convient de mentionner également les travaux de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi n° 10 (2018-2019) portant suppression de surtranspositions de directives européennes en droit français.

<sup>3</sup> Rapport n° 344 (2017-2018) du 8 mars 2018.

<sup>4</sup> Rapport n° 345 (2017-2018) du 8 mars 2018.

---

M. Philippe Bonnecarrère<sup>1</sup> ; le projet de loi relatif à la croissance et à la transformation des entreprises (PACTE), sur le rapport de M. Jean-François Rabin<sup>2</sup> ; le projet de loi d'orientation des mobilités, sur le rapport de M. Benoît Huré<sup>3</sup>.

Votre rapporteur forme le vœu que cette procédure expérimentale puisse être prochainement pérennisée, contribuant ainsi à donner une visibilité plus grande encore à votre commission des affaires européennes.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 406 (2017-2018) du 6 avril 2018.

<sup>2</sup> Rapport n° 207 (2018-2019) du 13 décembre 2018.

<sup>3</sup> Rapport n° 350 (2018-2019) du 21 février 2019.





## 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<sup>er</sup> octobre 2017 et le 30 septembre 2018**<sup>1</sup>.

### 1. Les résolutions européennes

Du 1<sup>er</sup> octobre 2017 au 30 septembre 2018, le Sénat a adopté **18 résolutions européennes**, soit le même nombre que sur la même période l'année dernière :

Texte	Rapporteur(s) de la commission des affaires européennes
Révision du règlement comitologie	MM. Jean Bizet et Simon Sutour
Filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union européenne	MM. Jean Bizet et Franck Menonville
Directives de négociations sur les accords de libre-échange avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande	MM. Pascal Allizard et Didier Marie
Programme de travail de la Commission européenne pour 2018	MM. Jean Bizet et Simon Sutour
Réforme de l'initiative citoyenne européenne	MM. Jean Bizet et Simon Sutour
Contrats de vente de biens	M. André Gattolin et Mme Colette Mélot
Accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Mercosur	MM. Pascal Allizard et Didier Marie
Passage au numérique des entreprises européennes (objets connectés)	M. André Gattolin

<sup>1</sup> 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
Convergence sociale dans l'Union européenne	Mmes Pascale Gruny et Laurence Harribey
Cybersécurité en Europe	M. René Danesi et Mme Laurence Harribey
Préservation de la PAC	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> )
Demande de renégociation du règlement FEADER	Mme Gisèle Jourda et M. Michel Raison
Politique régionale ambitieuse au service de la cohésion territoriale	M. André Reichardt
Détachement des travailleurs	Mme Fabienne Keller et M. Didier Marie
Protection européenne des lanceurs d'alerte	<i>Saisine directe de la commission des lois</i>
Règlement relatif aux produits cosmétiques	M. Jean-Pierre Leleux
Mécanisme de protection civile de l'Union européenne	MM. Jacques Bigot et André Reichardt
Calculateur à haute performance	MM. André Gattolin, Claude Kern, Pierre Ouzoulias et Cyril Pellevat

**Sur ces 18 textes :**

**- 12 sont issus d'une proposition de résolution de la commission des affaires européennes** (révision du règlement comitologie, filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union européenne, directives de négociations pour les accords de libre-échange avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande, programme de travail de la Commission européenne pour 2018, réforme de l'initiative citoyenne européenne, contrats de vente de biens, convergence sociale dans l'Union européenne, cybersécurité en Europe, détachement des travailleurs, règlement relatif aux produits cosmétiques, mécanisme de protection civile de l'Union européenne et calculateur à haute performance) **et 5 trouvent leur origine dans l'initiative**

---

**d'un ou plusieurs sénateurs** (accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Mercosur, passage au numérique des entreprises européennes (objets connectés), demande de renégociation du règlement FEADER, politique régionale européenne ambitieuse au service de la cohésion territoriale et protection européenne des lanceurs d'alerte), **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** (préservation de la PAC) ;

- **9 ont donné lieu à un rapport d'information de la commission des affaires européennes** (filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union européenne, accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Mercosur, passage au numérique des entreprises européennes (objets connectés), convergence sociale dans l'Union européenne, cybersécurité en Europe, préservation de la PAC, demande de renégociation du règlement FEADER, politique régionale européenne ambitieuse au service de la cohésion territoriale et détachement des travailleurs) **et 5 à un rapport d'une commission permanente** (directives de négociations pour les accords de libre-échange avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande, au nom de la commission des affaires économiques, passage au numérique des entreprises européennes (objets connectés), au nom de la commission des affaires économiques, préservation de la PAC, au nom de la commission des affaires économiques, politique régionale européenne ambitieuse au service de la cohésion territoriale, au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, et protection européenne des lanceurs d'alerte, au nom de la commission des lois) ;

- **12 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 (révision du règlement comitologie, filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union européenne, directives de négociations pour les accords de libre-échange avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande, programme de travail de la Commission européenne pour 2018, réforme de l'initiative citoyenne européenne, contrats de vente de biens, convergence sociale dans l'Union européenne, préservation de la PAC, détachement des travailleurs, règlement relatif aux produits cosmétiques, mécanisme de protection civile de l'Union européenne et calcul à haute performance) ;

- **2 ont donné lieu à un débat en séance publique** (directives de négociations pour les accords de libre-échange avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande, le 21 février 2018, et préservation de la PAC, le 6 juin 2018).

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. Ces questions sont **débatues, non seulement au sein de la commission des**

**affaires européennes, mais aussi dans les commissions permanentes, 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, 14 fiches en 2017 et **18 fiches pour la période couverte par le présent rapport.**

**Ces 18 fiches de suivi ont concerné les résolutions européennes suivantes :**

- quatre fiches de suivi ont été transmises le 21 décembre 2018, sur : la résolution n° 83 du 27 mars 2018 sur les contrats de vente de biens ; la résolution n° 131 du 2 juillet 2018 sur la politique régionale européenne au service de la cohésion territoriale ; la résolution n° 136 du 10 juillet 2018 sur la protection européenne des lanceurs d'alerte ; la résolution n° 140 du 13 juillet 2018 sur le mécanisme de protection civile de l'Union européenne ;

- quatre fiches de suivi ont été transmises le 3 janvier 2019, sur : la résolution n° 42 du 7 janvier 2018 sur le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union européenne ; la résolution n° 106 du 22 mai 2018 sur la régulation des objets connectés ; la résolution n° 127 du 22 juin 2018 sur la demande de renégociation du règlement FEADER ; la résolution n° 144 du 20 juillet 2018 sur le calculateur à haute performance ;

- une fiche de suivi a été transmise le 4 janvier 2019, sur la résolution n° 109 du 26 mai 2018 sur la cybersécurité en Europe ;

- cinq fiches de suivi ont été transmises le 9 janvier 2019, sur la résolution n° 82 du 27 mars 2018 sur la réforme de l'initiative citoyenne européenne ; la résolution n° 101 du 27 avril 2018 sur l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Mercosur ; la résolution n° 108 du 26 mai 2018 sur la convergence sociale dans l'Union européenne ; la résolution n° 116 du 6 juin 2018 sur la préservation de la PAC et la résolution n° 135 du 6 juillet 2018 sur le détachement des travailleurs ;

- deux fiches de suivi ont été transmises le 11 janvier 2019, sur la résolution n° 69 du 21 février 2018 sur les directives de négociations en vue d'un accord de libre-échange avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande et la résolution n° 81 du 27 mars 2018 sur le programme de travail de la Commission européenne pour 2018 ;

- une fiche de suivi a été transmise le 15 janvier 2019, sur la résolution n° 22 du 24 novembre 2017 sur la révision du règlement comitologie ;

---

- une fiche de suivi a été transmise le 17 janvier 2019, sur la résolution n° 139 du 13 juillet 2018 sur la mise à jour du règlement relatif aux produits cosmétiques.

Votre rapporteur, comme l'année dernière, se félicite de la très grande qualité des informations contenues dans ces fiches de suivi, mais continue de regretter **l'absence d'une transmission régulière tout au long de l'année, sans lien avec l'avancée des négociations sur un texte européen**. Il est dommage que ces fiches ne soient transmises que sur demande expresse auprès du SGAE, quelques semaines avant l'examen du présent rapport, même si, votre rapporteur tient à le rappeler, celui-ci se montre coopératif dans sa collecte d'informations précieuses.

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 20 février dernier, sous la forme d'un débat interactif. Elle considère qu'**une telle audition, qui permet un dialogue politique avec le Gouvernement sur de nombreux dossiers, 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<sup>er</sup> décembre 2009, qui met en place un mécanisme spécifique aux questions de subsidiarité, **le dialogue direct avec la Commission s'est recentré sur 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**.

Dans son rapport annuel 2017 sur les relations entre la Commission européenne et les parlements nationaux<sup>1</sup>, qui met l'accent sur le dialogue politique, la Commission indique que les parlements nationaux lui ont adressé 524 avis en 2017, en baisse de 7 % par rapport à 2016. Les dix

---

<sup>1</sup> Texte COM (2018) 491 final.

assemblées parlementaires les plus actives dans l'Union européenne ont rendu environ 74 % de ces avis, le parlement portugais arrivant en tête, avec 64 avis, et le Sénat figurant parmi elles, avec 29 avis. Les textes ayant donné lieu au plus grand nombre d'avis sont le paquet « énergie propre », le Livre blanc sur l'avenir de l'Europe, le paquet « services » et le paquet « Europe en mouvement ». Ce rapport de la Commission rappelle que le Sénat a par ailleurs cosigné une déclaration conjointe sur l'avenir de la PAC pour 2020.

Les relations entre la Commission et les parlements nationaux prennent également la forme de contacts bilatéraux et de visites incluent auditions de commissaires européens, déplacements de délégations à Bruxelles et réunions plus techniques avec des fonctionnaires de la Commission, mais aussi de conférences interparlementaires, en particulier la COSAC, la Conférence des présidents de parlements de l'Union européenne, la Semaine parlementaire européenne, la Conférence interparlementaire sur la stabilité, la coordination économique et la gouvernance et les conférences interparlementaires sur la politique étrangère et de sécurité commune et sur la politique de sécurité et de défense commune, auxquelles participent le plus souvent des membres de la Commission.

**Du 1<sup>er</sup> octobre 2017 au 30 septembre 2018**, la commission des affaires européennes a adressé à la Commission européenne **13 avis politiques**, contre 21 sur la même période 2016-2017, sur les sujets suivants :

Texte	Rapporteur(s) de la commission des affaires européennes
Révision du règlement comitologie	MM. Jean Bizet et Simon Sutour
Filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union européenne	MM. Jean Bizet et Franck Menonville
Directives de négociations sur les accords de libre-échange avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande	MM. Pascal Allizard et Didier Marie
Réforme des autorités européennes de surveillance	MM. Jean-François Rapin et Claude Raynal
Programme de travail de la Commission européenne pour 2018	MM. Jean Bizet et Simon Sutour
Réforme de l'initiative citoyenne européenne	MM. Jean Bizet et Simon Sutour
Contrats de vente de biens	M. André Gattolin et Mme Colette Mélot

Texte	Rapporteur(s) de la commission des affaires européennes
Convergence sociale dans l'Union européenne	Mmes Pascale Gruny et Laurence Harribey
Préservation de la PAC	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> )
Détachement des travailleurs	Mme Fabienne Keller et M. Didier Marie
Règlement relatif aux produits cosmétiques	M. Jean-Pierre Leleux
Mécanisme de protection civile de l'Union européenne	MM. Jacques Bigot et André Reichardt
Calculateur à haute performance	MM. André Gattolin, Claude Kern, Pierre Ouzoulias et Cyril Pellevat

La Commission a apporté une réponse à chacun de ces 13 avis politiques.

**Le respect du délai de trois mois dont dispose la Commission pour répondre a continué à se dégrader** sur la période couverte par le présent rapport. En effet, parmi les 13 réponses reçues, seules 5 ont été envoyées dans le délai de trois mois (10 sur 21 l'année dernière), dont 2 dans un délai inférieur. Sur les 8 réponses adressées après le délai de trois mois, la moitié l'a été avec un retard de deux ou trois mois (préservation de la PAC, réforme des autorités européennes de surveillance, convergence sociale dans l'Union européenne et directives de négociations sur les accords de libre-échange avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande). Votre rapporteur regrette cette évolution récente, dans un contexte où le dialogue politique entre la Commission et les parlements nationaux est plus que jamais nécessaire à la revitalisation du projet européen.





---

## II. DES TEXTES EUROPÉENS PRENANT LARGEMENT EN COMPTE LES POSITIONS DU SÉNAT

### 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 d'éventuelles 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.

À titre d'illustration, sur la période allant du 1<sup>er</sup> octobre 2017 au 30 septembre 2018, votre commission des affaires européennes a été saisie de 1 088 textes européens, dont 464 (42,6 %) relèvent d'une procédure de levée automatique de la réserve parlementaire, sauf décision de la commission de les examiner dans un délai de 72 heures, et 624 textes (57,4 %) se situent en

dehors de cette procédure (dont 476 textes, soit 43,75 % du total, ont été soit examinés en commission, soit traités en procédure écrite).

Ces différents chiffres sont récapitulés dans le tableau ci-après :

<b>Textes traités sur la session 2017-2018</b>		<b>1088</b>
Procédure 72 h	Politique étrangère et de sécurité commune	221
	Nominations	178
	Virements	41
	TVA	13
	Fonds européen d'ajustement à la mondialisation	11
		<b>464</b>
Levée tacite hors PESC		148
Textes examinés en commission/procédure écrite		476
		<b>624</b>

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 %**, comme l'année dernière, ont été **prises totalement ou très largement en compte** au cours des négociations, voire dans le texte européen définitif.

- Les positions défendues par le Sénat dans sa résolution européenne portant sur **la révision du règlement comitologie** ont été défendues par les autorités françaises.

Dans un *non paper* du 24 mai 2018, 14 États membres, dont la France, avaient fait part de leurs réserves sur la proposition de la Commission de réviser le règlement (UE) n° 182/2011 du 16 février 2011 établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission, dit règlement « comitologie », en raison des difficultés juridiques et institutionnelles qu'il suscite. Les changements envisagés par la Commission visent à rendre possible la saisine du comité d'appel au niveau ministériel, à permettre de saisir le Conseil pour avis lorsque le comité d'appel n'a pas été en mesure d'adopter une position, à modifier les règles de vote au sein du comité d'appel afin que seules les voix pour ou contre un projet soient prises en compte, en vue de réduire les abstentions, et à rendre publics les votes exprimés par les représentants des États membres au niveau du comité d'appel. Ces 14 États membres avaient réaffirmé leurs doutes sur le caractère proportionné des changements proposés, sur leur efficacité pratique et sur leur bien-fondé, le fonctionnement de la comitologie étant jugé satisfaisant par la Commission elle-même dans son rapport d'évaluation de 2016. Compte tenu de l'absence de soutien du Conseil en faveur de la proposition de la Commission, la Présidence bulgare avait établi un rapport de progrès, à défaut d'une orientation générale, en juin 2018. Les négociations ont peu avancé sous Présidence autrichienne.

Au cours des discussions, les autorités françaises ont largement défendu les positions mises en avant par la résolution sénatoriale.

Alors que cette résolution appelait le législateur européen à une utilisation modérée et conforme aux traités des actes délégués et des actes d'exécution, les autorités françaises ont rappelé leurs fortes réserves quant à la nécessité et l'opportunité de la révision du règlement (UE) n° 182/2011 en raison, notamment, du risque de non-conformité aux traités de trois des quatre modifications défendues par la Commission. En cela, la France, ainsi que l'Espagne, les Pays-Bas et la Pologne, ont approuvé l'avis du service juridique du Conseil de mars 2018, selon lequel les propositions visant à saisir le Conseil pour avis, à réunir le comité d'appel au niveau ministériel et à publier des votes des membres du comité d'appel sont jugées contraires aux traités.

S'agissant de la saisine du Conseil pour avis, le service juridique du Conseil a constaté une violation du principe d'équilibre institutionnel en raison du nouveau rôle consultatif confié au Conseil, dès lors que les actes de l'Union confient à la seule Commission des pouvoirs d'exécution. Cette mesure peut aussi conduire à empiéter sur les compétences des États membres prévues par le TFUE, dès lors que celui-ci confie aux États membres, et non au Conseil, un rôle en matière de mise en œuvre des pouvoirs d'exécution par la Commission. La deuxième proposition, tenant à la réunion du comité d'appel au niveau ministériel, porte atteinte au principe de coopération loyale, dès lors qu'elle se fonde sur l'idée que les votes exprimés à un niveau technique ne sont pas aussi représentatifs que les votes exprimés au niveau ministériel, et va donc à l'encontre du respect mutuel entre l'Union et les États membres. Aussi le fait d'imposer le niveau de représentation des États membres dans ce comité affecte-t-il les structures politiques des États membres et porte-t-il atteinte au respect des identités nationales des États membres prévu à l'article 4.2 du TUE. Enfin, concernant la publication des votes des membres du comité d'appel, cette modification a été jugée contraire au respect mutuel entre l'Union et les États membres, qui est au cœur du principe de coopération loyale. Cette mesure conduit également à une violation du principe de proportionnalité car l'hypothèse selon laquelle les votes exprimés par les représentants des États membres pourraient être différents s'ils avaient été publiés n'est pas justifiée.

Par ailleurs, sur les deux propositions de règlements de la Commission visant à modifier 170 actes permettant de substituer une procédure prévue par le TFUE à la procédure de réglementation avec contrôle (PRAC), la France est restée vigilante à l'égard des modifications proposées afin que le recours aux actes délégués ne soit pas privilégié par principe. Les 170 textes concernés ont été répartis en 13 chapitres, sur lesquels les négociations se sont déroulées sur les années 2017 et 2018. Sur les 170 textes initialement concernés, 22 ont été retirés définitivement de l'exercice, dont le règlement « cosmétiques » et le règlement concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances, dit règlement REACH. Les autorités françaises ont soutenu une position de prudence à l'égard des

---

actes délégués et ont défendu, en conformité avec les traités, le recours aux actes d'exécution, voire, dans certains cas, le retour à la procédure législative ordinaire pour les modifications les plus sensibles.

Dans sa résolution, le Sénat salue la volonté de la Commission de responsabiliser davantage les États membres et de clarifier leur rôle dans l'adoption des actes d'exécution et souligne que la procédure d'adoption des actes délégués et des actes d'exécution doit respecter les principes de responsabilité politique et de contrôle démocratique. Sur l'objectif de responsabilisation, les autorités françaises ont veillé à encadrer suffisamment le pouvoir de délégation à la Commission. En effet, conformément aux traités, le mandat de la Commission doit être clairement défini tant pour les objectifs, le contenu et le périmètre de la délégation que pour sa durée. Le degré de précision de la délégation est de nature à faciliter son contrôle ultérieur. En revanche, les modifications du règlement comitologie proposées par la Commission ne semblent pas de nature à servir de tels objectifs et soulèvent au contraire des difficultés institutionnelles et juridiques.

Le Sénat estimait que la modification proposée des règles de calcul de la majorité qualifiée apparaîtrait contraire aux traités. Les autorités françaises n'ont pas manifesté leur soutien à la proposition consistant à assimiler l'abstention à la non-participation au vote au sein du comité d'appel. La France, avec d'autres États membres, a en effet estimé que la proposition visant à exclure les abstentions du calcul de voix au sein du comité d'appel était la plus problématique sur le plan juridique : le droit des États membres de s'abstenir doit se rattacher au principe d'égalité entre ces derniers devant les traités, dès lors que l'abstention constitue un choix politique et stratégique et que ce principe d'égalité ne permet pas de sanctionner les États qui s'abstiendraient, en ne tenant pas compte de leur vote. La France a également exprimé des réserves vis-à-vis de cette proposition sur le plan institutionnel car il n'est pas certain qu'il soit légitime de priver les États membres de la possibilité de s'abstenir en assimilant l'abstention à la non-participation au vote.

Enfin, la résolution sénatoriale insistait sur l'indispensable transparence du processus de désignation des experts de la Commission, en association avec le Conseil et le Parlement européen. Pour mémoire, le paragraphe 28 de l'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer » et la convention d'entente qui le complète mentionnent les rapports entre les groupes d'experts de la Commission, d'une part, et le Conseil et le Parlement, d'autre part. Lorsqu'ils le jugent nécessaire, le Parlement européen et le Conseil peuvent chacun envoyer des experts aux réunions des groupes d'experts de la Commission traitant de la préparation des actes délégués. À cette fin, le Parlement européen et le Conseil reçoivent le calendrier des réunions pour les mois suivants et les invitations à toutes les réunions d'experts. Pour autant, la révision du règlement comitologie n'a pas

fourni l'occasion, à ce stade, d'aborder le sujet spécifique de la désignation des experts. Un effort de transparence de ces comités est en revanche assuré, les avis formulés par les experts de la Commission étant uniquement consultatifs.

• La résolution européenne du Sénat sur **le filtrage des investissements directs étrangers (IDE) dans l'Union européenne** a été largement suivie.

Même si l'Union européenne souhaite maintenir un environnement ouvert aux investissements étrangers, il n'en demeure pas moins que ceux-ci peuvent être soumis à des procédures de filtrage lorsqu'ils sont susceptibles de menacer l'ordre public ou la sécurité. Plusieurs États membres, dont la France, ont institué des dispositifs nationaux de contrôle des IDE. La Commission avait relevé, en mai 2017, l'expression de préoccupations tenant au rachat, pour des raisons stratégiques, par des investisseurs étrangers, en particulier des entreprises publiques, d'entreprises européennes dotées de technologies clefs, et avait fait part de son intention d'analyser plus attentivement les IDE dans un souci de maîtrise de la mondialisation, avec le concours actif de la France, de l'Allemagne et de l'Italie qui avaient sollicité une initiative en ce sens. Dans son discours sur l'état de l'Union du 13 septembre 2017, le Président Juncker avait annoncé une proposition de règlement visant à assurer, au niveau de l'Union, un suivi dans les secteurs stratégiques et sensibles.

Les débats sur ce sujet ont certes été difficiles, mais le Conseil est parvenu à une position de compromis sur le projet de règlement en juin 2018, et un accord politique a été obtenu avec le Parlement européen, dont le rapporteur est notre collègue Franck Proust, le 20 novembre 2018. Le texte devrait être définitivement adopté dans le courant du premier trimestre 2019, pour une mise en œuvre qui devrait débiter 18 mois après son entrée en vigueur. Au cours de son audition devant votre commission des affaires européennes, Mme Nathalie Loiseau a précisé que *« le règlement devrait être mis en œuvre avant la fin de l'année 2020 »* et estimé que *« cette adoption est tout de même le signe de la prise de conscience collective du défi que représente la défense des secteurs sensibles et stratégiques. [...] L'adoption du règlement constituerait un signal politique fort en faveur d'une Europe qui protège les secteurs sensibles et stratégiques de son économie, dans un contexte international où cette problématique revêt une sensibilité particulière »*.

Les positions françaises ont été largement prises en compte dans le texte définitif qui reflète l'essentiel de la résolution du Sénat. C'est le cas en particulier :

- de la reconnaissance, au niveau de l'Union européenne, de l'importance des dispositifs de contrôle des IDE : sans être obligés de mettre en place un tel contrôle, les États membres sont habilités par le règlement à adopter, maintenir ou modifier un mécanisme national de filtrage des IDE pour des motifs d'ordre public et de sécurité, à l'image de la procédure

---

relative aux investissements étrangers en France prévue par le code monétaire et financier ;

- de la définition d'un standard européen pour les législations nationales sur le contrôle des IDE : le règlement précise les conditions générales (non-discrimination, voies de recours, etc.) devant être respectées par les États membres – une dizaine actuellement – qui possèdent ou adoptent un mécanisme de filtrage. Il contient également une liste indicative et non contraignante de facteurs pouvant être pris en compte dans ces mécanismes pour évaluer l'impact des IDE sur l'ordre public et la sécurité et de secteurs susceptibles de soulever de tels enjeux (accès à des informations sensibles, à des infrastructures ou technologies critiques dans le domaine de la défense, de l'aérospatial, de l'énergie, de l'intelligence artificielle, etc.) ;

- du principe d'une coopération entre les États membres et la Commission pour protéger l'Union contre les IDE susceptibles de menacer l'ordre public et la sécurité : le règlement instaure un mécanisme de coopération et d'échange d'informations qui permettra à l'État membre d'accueil d'un IDE, que celui-ci fasse ou non l'objet d'une procédure de filtrage, de recevoir des commentaires d'autres États membres ou un avis de la Commission. Même s'ils ne sont pas contraignants, ces commentaires et avis contribueront à l'analyse des risques effectuée par l'État membre d'accueil de l'IDE pour décider, conformément à sa législation nationale, des suites à y donner ;

- d'une surveillance spécifique des IDE pouvant affecter des projets et programmes européens : le règlement confère à la Commission un pouvoir consultatif renforcé sur les opérations d'investissement pouvant impacter des programmes d'intérêt européen tels que Galileo, Copernicus, Horizon 2020, les projets européens de défense ou les réseaux européens de transport, d'énergie ou de télécommunications. Les avis émis dans ce cas de figure par la Commission ne lieront pas les États membres qui auront toujours le dernier mot, mais qui devront justifier leur décision de ne pas les suivre ;

- d'une meilleure coordination des politiques de contrôle des IDE au sein de l'Union européenne et avec les pays tiers : la Commission devra remettre au Parlement européen un rapport annuel, qui sera rendu public, contenant des informations générales, à l'exclusion de toute information concernant des dossiers spécifiques, sur les flux d'investissements au sein de l'Union européenne et sur la mise en œuvre du règlement. Elle pourra également être auditionnée par le Parlement européen sur les enjeux systémiques liés au contrôle des IDE par les États membres, dont ceux-ci discuteront par ailleurs dans le cadre d'un groupe d'experts établi par la Commission en 2017 et dont le règlement consacre le mandat. La Commission et les États membres pourront en outre, dans le cadre ou en dehors de ce groupe d'experts, coopérer avec des pays tiers pour un meilleur échange d'expériences ou de bonnes pratiques ;

- d'un juste équilibre entre la protection de la sécurité et de l'ordre public et l'ouverture de l'Union européenne et des États membres aux IDE : le règlement ne remet pas en cause l'ouverture de l'Union et des États membres aux IDE et comprend des dispositions spécifiques pour que le mécanisme de coopération soit actionné dans des délais raisonnables et que les données et informations confidentielles, y compris commerciales ou personnelles, soient dûment protégées. Pour plus de sécurité juridique, le mécanisme de coopération ne pourra pas, en outre, être mis en œuvre pour des investissements réalisés avant l'entrée en vigueur du règlement ou au-delà d'un délai de 15 mois après leur réalisation.

• Même si ce dossier n'en est qu'à ses débuts, la position du Sénat, formalisée, à l'issue d'un débat en séance publique, par une résolution européenne, sur **les directives de négociation en vue d'accords de libre-échange avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande** a pour l'instant obtenu des suites tout à fait positives.

Le Conseil Affaires étrangères a adopté les directives de négociation pour les accords de libre-échange avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande, le 22 mai 2018. Ces mandats ont été publiés de manière à améliorer la transparence en direction des parlements nationaux. Le lancement des négociations a eu lieu fin juin 2018 à l'occasion de la visite de la commissaire au commerce, Mme Cecilia Malmström, dans les deux pays concernés. Les derniers cycles de négociation se sont déroulés du 8 au 12 octobre 2018 avec la Nouvelle-Zélande, et du 19 au 23 novembre avec l'Australie. Ceux-ci n'ont pas encore donné lieu à des échanges d'offres.

Le mandat donné par le Conseil à la Commission a satisfait les intérêts français dans différents secteurs. Aussi la France a-t-elle exprimé son soutien aux négociations avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande et approuvé les directives de négociation et leur publication.

Toutefois, comme l'a indiqué Mme Nathalie Loiseau lors de son audition devant votre commission des affaires européennes, *« nous en sommes au début des négociations. [...] Les discussions avec la Nouvelle-Zélande en sont restées à la définition du périmètre, mais la Commission entend avancer rapidement sur le chapitre relatif aux marchés publics, avec des échanges d'offres avant le quatrième cycle, au mois de mai. Avec l'Australie, le dernier cycle de négociations a permis de présenter le dispositif australien en matière de marchés publics et de discuter de l'architecture du chapitre »*.

Dans les négociations, les autorités françaises soutiennent plusieurs positions importantes pour notre économie :

- il convient d'inclure des dispositions ambitieuses en matière de développement durable, conformément à ce qui est prévu dans les mandats de négociation : référence explicite à l'Accord de Paris et aux initiatives multilatérales dans le cadre de l'Organisation maritime internationale (OMI) visant la réduction des émissions de gaz à effet de serre des transports



---

internationaux maritimes, rappel du droit à réguler en matière sociale et environnementale en encourageant de hauts niveaux de protection, engagement des parties à fournir des efforts continus et soutenus en vue de ratifier et mettre en œuvre de manière effective les conventions fondamentales de l'OIT, en particulier les conventions n° 138 (âge minimal d'admission à l'emploi) et n° 87 (liberté syndicale et protection du droit syndical), référence au principe de précaution, etc. En outre, il est important que les deux accords incluent des éléments ambitieux relatifs au développement durable de manière transversale, dans les autres chapitres pertinents de l'accord, pour être sur un pied d'égalité avec ces deux partenaires qui partagent nos standards et nos ambitions en la matière. La France maintient sa demande de mise en œuvre contraignante des dispositions sur le développement durable en soumettant ce chapitre au mécanisme de règlement des différends État-État de l'accord, ainsi que l'inclusion de l'accord de Paris comme clause essentielle au même titre que les clauses relatives aux droits de l'Homme et de non-prolifération, ce qui permettra de démontrer que nous négocions avec des partenaires qui sont également engagés dans la lutte contre le changement climatique ;

- sur les produits agricoles, la France est particulièrement vigilante sur la prise en compte de nos sensibilités agricoles, notamment pour les filières d'élevage (filieres bovine et ovine) et laitières, mais aussi pour l'éthanol, le sucre et les produits des régions ultrapériphériques (clause de sauvegarde). La France demande systématiquement à la Commission que les contingents éventuellement octroyés s'inscrivent dans les limites d'une enveloppe globale économiquement soutenable pour les secteurs vulnérables et encadrés par des conditionnalités (modes de production, droits intra-contingentaires, mécanismes de sauvegarde). Ces demandes ont été reprises en partie dans le mandat de négociation avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande, qui précise que les concessions doivent être calibrées « *en fonction des résultats obtenus dans les autres accords commerciaux* ». La France demande que soit adoptée, pour les produits sensibles, une approche s'appuyant sur le cumul des concessions comparé à la capacité d'absorption du marché intérieur. Il sera également nécessaire de prévoir une sauvegarde dans le cadre de l'accord. La vigilance s'impose aussi sur la prise en compte de l'impact de l'accord sur les pays et territoires d'outre-mer (cobalt, pêche), sur les règles d'origine (règles spécifiques par produit notamment), compte tenu des accords de libre-échange qui lient l'Australie à certains marchés asiatiques, et, enfin, sur l'offre européenne en matière de services qui serait faite en liste négative. Mme Nathalie Loiseau a affirmé : « *Nous n'accepterons pas que ces négociations commerciales conduisent à déstabiliser l'équilibre économique de ces filières fragiles. Le montant des concessions qui pourront être faites à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande dépendra directement des engagements cumulés, au niveau de l'OMC, avec le Canada et, le cas échéant, avec le Mercosur. C'est une avancée importante à laquelle nous tenions. Il a fallu beaucoup d'énergie pour convaincre la Commission. Cela confirme la volonté française de définir une*

*enveloppe globale des concessions agricoles pouvant être accordées dans l'ensemble des négociations en cours » ;*

- sur nos intérêts offensifs, ces accords devraient permettre la levée des barrières non tarifaires (BNT) et des pics tarifaires, l'accès aux marchés publics aux niveaux fédéral et subfédéral et aux marchés de services, une meilleure protection de la propriété intellectuelle et une protection ambitieuse et effective des indications géographiques agroalimentaires et spiritueux, même s'il faut s'attendre à un clivage important sur ce dernier volet, l'Australie s'opposant à la protection des indications géographiques agroalimentaires dans toutes les enceintes de négociation. Une levée durable des BNT, notamment sanitaires, nécessitera en particulier que les chapitres relatifs aux obstacles techniques au commerce, sanitaires et phytosanitaires, de l'accord soient soumis au mécanisme de règlement des différends de l'accord ;

- sur le numérique, la proposition de texte présentée par la Commission aux parties australienne et néo-zélandaise respecte les intérêts français car elle inscrit, au sein d'un premier article, l'engagement des Parties à ne pas prendre de mesure protectionniste visant à entraver la circulation des données, tout en préservant entièrement, au moyen d'un second article, le droit des États à réguler, notamment pour protéger les données personnelles des citoyens ;

- sur l'investissement, la France regrette que des négociations relatives à la protection des investissements n'aient pas été proposées en parallèle des négociations commerciales engagées avec ces deux pays. La France en a fait la demande à plusieurs reprises au Conseil en faisant valoir qu'il était dans l'intérêt de l'Union européenne, dans l'attente d'une cour multilatérale permanente dédiée aux litiges d'investissement, de négocier avec d'autres partenaires un système juridictionnel des investissements auquel adhèrent aujourd'hui le Canada, Singapour et le Vietnam ;

- enfin, d'un point de vue plus général, le rapprochement avec ces partenaires importants qui partagent la vision française du commerce international devra aussi être l'occasion de renforcer la coopération sur les enjeux multilatéraux, en particulier en vue de la modernisation de l'OMC.

Votre commission des affaires européennes continuera à suivre de près ce dossier sensible qui n'en est qu'à ses débuts. Il était important, en tout état de cause, qu'un débat soit engagé sur la plus grande transparence des mandats de négociation donnés à la Commission, c'est-à-dire d'influencer dès le départ l'orientation générale des négociations commerciales avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

• La position exprimée par le Sénat dans sa résolution européenne sur **l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Mercosur** est prise en compte, même s'il est sans doute trop tôt pour porter une appréciation définitive alors que les négociations se poursuivent, dans la

---

mesure où, précisément, les préoccupations exprimées sont défendues par les autorités françaises.

L'Union européenne et le Mercosur – rappelons que la première est le deuxième partenaire commercial du Mercosur, qui représente 260 millions de consommateurs, avec 20 % du commerce total de celui-ci en 2017, tandis que le second représente 2,3 % du commerce de l'Union européenne – négocient depuis septembre 1999 un accord d'association comprenant un volet de libre-échange. Son objectif est de faciliter et de renforcer mutuellement les échanges commerciaux, tout en encourageant le renforcement réglementaire, notamment par la promotion des normes européennes. Les négociations se sont interrompues en 2004 après le deuxième échange d'offres tarifaires, en raison d'un désaccord sur le niveau d'ambition en matière agricole.

Une impulsion politique nouvelle a été donnée en juin 2015, lors du Sommet entre l'Union européenne et la Communauté des États Latino-Américains et Caribéens (CELAC), avec un engagement sur un échange d'offres, finalement intervenu le 11 mai 2016, marqué par les difficultés du Mercosur à s'accorder sur une offre commune. À l'issue des cycles de négociation avec le Mercosur en septembre et novembre 2018, des désaccords importants persistent entre les parties. Le 20 septembre, l'Union européenne a transmis une lettre au Mercosur, lui demandant d'améliorer son offre sur quatre points principaux : automobile et pièces détachées, services maritimes, indications géographiques et produits laitiers. Le courrier des ministres des affaires étrangères du Mercosur, transmis en octobre 2018, s'il annonce quelques concessions sur les enjeux liés à l'automobile, ne répond pas aux autres demandes et dégrade les offres antérieures sur plusieurs volets (introduction d'un contingent pour les vins, règles d'origine moins strictes pour les machines-outils) et reste flou sur les « flexibilités » auxquelles le Mercosur s'est dit prêt, tout en introduisant de nouvelles conditionnalités agricoles (réduction de l'ambition de l'Union européenne sur les produits laitiers, augmentation de l'offre européenne sur divers produits sensibles tels que la viande bovine, le sucre, le riz, le maïs, le porc, l'éthanol et les volailles). Le 36<sup>e</sup> cycle de négociation, du 10 au 13 décembre 2018, à Montevideo, n'a pas davantage permis de finaliser la négociation.

Si la France est, sur le principe, favorable aux négociations avec le Mercosur, elle considère toutefois à ce stade que les résultats obtenus sont insuffisants, tant eu égard à ses intérêts offensifs (sur le tarifaire et le non-tarifaire pour de nombreux secteurs industriels et agro-alimentaires comme la pharmacie, les cosmétiques, les produits laitiers, mais également sur les indications géographiques, les règles sanitaires et phytosanitaires ou les règles d'origine), qu'à ses intérêts défensifs (enjeux de développement durable, questions réglementaires et garanties sanitaires toujours attendues du Brésil). C'est pourquoi notre pays considère que l'Union européenne ne

saurait s'engager dans ces conditions car le risque serait trop grand de conclure un mauvais accord. Le Président de la République a d'ailleurs rappelé, en marge du sommet du G 20 de Buenos Aires, en décembre 2018, qu'il n'était pas favorable à la signature d'accords commerciaux larges avec des puissances qui ne respectent pas l'accord de Paris et a souligné son souhait de signer des accords équilibrés.

Dès lors, les autorités françaises ont appelé la Commission à ne pas se précipiter, afin que l'accord, s'il est conclu, serve nos intérêts offensifs et tienne compte de nos intérêts défensifs. Elles considèrent nécessaire que les intérêts offensifs européens soient mieux pris en compte par le Mercosur, tout en respectant pleinement nos sensibilités, notamment agricoles.

Pour ce qui concerne les produits agricoles sensibles (bœuf, volaille, éthanol, sucre, maïs doux et produits des régions ultrapériphériques), les autorités françaises ont exprimé des lignes rouges très claires sur le niveau maximal des contingents, qui doivent s'inscrire dans les limites d'une enveloppe globale économiquement soutenable pour ces filières et être encadrés par des conditionnalités (modes de production, droits intra-contingentaires, mécanismes de sauvegarde). La France a également fortement insisté sur la nécessité d'obtenir des garanties robustes sur la mise en conformité des systèmes sanitaires de contrôles du Brésil, à la suite notamment de l'audit conduit par la Commission en janvier 2018. Enfin, le Gouvernement a fait de la protection des indications géographiques un objectif essentiel des négociations, désormais retenu comme tel par la Commission. Ces demandes françaises sur le volet agricole se doublent d'une ligne ferme sur le chapitre relatif au commerce et au développement durable, notamment l'accord de Paris, dans un objectif de défense tant du développement durable que de l'égalité des conditions de concurrence.

Au total, si les négociations n'ont pas encore abouti, c'est que les exigences élevées mises en avant par le Sénat sont prises en considération.

• La résolution européenne sur **la cybersécurité en Europe** a, elle aussi, été très largement suivie.

Le paquet « cybersécurité » présenté par la Commission en septembre 2017 comporte en particulier une proposition de règlement incluant deux sujets de nature distincte : d'une part, un nouveau mandat pour l'Agence européenne de sécurité des réseaux et de l'information (ENISA), qui serait rebaptisée « agence européenne de cybersécurité », et dont le mandat actuel arrive à échéance en 2020 ; d'autre part, la création d'un cadre européen de certification de sécurité visant à l'élaboration de schémas de certification, pour des produits ou services numériques, précisant les rôles et responsabilités respectives des États membres et de l'Union européenne et la portée de la certification, grâce à des niveaux de sécurité.

---

Une orientation générale sur ce texte a été obtenue au Conseil Télécom de juin 2018, puis un accord politique le 10 décembre dernier à la suite de plusieurs trilogues à l'automne 2018.

Mme Nathalie Loiseau a rappelé que les initiatives récentes de la Commission en la matière répondent à deux des priorités françaises : le renforcement de la cyber-résilience de l'espace européen et la promotion d'une politique industrielle européenne en matière de cybersécurité.

Les positions exprimées dans la résolution ont été largement prises en compte.

Pour ce qui concerne le mandat de l'ENISA, les négociations ont permis d'aboutir à un texte qui :

- inscrit l'agence comme un point de référence en matière de cybersécurité pour les institutions de l'Union européenne, renforçant ainsi la cohérence du panorama cyber européen ;

- concentre les activités de l'ENISA sur ses missions principales, à savoir le développement et la mise en œuvre des politiques européennes, l'expertise, la construction capacitaire, le soutien à la coopération opérationnelle et la sensibilisation. Le texte confirme ainsi le rôle d'agence d'appui de l'ENISA et distingue clairement ses missions de celles des agences nationales. Le changement de nom de l'agence montre qu'elle sera chargée de soutenir l'activité des États membres, et non d'être leur homologue : elle devra soutenir la coopération opérationnelle, sans duplication des compétences ;

- acte la formalisation du réseau des officiers de liaison nationaux afin d'optimiser les ressources investies par les États membres dans l'agence et de renforcer l'apport des expertises nationales aux travaux de l'agence afin de produire une véritable valeur ajoutée européenne. L'agence devra assimiler les expertises nationales et non développer une expertise parallèle. Le réseau d'officiers de liaison nationaux permettra de donner à la future agence une vision précise de l'implication volontaire de chaque agence nationale dans la mise en œuvre du programme de travail.

Le texte promeut ainsi la conception française de l'agence de cybersécurité et permet l'émergence d'un modèle européen, en lien avec les dispositions de la directive sur la sécurité des réseaux et des systèmes d'information, dite directive NIS, grâce à la diffusion des meilleures pratiques et de la stratégie française de cybersécurité.

« *Le risque d'un nivellement par le bas du niveau de cybersécurité dans l'Union européenne a été évité* », a ainsi justement relevé la ministre au cours de son audition.

Pour ce qui concerne le cadre européen de certification de cybersécurité, le texte prévoit l'adoption de schémas de certification associant pleinement les États membres lors des différentes phases

(rédaction du programme de travail, rédaction du schéma, opinion des autorités nationales sur le schéma candidat et comitologie).

Les autorités françaises se sont efforcées de garantir un niveau d'assurance élevé, qui est le cœur de l'expertise de l'ANSSI, dont les prérogatives de contrôle en matière de certification ont été respectées. Elles ont également obtenu d'inscrire dans le texte l'objectif d'augmenter le niveau de cybersécurité au sein du marché unique numérique. Le rôle des États membres dans la gouvernance du cadre a été renforcé, notamment par une consultation systématique des États dans la phase de rédaction des schémas de certification, ce qui permet de prendre en compte l'expertise et l'expérience de certains États membres ayant déjà développé leurs compétences en matière de certification de cybersécurité. La France a également obtenu que les fonctions d'évaluateurs et de certificateurs soient dissociées au niveau d'assurance élevé afin de garantir une impartialité maximale.

Par ailleurs, les autorités françaises ont obtenu que les États membres puissent proposer directement à l'ENISA la création d'un schéma ne figurant pas au programme de travail. Elles se sont également attachées à faire valoir la nécessité de renforcer les synergies entre les différents programmes européens soutenant, d'une part, la recherche et le développement, et, d'autre part, l'industrie européenne. À ce titre, elles ont soutenu le partenariat public-privé sur la cybersécurité et participent activement aux discussions qui viennent de s'ouvrir au Conseil sur une proposition visant à créer un centre cyber de compétences industrielles, technologiques et de recherche en matière de cybersécurité et d'un réseau de centres nationaux de coordination. Cette initiative va dans le sens d'une autonomie stratégique européenne dans le domaine numérique. Elle vise également à compléter les efforts des États membres en matière d'éducation afin d'améliorer les compétences en cybersécurité (par exemple, en élaborant des programmes de formation en cybersécurité dans les systèmes éducatifs civils et militaires) afin de contribuer au développement de personnels qualifiés dans le domaine de la cybersécurité au niveau de l'Union, un atout majeur pour les entreprises de cybersécurité ainsi que pour d'autres secteurs concernés. Sur ce volet, Mme Nathalie Loiseau a indiqué : *« Nous nous sommes engagés en faveur d'un meilleur ciblage des bénéficiaires des actions financées par le centre, par exemple au travers d'une définition claire de l'industrie de l'Union européenne. Enfin, nous sommes attentifs à ce que les intérêts de tous soient équitablement représentés dans la gouvernance du centre. [...] le développement d'une filière de formation d'élite dans la cybersécurité afin de pallier le manque de personnes qualifiées en la matière est nécessaire. Dans cette perspective, le règlement vise également à compléter les efforts des États membres en matière d'éducation »*. Elle a par ailleurs ajouté que, *« sur le plan extérieur, l'Union et ses États membres doivent continuer de renforcer leur poids dans les rapports de force internationaux liés aux enjeux cyber »*.

• Le Sénat a très largement obtenu satisfaction sur sa résolution européenne portant sur le **détachement des travailleurs**, sujet sensible sur lequel il avait déjà pris position à plusieurs reprises au cours des années précédentes.

La réforme proposée par la Commission comportait quatre axes principaux :

- la révision de la directive 96/71/CE du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services. Il s'agit : de reconnaître le principe « à travail égal, rémunération égale, sur un même lieu de travail » ; d'appliquer des conventions collectives du pays d'accueil aux travailleurs détachés qui pourront ainsi bénéficier des mêmes primes ou encore des mêmes remboursements que les ressortissants nationaux ; de limiter à deux ans la durée du détachement ;

- celle du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et du règlement (CE) n° 987/2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 ;

- l'établissement d'une Autorité européenne du travail, dont l'objectif est de favoriser la compréhension et l'application harmonisées des règles européennes encadrant la mobilité des travailleurs. L'Autorité soutiendra ainsi les États membres en matière de mobilité transfrontière de la main-d'œuvre, y compris les règles sur la libre circulation et le détachement des travailleurs, et de coordination des systèmes de sécurité sociale ; elle cherchera également à renforcer la coopération entre les États membres dans la lutte contre le travail non déclaré ;

- la réforme du régime de détachement dans le transport routier, par une clarification et une simplification, dans une perspective de libéralisation du marché.

La résolution sénatoriale a trouvé un écho extrêmement favorable au cours des négociations sur chacun des volets de cette réforme importante.

La révision de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services a fait l'objet d'un accord interinstitutionnel en mai 2018 et le texte a été publié le 9 juillet suivant.

Celui-ci prévoit en particulier :

- la reconnaissance du principe « à travail égal, rémunération égale, sur un même lieu de travail », qui ne faisait pas l'objet de divergence entre le Conseil et le Parlement européen ;

- l'application des conventions collectives du pays d'accueil aux travailleurs détachés qui pourront ainsi bénéficier des mêmes primes ou remboursements que les nationaux ;

- la limitation à un an de la durée du détachement, la position du Conseil ayant prévalu sur celle du Parlement sur ce point ;

- le renvoi à une loi spéciale pour les modalités d'application des règles du détachement au secteur des transports routiers de marchandises ;

- la limitation à deux ans de la durée de transposition de la révision de la directive, la position du Parlement européen ayant été retenue (le Conseil avait opté pour un délai de quatre ans).

Une orientation générale sur la révision de l'ensemble du règlement de coordination des régimes de sécurité sociale a été finalisée au Conseil EPSCO du 21 juin dernier, dans un sens considéré comme favorable par les autorités françaises en termes de mobilité et de droits sociaux.

En ce qui concerne le chômage, le compromis obtenu au Conseil permettrait de modifier la prise en charge des travailleurs frontaliers qui seraient désormais indemnisés par leur État d'activité après trois mois, contre douze mois dans la proposition de la Commission. Ce rééquilibrage engendrerait une baisse des dépenses de plusieurs centaines de millions d'euros pour l'assurance chômage française qui, jusqu'à présent, ne percevait aucune cotisation pour ces travailleurs, mais seulement un remboursement partiel de l'État d'activité. La mise en place d'une période transitoire permettra aux États concernés par cette révision, le Luxembourg en particulier, de se préparer à cette évolution.

En matière de détachement et de pluriactivité, des améliorations ont été obtenues, même si la France aurait préféré un texte plus ambitieux eu égard aux enjeux politiques de cette question, la lutte contre le dumping social en particulier. En effet, la France, avec ses partenaires allemand, autrichien, belge, luxembourgeois et néerlandais, a fait des propositions qui ont pesé dans le compromis final. Ainsi les négociations au Conseil ont-elles permis de renforcer la régulation des pratiques frauduleuses, grâce à : une garantie de l'ancrage préalable du salarié et de l'entreprise dans l'État d'envoi avant le détachement, en exigeant trois mois d'affiliation préalable du travailleur détaché à la sécurité sociale du pays d'origine, une période de carence de deux mois entre deux détachements et une amélioration de la procédure de dialogue et de conciliation au moyen d'un meilleur encadrement des délais de réponse entre administrations en cas de contestation de formulaires A1.

Les autorités françaises continueront de viser des objectifs ambitieux dans ce domaine, notamment sur l'encadrement de la pluriactivité, au cours des trilogues. Elles visent également, conformément aux orientations du Sénat, la création d'un numéro de sécurité sociale européen permettant l'interconnexion des systèmes européens de sécurité sociale et le recul de la fraude.



Les prestations de congé parental seront à l'avenir considérées comme un droit individuel du parent et les États membres auront la faculté de verser des prestations complètes aux deux parents qui travaillent, alors que, jusqu'à présent, existent des règles de non cumul. L'objectif est d'encourager une meilleure répartition des rôles entre parents dans l'éducation des enfants.

Le rapport du Parlement européen, approuvé en plénière le 11 décembre dernier, vise à mieux encadrer le détachement en matière de sécurité sociale en proposant des règles communes plus claires et permettant de lutter contre les détournements et la fraude, sans porter atteinte à la libre circulation. Il met l'accent sur la coopération administrative et le renforcement de pratiques de travail conjointes entre États membres. Il comporte également des dispositions favorables aux citoyens, en améliorant les droits attachés à la mobilité, dans le respect de l'égalité de traitement. Les trilogues ont débuté en janvier dernier.

Pour ce qui concerne l'institution d'une Autorité européenne du travail, les autorités françaises ont obtenu de nombreuses améliorations du texte, et, conformément aux orientations sénatoriales, ont défendu la mise en place d'un outil efficace de mise en œuvre de la législation européenne en matière de détachement et de lutte contre le dumping social. L'Autorité européenne du travail permettra ainsi d'atteindre les trois objectifs recherchés : une information fiable et claire sur les règles relatives au détachement pour les entreprises et les travailleurs, une mise en œuvre et des contrôles efficaces de la réglementation européenne et un système de résolution des conflits entre États membres plus performant.

Les innovations apportées par ce texte sur la coopération et la mise en œuvre du droit européen en matière de mobilité des travailleurs répondent en grande partie aux demandes françaises. C'est le cas, par exemple, du rôle confié à l'Autorité pour la coordination de missions d'inspection concertées ou communes : il devrait alors être possible de remédier aux difficultés rencontrées en raison du caractère transnational de certaines pratiques frauduleuses (entreprises « boîtes aux lettres ») et des limites de la coopération administrative existante. C'est le cas également de la mise en place d'un mécanisme de médiation, inspiré du dispositif existant en matière de sécurité sociale, même si les autorités françaises auraient souhaité aller plus loin. Par ailleurs, la France salue la prise en compte de la législation sociale spécifique au secteur des transports.

L'adoption d'une orientation générale au Conseil du 6 décembre 2018 ouvre la perspective d'une finalisation des négociations avant la fin de la législature. Au cours de son audition, Mme Nathalie Loiseau a indiqué que l'Autorité européenne du travail est désormais en place.

Enfin, sur les règles applicables au secteur des transports routiers au titre du paquet « mobilité », une orientation générale a été obtenue au

Conseil Transport du 3 décembre dernier dans un contexte de négociations très délicates. Les autorités françaises soutiennent le texte de compromis dans la mesure où il permet de concilier une meilleure protection des conducteurs routiers, une amélioration de leurs conditions de travail et une concurrence plus équitable au sein du marché européen, grâce à des moyens de contrôle renforcés.

Par ailleurs, le compromis propose des solutions équilibrées sur les volets « social » et « marché » du paquet « mobilité », telles que :

- un renforcement des dispositions sur l'établissement pour lutter contre les entreprises « boîtes aux lettres » et l'extension des règles d'encadrement de la profession aux véhicules utilitaires légers de plus de 2,5 tonnes ;

- le déploiement dans les flottes de véhicules opérant à l'international, dès 2022 pour les nouveaux véhicules et avant le 31 décembre 2024 pour l'ensemble des flottes, d'un tachygraphe, dit « intelligent », de 2<sup>e</sup> génération, qui permet l'enregistrement des passages de frontières et des activités de chargement/déchargement, ces données étant conservées non plus sur 28 jours, mais sur 56 ;

- l'interdiction de la prise de tout repos hebdomadaire normal à bord du véhicule ;

- l'assouplissement des cycles de repos, avec la possibilité de prendre deux repos hebdomadaires réduits (RHR) consécutifs accompagnés de la possibilité pour les États de ne pas appliquer cette disposition aux conducteurs engagés exclusivement dans du transport domestique ;

- l'instauration d'un droit au retour toutes les quatre semaines pour les conducteurs ou toutes les trois semaines en cas de deux RHR consécutifs ;

- l'introduction d'une carence de cinq jours après une période de cabotage correspondant à trois opérations sur sept jours ;

- l'application systématique des règles du détachement pour les opérations de cabotage et des dérogations ciblées pour le transport international (transit et opérations dites « bilatérales » entre le pays d'établissement et un autre État membre ou pays tiers). Des activités complémentaires de chargement et/ou de déchargement strictement limitées en nombre à l'aller et au retour (1+1 ou 0 + 2) seront possibles, à la condition qu'elles soient réalisées entre deux pays traversés et que le véhicule soit équipé du tachygraphe « intelligent ».

De manière générale néanmoins, et comme l'a relevé Mme Nathalie Loiseau au cours de son audition, « nous sommes proches d'une minorité de blocage sur tous les sujets ».

---

• La résolution du Sénat sur la **protection des lanceurs d'alerte** a très largement obtenu satisfaction.

La proposition de directive, présentée par la Commission en avril 2018 et qui s'appuie sur la recommandation sur la protection des lanceurs d'alerte de 2014 du Conseil de l'Europe, vise à garantir un niveau élevé de protection des lanceurs d'alerte signalant des violations du droit de l'Union européenne, tant au sein d'une organisation qu'auprès des pouvoirs publics. Elle protège aussi les lanceurs d'alerte contre le licenciement, la rétrogradation et d'autres formes de représailles et obligera les autorités nationales à informer les citoyens et à former les pouvoirs publics à l'accompagnement des lanceurs d'alerte.

La discussion de la proposition de directive au sein du groupe de travail du Conseil consacré aux droits fondamentaux a bien avancé au cours de la Présidence autrichienne, et, parallèlement, au Parlement européen. L'adoption d'une orientation générale est envisagée au début de la présente année, sous réserve de lever le dernier point d'achoppement lié au nombre important de bases juridiques et à leur compatibilité. Il est en revanche prévisible que les trilogues avec le Parlement européen donneront lieu à des discussions serrées car celui-ci a une conception plus large de la défense des lanceurs d'alerte. Ainsi le Parlement européen souhaite-t-il élargir le champ d'application de la directive à la protection des travailleurs en ajoutant dans le périmètre de protection des lanceurs d'alerte les signalements relatifs à l'emploi, aux conditions de travail, aux droits des travailleurs et au principe d'égalité de traitement entre hommes et femmes. Par ailleurs, sur la conception même du dispositif, le Parlement européen souhaite assouplir le signalement en trois étapes prévu par le Conseil (signalement interne, puis signalement externe auprès d'une autorité compétente et, enfin, si nécessaire, signalement auprès du public) en supprimant toute hiérarchie entre la première et la deuxième étape et en rendant possible, dans certains cas, un signalement public direct, par exemple en cas de collusion manifeste entre l'entité impliquée et l'autorité compétente externe ou en cas de risque de destruction de preuves. Il souhaite également étendre son champ d'application aux « facilitateurs » qui fournissent une aide à l'auteur du signalement. Enfin, il voudrait imposer aux États membres la mise en place d'une autorité publique unique chargée de conseiller les lanceurs d'alerte potentiels sur le régime de protection prévu par la directive.

Les autorités françaises soutiennent l'initiative de la Commission et ont cherché, pendant les négociations au Conseil, à obtenir un dispositif le plus équilibré possible entre la protection des lanceurs d'alerte et d'autres intérêts légitimes. Pour ce faire, elles se sont notamment appuyées sur les positions du Sénat, dont plusieurs ont été prises en compte :

- l'inclusion dans le droit d'alerte d'un critère de gravité pour lancer une alerte afin d'éviter la multiplication de signalements intempestifs, abusifs ou sans réelle portée ;

- la restriction du champ matériel du droit d'alerte aux comportements illégaux en supprimant la référence à des notions ambiguës telles que l'abus de droit. La proposition de directive visait initialement les activités illicites effectives ou potentielles, ainsi que les abus de droit sans référence à aucune gradation, à la différence de la loi « Sapin II » qui vise une infraction pénale ou une violation grave et manifeste d'une disposition normative. Le critère de gravité permet de concentrer les signalements sur les infractions au droit de l'Union les plus sérieuses et ainsi de mieux encadrer le champ d'application matériel de la directive. En l'absence d'une telle référence, le risque serait en effet de voir se multiplier les procédures infondées ou insuffisamment motivées, portant ainsi atteinte à la crédibilité du dispositif ;

- la clarification des règles de confidentialité de l'identité du lanceur d'alerte, de l'identité des personnes visées par l'alerte et des informations faisant l'objet de l'alerte ;

- la définition précise de la procédure d'alerte interne comme une première étape obligatoire, sauf dans certains cas caractérisés notamment par une situation de danger manifeste ou imminent ou de risque de dommages irréversibles. Les autorités françaises ont soutenu le principe d'une hiérarchie des canaux de signalement, qui privilégie les canaux internes (propres à l'organisation) de signalement sur l'alerte externe (auprès des autorités compétentes tierces) et en dernier ressort la diffusion au public, ainsi que les dispositifs de protection, notamment contre les conséquences professionnelles préjudiciables (licenciement ou révocation), outre des sanctions contre les représailles ou abus ;

- la condition de bonne foi du lanceur d'alerte ;

- la protection de manière absolue des informations dont le caractère secret résulte d'exigences supérieures, en particulier le secret de la défense nationale, le secret médical et le secret des relations entre un avocat et son client. Les autorités françaises ont également obtenu la prise en compte de droits issus d'autres textes européens tels que la directive sur le secret des affaires.

Une question demeure, celle des bases juridiques de la directive : le service juridique du Conseil considère en effet qu'il convient de scinder l'instrument en cinq textes compte tenu de l'incompatibilité des procédures prévues par les bases juridiques dans certains domaines d'application (sûreté nucléaire, droit de la concurrence, armes, matière fiscale surtout, qui requiert l'unanimité). Sur ce point, la France a rappelé sa volonté de voir adopter un texte unique pour garantir une protection uniforme des lanceurs d'alerte, tout en fondant sa position sur la jurisprudence de la CJUE, conformément à la résolution sénatoriale qui souhaite que n'existe qu'un seul régime de protection des lanceurs d'alerte dans le droit européen, quel que soit le champ des informations concernées.

---

• Le Sénat a largement obtenu satisfaction sur sa résolution européenne portant sur **le règlement relatif aux produits cosmétiques**.

Le règlement (CE) n° 1223/2009 du 30 novembre 2009 relatif aux produits cosmétiques figure parmi les textes concernés par la proposition de règlement adaptant aux articles 290 et 291 du TFUE une série d'actes juridiques prévoyant le recours à la procédure de réglementation avec contrôle (PRAC). La résolution sénatoriale s'inquiétait du renvoi à la législation ordinaire pour procéder aux modifications nécessaires des annexes de ce règlement qui listent les substances interdites et fixent le dosage et les conditions d'emploi des produits identifiés comme cancérogènes, et observait que le report de la mise en conformité avec les articles 290 et 291 jusqu'à la révision du règlement serait tardif.

Or, il convient de noter que le règlement « cosmétiques » a été retiré de l'exercice d'alignement de la procédure de réglementation avec contrôle sur les dispositions du traité de Lisbonne, retrait auquel les autorités françaises ne se sont pas opposées. Elles ont en effet considéré que la modification des dispositions renvoyant à la procédure de réglementation avec contrôle nécessitait d'être abordée dans le cadre d'une refonte plus globale du règlement, tenant dûment compte à la fois des enjeux industriels et des enjeux de santé et de protection des consommateurs liés à ce texte. Il est à noter qu'au cours des derniers mois, les annexes du règlement ont fait l'objet de plusieurs modifications.

• La résolution sénatoriale relative au **mécanisme de protection civile de l'Union européenne** a, elle aussi, largement prospéré.

La Commission avait présenté, le 23 novembre 2017, une proposition de révision de la décision relative au mécanisme européen de protection civile visant à améliorer les capacités européennes en matière de prévention et de préparation aux catastrophes, grâce en particulier à une réserve européenne de moyens spécifiques, dite *rescEU*, à améliorer la capacité de réaction collective au niveau européen et à garantir la souplesse et l'efficacité des procédures administratives du mécanisme de l'Union lorsqu'il intervient dans des opérations d'urgence. Cette initiative constitue une réponse au projet de force européenne de protection civile évoquée par le Président de la République dans son discours de la Sorbonne du 26 septembre 2017.

Le Conseil a pu parvenir à un compromis final, entériné par le COREPER du 19 décembre 2018. La France s'est d'ailleurs félicitée du texte présenté par la Présidence autrichienne et a appelé à sa finalisation rapide dans le cadre des trilogues, l'objectif étant que l'Union européenne tire parti de la nouvelle décision avant la saison des feux de forêts de 2019. Enfin, elle a soutenu la déclaration du Conseil relative au financement de la révision du mécanisme et défendu un niveau de redéploiement des ressources le plus important possible pour financer les besoins dans le cadre du cadre financier pluriannuel 2014-2020.

Au cours des négociations, les autorités françaises ont pris en compte plusieurs points importants de la résolution du Sénat :

- le Centre de coordination de la réponse aux urgences demeure le point de contact et de gestion de crises de la Commission en appui aux États membres ;

- *rescEU* constitue une capacité de moyens surnuméraires qui vient en appui aux États membres une fois que les capacités nationales et le pool volontaire ont été déployés ;

- les moyens de *rescEU* sont définis par actes d'exécution au regard d'une évaluation des risques et des lacunes de moyens au niveau européen. Les moyens aériens de lutte contre l'incendie sont cités dans le texte et doivent faire l'objet des premiers actes d'exécution et bénéficier du maximum de cofinancement de la part de la Commission ;

- l'approche régionale est abordée dans le cadre du positionnement des moyens de *rescEU* au sein des États membres volontaires. Au cours de son audition, Mme Nathalie Loiseau a indiqué que « *la dimension régionale sera traitée par le biais du positionnement des moyens de la Force européenne autonome sur le territoire des États membres volontaires* » et précisé que « *les investissements seront faits à partir de 2021 dans le cadre du prochain budget européen, par les États membres volontaires* ». Par ailleurs, elle a considéré que « *la base aérienne de sécurité civile de Nîmes-Garons est un outil exceptionnel dont nous sommes les seuls à disposer en Europe. Je suis convaincue qu'elle aura un rôle particulier à jouer dans la mise en œuvre de rescEU* » ;

- l'engagement de *rescEU* hors de l'Union européenne est soumis à l'aval des États membres hébergeant les capacités de *rescEU* ;

- la visibilité de l'action européenne au travers de *rescEU* fait partie des points d'attention de la révision du mécanisme ;

- le réseau de connaissances et de management de la protection civile est renforcé pour favoriser un échange de bonnes pratiques, le développement d'une culture européenne de protection civile ainsi qu'une information aux populations.

• Enfin, sur **le calculateur à haute performance**, les négociations au Conseil ont permis à la résolution sénatoriale d'obtenir satisfaction.

Le 11 janvier 2018, la Commission avait présenté une proposition de règlement visant à établir une entreprise commune européenne pour le calcul à haute performance, appelée EuroHPC, durant la période 2019-2026. Son objectif est de fournir aux scientifiques, aux entreprises et au secteur public européens les infrastructures de données et de calcul à haute performance (HPC) les plus récentes et de soutenir le développement des technologies et applications associées dans un large éventail de domaines. Le nouveau programme pour une Europe numérique, appelé *Digital Europe*, présenté par la Commission le 6 juin suivant, poursuit l'objectif de faciliter le

---

passage au numérique des entreprises et de favoriser une meilleure exploitation du potentiel économique des politiques en matière d'innovation, de recherche et de développement technologique au profit des entreprises et des particuliers dans toute l'Union. Il comporte une proposition de règlement qui fixe les objectifs du programme et arrête le budget pour la période 2021-2027, ainsi que les formes de financement de l'Union européenne et les règles d'octroi de ces financements.

Pour ce qui concerne la proposition de règlement établissant EuroHPC, les négociations se sont déroulées au cours du premier semestre 2018 et ont abouti à l'adoption d'une orientation générale lors du Conseil Environnement du 25 juin 2018, puis à l'adoption du règlement lors du Conseil Compétitivité du 28 septembre suivant. L'entreprise commune européenne a vu officiellement le jour fin octobre 2018. 25 États, soit 24 États membres et la Norvège, se sont engagés à ce jour au sein de EuroHPC, ainsi que deux membres privés (la Plateforme technologique européenne pour le calcul à haute performance, ETP4HPC, et *Big Data Value Association*, BDVA).

Au titre du règlement adopté, il est prévu que l'Union européenne contribue financièrement à EuroHPC à hauteur de 476 millions d'euros (hors dépenses administratives), provenant du programme-cadre Horizon 2020 et du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE). Par ailleurs, est envisagée une contribution financière des États participants à hauteur d'au moins 476 millions d'euros afin de participer aux appels à projets de l'entreprise commune. La contribution financière des membres privés a été estimée à 422 millions d'euros. Tous les budgets européens dépendant du programme Horizon 2020 qui étaient prévus pour des appels à projets dédiés au HPC ont été déprogrammés pour être intégrés au budget d'EuroHPC pour les années 2019 et 2020.

Il convient néanmoins d'insister sur le fait que, EuroHPC ayant démarré son activité il y a quelques mois seulement, ses actions sur la période 2019-2020, ainsi que le niveau d'engagement financier de l'ensemble des participants ne pourront être évalués qu'ultérieurement. Il faut déjà relever que la France est très impliquée dans le démarrage d'EuroHPC. Les délégués des pays participant à cette entreprise commune européenne ont élu le délégué français à la présidence de son comité directeur, début décembre 2018, à Vienne.

Pour ce qui concerne le programme *Digital Europe* pour la période 2021-2027, les négociations sur la proposition de règlement ont débuté en septembre dernier et ont abouti à l'adoption d'une orientation générale partielle lors du Conseil Télécom du 4 décembre 2018.

L'un des cinq piliers de ce programme alloue 2,7 milliards d'euros au développement du HPC avec les objectifs suivants : acquisition et fonctionnement d'un supercalculateur, construction d'un écosystème européen du HPC et évolution vers le *post-exascale*. La gouvernance de ce

pilier et la gestion des fonds seront entièrement déléguées à EuroHPC. Il convient toutefois de noter que ce montant de 2,7 milliards d'euros est subordonné aux négociations budgétaires en cours sur le cadre financier pluriannuel 2021-2027. Par conséquent, il est exclu de l'orientation générale partielle adoptée au Conseil et reste susceptible d'être modifié.

Les trilogues ont débuté au début de cette année et pourraient rapidement aboutir compte tenu de positions proches au Conseil et au Parlement 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<sup>er</sup> octobre 2017 et le 30 septembre 2018, **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 a été largement suivi sur sa résolution européenne portant sur **le programme de travail de la Commission pour 2018**, qui comportait des dispositions concernant plusieurs domaines.

Alors que la résolution avait accordé une large place aux mesures en faveur de l'approfondissement du marché intérieur, la réponse apportée par le SGAE sur ce secteur est excessivement partielle. Elle se limite à indiquer que, en matière d'économie du numérique, le Conseil ECOFIN du 4 décembre 2018 est convenu que l'objectif demeurerait celui d'une orientation générale en mars 2019 sur un projet de directive visant une taxation des entreprises du numérique et ce, sur un champ couvrant les revenus publicitaires, position soutenue par les autorités françaises. Mais aucune précision n'est donnée sur la politique de la concurrence européenne, sur l'impact financier et administratif pour les collectivités territoriales de toute nouvelle mesure relevant de l'économie circulaire, sur l'étiquetage nutritionnel des aliments, sur l'énergie ou sur la lutte contre le *dumping* social. Il est regrettable que des informations n'aient pas été apportées sur des sujets aussi importants.

Les informations fournies sont plus nombreuses et précises sur l'Union économique et monétaire (UEM). Les chefs d'État et de gouvernement, sur la base des travaux de l'Eurogroupe du 10 décembre dernier, ont acté, lors du sommet de la zone euro du 14 décembre suivant, plusieurs propositions destinées à renforcer la zone euro, à savoir : le développement de l'Union bancaire (« filet de sécurité » du Fonds de résolution unique (FRU), adoption du paquet bancaire, traitement prudentiel des prêts non-performants) ; la réforme du Mécanisme européen de stabilité (MES) ; la mise en place d'un instrument budgétaire pour la convergence et la compétitivité de la zone euro. Les caractéristiques de cet instrument budgétaire devront être définies par l'Eurogroupe pour juin 2019, mais la



---

déclaration précise d'ores et déjà que celui-ci s'inscrira dans le contexte du cadre financier pluriannuel, en particulier au regard de son volume et sera partie intégrante du budget de l'Union et cohérent avec les politiques communautaires.

La France appelle traditionnellement à un accord politique ambitieux et global sur un ensemble de mesures visant à réformer la zone euro en fonction d'une architecture-cible à atteindre et sur les étapes concrètes pour y parvenir, qui sont détaillées dans l'accord franco-allemand et qui comprennent :

- l'achèvement de l'Union bancaire avec la mise en place du *backstop* du FRU, ainsi que de l'assurance commune de garantie des dépôts ;

- le renforcement du MES, qui inclurait le *backstop*, et la consolidation des instruments de précaution et du rôle d'évaluation et de suivi des futurs programmes ;

- la création d'un budget de la zone euro afin de promouvoir la compétitivité, la convergence et la stabilisation, doté de recettes provenant de contributions nationales et de ressources fiscales, en particulier sur les transactions financières et le numérique. Les fonctions de ce budget seraient doubles : d'une part, la compétitivité et la convergence assurées par des investissements dans l'innovation et le capital humain, en substitution de dépenses nationales, et, d'autre part, la stabilisation macroéconomique dans la zone euro.

L'ensemble de ces orientations vont dans le sens des positions sénatoriales. En revanche, aucune réponse n'a été apportée à la demande de précision des contours du poste de ministre européen de l'économie et des finances, pas plus qu'à la question de la meilleure association des parlements nationaux grâce à une modernisation de la conférence dite « de l'article 13 » (du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance).

Sur l'avenir des institutions de l'Union européenne, la résolution du Sénat a également été prise en compte.

Alors que, dans son discours sur l'état de l'Union du 13 septembre 2017, le Président Juncker s'était exprimé en faveur de la fusion des présidences de la Commission et du Conseil européen afin de renforcer l'efficacité de l'Union et sa lisibilité, cette proposition, reprise par la Commission dans sa contribution sur les questions institutionnelles en vue du Conseil européen informel du 23 février 2018, n'a bénéficié d'aucun soutien lors de cette réunion. Cette proposition, sur laquelle le Sénat avait émis des réserves, soulève en effet des difficultés tant juridiques que liées à l'équilibre institutionnel. En premier lieu, une telle réforme appellerait une révision des traités. L'article 15.6 b) du traité sur l'Union européenne prévoit par exemple que le président du Conseil européen assure la préparation et la continuité du Conseil européen « *en coopération avec le président de la Commission* », ce qui semble indiquer que ces deux fonctions doivent être

exercées par deux personnes différentes. En second lieu, une telle fusion conduirait à remettre profondément en cause l'équilibre institutionnel et devrait donc être écartée à court terme. En effet, bien que leurs rôles soient proches, le Conseil européen et la Commission exercent leurs fonctions selon des légitimités différentes. Le Conseil européen représente les États membres tandis que la Commission « *promeut l'intérêt général de l'Union* ». Cette réforme introduirait donc une confusion institutionnelle et pourrait réduire la lisibilité des structures européennes. Par ailleurs, les modalités de l'élection à cette double fonction ne sont pas évidentes puisqu'à droit constant, le président du Conseil européen serait alors élu par le Parlement européen, solution qui aurait toutefois davantage les faveurs du Sénat, à condition que des délégués des parlements nationaux puissent également participer à cette élection.

La résolution sénatoriale exprimait des doutes sur le principe de listes transnationales aux élections européennes. Plusieurs États membres, dont la France, ont soutenu cette idée qui nécessitait l'accord unanime du Conseil ainsi qu'une modification du droit électoral dans 27 États membres. Mais cette perspective a été rejetée par le Parlement européen lors de sa session plénière de février 2018 pour les élections de 2019. Il a néanmoins laissé la porte ouverte à de futurs débats sur la question pour les élections européennes de 2024. La question a été abordée au Conseil européen de février 2018, où il a été décidé que les négociations sur la question pourraient être poursuivies à l'avenir.

Sur la subsidiarité, dont le respect est, selon le Sénat, trop souvent présumé par la Commission au nom de l'approfondissement du marché intérieur, la Commission a fait part, dans sa communication du 23 octobre 2018, de son intention de renforcer le rôle des principes de subsidiarité et de proportionnalité dans l'élaboration des politiques européennes de manière à mettre en œuvre les recommandations du rapport de la *task force* du 10 juillet 2018. Ce rapport prévoit des propositions telles que l'accroissement de la visibilité des avis motivés des parlements nationaux et l'intégration plus systématique des actes délégués et des actes d'exécution dans les exercices d'évaluation de la législation. La Commission a également rappelé qu'elle consacrait de nombreux efforts au respect des principes de proportionnalité et de subsidiarité, mentionnant, par exemple, la conclusion de l'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer » de 2016, la création d'un site Internet dédié, le lancement de consultations publiques accompagnant les initiatives les plus importantes, la présentation des Lignes directrices pour une meilleure réglementation, élaborées en mai 2015 et revues en 2017, et la création du Comité d'examen de la réglementation et de la plateforme REFIT. Du 15 au 16 novembre 2018, s'était tenue à Bregenz, dans le cadre de la Présidence autrichienne, une conférence portant sur « La subsidiarité, un principe de construction de l'Union européenne ». Par ailleurs, la *task force* a suivi le Sénat sur l'élargissement du délai d'examen des textes par les parlements nationaux au titre de la subsidiarité, en proposant de passer de

---

8 à 12 semaines, même si ce changement implique une révision des Traités. Rien n'a, en revanche, été proposé concernant l'examen des actes délégués et d'exécution, régulièrement demandé par le Sénat.

Sur ces questions, on peut néanmoins conclure que le Sénat a largement obtenu satisfaction.

La résolution appelait également à mettre en œuvre un droit d'initiative des parlements nationaux leur permettant de contribuer positivement à l'élaboration du programme de travail de la Commission. Certes, le rapport de la *task force* sur la subsidiarité propose de mieux prendre en compte l'avis des parlements nationaux dans la procédure législative européenne, tandis que le Président Juncker a souligné l'importance de renforcer l'interaction avec les parlements nationaux afin de rapprocher l'Union de ses citoyens. Par exemple, la Commission souhaite donner davantage de visibilité aux avis motivés des parlements nationaux en fournissant des réponses groupées, même lorsque le seuil requis pour la procédure de « carton jaune » n'a pas été atteint. Elle souhaite également cibler les préoccupations des parlements nationaux dans ses rapports annuels sur la subsidiarité et la proportionnalité en identifiant les propositions législatives qui ont le plus fait l'objet de commentaires. Pour autant, ces propositions, aussi intéressantes soient-elles, sont loin de viser l'objectif d'une contribution positive des parlements nationaux, parfois évoquée sous l'appellation de « carton vert ».

Enfin, le Sénat approuvait la pause dans l'élargissement de l'Union européenne, annoncée par le Président Juncker en novembre 2014, tout en demandant de porter une attention toute particulière au développement et à la stabilité des Balkans occidentaux. La Commission poursuit néanmoins la dynamique de négociations avec l'adoption d'un paquet élargissement annuel. Elle a également présenté, le 6 février 2018, une stratégie sur les Balkans occidentaux et a proposé au Conseil l'ouverture de négociations d'adhésion avec l'Ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM) et l'Albanie. Les conclusions du Conseil du 26 juin 2018 renvoient à juin 2019 une potentielle décision d'ouverture des négociations avec ces deux pays. Ces orientations confortent la position sénatoriale.

L'absence d'informations sur un volet de la résolution consacré à la place de l'Union européenne dans le monde est à regretter, d'autant plus que des questions importantes y étaient abordées, telles que l'interopérabilité des systèmes d'information européens aux fins de gestion des frontières ou des flux migratoires, la gouvernance de l'espace Schengen ou encore les outils de défense commerciale.

• Sur la réforme de l'initiative citoyenne européenne (ICE), le Sénat n'a été que partiellement suivi, deux points importants pour lui, le refus de l'abaissement à 16 ans de l'âge minimal pour soutenir une ICE et le

droit d'initiative des parlements nationaux, n'ayant pas prospéré en dépit du soutien des autorités françaises.

Fin juin 2018, le Conseil a dégagé une orientation sur la proposition de règlement, qui cherche à apporter plusieurs améliorations au fonctionnement de l'ICE, afin de remédier aux insuffisances constatées au cours des dernières années. Après divers trilogues entamés en septembre 2018, la proposition de compromis final de la Présidence a été approuvée le 19 décembre dernier.

La résolution sénatoriale avait pris clairement position contre l'abaissement à 16 ans de l'âge minimal pour être signataire d'une ICE. Elle n'a pas obtenu satisfaction sur ce point important, mais le SGAE a rappelé que, tout au long de la négociation, les autorités françaises ont rappelé qu'elles étaient défavorables à un tel abaissement à 16 ans, « *qui constitue une ligne rouge, notamment en raison de sa non-conformité avec l'article 3 de la Constitution française* », qui précise que sont électeurs « *les nationaux français majeurs* ». Ainsi l'ensemble des droits politiques s'acquièrent-ils à l'âge de la majorité, fixée par l'article L. 2 du code électoral à 18 ans. L'article 3 de la Constitution ne prend pas seulement en compte une condition d'âge (la majorité) ; il lie également l'exercice du droit de vote à la jouissance des droits civils et politiques, conformément à l'article 132-26 du code pénal. Ainsi la Constitution et le code électoral mettent-ils en regard les droits et devoirs d'un citoyen, l'âge de la majorité étant l'âge à partir duquel un citoyen est considéré comme civilement capable et responsable. Étendre le droit de vote aux jeunes âgés de 16 à 18 ans remettrait en cause cet équilibre. Le SGAE précise par ailleurs que « *les ICE, qui ne constituent pas à proprement parler une élection, visent toutefois à proposer des évolutions législatives, ensuite portées par la Commission et votées par les colégislateurs. Par ce biais, les citoyens participent à l'élaboration de la norme européenne. Or, seuls les majeurs peuvent en France élire les représentants au Parlement européen. Par ailleurs, il existe en France une procédure analogue, le référendum d'initiative partagée, prévu à l'article 11 de la Constitution et qui n'est ouvert que pour les électeurs, donc pour les personnes majeures* ».

Concernant la recommandation du Sénat de renforcer la légitimité démocratique du Parlement européen afin de rapprocher les citoyens européens des institutions européennes, la proposition de règlement révisée à la suite des trilogues renforce l'implication du Parlement européen en tant qu'institution au sein de laquelle les citoyens sont directement représentés au niveau de l'Union. Le Parlement européen aura par exemple la possibilité d'organiser une audition publique avec le groupe d'organisateur, d'évaluer le soutien apporté à une initiative recevable ainsi que les éventuelles mesures prises par la Commission en réponse. En outre, le Conseil européen a adopté, le 29 juin dernier, une décision relative à la composition du Parlement européen qui fixe le nombre de représentants pouvant être élus au Parlement européen dans chaque État membre en vue de la législature 2019-2024. Cette décision a notamment permis une réévaluation du nombre

---

de sièges accordés à la France, porté à 79 contre 74 pour l'actuelle législature. L'Espagne et l'Italie bénéficient également d'une majoration du nombre de sièges. Cette révision permet, comme le souhaitait le Sénat, de mieux respecter le critère démographique.

Enfin, les négociations interinstitutionnelles ont permis de renforcer partiellement l'association des parlements nationaux au processus régissant l'ICE. La Commission devra transmettre les initiatives recevables aux parlements nationaux qui auront la possibilité de participer à l'audition publique organisée au Parlement européen.

Toutefois, le Sénat estimait aussi indispensable la mise en œuvre d'un droit d'initiative structuré des parlements nationaux leur permettant de contribuer positivement à la législation européenne. La *task force* subsidiarité et proportionnalité, mise en place par la Commission en janvier 2018 et qui a rendu ses conclusions en juillet dernier, n'a pas permis d'avancer sur ce point.

Par ailleurs, les autorités françaises ont également défendu une meilleure application des dispositions relatives à la protection des données personnelles afin de clarifier les obligations de tous les responsables de traitement de données personnelle. À cet égard, elles ont rappelé la nécessité de rendre la Commission responsable des traitements de données personnelles qu'elle effectue au regard des textes européens sur la protection des données, y compris au sens du règlement (UE) n°45/2001 sur la protection des données à caractère personnel traitées par les institutions, organes et organismes de l'Union, et de prévoir une responsabilité conjointe de l'ensemble des membres du groupe d'organismes au regard du règlement n° 2016/679, qui est le règlement général sur la protection des données.

• **Sur la régulation des objets connectés**, la résolution européenne du Sénat a obtenu partiellement satisfaction.

Le 19 avril 2016, la Commission avait présenté une communication relative au passage au numérique des entreprises européennes. L'objectif affiché dans ce texte est de renforcer la compétitivité de l'Union européenne dans le domaine des technologies numériques et de veiller à ce que chaque entreprise en Europe, quel que soit son secteur d'activité, où qu'elle soit située et quelle que soit sa taille, puisse tirer pleinement profit des innovations numériques.

L'approche de la Commission s'articule autour de quatre axes principaux :

- la mise en place d'un cadre commun visant à faciliter la coordination des initiatives nationales et de l'Union européenne en matière de passage au numérique (échange de meilleures pratiques par exemple) ;

- la mobilisation de co-investissements dans la promotion des capacités d'innovation numérique de l'Europe. La Commission prévoit de consacrer, au titre d'Horizon 2020, 500 millions d'euros en investissement aux pôles d'innovation numérique et les concentrera sur des partenariats public-privé en ciblant les technologies clefs et leur intégration, notamment par des projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC) et des projets pilotes à grande échelle, afin de renforcer l'internet des objets et les technologies de fabrication avancées dans des villes et maisons intelligentes, des voitures connectées ou des services de santé mobile ;

- la mise en place d'un cadre réglementaire approprié (suppression des obstacles à la libre circulation, réflexion sur la propriété des données, règles d'accès aux données et leur réutilisation, particulièrement lorsqu'elles ont été engendrées par des capteurs et autres dispositifs de collecte, définition de cadres juridiques adaptés aux applications des systèmes autonomes, tels que les voitures sans chauffeur ou les drones, et de l'internet des objets, etc.) ;

- les compétences numériques : la Commission préconise d'entamer un dialogue approfondi sur les aspects sociaux du passage au numérique avec l'ensemble des acteurs concernés (marché du travail, enseignement et formation).

Certaines questions soulevées dans la résolution sénatoriale ont connu des avancées dans différents textes européens, même si, de manière générale, la mise en place du marché unique numérique obéit avant tout à une démarche de « petits pas ».

En matière de certification, la position du Sénat est globalement suivie. Les autorités françaises ont ainsi obtenu des avancées pour la mise en place rapide d'une certification des objets connectés garantissant un haut niveau de sécurité informatique et de protection des données à caractère personnel : l'inscription dans le règlement relatif à la cybersécurité que les objectifs du cadre européen de certification visent à augmenter la sécurité informatique au sein du marché unique numérique, et le fait que le règlement européen (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des données personnelles, dit RGPD, porte un haut niveau d'exigences en termes de protection des données, en accord avec les valeurs de l'Europe, incluant le libre consentement des personnes. Par ailleurs, les autorités françaises se disent attentives à la question du *machine-to-machine*, qui concerne les objets connectés, dans la négociation en cours sur le règlement *ePrivacy* sur la protection des données à caractère personnel dans les communications électroniques, le risque que ce texte ne soit pas adopté ne devant toutefois pas être écarté à ce stade.

Le RGPD, entré en application en mai 2018, renforce le principe du respect des choix effectués par les personnes, qui s'applique de façon générale, quels que soit les vecteurs technologiques utilisés. Les mesures

---

d'application de ce règlement en droit français ont été introduites par la loi du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles : la règle du libre consentement inclut la liberté de retirer le consentement à tout moment et cette loi prévoit et encourage les démarches de certification. Par ailleurs, un accord au Conseil a été obtenu en décembre 2018 sur le renforcement de l'Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information (ENISA), ce texte comportant également des dispositions relatives à la certification sur les objets connectés.

Pour ce qui concerne les compétences numériques, le Conseil Télécom du 4 décembre 2018 a adopté une orientation générale partielle sur le règlement Europe numérique. Un des volets du texte est consacré aux compétences numériques avancées pour un montant prévisionnel de 700 millions d'euros. Par ailleurs, à un niveau non réglementaire, la Direction générale des entreprises du ministère de l'économie participe à la *Job and Skills Coalition*, animée par le MEDEF, et à ses réunions d'échange de bonnes pratiques, dont la dernière s'est tenue le 6 décembre 2018, à Vienne. Elle est également associée aux travaux d'Empirica, société mandatée par la Commission pour identifier et analyser des programmes de formation efficaces dans le secteur des technologies de l'information et de la communication, en y intégrant différents groupes cibles tels que les jeunes en risque d'exclusion sociale ou les migrants, dans un objectif de marché numérique inclusif.

Enfin, en matière de normalisation, l'Institut européen des standards de télécommunications (ETSI) est membre de l'organisation OneM2M qui développe des spécifications techniques pour les applications relatives à la communication de *machine-to-machine* et l'internet des objets, telles que les villes intelligentes, les réseaux intelligents ou le véhicule connecté. L'ETSI travaille sur les projets *Smart Energy Grids* et *Smart Meters*, sous mandat de la Commission. Le projet internet des objets/villes intelligentes est l'un des quatre sujets stratégiques de l'ETSI, au sein d'un groupe de conseil *ad hoc*. À ce titre, l'ETSI a notamment organisé en 2018 une semaine thématique sur l'internet des objets, ainsi qu'un atelier sur les villes intelligentes et la numérisation de l'industrie européenne. Pour 2019, un programme de travail sera élaboré sur les thématiques « villes et communautés intelligentes et durables » et « numérisation de l'industrie européenne ».

• La résolution européenne du Sénat sur **la convergence sociale dans l'Union européenne**, qui portait sur plusieurs sujets importants tels que le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEAM) pour la période 2014-2020, les conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne, l'accès des travailleurs salariés et non-salariés à la protection sociale, l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et aidants et la coordination des systèmes de sécurité sociale, a enregistré un certain nombre d'avancées, mais les négociations concernant ces textes sont loin d'être achevées.

Pour ce qui concerne le FEAM, un rapport de progrès a été présenté lors du Conseil EPSCO du 6 décembre 2018, l'objectif étant de parvenir à une orientation générale partielle sous Présidence roumaine. Les autorités françaises ont particulièrement soutenu le principe d'une simple promotion des actions relatives au développement des compétences liées au numérique, afin de tenir compte de la diversité des situations et des niveaux de formation des salariés accompagnés dans le cadre des actions de reclassement cofinancées par le Fonds.

La proposition de directive relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles a fait l'objet d'une orientation générale au Conseil EPSCO du 21 juin 2018. Celle-ci fixe à six mois la durée maximale de la période d'essai avec une hypothèse de dérogation à huit mois pour certains cadres du secteur privé. Ainsi les réserves du Sénat sur cette durée de six mois pour la période d'essai n'ont-elles pas été entendues. En revanche, le dispositif de recours ou de présomption en cas de non-respect des obligations de transmission des informations correspond aux procédures de requalification des contrats résultant du code du travail et aux recours possibles auprès de l'inspection du travail ou devant le conseil de prud'hommes.

Les autorités françaises ont soutenu l'orientation générale en estimant que des avancées avaient été obtenues en matière de transparence et de prévisibilité des conditions de travail, mais souhaitent que les trilogues permettent d'accroître davantage l'ambition de ce texte, ce qui est du reste l'objectif affiché par la commission de l'emploi et des affaires sociales du Parlement européen. Les trilogues ont commencé fin novembre 2018 et se poursuivront sous Présidence roumaine, qui fera de ce texte l'une de ses priorités.

La proposition de directive concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée a fait l'objet d'une orientation générale au Conseil EPSCO du 21 juin 2018. Lors de la séance plénière du 11 juillet 2018, le Parlement européen a adopté une position très volontariste sur ce texte en fixant des niveaux de rémunération élevés, soit 80 % du salaire brut pour le congé paternité et 78 % du salaire brut pour le congé parental et le congé d'aidant. Le dernier trilogue du 14 décembre 2018 a mis en évidence un dernier point d'achoppement portant sur la durée de la période de qualification (ancienneté requise) pour pouvoir bénéficier de certains droits liés au congé paternité, le Parlement européen n'étant pas favorable à cette condition d'ancienneté. Conformément à la résolution sénatoriale, les autorités françaises se sont opposées, sur le congé parental et aidant, à la fixation d'une rémunération à hauteur des indemnités journalières maladie, au bénéfice d'une rémunération à un niveau défini par les États membres afin notamment de ne pas préempter les réformes nationales à venir sur ces sujets. Enfin, sur l'âge de l'enfant, l'orientation générale prévoit, conformément à la résolution, de ne pas retenir 12 ans comme âge de



référence, mais de laisser le soin aux États membres de définir la durée pendant laquelle les parents peuvent bénéficier du congé parental. Le Parlement européen, quant à lui, prévoit de retenir la référence à l'âge de 10 ans.

Sur la communication interprétative relative à la directive concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail, la résolution prenait position en faveur de flexibilités dès lors qu'il existe des particularités inhérentes à certaines activités : il s'agit de pouvoir déroger aux dispositions de la directive sur le temps de travail pour permettre de répondre aux exigences spécifiques de certaines activités ou de certains secteurs. C'est le cas, en particulier, des opérations extérieures des gendarmes et militaires, mais aussi, à la suite de l'arrêt Matzak de la Cour de justice de l'Union européenne en février 2018, des sapeurs-pompiers volontaires, sujet sur lequel votre commission des affaires européennes a récemment adopté un avis politique transmis à la Commission.

La révision des règlements de coordination des régimes de sécurité sociale, menée chapitre par chapitre, a donné lieu à deux orientations générales partielles en 2017 sur les premiers chapitres (législation applicable et accès aux prestations pour les citoyens inactifs dans un premier temps et soins de santé de longue durée et prestations familiales dans un deuxième temps). Les chapitres portant sur le chômage et les dispositions diverses, qui incluent le recouvrement, la protection des données et les périodes transitoires, ont fait l'objet d'une orientation générale au Conseil EPSCO du 21 juin 2018. Celle-ci prévoit notamment la mise en place d'une véritable obligation d'information entre États membres, comme le demandait la résolution européenne.

Le rapport de la commission Emploi et affaires sociales du Parlement européen, approuvé lors de la séance plénière du 11 décembre dernier, vise à mieux encadrer le détachement en matière de sécurité sociale en proposant des règles communes plus claires et permettant de lutter contre les détournements et la fraude, sans porter atteinte à la libre circulation. Il met l'accent sur la coopération administrative, indispensable dans l'exercice de la mobilité, et le renforcement de pratiques de travail conjointes entre États membres. Il comporte également des dispositions favorables aux citoyens, en améliorant les droits attachés à la mobilité, dans le respect de l'égalité de traitement. Ce faisant, il prend en compte les positions du Sénat.

Les trilogues se sont engagés sous Présidence roumaine dès le 10 janvier dernier. À cette occasion, les autorités françaises devraient s'attacher à préserver les acquis de l'orientation générale sur : l'accès des particuliers et des employeurs aux informations concernant leurs droits et obligations dans les domaines de la mobilité des travailleurs, de la coordination de la sécurité sociale, ainsi qu'en matière d'accès aux services compétents ; la coopération et l'échange d'informations entre autorités nationales ; le changement des règles de compétence pour l'indemnisation

des frontaliers en cas de chômage (l'État d'activité serait désormais compétent après trois mois d'activité, contre douze mois dans la proposition de la Commission).

Sur ce dossier social, Mme Nathalie Loiseau, au cours de son audition devant votre commission des affaires européennes, a regretté, comme le Sénat, que le socle européen des droits sociaux soit dépourvu de valeur juridique. Elle a néanmoins fait valoir qu'il s'agit d' « *un engagement politique auquel ont souscrit certains chefs d'État et de gouvernement. C'est un document significatif qui orientera les futures politiques européennes et nous nous appuyerons dessus* ». Elle a ainsi indiqué que le Gouvernement voulait s'appuyer sur le socle européen des droits sociaux « *pour définir les conditions d'octroi des financements européens. L'existence d'un salaire minimum, le dialogue social et la protection sociale sont les trois principes qui devraient servir de conditionnalité au versement des fonds européens* ». La ministre a conclu : « *L'Europe sociale se renforcera ainsi, à petits pas* ».

• **Sur la politique régionale au service de la cohésion territoriale**, la résolution européenne du Sénat n'a été que partiellement prise en compte.

Les cinq règlements qui fondent la politique de cohésion – règles communes applicables aux fonds (RPDC), fonds européens et d'investissement et fonds de cohésion (FEDER/FC), objectif de coopération territoriale européenne soutenu par le Fonds européen de développement régional et les instruments de financement extérieurs (CTE), mécanisme pour résoudre les obstacles administratifs dans un contexte transfrontalier (ECBM) et Fonds social européen plus (FSE+) – sont en cours de négociation, à la fois au Conseil et au Parlement.

Les commissions du Parlement européen ont commencé leurs travaux sur ces textes, mais les débats ont parfois pris du retard, certains votes ayant dû être repoussés à fin janvier 2019. Au Conseil, la Présidence autrichienne a privilégié dans la négociation les dispositions réglementaires nécessaires à la préparation en amont des futurs programmes : architecture de la programmation, conditions, gestion et contrôle, champ d'intervention des fonds (règlements FEDER, CTE et FSE+). Lors du Conseil Affaires générales dédié à la cohésion, le 30 novembre 2018, les débats ont porté sur l'accord de partenariat, la programmation 5+2 et l'examen à mi-parcours, ainsi que sur l'architecture de la coopération territoriale européenne.

Les dispositions les plus politiques sur les aspects budgétaires sont subordonnées aux avancées enregistrées dans des groupes parallèles sur le prochain cadre financier pluriannuel (CFP), qui nécessitent un accord entre les ministres, voire entre les chefs d'État et de gouvernement. L'entrée en vigueur de l'ensemble des règlements dépendra donc de l'accord sur le prochain CFP, mais aussi de la capacité du nouveau Parlement européen, après les élections de mai 2019, à poursuivre les négociations interinstitutionnelles.

---

Mme Nathalie Loiseau l'a d'ailleurs affirmé devant votre commission des affaires européennes : « *Bien que je comprenne votre mise en garde contre une adoption tardive de ces textes, un accord avant les élections européennes semble hors de portée* ». Elle a également indiqué que les pays dits « amis de la cohésion », lors de leur réunion à Bratislava, ont considéré que la proposition de la Commission était tellement loin de leurs attentes qu'ils n'étaient pas prêts à avancer sur le sujet.

Il est donc encore trop tôt pour apprécier la portée de la résolution sénatoriale, même si les autorités françaises, dans les négociations en cours au sein des groupes de travail du Conseil et auprès des parlementaires européens, ont défendu des positions avancées par le Sénat telles que le maintien de la catégorie des régions en transition, qui avantage la France surtout du fait de l'élargissement de sa base de calcul, le rôle structurant de l'accord de partenariat dans l'appropriation des priorités européennes, une coopération territoriale renforcée, la prise en compte de la spécificité des régions ultrapériphériques ou encore la simplification.

La ministre, au cours de son audition, a également apporté des précisions sur le lien établi entre financement et respect de certains principes : « *Le bénéfice des financements doit être indissociable du respect des valeurs fondamentales de l'Union. La France soutient la mise en place d'une telle conditionnalité relative au respect de l'État de droit. Nous souhaitons aller plus loin, en défendant l'introduction de certains principes du socle européen des droits sociaux parmi les conditions d'octroi des financements de la politique de cohésion, qu'il s'agisse de salaire minimum, de dialogue social ou bien encore de système de protection sociale. Nous savons combien nos compatriotes sont sensibles au dumping social et à la concurrence. Ils s'interrogent sur le versement de fonds de cohésion à des pays qui ont plutôt tendance à diverger de nos modèles* ».

Elle a également insisté pour que le FEADER soit articulé de manière optimale avec les fonds de cohésion et soutenu la proposition de la Commission de reconduire le programme « Liaison entre action de développement de l'économie rurale » (Leader), même si le Gouvernement souhaite que le fonctionnement du programme soit plus fluide et les versements efficaces. « *Nous sommes les mauvais élèves du programme* », a fait observer la ministre.

Enfin, elle a mis en évidence la nécessité de rendre plus visible la politique de cohésion : « *Lors des consultations citoyennes sur l'Europe, j'ai pu constater un vrai intérêt de nos concitoyens pour l'Union européenne, mais également un sentiment de distance et de méconnaissance de son action. La communication sur les réalisations portées par ou grâce à l'Union européenne doit être sérieusement améliorée* ».

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

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

• Le Sénat n'a pas obtenu satisfaction sur sa résolution européenne relative aux **contrats de vente de biens**.

Ce sujet, qui relève de la stratégie pour un marché unique numérique, fait partie des propositions que la Commission a avancées à la suite de l'échec d'un droit commun européen de la vente en raison d'une forte opposition du Conseil. Ses nouvelles propositions se concentrent sur un nombre restreint de dispositions, considérées comme essentielles pour protéger les consommateurs dans leur acte d'achat. Elles établissent des critères de conformité, prévoient des recours lorsque celle-ci fait défaut et harmonisent le délai de garantie, le délai de renversement de la charge de la preuve du défaut, ainsi que le délai à partir duquel un consommateur est en droit de résilier librement son contrat.

Considérant que l'harmonisation minimale a entraîné d'importantes divergences entre les dispositions nationales transposant la directive 1999/44/CE sur certains aspects de la vente et les garanties de biens de consommation, préjudiciables pour les entreprises et les consommateurs qui subissent les entraves au commerce transfrontière, la Commission a proposé une directive d'harmonisation maximale destinée à abroger la directive de 1999.

Les négociations ont révélé une diversité d'approches des États membres sur le niveau d'harmonisation de certaines dispositions, en particulier celles relatives au délai de garantie légale de conformité (délai pendant lequel le consommateur peut mobiliser les recours prévus par le texte en cas de défaut de fourniture ou de conformité), au délai de renversement de la charge de la preuve (délai pendant lequel il incombe au fournisseur de prouver que le défaut n'existait pas à la vente) et à la hiérarchie des recours (mise en conformité, réduction du prix et résiliation).

Cette question du niveau d'harmonisation est restée jusqu'à la fin des négociations le point central des discussions : l'orientation générale du Conseil a été soumise à deux reprises au COREPER, en raison de l'opposition d'une minorité de blocage, dont faisait partie la France, en faveur d'une harmonisation minimale de certaines dispositions du texte, le délai du renversement de la charge de la preuve au premier chef, pour la France, prioritairement la hiérarchie des recours en cas de défaut de conformité, pour d'autres États membres.

Dès le début des négociations, la France a indiqué que seul le niveau d'harmonisation minimale permettait des évolutions rapides du cadre juridique applicable, inhérentes au droit de la consommation (mutations des

---

produits et des attentes) et autorisait le maintien ou l'adoption d'un niveau élevé de protection du consommateur, partie faible au contrat de vente.

La dernière version soumise au Conseil Justice et affaires intérieures du 7 décembre 2018 a été modifiée, non pas pour retenir un niveau d'harmonisation minimale du délai de renversement de la charge de la preuve, mais pour permettre aux États membres qui retenaient un délai de deux ans de le maintenir, comme c'est le cas de la France, et aux États membres qui souhaiteraient faire évoluer leur législation de l'introduire. Le délai sera donc fixé à un ou deux ans en fonction du choix des États membres.

Quant à la hiérarchie entre les différents recours offerts au consommateur en cas de défaut de conformité, les États membres, divisés entre une hiérarchie stricte et une possibilité de choix pour le consommateur, ont finalement retenu le principe d'une hiérarchie souple : le consommateur sera contraint de demander en premier lieu la mise en conformité du bien, et ce n'est qu'en cas d'échec qu'une réduction du prix ou la résiliation du contrat sera accessible. La disposition reste d'harmonisation maximale. La seule clause d'harmonisation minimale ayant été introduite concerne le délai de garantie légale de conformité, fixé à deux ans minimum.

Le texte négocié ne retient donc pas un niveau d'harmonisation maximale pour le délai de renversement de la charge de la preuve, ne permettant pas un alignement sur le délai de garantie dès lors que celui-ci, d'harmonisation minimale, dépasse deux ans.

• Sur le dossier, essentiel pour les intérêts français, de la **préservation de la politique agricole commune (PAC)**, les positions du Sénat ne sont pas entendues à Bruxelles.

La réforme de la PAC pour les années 2021 à 2027 comporte un règlement et trois propositions de règlements, ces dernières ayant été présentées par la Commission le 1<sup>er</sup> juin 2018 de manière à formaliser les orientations de sa communication du 29 novembre 2017 sur l'avenir de l'agriculture et de l'alimentation :

- le règlement (UE) n° 2017/2393 du 13 décembre 2017, dit « règlement Omnibus 2017 » : il vise à modifier les règles financières régissant la mise en œuvre du budget de l'Union européenne dans le domaine de l'agriculture, avec l'objectif affiché de simplifier la PAC sur quatre points importants : les paiements directs, le développement rural, l'organisation commune des marchés et le règlement horizontal ;

- la proposition de règlement établissant des règles relatives à l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la PAC et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) : elle vise aussi à définir les nouvelles modalités de mise en œuvre

des paiements directs aux agriculteurs, du soutien au développement rural et des programmes de soutien sectoriels ;

- la proposition de règlement relatif au financement, à la gestion et au suivi de la PAC, dit règlement « horizontal » dans le cadre des discussions sur la PAC après 2020 : ce texte vise à moderniser et simplifier les règles relatives au financement et au contrôle de la PAC après 2020 ;

- la proposition de règlement visant à établir un « règlement Omnibus » dans le cadre des discussions sur la PAC après 2020 : ce texte a notamment pour objectif de moderniser et de simplifier plusieurs dispositions des règlements encadrant l'organisation commune des marchés, les signes de qualité, les vins aromatisés et les aides à l'agriculture dans les outre-mer, dit programme POSEI.

Les principales évolutions proposées concernent :

- un nouveau mode de gouvernance : la Commission cherche à introduire plus de souplesse dans l'adaptation de la PAC aux besoins des États membres ; les États membres devront élaborer un plan stratégique couvrant l'ensemble de la période et qui devra être approuvé par la Commission ;

- une répartition des soutiens plus équitable : les paiements directs seront réduits au-delà de 60 000 euros et un plafond sera appliqué aux paiements supérieurs à 100 000 euros par exploitation, après prise en compte de la main-d'œuvre ; la convergence interne sera maintenue pour les États membres ne souhaitant pas retenir un paiement uniforme à l'échelle nationale (ou régionale) ; la convergence externe sera poursuivie ;

- une plus grande ambition environnementale et climatique : chaque État membre devra mettre en place un programme écologique, dit *eco-scheme*, financé sur le premier pilier ; au moins 30 % de la dotation destinée au développement rural seront consacrés à des mesures environnementales et en faveur du climat et 40 % du budget de la PAC devront contribuer aux objectifs climatiques ; les États membres auront également la possibilité de transférer 15 % du premier pilier vers le second pour couvrir des dépenses relatives aux mesures environnementales et en faveur du climat, sans cofinancement national ;

- le renforcement de la réserve de crise intégrant un fonctionnement pluriannuel déconnecté des aides directes.

Les négociations ont été menées par la Présidence autrichienne à un rythme soutenu et ont abouti à la présentation d'un rapport d'avancement lors du Conseil Agriculture du 17 décembre 2018. Les discussions se poursuivent sous Présidence roumaine en vue de trouver un accord sur les trois propositions de règlements. Néanmoins, il est peu probable à ce stade qu'un vote en séance plénière au Parlement européen intervienne avant les élections européennes de mai 2019.

---

Par ailleurs, la Commission a présenté, le 2 mai 2018, ses propositions en matière budgétaire pour la période 2021-2027. Parmi les 1 279 milliards d'euros qu'atteindrait le budget de l'Union européenne, 365 milliards d'euros, soit 28,5 % du budget total, seraient alloués à la PAC, dont 286 milliards d'euros pour le premier pilier et 79 milliards pour le second. Dans la proposition de la Commission, le montant des aides directes s'établirait pour la France à 50 milliards d'euros sur la période, contre 52 milliards pour la période actuelle, soit un recul de 3,9 % en valeur. Le montant des aides au développement rural s'établirait pour la France à 8,46 milliards d'euros sur 2021 à 2027, contre 9,99 milliards pour la période actuelle, soit une réduction de 15,3 % en valeur. À l'issue du Conseil européen des 13 et 14 décembre 2018, les chefs d'État et de gouvernement sont convenus d'un calendrier visant à obtenir un accord sur le cadre financier pluriannuel de l'Union à l'automne 2019. Au cours de son audition, la ministre a d'ailleurs réitéré cette position : « *Il ne sera pas possible ni souhaitable d'aboutir à un accord avant les élections européennes* », ajoutant : « *Nous avons décidé de nous donner du temps pour aboutir à un budget qui correspondra mieux à nos attentes* ».

Il convient de regretter que, sur de nombreux aspects, et bien que le Gouvernement partage plusieurs des positions sénatoriales sur la PAC, la résolution européenne du Sénat n'est pas suivie.

La position de la France, que Mme Nathalie Loiseau a résumée devant votre commission des affaires européennes, tient en six axes : une PAC forte, pour assurer la souveraineté alimentaire européenne ; une PAC qui accompagne la transformation des filières agricoles et alimentaires ; qui porte une ambition environnementale ; qui protège contre les risques ; qui assure le renouvellement des générations et la vitalité des zones rurales ; enfin, une PAC plus simple et plus compréhensible.

Sur les aspects budgétaires, les autorités françaises disent partager l'ensemble des préoccupations et recommandations émises par le Sénat. Ainsi, dans les négociations en cours, la France fait valoir que la baisse du budget de la PAC proposée par la Commission, dans un budget européen pourtant en hausse, n'est pas acceptable - « *la proposition faite par la Commission n'est pas acceptable et ne sera pas acceptée* » a réaffirmé Mme Nathalie Loiseau lors de son audition. Pour que la PAC demeure une politique européenne forte, la France demande que son budget soit maintenu en euros courants au niveau du budget d'une Europe à 27 sur la période en cours. Sur ce point, la ministre a rappelé que le Sénat souhaiterait un maintien en euros constants des financements de la PAC à vingt-sept, « *ce qui serait idéal* ». Elle a toutefois insisté sur le fait que la demande française d'un maintien en euros courants « *constitue déjà une hausse très importante du budget en dépenses par rapport à la proposition de la Commission* ». Le 31 mai 2018, à Madrid, plusieurs ministres de l'agriculture, dont le ministre français, ont signé un mémorandum demandant que le budget de la PAC soit maintenu

au niveau actuel. Ce mémorandum a été partagé au Conseil Agriculture du 18 juin 2018 et a recueilli le soutien de quatorze autres délégations, portant à 20 le nombre d'États membres soutenant ce texte. *A contrario*, le Danemark, les Pays-Bas et la Suède se satisfont de la baisse, voire demandent qu'elle soit accentuée. Par ailleurs, dans le cadre des négociations budgétaires sur le cadre financier pluriannuel, la France défend la reconnaissance de la valeur ajoutée européenne de la PAC et l'idée que celle-ci n'est en rien une « vieille politique », comme certains voudraient le faire accroire.

Au sujet du nouveau modèle de mise en œuvre de la PAC, les autorités françaises disent également partager les réserves du Sénat sur la simplification proposée par la Commission. Elles considèrent que, si ce nouveau modèle ne pose pas de problème de principe en soi en termes de risque de distorsions de concurrence – avis que ne partage pas le Sénat –, il ne doit pas se traduire par davantage de complexité, mais, au contraire, être le garant d'une approche commune indispensable au succès de la PAC. La plus grande subsidiarité accordée aux États membres au sein de la future PAC doit également être assortie de garanties sur sa bonne gestion dans l'ensemble de l'Union et sur la protection des intérêts financiers européens.

Pour ce qui concerne les règles de concurrence et les pratiques commerciales déloyales, les autorités françaises considèrent que la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et une alimentation saine et durable, issue des États Généraux de l'alimentation, a permis des avancées au niveau national. Elles disent partager l'ambition du Sénat de poursuivre les travaux engagés au niveau européen dans le cadre du « règlement Omnibus » de 2017 pour sécuriser les revenus des agriculteurs et rééquilibrer les relations commerciales grâce aux organisations de producteurs. La France a soutenu le projet de directive visant à définir et réglementer les pratiques commerciales déloyales à l'échelle européenne, notamment l'extension de son champ d'application. Ce texte a fait l'objet d'un accord entre les colégislateurs fin décembre 2018.

Sur les outils de gestion des crises et ceux de gestion des risques, les autorités françaises affirment, là aussi, partager l'idée selon laquelle les outils existants doivent être défendus et modernisés pour être plus réactifs. Au cours des négociations, elles demandent le renforcement et la généralisation des observatoires des marchés et l'instauration d'un seuil d'alerte qui conduirait la Commission à présenter des propositions. Par ailleurs, elles estiment que le recours systématique aux adjudications en cas d'intervention publique pour les secteurs pouvant actuellement en bénéficier permettrait d'éviter certains comportements d'anticipation qui amplifient la crise et rendent difficile la sortie de crise. Elles demandent aussi que soit mentionnée explicitement, dans les mesures de crise mobilisables, la possibilité de mettre en place une aide à la réduction volontaire des volumes.

Concernant la réserve de crise, les autorités françaises sont favorables à la création d'une réserve de crise spécifique au secteur agricole,



---

qui soit européenne, pluriannuelle et réactive, et dont le ré-abondement en cours de période se fait en priorité par les crédits reportés puis par les crédits non consommés et disponibles au titre du FEAGA et, en dernier recours, par d'autres sources de financement. Elles réclament que les outils de gestion des risques à l'échelle des agriculteurs (assurance, fonds de mutualisation, etc.) soient modernisés et soutenus financièrement pour faire face efficacement aux aléas et qu'ils prennent mieux en compte la fréquence de tels aléas. Elles demandent en particulier la sécurisation du cadre juridique permettant aux États membres de mettre en œuvre des dispositions fiscales visant à encourager la constitution d'une épargne de précaution face aux aléas.

Le Gouvernement partage également l'attachement du Sénat aux dispositifs de soutien à l'agriculture dans les territoires défavorisés ou dans les outre-mer. Il défend les indemnités compensatoires de handicap naturel (ICHN) qui constituent une aide essentielle au maintien de l'activité agricole sur les territoires les plus fragiles. Dès lors, pour être efficace, l'ICHN doit pouvoir être ciblée vers les exploitations les plus durables et les mieux adaptées à l'entretien de ces zones. Compte tenu de leur vocation environnementale, les autorités françaises considèrent que les dépenses afférant aux ICHN en faveur du maintien de l'élevage herbager extensif doivent être comptabilisées au titre des dépenses en faveur de l'environnement. Elles défendent également le maintien de dispositions spécifiques aux régions ultrapériphériques, à travers le POSEI, dont le budget doit impérativement être sauvegardé. Ces territoires sont soumis à des contraintes particulières et contribuent à la richesse et à la diversité de l'Union européenne, et leur spécificité doit être reconnue au titre de la PAC.

En matière d'environnement, les autorités françaises expriment une position favorable à l'architecture environnementale proposée par la Commission en trois niveaux : une conditionnalité englobant les règles actuelles du verdissement, socle commun des pratiques pour tous les agriculteurs européens, un *eco-scheme* obligatoire pour les États membres et facultatif pour les agriculteurs, permettant, comme le souligne le Sénat, de rémunérer sur le premier pilier des pratiques plus favorables à l'environnement, et des mesures agro-environnementales et climatiques sur le second pilier.

La recherche et l'innovation font également partie des sujets portés par la France dans les négociations. Au-delà des dispositifs au titre de la future PAC, les autorités françaises approuvent la proposition de la Commission de consacrer 10 milliards d'euros pour l'alimentation, l'agriculture, le développement rural et la bio-économie au titre du programme Horizon Europe 2021-2027.

Enfin, le Sénat avait pris un certain nombre de positions relatives au commerce international de manière à exprimer ses préoccupations dans ce domaine. Certes, les autorités françaises ont confirmé leur détermination à conclure des accords commerciaux permettant de favoriser les exportations

françaises, tout en garantissant des règles de concurrence équitables, notamment en protégeant nos indications géographiques et en promouvant nos normes sanitaires et phytosanitaires et nos standards environnementaux. Parallèlement, elles défendent auprès de la Commission le renforcement du suivi de la mise en œuvre des accords commerciaux en vigueur. Pour autant, il est regrettable que les questions relatives aux échanges agricoles internationaux ne soient pas directement traitées à l'occasion de la réforme de la PAC.

Au total, on le voit, les positions fortes exprimées par le Sénat dans sa résolution européenne, qui vont bien au-delà du maintien du budget de la future PAC, ne sont pas prises en compte de façon effective au cours des négociations. Il est vrai que c'est l'économie générale même du projet de la Commission qui est en cause.

• Enfin, la résolution européenne du Sénat sur **la demande de renégociation du règlement FEADER** n'a guère prospéré.

Il convient de rappeler que le règlement n° 1305/2013 définit les règles de la PAC pour la période 2014-2020 en ce qui concerne le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Son article 31 est relatif aux paiements en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifiques : il s'agit de l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN). Il prévoit que l'aide est accordée annuellement et par hectare de surface agricole pour indemniser les agriculteurs de tout ou partie des coûts supplémentaires et de la perte de revenu résultant des contraintes liées à la production agricole dans les zones concernées. Il prévoit également, pour les bénéficiaires établis dans des zones qui ne sont plus admissibles à la suite d'une nouvelle délimitation, des paiements dégressifs sur une période maximale de quatre ans. Quant à l'article 32 du règlement, il porte sur la désignation des zones soumises à des contraintes naturelles et à d'autres contraintes spécifiques dont il précise les critères de délimitation.

La résolution sénatoriale, au-delà de ses aspects techniques, revêt en réalité une dimension politique importante, plusieurs centaines de communes françaises risquant d'être déclassées, du simple fait de la remise en cause, par la Commission européenne, du travail de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) portant sur l'application des critères biophysiques au territoire français. Les agriculteurs installés sur le territoire de ces communes « déclassées » se trouveraient, en conséquence, privés de plusieurs milliers d'euros d'aides financières par an. Afin de prévenir ce risque, la résolution demandait la renégociation des articles 31 et 32 du règlement relatif au soutien au développement rural par le FEADER. Deux points étaient mis en avant : obtenir la modification des critères d'éligibilité des zones soumises à contraintes naturelles (ZSCN) en ajoutant des critères obligatoires aux huit critères biophysiques existants, en particulier celui de l'emploi, et, dans cette attente, prendre en compte, au titre des adaptations

régionales autorisées par l'article 32 du règlement, le critère de continuité territoriale pour la définition du périmètre des zones soumises à contraintes spécifiques (ZSCS), intégrant de ce fait les communes enclavées dans le zonage à contraintes spécifiques qui, jusqu'ici, se trouvent exclues de la cartographie des zones défavorisées simples. Aussi la résolution défendait-elle l'idée d'une réforme ambitieuse de l'ICHN.

Or, ces demandes n'ont pas été satisfaites. Certes, en décembre dernier, lors du Conseil Agriculture, la Commission a présenté un projet de règlement modifiant le règlement n° 1305/2013, de manière à tenir compte de la prolongation à 2019 du délai prévu pour la nouvelle délimitation des ZSCN autres que les zones de montagne par le règlement n° 2017/2393. À cette fin, il prévoit notamment des dispositions pour mieux accompagner les agriculteurs sortant du nouveau zonage pour l'ICHN grâce à la possibilité de leur verser une aide dégressive sur la base des paiements reçus entre 2014 et 2020, au lieu de la période 2007 à 2013, et à la possibilité de remonter les taux de dégressivité de l'aide à 40 % en seconde année. Afin de pouvoir entrer en vigueur à temps pour la campagne d'aides au titre de la PAC 2019, ce règlement modificatif devrait faire l'objet d'une procédure d'adoption accélérée entre le Conseil et le Parlement européen.

Dans le cadre des négociations relatives à la réforme de la PAC pour la période 2021-2027, les propositions de la Commission reconduisent l'aide visée à l'article 31 selon le zonage établi à l'article 32. Ainsi, sous réserve des négociations à venir, le dispositif devrait rester identique lors de la future programmation de la PAC en ce qui concerne tant les modalités d'octroi de l'aide que l'établissement du zonage, reprenant ainsi le nouveau zonage défini pour la France en 2018.

Mais, au final, le nouveau zonage français fera apparaître 14 210 communes classées, contre 10 429 dans l'ancien zonage. 5 074 communes seront nouvellement classées pour près de 8 000 bénéficiaires potentiels supplémentaires. Cependant, 1 293 communes sortiront du zonage, ce qui n'était pas du tout l'objectif recherché par la résolution du Sénat. Tout au plus, les agriculteurs privés de cette aide à partir de 2021 bénéficieront-ils d'une mesure d'accompagnement plus généreuse qu'initialement envisagée, en percevant, en 2019 et 2020, respectivement 80 % et 40 % de l'ICHN.



---

### III. UN DIALOGUE POLITIQUE AVEC LA COMMISSION EUROPÉENNE QUI S'AMÉLIORE RÉGULIÈREMENT

Le dialogue politique est complémentaire des résolutions de l'article 88-4 de la Constitution qui s'adressent au Gouvernement qui 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 **déla**i 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 des affaires européennes, 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 13 avis politiques** adoptés par la commission des affaires européennes entre le 1<sup>er</sup> octobre 2017 et le 30 septembre 2018, **tous ont reçu une réponse** de la Commission européenne. Votre commission se félicite de cette situation qui, comme l'année dernière, illustre le dialogue nourri et régulier qu'elle a instauré avec Bruxelles.

Si la **qualité des réponses** apportées par la Commission dans le cadre du dialogue politique **reste inégale et perfectible**, il convient toutefois de **relever une amélioration d'ensemble** par rapport aux années précédentes : elle a visiblement cherché à répondre de façon plus complète aux observations sénatoriales.

• **Dans la majorité des cas, les réponses de la Commission veillent, au moins partiellement, à prendre en compte les différents aspects abordés dans l'avis politique de votre commission des affaires européennes.**

La Commission a apporté une réponse détaillée à l'avis politique relatif au **filtrage des investissements directs étrangers (IDE) dans l'Union européenne**. Expliquant que sa proposition s'inscrit dans « *un nouveau cadre juridique permettant à l'Europe de protéger ses actifs essentiels contre les investissements qui porteraient atteinte aux intérêts légitimes de l'Union ou de ses États membres* », elle assure, confortant en cela la position sénatoriale, vouloir « *maintenir un environnement ouvert et propice aux investissements étrangers, qui sont essentiels pour le développement économique et social de l'Union européenne* ».

Rejoignant également la position exprimée dans l'avis politique, la Commission « *n'en reconnaît pas moins que l'acquisition d'entreprises européennes dotées de technologies d'importance stratégique par des investisseurs étrangers, en particulier des entreprises publiques, suscite de plus en plus de préoccupations* ». C'est pourquoi elle estime que « *nous devons protéger les actifs européens essentiels contre les investissements qui porteraient atteinte aux intérêts essentiels de l'Union ou de ses États membres* ». En effet, « *il n'est nullement exclu que certains investisseurs de pays tiers recourent aux IDE pour atteindre les objectifs de politique industrielle ou les objectifs politiques de ces derniers* ».

Après avoir présenté le contexte et l'esprit de sa proposition, la Commission apporte des réponses à différents points mis en évidence par votre commission des affaires européennes dans son avis politique. Ces précisions confirment une large convergence de vues.

Ainsi la Commission estime-t-elle que « *le cadre de l'Union européenne pour le filtrage des IDE [...] doit se limiter à permettre l'adoption de mesures dans des cas exceptionnels où les IDE sont susceptibles de nuire aux intérêts en matière de sécurité ou d'ordre public* », les préoccupations de nature économique devant être abordées dans un cadre autre que celui du règlement proposé. Sur les exigences procédurales que doivent respecter les mécanismes de filtrage nationaux, la Commission « *partage le point de vue selon lequel la décision sur l'instauration ou le maintien d'un mécanisme de filtrage, ainsi que la mise en œuvre de ces mécanismes doivent rester du ressort de chaque État membre* ». Sa réponse détaille le cadre procédural et les facteurs à prendre en compte lors du filtrage des IDE pour des motifs de sécurité ou d'ordre public.

La réponse de la Commission développe également les aspects relatifs au manque de coopération européenne et aux limites actuellement imposées aux informations sur les investissements dans l'Union. Elle évoque le travail du groupe d'experts sur le filtrage des IDE qu'elle a mis en place fin novembre 2017, « *qui servira de forum permanent de concertation avec les États membres sur toutes les questions liées à l'entrée d'IDE* » : les États membres seront censés utiliser ce forum pour fournir des informations sur l'application de leurs mécanismes de filtrage s'ils en maintiennent un et devront présenter chaque année un rapport sur les IDE. De même, la Commission précise qu'« *il pourra également leur être demandé de communiquer des informations sur les opérations d'IDE individuelles lorsqu'un autre État membre estime dûment que l'investissement concerné est susceptible de porter atteinte à sa sécurité ou à l'ordre public, ou si la Commission considère que l'IDE est susceptible de porter atteinte à des projets ou programmes présentant un intérêt pour l'Union pour des motifs de sécurité ou d'ordre public* ». La Commission annonce également la publication fin 2018 d'une analyse des IDE dans les secteurs ou actifs stratégiques pouvant susciter des préoccupations en matière de sécurité, d'ordre public et/ou de contrôle des actifs essentiels, « *en particulier lorsque l'investisseur est la propriété ou sous le contrôle d'un pays tiers ou bénéficie d'importantes subventions de l'État* ». Elle dit également partager le point de vue du Sénat sur le traitement confidentiel des

---

informations nationales communiquées dans le cadre du mécanisme de coopération.

À l'avis politique relatif aux **directives de négociation en vue d'accords de libre-échange avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande**, la Commission apporte des précisions utiles et relativement complètes. Elle rappelle d'abord que ces accords « *devraient offrir de réelles possibilités économiques aux entreprises européennes, notamment aux PME, et ainsi contribuer à stimuler la croissance économique et à créer des emplois* », cet aspect étant « *particulièrement important dans le cas de la France, où un nombre élevé d'emplois reposent sur les exportations de l'Union européenne* ».

Sa réponse comporte une annexe organisée autour de neuf thèmes : agriculture et commerce, mesures sanitaires et phytosanitaires, applicabilité des garanties, indications géographiques, marchés publics, commerce et développement durable, transparence, participation de la société civile et autres points soulevés.

Sur l'agriculture, la Commission se dit parfaitement consciente du fait qu' « *une libéralisation complète des échanges pourrait avoir une incidence négative sur certains secteurs de l'économie* », d'autant plus que l'Australie et la Nouvelle-Zélande sont d'importants exportateurs de produits agricoles. Elle indique donc que « *le projet de directives de négociation confirme que les produits agricoles sensibles doivent faire l'objet d'un traitement spécifique dans les futurs accords de libre-échange* », tels que les contingents tarifaires et les périodes d'échelonnement plus longues, comme demandé dans l'avis politique. Elle affirme clairement qu'elle « *ne prévoit pas de libéralisation complète des échanges dans l'ensemble des secteurs agricoles* » et mentionne aussi les intérêts agricoles offensifs, plus particulièrement dans les échanges avec l'Australie.

Les produits importés devront être conformes aux normes applicables de la partie importatrice, ce qui devrait éviter une érosion des normes sanitaires et phytosanitaires européennes. Les mesures dans ce secteur « *devraient être fondées sur des données scientifiques* » et ne pas donner lieu, dès lors, à négociation. Les discussions entamées par la Commission avec l'Australie en matière commerciale sont fructueuses, et les avancées réelles.

La Commission note que les directives de négociation confirment l'applicabilité de garanties, « *telles que prévues dans les accords de l'OMC sur les sauvegardes et sur l'agriculture* ». Est également prévue « *la possibilité d'introduire des clauses de sauvegarde bilatérales en vue d'éliminer, en totalité ou en partie, les préférences, si une augmentation des importations d'un produit cause ou menace de causer un préjudice grave à l'industrie nationale* ».

Sur les indications géographiques, la Commission abonde dans le sens de votre commission des affaires européennes : « *Les futurs accords avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande devraient prévoir une protection directe élevée allant au-delà de l'accord sur les aspects commerciaux des droits de propriété* ».

---

*intellectuelle, la reconnaissance effective de la liste des indications géographiques, une meilleure application des règles et des dispositions relatives à l'ajout de nouvelles indications géographiques ».*

L'avis politique trouve également satisfaction en matière de marchés publics, puisque la Commission précise avoir donné pour directives de couvrir les marchés passés à tous les niveaux de gouvernement, à la fois central et territorial, d'améliorer la transparence des procédures et de prendre des engagements relatifs à l'ouverture réciproque des marchés.

Sur le commerce et le développement durable, la Commission indique que ses directives de négociation « *soulignent l'importance que revêt le respect des normes et des principes fondamentaux en vigueur au niveau international, en matière de travail et d'environnement* », et mentionne plus particulièrement les conventions 138 et 87 de l'OIT et l'accord de Paris sur le climat, ce qui satisfait les attentes exprimées dans l'avis politique. Par ailleurs, ces accords de libre-échange prévoient un mécanisme de règlement des différends.

En matière de transparence, à laquelle votre commission des affaires européennes est très attachée, la Commission rappelle les dispositions qu'elle a prises pour l'accroître à toutes les étapes des négociations commerciales, à commencer par la publication du projet de directives de négociation, mais aussi de rapports sur les progrès accomplis et de diverses études et évaluations. Cet aspect concerne aussi la coopération avec la société civile, qui prendra notamment la forme de réunions d'information.

Enfin, la Commission apporte des précisions sur divers autres points soulevés dans l'avis politique : l'incidence sur les accords de libre-échange de l'Union européenne de l'avis 2/15 de la CJUE est en cours d'examen par la Commission, celle-ci conduit des évaluations *ex post* sur les accords en vigueur, avec des résultats par secteur, et un rapport annuel sur la mise en œuvre des accords de libre-échange est publié. Enfin, pour le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, qui apporte un soutien aux travailleurs licenciés et aux travailleurs indépendants en cessation d'activité en raison de modifications majeures de la structure du commerce international résultant de la mondialisation ou en raison de la persistance de la crise financière et économique mondiale, la Commission précise qu'il est « *très difficile d'isoler l'incidence d'un accord commercial sur la structure du commerce mondial d'autres facteurs liés au processus de mondialisation* ». Toutefois, elle rappelle qu'elle a proposé une modification législative de ce Fonds de manière à accroître l'éligibilité à son cofinancement, y compris en cas de restructurations imprévues de grande ampleur résultant notamment de modifications de la structure du commerce international et de différends commerciaux.

La longue réponse à l'avis politique portant sur le **programme de travail de la Commission pour 2018** prend la forme d'une annexe comportant les différentes rubriques mises en évidence dans l'avis politique.



---

Il convient toutefois de regretter que, sur plusieurs sujets, cette réponse reste incomplète, comme si elle visait davantage à présenter ou rappeler les différentes initiatives en cours ou à venir plutôt qu'à apporter des éléments précis à des questions posées qui concernent d'éventuelles divergences d'appréciation.

Sur l'approfondissement du marché intérieur, l'avis politique avait particulièrement évoqué le marché unique numérique. La Commission relève ses différentes initiatives en la matière, par exemple sur la désinformation en ligne, l'analyse du marché, la réutilisation des informations du secteur public ou encore l'intelligence artificielle. Dans le domaine de l'économie circulaire, la Commission annonce qu'elle présentera une analyse d'impact pour chacune de ses initiatives susceptible d'avoir des incidences significatives sur le plan environnemental ou social, avec une prise en compte de l'impact administratif et financier et des enjeux de la transposition future. Elle fait part également de son texte sur la chaîne d'approvisionnement alimentaire de l'Union européenne, à la suite de ses travaux sur l'information des consommateurs (étiquetage nutritionnel). Enfin, elle fait le point sur différents dossiers tels que l'énergie, l'équité dans le marché unique, avec la proposition de créer une Autorité européenne du travail, ou encore le nouveau cadre financier pluriannuel 2021-2027. En revanche, la Commission ne dit rien sur les questions fiscales ou les distorsions fiscales en matière numérique ni sur la nécessaire réorientation de la politique européenne de la concurrence.

Pour ce qui concerne l'Union économique et monétaire (UEM), la Commission détaille sa proposition de créer un Fonds monétaire européen s'appuyant sur le Mécanisme européen de stabilité existant, dont il prendrait la succession. En revanche, elle n'a pas proposé que ce Fonds soit doté d'une licence bancaire, comme le demande l'avis politique, pour lui permettre de se refinancer auprès de la Banque centrale européenne. Elle considère également urgente la finalisation de l'Union bancaire et rappelle sa communication en ce sens. Elle commente la proposition de votre commission des affaires européennes d'instituer un ministre européen de l'économie et des finances et indique que « *la mise en place de cette fonction pourrait s'effectuer par étapes. La fonction de ministre en tant que vice-président de la Commission pourrait être attribuée dans le cadre de la désignation de la prochaine Commission, à compter de novembre 2019. L'Eurogroupe pourrait convenir de manière informelle d'élire le ministre à sa présidence pour deux mandats consécutifs, alignant ainsi son mandat sur celui de la Commission* ». Enfin, elle renvoie aux modalités de coopération entre le Parlement européen et les parlements nationaux la modernisation de la conférence dite « de l'article 13 ».

Sur la place de l'Union européenne dans le monde, la Commission présente plusieurs de ses initiatives telles que l'interopérabilité des systèmes d'information européens, le renforcement des moyens d'Europol affectés au déchiffrement de renseignements obtenus légalement dans le cadre

d'enquêtes pénales ou encore sa proposition relative aux preuves électroniques en matière pénale. Elle mentionne également la réforme du régime d'asile européen commun, dont on sait qu'elle bute sur celle du règlement de Dublin. Elle explique sa démarche en vue de nouveaux partenariats commerciaux, qui cherchent à concilier ouverture des marchés et défense des intérêts essentiels de l'Union (instruments de défense commerciale et mise en place d'un cadre destiné au filtrage des IDE). Elle indique avoir décidé de publier ses recommandations relatives à des directives de négociation en vue d'accords commerciaux et de créer un groupe consultatif sur les négociations commerciales de l'Union, composé de représentants de la société civile.

Sur l'avenir des institutions de l'Union européenne, la Commission rappelle sa communication exposant les avantages potentiels de l'élection de la même personne à la présidence du Conseil européen et à celle de la Commission européenne, alors que votre commission des affaires européennes avait exprimé des réserves sur ce point, tout en relevant que les chefs d'État et de gouvernement avaient manifesté peu d'intérêt « *immédiat* » pour cette perspective. De même, elle évoque ses réflexions sur la création d'une circonscription transnationale lors de l'élection du Parlement européen, sujet sur lequel l'avis politique avait exprimé des doutes en raison, notamment, de sa contrariété aux traités. Elle se félicite de contributions apportées par les parlements nationaux dans le cadre du dialogue politique, mais se prononce pour des « *solutions pragmatiques* » ne nécessitant pas de révision des traités pour le « droit d'initiative », que le Sénat a appelé de ses vœux à plusieurs reprises, et estime que les précédents relatifs à la réduction du gaspillage alimentaire et à la responsabilité sociétale des entreprises « *montrent que les parlements nationaux peuvent déjà jouer un rôle constructif dans le cadre des traités existants, sans que de nouveaux mécanismes institutionnels ne doivent être instaurés* ». Par ailleurs, la Commission remercie le Sénat pour « *sa participation active aux travaux qu'elle a engagés sur la subsidiarité* », avec la *task force ad hoc*<sup>1</sup>. Elle souligne que le contrôle de subsidiarité exercé par les parlements nationaux ne porte que sur les seuls actes législatifs, en application des traités, mais rappelle qu'à des fins de transparence, elle a créé en décembre 2017 un registre des actes délégués complétant le registre des actes d'exécution existant, alors que l'avis politique appelait à étendre ce contrôle aux actes délégués et d'exécution. On le voit, sur les aspects institutionnels, votre commission des affaires européennes et la Commission ont plusieurs divergences.

Enfin, pour ce qui concerne les Balkans occidentaux, la Commission rappelle que le Président Juncker avait réaffirmé l'avenir européen des pays de cette région et mentionne sa communication de février 2018 qui insiste sur « *des perspectives d'adhésion crédibles* », alors que votre commission des affaires européennes s'était prononcée en faveur de la prolongation de la

---

<sup>1</sup> Cf. le IV *infra* sur le contrôle du principe de subsidiarité.

---

pause dans l'élargissement annoncée en novembre 2014. Toutefois, toutes deux se retrouvent en faveur du développement et de la stabilité des Balkans occidentaux.

À l'avis politique portant sur **la réforme de l'initiative citoyenne européenne (ICE)**, la Commission a apporté une réponse complète, bien que traduisant des divergences de fond avec votre commission des affaires européennes sur certains aspects.

La Commission rappelle que le renforcement de la légitimité démocratique dans l'Union européenne grâce à une participation accrue des citoyens compte parmi ses priorités politiques. Aussi sa proposition vise-t-elle à rendre l'ICE « *plus accessible, moins lourde et plus facile à utiliser* ». Votre commission des affaires européennes partage naturellement ces objectifs, d'autant plus que, comme le rappelait son avis politique, aucune ICE n'a débouché, à la date d'adoption de cet avis, sur une initiative législative de la Commission.

Cette dernière dresse un rapide bilan de l'ICE. Elle rappelle que des améliorations ont déjà été apportées à ce dispositif, par exemple l'enregistrement partiel des initiatives, ce qui a permis de réduire sensiblement le taux d'ICE jugées irrecevables. Pour ce qui concerne les quatre ICE ayant atteint le seuil de signatures, la Commission indique que, dans un cas, *One of us*, sur l'interdiction du financement des activités impliquant la destruction d'embryons humains, elle a considéré que « *le cadre juridique était suffisant et qu'aucune action supplémentaire n'était nécessaire* ». Pour les trois autres, *Right2Water*, *Stop Vivisection* et *Ban glyphosate and toxic pesticides*, elle s'est engagée à prendre des mesures et cite une révision de la directive sur l'eau potable, proposée en février 2018, « *ce qui démontre que l'ICE peut avoir un réel impact sur l'élaboration des politiques et la législation de l'Union* ».

La Commission présente ensuite les améliorations proposées pour le suivi des ICE ayant atteint le seuil de signataires : extension de trois à cinq mois de la phase d'examen avant la réponse de la Commission pour donner plus de temps au débat, représentation équilibrée de toutes les parties prenantes, amélioration du contenu de la réponse de la Commission sous la forme d'une communication. La proposition vise également à faciliter la procédure d'enregistrement et à renforcer l'information et le soutien aux citoyens et aux organisateurs, grâce en particulier à une plateforme collaborative en ligne.

Sur la question de l'abaissement à 16 ans de l'âge minimum requis pour soutenir une ICE, que l'avis politique considérait comme « *une violation des traités* », la Commission apporte une réponse guère satisfaisante. Elle indique que sa proposition « *ne concerne que l'instrument de l'ICE* », consacré à l'article 11-4 du TUE, qu'elle est fondée sur l'article 24 du TFUE, mais qu'elle « *ne vise aucune modification des règles relatives à la citoyenneté de l'Union ni des conditions de participation aux élections au Parlement européen en vertu des*

*traités* ». C'est pourquoi, selon elle, sa proposition « *est pleinement compatible avec les traités* ». Ce faisant, la Commission ne répond pas directement aux objections de votre commission des affaires européennes qui mettait en avant le défaut d'articulation entre citoyenneté nationale et citoyenneté européenne, prévue par les traités, alors que, par exemple en France, seuls les citoyens de 18 ans et plus peuvent voter aux élections européennes. Du reste, la Commission fait aussi observer que cet abaissement de l'âge minimum requis « *intéresse plus de 10 millions de jeunes Européens* ». Il est donc à craindre que cet argument, destiné à promouvoir un dispositif qui n'a pas démontré son efficacité jusqu'à présent, l'ait emporté sur l'argument juridique...

La Commission apporte également des précisions sur l'implication des États membres dans la facilitation du recours à l'ICE, grâce à des points de contact nationaux délivrant informations et soutien et devant être complémentaires de l'action européenne.

L'avis politique évoquait aussi le renforcement de la légitimité démocratique du Parlement européen et invitait à la révision de sa composition. Sur ce point, la Commission rappelle que la composition du Parlement européen, dont la réduction du nombre de députés résultant du Brexit, actée en juin dernier (la France disposera de 79 sièges au lieu de 74), relève d'une décision du Conseil européen. Elle mentionne également la poursuite qu'elle juge opportune de l'expérience des « têtes de liste » (*Spitzenkandidaten*) pour les élections européennes.

Enfin, et alors que l'avis politique réitérait la position traditionnelle de votre commission des affaires européennes en faveur de l'instauration d'un « carton vert », la Commission réaffirme son point de vue, lui aussi traditionnel sur ce sujet : « *Il est préférable de privilégier les solutions pragmatiques qui ne nécessitent pas de révision des traités* ». Aucune avancée n'est donc perceptible sur cette question pourtant fondamentale du renforcement de l'association des parlements nationaux au processus législatif européen.

La Commission a apporté une réponse exhaustive et argumentée à l'avis politique relatif à **la convergence sociale dans l'Union européenne**. Elle a en effet longuement répondu, en donnant des précisions techniques dans une annexe à sa lettre, à plusieurs des objections de votre commission des affaires européennes, même s'il convient de constater que de nombreuses divergences demeurent.

La Commission indique d'abord avoir répondu au souhait exprimé dans l'avis politique de voir le socle européen des droits sociaux, qui n'a pas de valeur juridique, faire l'objet de mesures de suivi et cite, parmi ces dernières, plusieurs de ses propositions en matière d'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, de conditions de travail transparentes et prévisibles, d'impulsion pour des réformes nationales et de soutien

---

technique. Elle mentionne également sa contribution à la réflexion au niveau européen sur les nouveaux défis du monde du travail, en particulier l'avenir du travail.

La Commission « soutient la mise en place d'un salaire minimum dans tous les pays européens et reconnaît son rôle dans la lutte contre la pauvreté », mais rappelle que ce sont les États membres et les partenaires sociaux qui sont compétents pour mettre en place un tel salaire minimum, ainsi que pour déterminer son niveau et son évolution. En réponse à la demande de votre commission des affaires européennes d'instituer un mécanisme financier d'incitation à la convergence sociale, la Commission met en avant ses propositions relatives aux fonds européens structurels et d'investissement pour le futur cadre financier pluriannuel 2021-2027, qui « assureront un lien plus direct qu'à présent entre ces investissements et les objectifs sociaux au niveau national et européen ». Elle cite également sa proposition visant à réformer le champ d'intervention du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation qui « répondra à toute situation de restructuration majeure imprévue, le rendant plus adaptable aux défis économiques actuels et futurs ».

Sur la question de l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, la Commission justifie ses choix par les conséquences économiques et financières de la situation actuelle : « Les pertes économiques dues à l'écart entre l'emploi des hommes et des femmes ont été estimées à 370 milliards d'euros par an pour l'Union européenne, dont 45 milliards pour la France, ce qui représente 2,2 % de son PIB ». Sa proposition de révision des règlements de coordination de la sécurité sociale vise à faciliter la libre circulation des travailleurs et à protéger leurs droits, tout en renforçant les instruments dont disposent les autorités nationales pour combattre les risques éventuels d'abus ou de fraude.

Dans son annexe technique, la Commission précise les raisons qui l'ont poussée à proposer la fixation à six mois au niveau européen de la durée maximale de la période d'essai, sur laquelle votre commission des affaires européennes s'était interrogée. Elle indique ainsi que de nombreux États membres établissent la durée maximale des périodes d'essai entre trois et six mois et fait observer que cette durée présente, selon elle, un « caractère raisonnable ». Il s'agit, pour la Commission, d'établir « une règle minimale [...] qui n'empêcherait nullement un État membre de considérer dans son droit national que, pour efficacement protéger les travailleurs, une période d'essai devrait être inférieure à six mois ». Son raisonnement est identique pour la protection judiciaire à accorder aux travailleurs, le respect des normes en matière de conditions de travail devant être plus strictement assuré : des objectifs généraux et des normes minimales devront être fixés, « tout en laissant la liberté aux États membres de l'Union quant aux moyens de les atteindre dans leur droit national, et cela sans préjudice de l'édition de règles plus protectrices ». Alors que votre commission des affaires européennes s'était montrée très réservée sur la possibilité d'utiliser le congé parental jusqu'à ce que l'enfant atteigne

12 ans, la Commission explique qu'il s'agit « de permettre aux parents de rester avec leurs enfants avant qu'ils ne deviennent plus autonomes et matures. Cela donne plus de flexibilité aux parents lorsqu'ils décident d'utiliser le congé ».

Sur un autre point important, à savoir la communication interprétative sur la directive 2003/88/CE relative au temps de travail, la Commission rappelle que ce texte s'applique à tous les secteurs d'activités, privés ou publics : selon la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, « la directive s'applique ainsi au secteur public y compris aux activités des forces de sécurité et d'urgence telles que les forces armées ou la police dès lors que leurs missions sont effectuées dans des conditions habituelles. L'exclusion du champ d'application de la directive à laquelle il est fait référence [dans l'avis politique] a en effet été précisée par la Cour comme se justifiant uniquement dans des circonstances d'une gravité et d'une ampleur exceptionnelles, y compris la survenance d'attentats ». Dès lors, la Commission indique que, contrairement à ce que demandait votre commission des affaires européennes, « cette exception au champ d'application ne permet pas d'exclure les travailleurs des forces de sécurité du fait de la menace terroriste ». Elle rappelle toutefois que la directive de 2003 « permet d'appliquer une série de dérogations pour ce qui concerne l'exercice des activités habituelles des forces de l'ordre, afin de répondre aux impératifs particuliers de leur mission de sécurité publique. Cela peut notamment se traduire par une mise en œuvre plus souple des obligations de repos journalier ou hebdomadaire ».

Enfin, en matière de coordination de la sécurité sociale, la Commission indique avoir proposé que, « pour les travailleurs frontaliers, l'État membre qui serait chargé du paiement des prestations de chômage serait celui où ils ont travaillé pendant les 12 derniers mois. Cette modification reflète le principe selon lequel l'État membre qui a perçu les cotisations devrait verser les prestations. L'objectif est aussi d'établir un lien plus étroit entre les demandeurs d'emploi et le marché du travail auprès duquel ils ont les meilleures chances de trouver un emploi ».

L'avis politique relatif aux normes européennes en matière de **détachement des travailleurs** a reçu une réponse détaillée de la Commission, bien que plusieurs aspects n'aient pas été traités. Celle-ci fait d'abord observer que ses propositions ont pour but de mieux protéger les citoyens européens, « dans la lignée du socle européen des droits sociaux, et de renforcer l'équité du marché intérieur, permettant ainsi une concurrence loyale et bénéfique pour les citoyens et les entreprises européennes ». Elle donne ensuite diverses précisions techniques en annexe à sa lettre, qui comporte, comme l'avis politique, quatre rubriques : révision de la directive 96/71/CE relative au détachement des travailleurs, Autorité européenne du travail, révision des règlements de coordination de sécurité sociale et régime du détachement dans le transport routier international.

---

La Commission indique que la nouvelle directive ne limite pas la durée du détachement des travailleurs et détermine une période, soit douze mois prolongeables à dix-huit mois, à partir de laquelle des conditions renforcées s'appliquent aux travailleurs détachés concernés, qui maintiennent cependant le statut de travailleurs détachés. Elle considère par ailleurs qu'« *instaurer des règles de concurrence plus saines impose de veiller à ce que les règles en matière de détachement respectent l'égalité de traitement entre les entreprises nationales et transfrontalières* ». C'est pourquoi elle se dit opposée à l'application uniforme de conventions collectives qui ne sont pas imposables à toutes les entreprises nationales d'un même secteur ou d'une même profession, comme les accords d'entreprises, et de règles du pays d'accueil sur les remboursements de frais occasionnés par le détachement. Elle ne partage donc pas le point de vue de votre commission des affaires européennes. Il convient de regretter que la Commission n'ait pas répondu à la question de l'absence de dispositions nouvelles encadrant les chaînes de sous-traitance.

Sur la création et le rôle de la future Autorité européenne du travail, la Commission rappelle que cette nouvelle institution vise à « *améliorer la coopération entre les autorités nationales et [à] fournir des informations et des services complets et facilement accessibles dans le domaine de la mobilité du travail* ». Si une nouvelle base de données ne sera pas créée, la numérisation des procédures, en revanche, sera renforcée : l'Autorité devra notamment promouvoir l'utilisation du système d'échange électronique d'informations sur la sécurité sociale (EESSI), en cours de développement, et du système d'information sur le marché intérieur (IMI). De même, un registre d'entreprises ayant des activités transfrontalières ne sera pas créé, comme le demandait l'avis politique, mais l'Autorité intégrera la plateforme européenne de lutte contre le travail non déclaré et « *poursuivra des activités visant le combat des « entreprises boîtes aux lettres » et d'autres cas de fraude* ». Elle centrera ses activités sur la bonne application de la législation existante dans le domaine de la mobilité du travail, « *dans le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité* ». En revanche, la Commission ne répond pas à plusieurs points mentionnés dans l'avis politique tels que la publication d'une liste noire des entreprises condamnées pour fraude au détachement, consultable par les autorités de contrôle, le fait pour une entreprise de devoir effectuer au moins la moitié de son chiffre d'affaires annuel au sein de son pays d'établissement ou encore l'inscription dans le droit européen du principe selon lequel une société européenne ne peut être autorisée à localiser ou à transférer son siège social dans un État membre où elle n'a aucune véritable activité économique.

Sur la révision des règlements de coordination de sécurité sociale, la Commission apporte des informations utiles sur la sécurité du document portable A1 attestant la législation en matière de sécurité sociale applicable au travailleur détaché, en particulier sur sa procédure de délivrance, de contestation et de retrait, par voie d'actes d'exécution, ce que contestait votre

commission des affaires européennes. Elle précise également le rôle de la commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale, en particulier en matière de coopération entre les autorités compétentes et de lutte contre le risque de falsification. Elle indique qu'elle effectue une analyse approfondie préalable à la meilleure façon de mettre en place un numéro de sécurité sociale européen. Elle précise également ne pas vouloir modifier les règles actuelles selon lesquelles le certificat A1 est contraignant pour l'institution de l'État membre qui reçoit le document, ni celles qui concernent l'affiliation préalable au régime de sécurité sociale dans l'État de l'institution délivrant le document. La durée de la période de sécurité sociale pertinente pour le certificat A1, soit 24 mois, introduite en 2010, « *notamment afin d'éviter une fragmentation des affiliations aux différents systèmes de sécurité sociale pour les personnes concernées* », n'est pas non plus modifiée. La Commission indique qu'il n'est pas nécessaire de modifier le système actuel concernant le lieu où les travailleurs détachés versent les cotisations sociales, qui « *repose sur le principe fondamental selon lequel les cotisations de sécurité sociale sont versées dans l'État membre auprès duquel le travailleur détaché est affilié à la sécurité sociale* ». Enfin, elle précise les dispositions qui renforceront le statut de travailleur pluriactif pour dissuader les pratiques abusives.

Pour ce qui concerne le régime du détachement dans le transport routier international, la Commission rappelle ses propositions destinées à renforcer les contrôles telles qu'une formule commune pour calculer le niveau de risque des opérateurs de transport, l'extension du registre européen des entreprises de transport routier pour inclure des violations des règles en matière de détachement et un meilleur usage des données du tachygraphe. Elle se dit « *convaincue que les règles doivent tenir compte de la nature hautement mobile du transport routier international* » et souligne que « *l'application d'exigences administratives et mesures de contrôle différentes selon les pays est complexe et induit des charges administratives excessives pour les opérateurs transfrontaliers* ». C'est pourquoi, à des fins d'équilibre, elle a proposé des mesures administratives et de contrôle harmonisées. Malheureusement, la Commission a laissé sans réponse de trop nombreux aspects de l'avis politique tels que le projet d'encadrement de l'activité des véhicules utilitaires légers, les conséquences de ses propositions pour les petites entreprises ne travaillant que sur les marchés nationaux, la dérégulation du cabotage, les limites de la révision de la définition du temps de repos ou encore le transport combiné.

Votre commission des affaires européennes et la Commission ont une position identique sur **le règlement relatif aux produits cosmétiques** ayant fait l'objet d'un avis politique.

Cet avis mettait en évidence la nécessité « *de pouvoir prendre rapidement des mesures interdisant ou limitant l'emploi de substances dans les produits cosmétiques dont il apparaît que l'utilisation entraîne un risque potentiel* ».



---

*pour la santé humaine* ». La Commission, cherchant à modifier les annexes du règlement (CE) n° 1223/2009 relatif aux produits cosmétiques, qui fixent la liste des produits interdits, des substances autorisées et de leurs conditions d'emploi, propose de remplacer le recours à la procédure de réglementation avec contrôle par des actes délégués. L'avis politique approuvait cette démarche propice à des évolutions plus rapides et donc plus favorables à la protection de la santé des consommateurs, d'autant plus que la procédure prévue comporte les garanties requises (analyses préalables conduites par des scientifiques indépendants, avis contraignant du comité scientifique européen pour la sécurité des consommateurs, association du Conseil et du Parlement européen à la procédure d'élaboration des actes délégués avec droit d'opposition, etc.). L'avis politique ajoutait que le renvoi à la législation ordinaire pour procéder aux modifications nécessaires du règlement de 2009 ne permettrait pas une réactivité suffisante, eu égard à la technicité de la matière et aux délais de procédure inhérents à la codécision.

La réponse de la Commission rejoint votre commission des affaires européennes sur ce dossier. Elle précise que sa proposition de transformer toutes les habilitations du règlement de 2009 faisant référence à la procédure de réglementation avec contrôle en habilitations à adopter des actes délégués ne connaît qu'une seule exception, portant sur des décisions d'autorisation de dérogations à l'interdiction des expérimentations animales, pour lesquelles la Commission disposerait de compétences d'exécution. La Commission justifie cette mesure en indiquant qu'il s'agit de décisions individuelles ne pouvant être prises au moyen d'un acte délégué, ces derniers étant de portée générale. Or, les négociations, qui sont encore en cours, ont conduit à revenir, sur certains points, à la procédure de réglementation avec contrôle. La Commission considère que cela reviendrait à « *supprimer toute possibilité de réagir en temps utile aux progrès scientifiques et techniques et à des risques potentiels pour la santé humaine* ». Par ailleurs, la révision de la réglementation pourrait prendre des années et cette procédure n'est pas conforme à l'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer ».

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

C'est particulièrement le cas de la réponse à l'avis politique portant sur la **révision du règlement comitologie**. Selon la Commission, les modifications « *ciblées et limitées* » qu'elle propose concernent uniquement les actes d'exécution. Alors que l'avis politique estimait que la modification des règles de calcul de la majorité qualifiée proposée apparaissait « *contraire aux traités* », la Commission considère que « *sa proposition respecte entièrement les traités* ». Elle indique que l'article 291 du TFUE « *prévoit l'établissement de modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission et prévoit que ces modalités seront adoptées par procédure législative ordinaire* », le même article n'imposant pas de règles de

vote particulières dans le cadre de ces modalités. Selon elle, « *les colégislateurs sont libres d'opter pour des règles distinctes dans des circonstances spécifiques, ainsi que le propose la Commission* ».

Au-delà de cette réponse peu argumentée, il convient surtout de constater que la réponse de la Commission passe complètement sous silence d'autres points soulevés par l'avis politique tels que l'utilisation modérée et conforme aux traités des actes délégués et des actes d'exécution, la transmission de ces derniers aux parlements nationaux au titre du contrôle de subsidiarité ou encore la mise en œuvre d'un processus véritablement transparent de désignation des experts de la Commission, associant le Conseil et le Parlement européen. Aucune information n'est apportée sur ces différents points, ce qui n'est pas acceptable dans le cadre d'un dialogue politique qui se veut constructif.

À l'avis politique sur **la réforme des autorités européennes de surveillance**, la Commission a apporté une réponse ne comportant aucune information nouvelle. Elle se contente de rappeler l'économie générale de sa proposition, à savoir « *modifier le cadre actuel de supervision des contreparties centrales européennes et de pays tiers en renforçant le rôle de l'Autorité européenne des marchés financiers ainsi que celui des banques centrales d'émission de devises des États membres de l'Union* ». Il est regrettable qu'elle ait ainsi laissé sans réponse des aspects importants de l'avis politique tels que le régime des sanctions, l'élargissement du périmètre de supervision directe de l'Autorité européenne des marchés financiers, l'adaptation des moyens de cette dernière à ses nouvelles missions ou encore la grille de tarification des redevances de supervision.

La réponse de la Commission à l'avis politique portant sur **les contrats de vente de biens** illustre, une fois encore, sa tendance à justifier sa position initiale par un argument récurrent, celui de l'amélioration du fonctionnement du marché intérieur, sans véritablement se prononcer sur les objections émises. Ainsi la Commission affirme-t-elle d'entrée que sa proposition, qui s'inscrit dans le cadre de sa stratégie pour un marché unique numérique, vise « *à accélérer la croissance du marché unique numérique en éliminant les obstacles liés au droit des contrats et en prévoyant des règles uniformes claires pour les entreprises comme pour les consommateurs* ».

La suite de sa réponse n'est pas satisfaisante dans la mesure où elle cherche à justifier cette approche en déclinant la même affirmation sur les différents aspects mis en évidence dans l'avis politique. Alors que votre commission des affaires européennes disait craindre une baisse potentielle du niveau de protection des consommateurs et demandait donc une harmonisation minimale laissant la possibilité aux États membres d'introduire des dispositions plus protectrices, comme les traités leur en reconnaissent le droit dans ce domaine, la Commission répond que « *l'harmonisation complète ciblée [...] constitue la solution qui convient pour réaliser les objectifs de la stratégie pour un marché unique numérique, dans l'intérêt*

---

*des consommateurs et des entreprises* ». Cela permettrait « *de réduire les coûts pour les entreprises et d'offrir aux consommateurs un choix plus vaste de produits à des prix plus compétitifs* », tandis qu'« *une harmonisation minimale ne permettrait pas de s'attaquer aux obstacles au commerce transfrontière dans l'Union [...] et maintiendrait ou accroîtrait les différences en matière de droit des contrats qui existent entre les États membres et sont source d'insécurité juridique et de fragmentation* ». Ce type d'argumentaire, excessivement général, pourrait être avancé pour n'importe quel secteur du marché unique... Du reste, la Commission reconnaît que, « *si certaines des règles proposées sont susceptibles d'entraîner une diminution du niveau de protection des consommateurs sur un ou deux points particuliers, d'autres règles prévoient un niveau plus élevé de protection des consommateurs* ».

L'avis politique contestait la conformité aux traités de l'harmonisation complète. La Commission rejette cette position et affirme que ses propositions sont « *pleinement conformes à toutes les exigences légales ainsi qu'aux objectifs des traités* ». Elle précise que la base légale retenue, l'article 114 du TFUE, n'interdit pas une harmonisation complète en matière de protection des consommateurs et ajoute que cette méthode avait déjà été utilisée dans ce domaine, citant la directive 2011/83/UE relative aux droits des consommateurs. Alors que votre commission des affaires européennes avait contesté la qualité de l'évaluation de cette directive, la Commission affirme au contraire que cette évaluation « *a fait apparaître que la protection des consommateurs avait été renforcée dans la plupart, si ce n'est l'ensemble, des États membres après que ladite directive a été transposée* », sans toutefois fournir le moindre élément de démonstration à l'appui de ses propos.

Votre commission des affaires européennes a jugé très insuffisante la réponse que la Commission a apportée à l'avis politique relatif à **la préservation de la politique agricole commune (PAC)**.

En effet, alors que cet avis politique, élaboré dans le cadre d'un groupe de travail commun aux commissions des affaires européennes et des affaires économiques, abordait de nombreuses questions et émettait toute une série d'objections sur les premières orientations affichées par la Commission dans le cadre des négociations en vue de la future PAC sur les années 2021 à 2027, celle-ci n'a apporté qu'une réponse purement formelle ne donnant aucune précision utile à même de nourrir le dialogue politique.

Si la Commission se dit « *bien consciente que l'Europe a besoin d'un secteur agricole résilient, durable et compétitif afin de garantir la production de denrées alimentaires de qualité, sûres et abordables pour ses citoyens, ainsi qu'un solide tissu socio-économique dans les zones rurales en ligne avec les objectifs de développement durable* », elle ne répond pas de façon circonstanciée aux différents points traités dans l'avis politique. Elle se contente en effet de rappeler les propositions qu'elle a formulées en matière agricole, par exemple sa communication sur l'avenir de l'alimentation et de l'agriculture,

ses propositions relatives au futur cadre financier pluriannuel ou encore celles concernant la simplification de la PAC.

Toute sa réponse est ponctuée de prétendus partages de points de vue entre elle et votre commission des affaires européennes, alors que l'avis politique avait précisément pour objectif d'obtenir des informations étayées sur les nombreuses divergences que l'avenir de la PAC suscite entre la Commission et le Sénat. En réalité, la Commission, soit réitère ses positions initiales, qui sont souvent des positions de principe exprimées en termes excessivement généraux, soit passe sous silence les sujets abordés.

Au total, votre commission des affaires européennes n'aura obtenu d'informations utiles ni sur les crédits effectivement alloués à la future PAC, ni sur la façon dont cette politique devrait rester une priorité, ni sur les moyens mis en œuvre pour lutter contre les distorsions de concurrence dans le domaine agricole, ni sur la sécurisation des revenus des agriculteurs, ni sur la lutte contre les pratiques commerciales déloyales des firmes transnationales, ni sur les mesures de gestion des crises agricoles, ni sur le soutien des zones défavorisées, ni sur la valorisation des externalités positives de l'agriculture, ni sur les efforts en faveur de la recherche et de l'innovation, ni sur le respect de l'égalité des conditions de concurrence sanitaires, environnementales et de production avec les pays tiers, etc. C'est pourquoi votre commission des affaires européennes a jugé indispensable, au cours de sa réunion du 5 décembre dernier, de réinterroger la Commission au moyen d'un nouvel avis politique, auquel elle espère, cette fois-ci, obtenir de véritables réponses.

La Commission n'a également apporté qu'une réponse de pure forme à l'avis politique portant sur **le mécanisme de protection civile de l'Union européenne**.

Elle s'est en effet limitée à reprendre les grandes lignes de sa proposition, sans apporter de précisions ni d'informations nouvelles. Elle rappelle ainsi que la réserve européenne de protection civile (*rescEU*) « est fondée sur le principe de complémentarité et non de substitution. Les capacités créées viendront s'ajouter aux capacités nationales lors de situations exceptionnelles », mais ne détaille pas les garanties qui permettront d'assurer cette complémentarité dans un contexte de raréfaction des ressources mobilisables. Elle indique néanmoins que « cette réserve sera définie sur la base d'une analyse des risques destinée à établir, le cas échéant, l'insuffisance des capacités existantes. Cette réserve ne sera pas centralisée à Bruxelles mais pré-positionnée à proximité des zones à risque, afin d'assurer une réponse rapide ».

Elle se contente de propos extrêmement généraux sur la visibilité recherchée de *rescEU* auprès des populations secourues, ainsi que sur la formation dans le domaine de la protection civile. Enfin, elle n'apporte aucune information sur l'approche régionale dans la mobilisation des moyens d'intervention, et en particulier sur le projet de faire de la base aérienne de sécurité civile de Nîmes-Garons une base européenne de

référence sur la protection civile, la gestion des risques et la formation dans le cadre du futur dispositif, alors que le dialogue politique lui aurait justement donné l'occasion de faire un point sur ce projet.

Enfin, la même appréciation peut être portée sur la réponse donnée à l'avis politique relatif au **calculateur à haute performance**.

Alors que la Commission aurait pu saisir cette occasion pour donner des détails sur l'état d'avancement du projet d'entreprise commune européenne pour le calcul à haute performance EuroHPC ou des informations nouvelles permettant de répondre aux questions soulevées par votre commission des affaires européennes, par exemple sur la façon de soutenir les entreprises européennes impliquées dans ce projet, sur les perspectives économiques en termes d'emplois ou sur les besoins en formation et les moyens d'y faire face, elle se limite à faire observer que le calcul à haute performance est *« un atout stratégique pour réussir dans l'économie mondiale des données et pour garantir la souveraineté numérique »* et qu'il *« mobilisera d'importantes ressources aux niveaux national et européen afin de combler le fossé actuel en matière d'investissement »*. Enfin, elle indique que la mise en œuvre du projet devrait démarrer au cours du second semestre 2018.



---

#### IV. LE CONTRÔLE DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ : AMENER LA COMMISSION EUROPÉENNE À MIEUX JUSTIFIER SA DÉMARCHE, UN EXERCICE INDISPENSABLE, MAIS ENCORE DIFFICILE

Il est utile de rappeler le contexte 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<sup>er</sup> 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, reste bien dans son rôle, qu'elle intervient à bon escient et évite 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.

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 membres<sup>1</sup>, 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 membres<sup>2</sup>, 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 membres<sup>3</sup>, 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, rappelant que la directive qu'elle propose de réviser date de plus de vingt ans.

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

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

<sup>3</sup> 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. La subsidiarité, un principe important au cœur de la refondation de l'Union européenne, toutefois encore insuffisamment pris en compte**

Le 23 octobre 2018, la Commission a présenté deux textes sur les principes de subsidiarité et de proportionnalité : d'une part, une communication intitulée *Les principes de subsidiarité et de proportionnalité : renforcer leur rôle dans l'élaboration des politiques de l'Union*<sup>1</sup>, et, d'autre part, son 25<sup>e</sup> rapport annuel sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité dans le processus législatif de l'Union européenne<sup>2</sup>.

La communication affirme que « *la subsidiarité et la proportionnalité sont des éléments fondamentaux du programme pour une meilleure réglementation sur lequel la Commission se fonde pour élaborer ses propositions d'action* », à tel point que « *le principe de subsidiarité est au cœur de l'action de l'Union* ». D'ailleurs, l'OCDE place désormais la Commission parmi les acteurs qui

---

<sup>1</sup> Texte COM (2018) 703 final.

<sup>2</sup> Texte COM (2018) 490 final.

obtiennent les meilleurs résultats en matière de bonnes pratiques réglementaires.

Ces deux principes sont essentiellement perçus et appliqués par la Commission comme « *des composantes essentielles d'une meilleure réglementation* ». La communication relève ainsi que « *les faiblesses dans l'analyse de la subsidiarité et de la proportionnalité figurent parmi les causes les plus fréquentes des avis négatifs* » du comité d'examen de la réglementation nouvellement institué.

Annoncée par le Président Juncker dans son discours sur l'état de l'Union du 13 septembre 2017, la *task force de haut niveau* « Subsidiarité, proportionnalité et faire moins mais de manière plus efficace » a été instituée le 1<sup>er</sup> janvier 2018. Elle avait notamment pour rôle d'**analyser de manière approfondie le scénario 4 « Faire moins mais de manière plus efficace » retenu par le Livre blanc de la Commission sur l'avenir de l'Europe de mars 2017**, consistant pour l'Union à concentrer ses ressources limitées sur un nombre d'activités réduit afin de s'attaquer à ses priorités de façon plus efficiente. Présidée par M. Frans Timmermans et comprenant des membres du Comité des régions et des parlements nationaux, elle a rendu son rapport le 10 juillet 2018. Selon ce document, une **subsidiarité plus « active »** est nécessaire, ce dernier terme signifiant une plus grande participation de toutes les parties prenantes et des autorités locales et régionales tout au long du cycle d'élaboration des politiques. Il s'agit, selon la communication de la Commission, de renforcer « *la compréhension et l'appropriation de ce que fait l'Union* ».

Votre rapporteur avait participé, à Vienne, à la 8<sup>e</sup> Conférence interinstitutionnelle sur la subsidiarité, organisée par le Comité des régions et le Conseil fédéral autrichien, le 4 décembre 2017<sup>1</sup>. Lors de cette conférence, de nombreuses régions présentes ont affiché leurs ambitions. La Commission avait en effet indiqué que la *task force* comprendrait, outre son représentant et celui du Parlement européen, trois représentants des parlements nationaux, ce qui est trop peu. Cette conférence a été l'occasion de constater que les principes de subsidiarité et de proportionnalité sont désormais considérés comme une des clefs de voûte de l'édifice européen, ce qui n'était pas forcément le cas il y a encore quelques années. Dès lors, **toute refondation de l'Union européenne passera par une amélioration de leur prise en compte**. Néanmoins, la subsidiarité ne saurait conduire à l'exacerbation des crispations identitaires. Selon votre rapporteur, **le contrôle du respect du principe de subsidiarité doit revenir aux seuls parlements nationaux**, alors que certaines régions souhaitent que la procédure mise en place par le protocole n° 2 soit décentralisée aux assemblées régionales qui pourraient alors émettre, comme les parlements nationaux, des avis motivés et, une fois un seuil atteint, adresser un

---

<sup>1</sup> Les conclusions de cette conférence ont fait l'objet d'une communication devant la commission des affaires européennes au cours de sa réunion du 6 décembre 2017.

« carton jaune » à la Commission. Cette tentation est surtout observable au sein des États fédérés. Par ailleurs, la proposition du Sénat d'allonger le délai d'examen des textes, de huit à dix semaines, trouve un écho chez nos partenaires. Reste également d'actualité la proposition selon laquelle, dans les cas où les avis motivés sur le non-respect du principe de subsidiarité représentent plus de 55 % des voix attribuées aux parlements nationaux, la présidence du Conseil devrait inscrire la question à l'ordre du jour du Conseil afin que ces avis motivés et les conséquences à en tirer fassent l'objet d'une délibération approfondie ; à la suite de cette délibération, les représentants des États membres pourraient mettre fin à l'examen du projet d'acte concerné ou le modifier pour prendre en compte les préoccupations exprimées. Enfin, le contrôle des actes d'exécution et des actes délégués sous l'angle de la subsidiarité a été très largement abordé lors de cette conférence, et le juge français à la Cour de justice de l'Union européenne, M. Jean-Claude Bonichot, a indiqué que ces actes devraient également faire l'objet d'un contrôle au titre de la subsidiarité – il convient de rappeler que la Cour s'est déjà exprimée à 135 reprises sur des cas supposés de violation du respect du principe de subsidiarité, et le Tribunal de l'Union européenne 68 fois, même si aucune décision sanctionnant la Commission n'a été rendue pour l'instant.

En outre, **votre commission des affaires européennes avait apporté sa contribution aux travaux de la *task force***, qui a pris la forme d'un rapport d'information établi par MM. Philippe Bonnecarrère, Simon Sutour et votre rapporteur<sup>1</sup>. Cette contribution doit être considérée comme le moyen d'avancer des propositions sur un **sujet essentiel, mais encore insuffisamment pris en compte par la Commission dans son dialogue avec les parlements nationaux.**

**La contribution du Sénat aux travaux de la *task force*  
sur la subsidiarité et la proportionnalité**

**Le contrôle de subsidiarité par les parlements nationaux : une procédure à réviser**

*Mieux justifier l'intervention de l'Union européenne*

La Commission européenne devrait mieux justifier le recours à une proposition législative et ne saurait limiter la justification de son intervention à l'approfondissement du marché intérieur. L'argument de la Commission jugeant que le contrôle exercé concerne plus la proportionnalité que la subsidiarité doit également être écarté. Au contraire, les deux principes participent d'un même « bloc de constitutionnalité » européen et sont intrinsèquement liés. C'est également à la lumière de ce constat que la Commission doit engager une véritable réflexion sur l'impact de toute nouvelle législation.

<sup>1</sup> Rapport n° 456 (2017-2018) du 20 avril 2018.

*Améliorer la réactivité*

Les parlements nationaux disposent aujourd'hui de huit semaines à compter de la transmission du projet de texte par la Commission pour évaluer le respect du principe de subsidiarité. Ce délai peut apparaître court et devrait être porté à dix semaines et tenir compte des périodes de vacances. En cas d'avis motivé, la Commission doit également s'attacher à répondre plus rapidement : un délai de douze semaines devrait être fixé. Elle devra également insister précisément sur les arguments soulevés par les parlements nationaux.

*Pour un contrôle des actes délégués et d'exécution*

Les actes délégués ou d'exécution – auxquels la Commission a trop fréquemment recours – devraient être transmis aux parlements nationaux aux fins de contrôle du respect du principe de subsidiarité. Les actes délégués ou d'exécution constituent en effet des compléments des actes législatifs qui, eux, sont soumis à ce contrôle. Celui-ci n'est donc, *in fine*, que partiel alors même que la Commission insiste sur son rôle lorsqu'elle aborde la consultation sur les projets d'actes législatifs.

*Un nouveau carton orange ?*

L'arrangement trouvé le 19 mars 2016 avec le Royaume-Uni, mais rendu caduc par le résultat du référendum, pourrait également être repris en ce qui concerne la subsidiarité. Ainsi, dans le cas où les avis motivés sur le non-respect du principe de subsidiarité par un projet d'acte législatif de l'Union représentent plus de 55 % des voix attribuées aux parlements nationaux, la présidence du Conseil devrait inscrire la question à l'ordre du jour du Conseil afin que ces avis motivés et les conséquences à en tirer fassent l'objet d'une délibération approfondie. À la suite de cette délibération, les représentants des États membres pourraient mettre fin à l'examen du projet d'acte en question ou le modifier pour prendre en compte les préoccupations exprimées.

*Réviser les traités ?*

Les premiers échanges au sein de la *task force* font également état de pistes qui peuvent apparaître pertinentes. La première concerne les seuils retenus pour émettre un carton jaune. Il est en effet possible de s'interroger sur l'efficacité d'un dispositif qui nécessite un tiers des parlements nationaux pour généralement aboutir à un simple réexamen du texte. Dans ces conditions, ce seuil pourrait être abaissé. Une deuxième piste de travail consiste en la possibilité, pour les parlements nationaux, de pouvoir réexaminer le texte au titre de la subsidiarité dès lors que celui-ci a connu des modifications substantielles au cours des négociations au Conseil et au Parlement européen.

Il convient de s'interroger sur la possibilité de mettre en œuvre ces options puisqu'elles impliquent une révision des traités. Il est néanmoins possible d'encourager l'élaboration d'une déclaration commune dans le cadre de la COSAC, aux termes de laquelle la Commission s'engagerait à réexaminer les textes dès qu'un seuil minimal, plus réduit que celui fixé par le protocole n° 2, serait atteint. Ce texte prévoirait également une nouvelle transmission des textes dès lors qu'ils ont fait l'objet de modifications substantielles lors des négociations. Ce type de procédure informelle n'est pas une nouveauté.

**Un meilleur partage des compétences**

Le scénario n° 4 du Livre blanc de la Commission sur l'avenir de l'Europe, présenté le 1<sup>er</sup> mars 2017, prévoit de « faire moins mais de manière plus efficace ». Cette ambition mérite d'être saluée tant elle doit permettre de renforcer la visibilité de l'Union européenne et d'améliorer la lisibilité de ses interventions. Le débat sur la plus-value européenne doit être replacé dans le cadre d'une réflexion plus générale sur les ambitions assignées à l'Union européenne.

### *L'Europe puissance*

Si les citoyens européens récusent une Union européenne trop interventionniste au quotidien, ils privilégient une Europe qui s'affirme sur la scène internationale afin, notamment, de faire face aux défis sécuritaires. L'Europe-puissance ou « l'Europe qui protège » se décline dans plusieurs domaines : défense, sécurité, gestion de la crise migratoire avec l'émergence d'un véritable droit d'asile européen ou négociations commerciales. Parvenir à son accomplissement doit être l'un des fils rouges de notre réflexion sur une meilleure répartition des compétences entre l'Union européenne et les États membres.

### *Repenser le marché unique*

Créée à partir du marché intérieur, l'Union européenne ne doit pas non plus négliger cette base. Dans le scénario n° 4, la Commission préconise aujourd'hui de mieux cibler son intervention dans le domaine économique en la concentrant sur l'aide à l'innovation, la défense des consommateurs et l'approfondissement de l'Union économique et monétaire. Cette approche doit être appuyée à condition d'être précisée. La Commission entend ainsi désormais privilégier l'excellence dans la recherche et l'investissement dans de nouveaux projets d'envergure européenne. Reste à déterminer dans quelle mesure l'action de l'Union européenne doit représenter une réelle plus-value et non se substituer à celle des États membres.

Plus largement, l'intervention de l'Union européenne apparaît à la fois justifiée et indispensable dès lors qu'elle concourt à l'amélioration de la compétitivité des entreprises européennes et qu'elle favorise l'investissement. Elle doit accompagner les évolutions et non les freiner, en laissant toute leur place aux dynamiques nationales. La politique de la concurrence doit ainsi être au service de la politique industrielle européenne et faciliter l'émergence de champions européens.

La Commission envisage, par ailleurs, de moins intervenir sur des volets de la politique sociale et de l'emploi et de maintenir des niveaux de taxation variable de part et d'autre de l'Union européenne. Or, l'Union doit plutôt progresser sur la voie de la convergence fiscale et sociale.

### *Favoriser une approche pragmatique de l'action européenne*

La Commission indique d'autres domaines dans lesquels l'Union européenne ne devrait intervenir qu'à l'appui des États membres, à l'image de la santé publique ou du développement régional. Les États bénéficieraient également d'une marge d'expérimentation plus grande dans certains secteurs comme la protection des consommateurs, l'hygiène ou la sécurité au travail.

L'idée d'un meilleur partage de compétences doit être saluée. Il s'agit néanmoins d'adopter une approche pragmatique et non de déterminer à l'avance quels sont les domaines dans lesquels l'Union européenne ne devrait plus intervenir. Toute réglementation européenne doit démontrer une réelle plus-value, être compréhensible et ne pas concourir à alourdir la charge administrative pesant sur l'activité. Nous devons également refuser toute harmonisation dès lors que celle-ci conduit à une uniformisation par le bas des droits des citoyens européens.

Il convient, en outre, d'être vigilant sur la nature même des textes juridiques proposés par la Commission. La pratique a fait apparaître une application nouvelle de ces instruments : des règlements qui prévoient assez largement la possibilité de mesures nationales d'adaptation et des directives d'harmonisation maximale, qui interdisent toute liberté au législateur national.

*L'impératif de simplification*

L'intention affichée par la Commission de limiter son intervention en matière régionale peut susciter des craintes légitimes tant la politique européenne dans ce domaine contribue financièrement au développement des régions. Une simplification de la politique de cohésion apparaît indispensable si l'on entend mettre en avant la plus-value européenne dans le domaine régional. Il s'agit, ainsi, de garantir son appropriation par les citoyens.

Le cas de la politique régionale met en lumière la question de la simplification. Toute interrogation sur le périmètre et les modalités d'intervention de l'Union européenne doit s'accompagner d'une réflexion sur la simplification des procédures et des normes qu'elle a élaborées. La Commission doit poursuivre son travail en faveur de la lutte contre l'inflation normative et l'allègement de la charge réglementaire. Ce qui va dans le sens d'une meilleure application du principe de subsidiarité. Il s'agit aujourd'hui de moins légiférer et de mieux légiférer. La visibilité et la compréhension de l'action de l'Union européenne par les citoyens européens passent par une telle rationalisation.

Parmi les actions destinées à renforcer la place accordée à ces principes, la communication de la Commission met notamment l'accent sur la promotion d'une compréhension commune de la subsidiarité et de la proportionnalité et note à ce titre que, « *dans de nombreux cas, le point de vue des parlements nationaux [...] pourrait être mieux pris en compte par chaque État membre au cours de la procédure législative* ». Or, votre rapporteur se doit de faire observer que **le point de vue du Sénat est très largement pris en compte dans les négociations européennes, y compris en matière de subsidiarité, puisque la procédure législative aboutit précisément à des modifications substantielles dans le sens des observations sénatoriales, parfois éloignées des propositions initiales de la Commission.** De même, la communication mentionne le fait de permettre aux parlements nationaux d'exercer un contrôle plus efficace. Sur ce point, la Commission « *partage l'avis de la task force selon lequel elle devrait assurer une plus grande visibilité des points de vue des parlements nationaux* » et propose de fournir « *des réponses globales, s'il y a lieu, en ciblant les préoccupations de ces derniers et en recensant les propositions suscitant le plus d'observations dans ses rapports annuels sur la subsidiarité et la proportionnalité* ».

Dans son 25<sup>e</sup> rapport annuel, la Commission note que « *les parlements nationaux ont continué de recourir de manière intensive au mécanisme de contrôle de la subsidiarité, soumettant un grand nombre d'avis motivés* ».

**En 2017, la Commission a reçu 52 avis motivés relatifs au respect du principe de subsidiarité adoptés par les parlements nationaux,** contre 65 l'année précédente (- 20 %). Sur ces 52 avis motivés, 24 portaient sur quatre propositions de la Commission (marché intérieur de l'électricité, procédure de notification des régimes d'autorisation et des exigences en matière de services, contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions et équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et aidants), le Sénat ayant adopté un avis motivé sur ces trois premiers textes. 19 des 41 assemblées parlementaires de l'Union ont transmis un avis motivé,

---

contre 26 en 2016. **Le Sénat français, avec 7 avis motivés, soit 13,5 % du total, est l'assemblée qui adopte le plus d'avis motivés dans l'Union européenne.**

Il convient de rappeler que le Parlement européen veille également au respect du principe de subsidiarité. Sa commission des affaires juridiques désigne un rapporteur pour la subsidiarité pour un mandat de six mois, sur la base d'une rotation entre les groupes politiques. Ce rapporteur suit les avis motivés reçus et a la possibilité de se saisir de questions qu'ils soulèvent pour en débattre en commission et pour adresser d'éventuelles recommandations à la commission compétente sur le texte concerné. La commission des affaires juridiques établit également un rapport sur les rapports annuels de la Commission relatifs aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Le Conseil informe également les États membres des avis motivés reçus des parlements nationaux.

### **3. Les avis motivés adoptés par le Sénat**

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Sénat a adopté **30 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'interchange 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<sup>e</sup> 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**<sup>1</sup>, sur le paquet « déchets », les contrats de fourniture numérique et contrats de vente en ligne et de toute autre vente à distance de

---

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

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 la coordination des systèmes de sécurité sociale, la procédure de notification des régimes d'autorisation et des exigences en matière de services, le contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions, l'agence de l'Union européenne pour la coopération des régulateurs de l'énergie et le marché intérieur de l'électricité ;

- **4 en 2018**, sur les sujets suivants :

Texte européen	Proposition de résolution portant avis motivé de la commission des affaires européennes	Résolution	Réponse de la Commission européenne
Cadre applicable à la libre circulation des données à caractère non personnel dans l'Union européenne COM (2017) 495 final	N° 80 de M. Simon Sutour déposée le 09/11/2017	N° 24 adoptée le 05/12/2017	Transmise le 10/04/2018
ENISA et certification des technologies de l'information et des communications en matière de cybersécurité COM (2017) 477 final	N° 79 de M. René Danesi et Mme Laurence Harribey déposée le 09/11/2017	N° 25 adoptée le 06/12/2017	Transmise le 03/08/2017
Règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel COM (2017) 660 final	N° 148 de MM. Claude Kern et Michel Raison déposée le 07/12/2017	N° 43 adoptée le 10/01/2018	Transmise le 21/03/2018
Évaluation des technologies de la santé COM (2018) 51 final	N° 363 de Mmes Pascale Gruny et Laurence Harribey déposée le 15/03/2018	N° 87 adoptée le 03/04/2018	Transmise le 27/07/2018



---

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/ou le commissaire compétent. Sans doute conviendrait-il de fixer, même de façon informelle, un délai de réponse aux avis motivés, comme c'est le cas pour les avis politiques.

Après des débuts difficiles, où la Commission campait sur ses positions, votre rapporteur avait noté une **amélioration de la qualité de ses réponses** aux avis motivés du Sénat. Il renouvelle ce constat cette année : les réponses de la Commission sont plus argumentées et 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 communiqué aux représentants de la Commission dans les négociations en cours avec les colégislateurs, le Parlement européen et le Conseil, et servira à éclairer ces débats* ». 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 expliquer sa démarche.**

Votre rapporteur écrivait dans son rapport de l'année dernière : « *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* ».

Hélas ! votre commission des affaires européennes est contrainte de renouveler ce constat : dans ses réponses aux avis motivés du Sénat sur la conformité au principe de subsidiarité, la Commission prend en compte uniquement sa proposition législative initiale, ensuite soumise à la procédure législative associant le Parlement européen et le Conseil, et non pas le texte tel qu'il résulte de ces négociations. Cette situation n'est pas satisfaisante. En effet, il apparaît que le texte issu des négociations a parfois beaucoup évolué et que sa nouvelle rédaction tient compte, assez souvent, de tout ou partie des observations du Sénat, y compris sur des dispositions dont celui-ci contestait la conformité au principe de subsidiarité. C'est pourquoi il serait sans doute **souhaitable qu'à l'avenir, les réponses de la Commission aux avis motivés s'appuient sur le dernier état du texte afin, précisément, de tenir compte**, non pas de sa proposition initiale, qui renseigne certes sur les intentions de la Commission, mais pas vraiment sur les dispositions qui seront applicables, directement ou à l'issue d'une transposition, dans les États membres, mais **de la version définitive, ou à tout le moins la plus avancée possible**. En outre, cela permettrait à la Commission européenne de nouer un véritable dialogue, plutôt que de rappeler l'économie générale de sa proposition, qui est déjà connue des parlements nationaux et qui ne

permet pas d'apprécier dans quelle mesure les points de vue ont pu, ou pas, se rapprocher.

La réponse apportée à l'avis motivé du Sénat sur la proposition de règlement relatif à **l'ENISA et à la certification des technologies de l'information et des communications en matière de sécurité** illustre la plus grande qualité des informations apportées par la Commission. Le Sénat avait insisté sur les compétences des États membres en matière de sécurité, faisant observer que la cybersécurité relevait par plusieurs aspects de la souveraineté nationale et que, par conséquent, les États membres devaient conserver la faculté d'adopter des normes et des standards apportant un plus haut niveau de sécurité et toute leur place dans le nouveau dispositif européen, fondé sur leur participation volontaire à une cybersécurité européenne. Par conséquent, le Sénat, dans son avis motivé, avait estimé que la cybersécurité ne relevait pas uniquement du fonctionnement du marché intérieur, mais devait également intégrer les enjeux de sécurité. Par ailleurs, il avait demandé que l'Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information (ENISA) ne se substitue pas aux capacités opérationnelles des États membres, et considéré que la création d'une équipe d'intervention en cas de crise au sein de cette agence n'était pas justifiée. De même, le Sénat avait contesté que l'ENISA puisse disposer de pouvoirs d'enquête dès lors que la coopération européenne en matière de cybersécurité devait rester fondée sur la participation des États et la transmission volontaire d'informations sensibles, relevant potentiellement de la sécurité nationale. Enfin, l'avis motivé du Sénat faisait observer que l'Europe, grâce à l'action des États, dont la France, était devenue une référence mondiale en termes de certification de cybersécurité, alors que l'ENISA, que la Commission propose de placer au cœur du processus de certification, ne dispose d'aucune expertise en la matière. Dès lors, selon l'avis motivé, *« la place prépondérante envisagée pour l'ENISA dans la certification de cybersécurité [...] n'est pas justifiée et pourrait entraîner un affaiblissement de la cybersécurité dans l'Union européenne »*. Le Sénat en concluait que les États membres et les autorités nationales de contrôle de la certification devaient conserver leur légitime place au sein du futur processus de certification européen et ne pas être cantonnés à un rôle purement consultatif.

La Commission a apporté une réponse solide et argumentée à cet avis motivé. Elle replace d'abord sa proposition de règlement dans un contexte plus général. Après avoir rappelé que son texte s'inscrit dans le cadre *« d'un ensemble plus vaste de mesures ambitieuses qui visent à renforcer la cybersécurité globale de l'Union »*, la Commission indique vouloir effectivement doter l'ENISA *« d'un mandat fort, permanent et ciblé »* qui s'inscrit dans une tendance caractérisée par une montée en puissance de ses missions, son texte visant à confier à l'Agence de *« nouvelles responsabilités liées au cadre européen de certification de cybersécurité, à mettre en place »*. La Commission explique que sa proposition est avant tout motivée par la nécessité de renforcer la confiance des utilisateurs dans le marché unique

---

numérique : « Les nouvelles règles permettront aux entreprises européennes de ne soumettre chaque produit/service qu'à un seul processus de certification pour obtenir un certificat de cybersécurité qui serait valable dans toute l'Union européenne ». Elle fonde également son action en la matière sur l'allègement des charges pesant sur les entreprises et sur la flexibilité nécessaire dans un secteur marqué par une évolution rapide. Sur la question spécifique de la subsidiarité, la Commission estime que l'objectif poursuivi par son texte relève d'une question d'intérêt commun pour l'Union car « les interdépendances entre les réseaux et les systèmes d'information sont telles que les mesures prises par les États membres à titre individuel sont très souvent insuffisantes pour réagir aux menaces et gérer les risques et les éventuelles conséquences de cyberincidents ». Toutefois, elle cherche à rassurer en précisant que le champ d'application de sa proposition est « limité au fonctionnement du marché intérieur, dont sont explicitement exclues les questions relatives à la sécurité nationale, qui restent de la compétence exclusive des États membres », et que son texte « s'appuie sur les compétences et les expériences nationales et européennes existantes qui ont fait leurs preuves, lesquelles continueront de jouer un rôle fondamental à l'avenir ».

La Commission complète sa réponse par une annexe dans laquelle elle apporte des informations sur les objections que le Sénat avait soulevées dans son avis motivé. Elle explique avoir choisi un texte unique et commun au mandat de l'ENISA et à la mise en place du cadre européen de certification de cybersécurité en raison des objectifs communs poursuivis par ces deux sujets et par l'étroitesse des liens qu'ils entretiennent. Sur la compétence des États membres en matière de sécurité, « la proposition exclut explicitement de son champ d'application les questions touchant à la sécurité nationale ». En fait, le mandat de l'agence « est établi sans préjudice des compétences des États membres en ce qui concerne la cybersécurité et, en tout état de cause, sans préjudice des activités relatives à la sécurité publique, à la défense et à la sûreté de l'État, et des activités de l'État dans les domaines du droit pénal ». La Commission précise également que « le cadre de certification proposé ne va pas à l'encontre des pratiques actuelles, ni ne les remet en question, pas plus qu'il n'abaisse les normes existantes. Les États membres conservent leur droit de réglementer le niveau de sécurité pour une catégorie de produits/services donnée qui n'est pas couverte par un système européen ».

Pour ce qui concerne le nouveau mandat de l'ENISA, la Commission note que « les missions confiées à l'agence en lien avec la coopération opérationnelle s'appuient sur les dispositions de la directive sur la sécurité des réseaux et des systèmes d'information », à savoir la directive 2016/1148. Selon la Commission, ces nouvelles missions « ne se substituent pas aux rôles et aux responsabilités des États membres ni ne les dupliquent », mais « visent à aider les États membres à améliorer leur capacité à prévenir les incidents, à les déceler et à y faire face et à contribuer à la coopération opérationnelle au niveau de l'Union, en particulier en ce qui concerne les questions transfrontières ». C'est pour les mêmes raisons que, indique la Commission, sa proposition prévoit la

possibilité pour au moins deux États membres « *de demander à l'agence d'apporter son concours ou de procéder elle-même à des enquêtes techniques ex post, dont la portée serait définie par les États membres concernés, en cas d'incidents ayant un impact important ou significatif* ».

Sur le cadre de certification de cybersécurité, la Commission assure avoir « *pleinement tenu compte des expériences nationales et européennes existantes* » et « *entend en tirer le meilleur parti dans le cadre à mettre en place à l'échelle de l'Union* ». Selon elle, « *la nécessité de disposer d'un organe de l'Union européenne indépendant, présent sur le terrain pour soutenir la mise en place et la gestion du cadre, est apparue clairement ; il est également évident que [l'ENISA] est le seul organe de l'Union présentant ces caractéristiques* ». La Commission précise également que la mise en œuvre des systèmes de certification (essais de produits en laboratoires, délivrance des certificats, suivi et contrôle du respect des règles) continuera de relever de la compétence des États membres et sera effectuée au niveau national. Enfin, les États membres joueront un rôle fondamental dans la gouvernance du cadre par l'intermédiaire du Groupe européen de certification de cybersécurité que son texte prévoit d'instituer.

Les négociations au Conseil laissent apparaître des évolutions favorables aux positions sénatoriales. Ainsi, sur le mandat de l'ENISA, le texte de compromis adopté en trilogue en décembre dernier apporte une clarification quant aux rôles distincts des agences nationales, d'une part, et de l'ENISA, d'autre part : la future ENISA verra son mandat renforcé dans l'appui aux agences nationales, dont elle ne sera pas l'équivalent, ni ne dupliquera les compétences, notamment en matière opérationnelle. Elle assimilera les compétences nationales, plutôt que développera une expertise parallèle. En outre, le Sénat se satisfait pleinement de constater que l'article 7 point 5, qui attribuait à l'ENISA des pouvoirs d'enquête qu'il dénonçait et dont il demandait la suppression, ne figure pas dans le texte final.

Par ailleurs, concernant la certification européenne de cybersécurité, le Sénat s'inquiétait de voir l'ensemble des pouvoirs confiés à l'ENISA, alors que, d'une part, celle-ci n'a actuellement aucune compétence, et que, d'autre part, certains États, dont la France, sont déjà très avancés en ce domaine. Craignant un affaiblissement du niveau de sécurité informatique, le Sénat demandait que les États membres ne soient pas cantonnés à un rôle consultatif comme le prévoyait la proposition initiale. Ici aussi, les négociations ont permis d'affirmer la place des États membres dans le processus de certification et d'énoncer l'objectif d'augmenter le niveau de cybersécurité au sein du marché unique numérique. Le texte final prévoit, en effet, que l'expertise et l'expérience de certains États membres seront prises en compte par une consultation systématique des États dans la phase de rédaction des schémas de certification. En outre, les États membres pourront proposer directement à l'ENISA la création d'un schéma qui ne figurerait pas au programme de travail.

---

En revanche, la Commission apporte des réponses moins convaincantes sur les trois autres avis motivés que le Sénat avait adoptés au cours de la période couverte par le présent rapport.

Sur la proposition de règlement concernant un **cadre applicable à la libre circulation des données à caractère non personnel dans l'Union européenne**, le Sénat avait d'abord dénoncé la faiblesse de l'étude d'impact « *qui ne justifie pas l'initiative proposée* » et rappelé que la fragmentation géographique n'est pas uniquement due aux législations nationales. Il avait également constaté que le gain espéré pour l'économie européenne de la levée des obligations nationales de localisation des données édictées par les États membres est faible (environ 0,06 % de PIB). Il avait mis en avant la faiblesse du nombre de réponses apportées à la consultation publique de la Commission préalable à son initiative législative et le caractère équivoque de ces réponses. Pour ces raisons, il avait estimé que le sujet ne faisait pas consensus en Europe et qu'une initiative européenne ne se justifiait pas à ce stade. Par ailleurs, le Sénat avait avancé toute une série d'arguments en faveur des obligations de localisation des données édictées par les États membres : compétence partagée entre l'Union et les États membres pour la régulation des données, constante et rapide évolution de l'économie de la donnée, nécessité de ne pas démunir les États membres de leur pouvoir souverain de régulation en la matière, absence d'évaluation sérieuse des risques liés à la levée des obligations de localisation pour les États et la sécurité des données, définition par défaut des données non personnelles en l'absence de définition précise, nécessité d'un traitement spécifique pour les données classées sécurité-défense, légitimité pour les États membres à invoquer des motifs autres que la sécurité publique pour imposer une obligation de localisation des données sur leur territoire.

Dans sa réponse, la Commission rappelle que sa proposition de règlement s'inscrit dans le cadre de la stratégie pour un marché unique numérique et poursuit ainsi l'objectif du développement de l'économie des données dans l'Union européenne, dont « *un prérequis essentiel pour sa réalisation* » serait la libre circulation des données au sein de l'Union européenne. Aussi sa proposition présenterait-elle, selon elle, plusieurs avantages : promouvoir l'utilisation transfrontalière et intersectorielle des services de stockage ou de traitement des données non personnelles, éviter la duplication des infrastructures de stockage des données, faciliter l'accès à des marchés émergents pour les PME et les *start-ups*, favoriser un marché de services de données plus concurrentiel et stimulant l'innovation.

Aux objections soulevées par le Sénat en matière de subsidiarité, la Commission apporte une réponse générale, basée sur la nécessaire mobilité transfrontalière des données à caractère non personnel et sur le constat que « *des approches divergentes entraînent une multiplication des exigences réglementaires pour les entreprises au sein du marché unique* ». L'année dernière, votre rapporteur relevait que « *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 que toujours respecté... ». La réponse de la Commission à cet avis motivé s'inscrit dans cette logique, peut-être parce qu'elle ne porte, comme il a été indiqué plus haut pour le regretter, que sur sa proposition initiale.

En effet, la Commission renvoie la suite de sa réponse sur des observations plus techniques à une annexe à sa lettre. Toutefois, ses éléments de réponse restent de nature générale et évitent, le plus souvent, d'apporter des informations sur les éléments précis fournis par le Sénat. Par exemple, sur les insuffisances de l'étude d'impact préalable, la Commission répond qu'elle « a investi beaucoup d'efforts dans l'étude des obligations de localisation ainsi que dans l'étude d'autres types d'obstacles à la libre circulation des données » et évoque « un processus d'étude et de collecte de renseignements dans la période 2015-2017, ainsi que des consultations avec les parties prenantes », mais ne dit rien du résultat de ces études et renseignements collectés. De même, elle mentionne des « dialogues structurés » avec les États membres, dont la France, mais ne renseigne pas sur leurs conclusions. Sur le faible nombre d'obligations nationales de localisation, la Commission insiste sur un « problème d'incertitude juridique dans le marché européen quant aux obligations de localisation » et en conclut que « la sécurité juridique pour l'avenir est un prérequis important pour la croissance du marché des données », sans avoir exposé le problème juridique en question... Sur les gains espérés, dont le Sénat avait souligné la modicité, la Commission cite une étude de 2016 selon laquelle sa proposition législative serait le facteur « déterminant le plus important » dans la poursuite du scénario de croissance élevée du marché des données, soit 4 % du PIB avant 2020. On notera que la Commission préfère s'appuyer sur les résultats d'une étude d'un cabinet privé plutôt que sur ceux de la consultation publique. Enfin, la Commission indique que « l'analyse des obligations de localisation a mené à la conclusion qu'elles sont souvent utilisées pour des objectifs qui peuvent être atteints par d'autres moyens et non pas par des mesures restreignant la localisation des données. C'est le cas par exemple lorsque l'objectif est d'assurer la sécurité des données ou leur disponibilité pour les autorités réglementaires ». De toute façon, pour la Commission, il s'agit d'« une question de principe » de limiter au maximum les exigences de localisation des données. Toutefois, la Commission précise, répondant en cela aux préoccupations du Sénat, que « les États membres garderont bien sûr la possibilité de restreindre la libre circulation des données pour des motifs de sécurité publique ».

La réponse apportée à l'avis motivé du Sénat sur la proposition de directive concernant des **règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel** illustre la tendance de la Commission à camper sur ses positions.

---

Le Sénat, relevant que l'énergie est un secteur à compétences partagées, avait considéré que les modifications proposées par la Commission intervenaient dans un domaine régi jusqu'à présent par des accords internationaux pouvant être intergouvernementaux ou commerciaux (le gazoduc Nord Stream 2 par exemple), sans être de nature à renforcer la sécurité d'approvisionnement énergétique de l'Union et que, par conséquent, elles aboutiraient à interférer dans les compétences des États membres en matière de négociation d'accords internationaux et commerciaux portant sur la réalisation d'infrastructures. Ainsi le domaine d'application du droit de l'Union en dehors de ses frontières s'en trouverait-il étendu sans base juridique dans les traités. L'avis motivé en concluait que le texte proposé par la Commission comportait une atteinte potentielle à la souveraineté des États membres dans la détermination des conditions de leur approvisionnement énergétique. Par ailleurs, la convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982, dite de Montego Bay, qui régit les gazoducs sous-marins, n'autorise pas les parties à contrôler l'utilisation commerciale de ces infrastructures.

Dans sa réponse, qui ne comporte pas d'annexe technique, la Commission indique que sa proposition contribue à l'achèvement du marché intérieur de l'énergie et qu'elle garantira l'applicabilité du cadre réglementaire du marché intérieur du gaz aux gazoducs reliant l'Union européenne aux pays tiers et contribuera donc au bon fonctionnement des marchés du gaz et à la sécurité de l'approvisionnement en gaz dans l'Union.

À l'objection du Sénat fondée sur le partage de compétences dont l'énergie fait l'objet, la Commission se limite à considérer que ses propositions « *sont nécessaires pour parvenir à l'objectif consistant à mettre en place un marché du gaz intégré à l'échelle de l'Union européenne, notamment en ce qui concerne le fonctionnement des interconnexions gazières avec les pays tiers, et que cet objectif ne saurait être atteint avec la même efficacité au niveau des États membres sur la base de règles nationales fragmentées* ». Ce type d'argumentation extrêmement vague et excessivement générale pourrait être avancé pour n'importe quel domaine d'action relevant de compétences partagées et n'est donc pas satisfaisant. Le même raisonnement s'applique à la réponse relative aux inquiétudes du Sénat concernant la sécurité de l'approvisionnement dans l'Union : la Commission souligne, sans rien démontrer, que « *la plupart des gazoducs à destination et en provenance des pays tiers possèdent une capacité qui, si elle n'est pas exploitée efficacement dans le cadre d'un régime de surveillance réglementaire transparente, pourrait avoir des conséquences négatives sur le marché intérieur du gaz et la sécurité de l'approvisionnement dans plusieurs États membres* ».

Pour ce qui est des craintes exprimées par le Sénat sur les effets extraterritoriaux de la proposition, « *la Commission reconnaît que dans le cas d'interconnexions avec des pays tiers, l'application de différents régimes réglementaires à différentes sections du même gazoduc peut s'avérer peu pratique* ». C'est pourquoi la Commission prévoit de permettre aux États membres

---

« d'octroyer des dérogations individuelles pour les interconnexions existantes avec des pays tiers – pour autant que ces dérogations ne portent pas atteinte à la concurrence, au fonctionnement efficace du marché ou à la sécurité de l'approvisionnement – pouvant tenir compte de l'existence d'accords intergouvernementaux régissant l'exploitation d'interconnexions, le cas échéant ».

Par ailleurs, la Commission indique que les dispositions de la directive régissant le transport de gaz « n'interdisent pas la construction de nouvelles interconnexions gazières ». Elle estime donc que sa proposition n'empiète pas sur les droits des États membres définis dans le traité. Néanmoins, même si les dispositions de cette directive n'interdisent pas *stricto sensu* la construction de nouvelles interconnexions, elles imposent des contraintes susceptibles d'entraver la réalisation de ces projets.

Enfin, selon la Commission, la modification proposée respecte en tous points la convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Elle précise que, selon son article 79, « tous les États ont le droit de poser des câbles et des pipelines sur le plateau continental. Ce droit est respecté, dès lors que la proposition, loin d'interdire la construction de gazoducs, se borne à édicter des règles concernant l'exploitation de ceux-ci ». Conformément à la convention, l'État côtier a le droit d'établir des conditions s'appliquant aux câbles ou pipelines qui pénètrent dans son territoire ou dans sa mer territoriale. « En tant que signataire de la convention, l'Union européenne peut être considérée comme un État côtier à cet égard », indique la Commission, pour laquelle sa proposition « fait usage de ce droit consacré par la convention ». Pour autant, le paragraphe 2 de l'article 79 limite drastiquement la portée du paragraphe 4, en disposant que, « sous réserve de son droit de prendre des mesures raisonnables pour l'exploration du plateau continental, l'exploitation de ses ressources naturelles et la prévention, la réduction et la maîtrise de la pollution par les pipelines, l'État côtier ne peut entraver la pose ou l'entretien de ces câbles ou pipelines ». Ainsi la pose d'un gazoduc ne peut-elle être simplement entravée que pour protéger l'environnement : toute autre finalité, notamment les conditions d'exploitation commerciale, est exclue par la convention, ce qui conduit à nuancer les affirmations de la Commission.

Sur la proposition de règlement concernant **l'évaluation des technologies de la santé**, qui poursuit l'objectif de coordonner une telle évaluation en mettant en place des évaluations cliniques communes – les évaluations non cliniques restant du ressort des États membres –, en donnant une place importante aux actes d'exécution et en associant l'Agence européenne des médicaments, le Sénat avait regretté l'impossibilité d'apprécier le niveau de protection offert par le texte de la Commission, en l'absence de dispositions relatives à la méthodologie retenue pour réaliser les évaluations cliniques qui ne seront définies qu'ultérieurement dans des actes d'exécution échappant au contrôle de subsidiarité. L'avis motivé du Sénat avait également insisté sur le fait que le rôle de l'Union européenne pour la protection et l'amélioration de la santé humaine est limité au fait de compléter et coordonner l'action des États membres, alors que le groupe de



---

coordination prévu par le texte se voit confier d'importantes compétences telles que fixer le programme des évaluations cliniques menées en commun et imposer aux États membres les conclusions des évaluations cliniques communes. Le Sénat avait également réaffirmé la nécessité de respecter les compétences nationales en matière de définition de la politique de santé, ainsi que d'organisation et de fourniture de services de santé et de soins médicaux, dont fait partie l'allocation de ressources aux soins, alors que la politique de tarification et de remboursement des technologies de la santé dépendra largement des évaluations cliniques. Enfin, l'avis motivé relevait que l'Agence européenne des médicaments est certes compétente pour assurer des normes élevées de sécurité et de qualité des médicaments, mais pas pour réaliser des évaluations nécessaires à la mise en place des politiques nationales de santé.

Dans sa réponse, la Commission justifie le choix de la base juridique retenue (article 114 du TFUE), effectué « *eu égard aux problèmes mis en évidence dans l'analyse d'impact* », en soulignant que « *les médicaments et dispositifs médicaux sont des produits qui bénéficient du principe de libre circulation des biens au sein du marché intérieur, alors que la diversité actuelle des règles nationales contribue à fausser l'accès au marché pour les technologies de la santé* ». La Commission réaffirme donc son argument traditionnel selon lequel son texte est par nature pertinent parce qu'il vise à « *assurer un meilleur fonctionnement du marché intérieur* ». Pour atteindre cet objectif, « *il convient d'améliorer l'accès des patients aux technologies les plus innovantes dans le domaine de la santé, plus rapidement et d'une manière plus équitable dans l'ensemble de l'Union* ». La prise en compte d'autres considérations paraît secondaire à la Commission.

Pour ce qui concerne la définition de la méthodologie de réalisation des évaluations cliniques, la Commission conteste l'appréciation du Sénat sur ses insuffisances, en indiquant que « *la proposition comprend une définition de ce terme, qui fixe des limites à ce qui peut être inclus dans ces évaluations, des limitations claires quant aux conclusions des rapports d'évaluation clinique commune, des procédures détaillées pour la réalisation des évaluations cliniques communes et un cadre de soutien pour les travaux communs à l'échelon de l'Union* », sans toutefois apporter de précisions sur le contenu de cette définition. De même, le recours important à la législation déléguée ne semble pas poser de problème pour la Commission qui « *est convaincue que tous les éléments essentiels de l'initiative ont été inclus dans la proposition de règlement et que l'équilibre entre le contenu de l'acte de base et le recours à la législation tertiaire est approprié, tout comme le choix opéré entre compétences d'exécution et pouvoirs délégués* ». Elle ajoute à cet égard que « *la mise au point de ces méthodes par des actes d'exécution (alors que, dans le même temps, le contenu détaillé des contributions et des rapports d'évaluation sera défini dans des actes délégués) constitue un choix approprié et n'empêche pas une analyse du choix de la base juridique de la proposition* ».

Sur le respect du partage des compétences européennes et nationales en matière de santé, la Commission apporte une réponse qui ne fait que

---

reprendre sa proposition. Celle-ci « *n'oblige pas les États membres à effectuer une évaluation des technologies de la santé qui font l'objet d'évaluations cliniques communes. Les États membres resteraient également libres de décider i) des détails du processus national d'évaluation des technologies de la santé, c'est-à-dire de la réalisation ou non d'une évaluation non clinique et/ou d'un processus d'évaluation pour compléter l'évaluation clinique commune, ii) des conclusions sur la valeur ajoutée globale des technologies de la santé évaluées sur la base du rapport d'évaluation clinique commune et iii) de la manière dont les résultats du processus global d'évaluation devraient, le cas échéant, être utilisés dans le cadre de décisions en matière de tarification et de remboursement* ». Mais ces éléments, qui étaient déjà connus lors de l'adoption par le Sénat de son avis motivé, ne sont guère convaincants dans la mesure où l'objection sénatoriale portait précisément sur les atteintes portées par le texte aux compétences nationales en matière d'évaluations cliniques.

Enfin, sur le rôle et l'association de l'Agence européenne des médicaments à l'évaluation des technologies de la santé et aux travaux du groupe de coordination, la Commission précise que « *la proposition ne prévoit aucun rôle formel pour l'Agence européenne des médicaments dans les travaux du groupe de coordination et que l'Agence ne serait pas membre de ce groupe* ». En effet, « *les évaluations réalisées au titre de la proposition resteraient strictement distinctes des procédures d'autorisation de mise sur le marché des médicaments auxquelles l'Agence participe. La proposition entend néanmoins aligner le calendrier des évaluations cliniques communes sur celui de la procédure centralisée d'autorisation de mise sur le marché* ». La Commission n'explique cependant pas en quoi cet alignement des calendriers serait utile, voire nécessaire. Elle indique toutefois que, si les développeurs de technologies de la santé peuvent demander une consultation scientifique commune se déroulant parallèlement à la procédure d'obtention d'un avis scientifique de l'Agence européenne des médicaments, c'est parce que « *certaines données et informations fournies à l'Agence par les développeurs de technologies de la santé pourraient également être utiles pour les évaluations cliniques communes et les consultations scientifiques communes relevant de la proposition de règlement* ». Ainsi, « *la fourniture de ces informations provenant de l'Agence permettrait de disposer d'une source d'informations supplémentaire et alternative par rapport aux contributions soumises par les développeurs de technologies de la santé, contribuant ainsi à la qualité des évaluations envisagées dans la proposition. Le rôle de l'Agence tel que le prévoit la proposition se limiterait donc à faciliter le partage de ces informations* ».

Pourtant, les discussions au Parlement européen et au Conseil démontrent le bien-fondé des positions du Sénat.

Début octobre 2018, le Parlement européen a adopté un amendement visant à permettre à un État membre d'effectuer des évaluations cliniques. Celles-ci devront porter sur des données supplémentaires qui n'ont pas été prises en compte dans le cadre de l'évaluation clinique commune et qui sont spécifiques à l'État membre concerné. Celui-ci devra justifier de la nécessité

des évaluations cliniques qu'il effectue pour compléter l'évaluation de la technologie de la santé ou définir la politique nationale de tarification et de remboursement.

Si cet amendement pourrait satisfaire certains États membres, les discussions au Conseil, en décembre dernier, montrent que plusieurs délégations restent opposées à toute obligation d'utiliser des évaluations cliniques communes. Elles considèrent en effet que ces évaluations auront nécessairement une influence sur la politique de tarification et de remboursement des technologies évaluées, alors que cette politique est une prérogative nationale. Lors d'une réunion de travail, en novembre dernier, avec des membres du cabinet du commissaire européen en charge de la santé et de la sécurité alimentaire, M. Vytenis Andriukaitis, ceux-ci, tout en réaffirmant la position initiale de la Commission, ont néanmoins admis qu'il serait nécessaire de prévoir des dérogations pour tenir compte des situations nationales.



---

## EXAMEN EN COMMISSION

*La commission des affaires européennes s'est réunie le jeudi 7 mars 2019 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. Benoît Huré.** – Je suis vraiment très heureux d'avoir rejoint cette commission lors du dernier renouvellement. L'Europe, cela ne se décrète pas, cela se construit, jour après jour. Et les rôles sont multiples. Je nous considère comme ceux qui travaillent dans l'ombre, pour que d'autres soient dans la lumière. Je suggère, pour mieux faire connaître nos efforts, d'en discuter lors de la prochaine réunion des Sénats d'Europe, qui sera présidée par le président Larcher. Il faudrait aussi mieux communiquer auprès des opinions publiques sur le succès de nos résolutions. Nous ne devons reculer sur aucune des politiques en place, mais nous connaissons la rigueur budgétaire actuelle. Pourquoi ne pas réserver une part du produit de la taxe sur les Gafa à des politiques européennes ? L'ambassadeur de France à l'OCDE est optimiste sur sa mise en place dès 2019.

**M. Jean Bizet, président.** – Les Sénats d'Europe se réuniront le 14 juin au Palais du Luxembourg, avec des invités d'honneurs issus des Sénats d'Afrique. Pour taxer les Gafa, la France a fait cavalier seul, mais une ouverture se dessine progressivement grâce à l'OCDE. Les 500 millions d'euros espérés sont peu de chose, mais il faut commencer à les flécher.

**M. Benoît Huré.** – Ce chiffre correspond à une base de 3 %... Au moins, il faut ouvrir la porte.

**M. Jean Bizet, président.** – Cela moraliserait leur activité. Et comme nous cherchons d'autres ressources financières...

\*

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



**ANNEXE 1**  
**Tableau d'ensemble des résolutions européennes du Sénat**  
**entre le 1<sup>er</sup> octobre 2017 et le 30 septembre 2018**

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
Réforme du règlement comitologie <u>COM (2016) 798 final</u> et <u>COM (2016) 799 final</u>	N° 37 déposée le 19/10/2017 par MM. Jean Bizet et Simon Sutour	-	-	N° 22 adoptée le 24/11/2017	Transmise le 15/01/2019	En cours d'adoption	19/10/2017	19/12/2017
Filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union européenne <u>COM (2017) 487 final</u>	N° 116 déposée le 27/11/2017 par MM. Jean Bizet et Franck Menonville	N° 115 de MM. Jean Bizet et Franck Menonville déposé le 27/11/2017	-	N° 42 adoptée le 07/01/2018	Transmise le 03/01/2019	En cours d'adoption	27/11/2017	25/01/2018
Directives de négociations sur les accords de libre-échange avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande <u>COM (2017) 469 final</u> et <u>COM (2017) 472 final</u>	N° 229 déposée le 18/01/2018 par MM. Pascal Allizard et Didier Marie	-	N° 301 de Mme Anne-Marie Bertrand au nom de la commission des affaires économiques déposé le 14/02/2018	N° 69 adoptée le 21/02/2018 (discussion en séance publique)	Transmise le 11/01/2019	En cours d'adoption	18/01/2018	02/07/2018
Programme de travail de la Commission européenne pour 2018 <u>COM (2017) 650 final</u>	N° 268 déposée le 01/02/2018 par MM. Jean Bizet et Simon Sutour	-	-	N° 81 adoptée le 27/03/2018	Transmise le 11/01/2019	-	01/02/2018	22/05/2018
Réforme de l'initiative citoyenne européenne <u>COM (2017) 482 final</u>	N° 269 déposée le 01/02/2018 par MM. Jean Bizet et Simon Sutour	-	-	N° 82 adoptée le 27/03/2018	Transmise le 09/01/2019	En cours d'adoption	01/02/2018	16/04/2018

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
Contrats de vente de biens <u>COM (2017) 637 final</u>	N° 327 déposée le 21/02/2018 par M. André Gattolin et Mme Colette Mélot	-	-	N° 83 adoptée le 27/03/2018	Transmise le 21/12/2018	En cours d'adoption	20/02/2018	11/06/2018
Accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Mercosur EUCO 31/16	N° 333 déposée le 27/02/2018 par M. Jean-Claude Requier et plusieurs de ses collègues	N° 374 de MM. Pascal Allizard et Didier Marie déposé le 21/03/2018	-	N° 101 adoptée le 27/04/2018	Transmise le 09/01/2019	-	-	-
Passage au numérique des entreprises européennes (objets connectés) <u>COM (2016) 180 final</u>	N° 361 déposée le 15/03/2018 par Mme Catherine Morin-Dessailly	N° 429 de M. André Gattolin déposé le 16/04/2018	N° 474 de M. Jean-Marie Janssens au nom de la commission des affaires économiques déposé le 16/05/2018	N° 106 adoptée le 22/05/2018	Transmise le 03/01/2019	-	-	-
Convergence sociale dans l'Union européenne <u>COM (2016) 815 final</u> , <u>COM (2017) 253 final</u> , <u>COM (2017) 797 final</u> et <u>COM (2018) 132 final</u>	N° 454 déposée le 20/04/2018 par Mmes Pascale Gruny et Laurence Harribey	N° 457 de Mmes Pascale Gruny et Laurence Harribey déposé le 20/04/2018	-	N° 108 adoptée le 26/05/2018	Transmise le 09/01/2019	En cours d'adoption	19/04/2018	24/09/2018
Cybersécurité en Europe <u>COM (2017) 477 final</u>	N° 455 déposée le 20/04/2018 par M. René Danesi et Mme Laurence Harribey	N° 458 de M. René Danesi et Mme Laurence Harribey déposé le 20/04/2018	-	N° 109 adoptée le 26/05/2018	Transmise le 04/01/2019	En cours d'adoption	-	-



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
Préservation de la PAC Règlement (UE) 2017/2393	N° 430 déposée le 16/04/2018 par M. Daniel Gremillet, Mme Pascale Gruny et MM. Claude Haut et Franck Montaugé	N° 437 de M. Daniel Gremillet, Mme Pascale Gruny et MM. Claude Haut et Franck Montaugé (commissions des affaires européennes et des affaires économiques) déposé le 18/04/2018	N° 475 de MM. Daniel Gremillet et Franck Montaugé au nom de la commission des affaires économiques déposé le 16/05/2018	N° 116 adoptée le 06/06/2018 (discussion en séance publique)	Transmise le 09/01/2019	-	12/04/2018	20/08/2018
Demande de renégociation du règlement FEADER Règlement (UE) n° 1305/2013	N° 452 déposée le 19/04/2018 par Mme Gisèle Jourda	N° 484 de Mme Gisèle Jourda et M. Michel Raison déposé le 17/05/2018	-	N° 127 adoptée le 22/06/2018	Transmise le 03/01/2019	-	-	-
Politique régionale ambitieuse au service de la cohésion territoriale <a href="#">COM (2018) 322 final</a> <a href="#">COM (2018) 323 final</a> <a href="#">COM (2018) 324 final</a> <a href="#">COM (2018) 372 final</a> <a href="#">COM (2018) 373 final</a> <a href="#">COM (2018) 374 final</a> <a href="#">COM (2018) 375 final</a> et <a href="#">COM (2018) 382 final</a>	N° 580 déposée le 19/06/2018 par MM. Jean Boyer, Ronan Dantec, Bernard Delcros, Mme Laurence Harribey, MM. Olivier Henno, Benoît Huré, Patrice Joly, Louis-Jean de Nicolaÿ, Georges Patient, Mme Angèle Préville et MM. Jean-François Rapin et André Reichardt	N° 593 de M. André Reichardt déposé le 21/06/2018	N° 594 de Mme Angèle Préville au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable déposé le 21/06/2018	N° 131 adoptée le 02/07/2018	Transmise le 21/12/2018	En cours d'adoption	-	-

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
Détachement des travailleurs <a href="#">COM (2018) 131 final</a> et <a href="#">COM (2018) 241 final</a>	N° 529 déposée le 31/05/2018 par Mme Fabienne Keller et M. Didier Marie	N° 528 de Mme Fabienne Keller et M. Didier Marie déposé le 31/05/2018	-	N° 135 adoptée le 06/07/2018	Transmise le 09/01/2019	En cours d'adoption	31/05/2018	01/10/2018
Protection européenne des lanceurs d'alerte <a href="#">COM (2018) 218 final</a>	N° 588 déposée le 20/06/2018 par M. François Pillet	-	N° 638 de M. François Pillet au nom de la commission des lois déposé le 04/07/2018	N° 136 adoptée le 10/07/2018	Transmise le 21/12/2018	En cours d'adoption	-	-
Règlement relatif aux produits cosmétiques Règlement (CE) n° 1223/2009	N° 556 déposée le 07/06/2018 par M. Jean-Pierre Leleux	-	-	N° 139 adoptée le 13/07/2018	Transmise le 17/01/2019	-	07/06/2018	01/10/2018
Mécanisme de protection civile de l'Union européenne <a href="#">COM (2017) 772 final</a>	N° 557 déposée le 07/06/2018 par MM. Jacques Bigot et André Reichardt	-	-	N° 140 adoptée le 13/07/2018	Transmise le 21/12/2018	En cours d'adoption	07/06/2018	22/08/2018
Calculateur à haute performance <a href="#">COM (2018) 434 final</a>	N° 576 déposée le 15/06/2018 par MM. André Gattolin, Claude Kern, Pierre Ouzoulias et Cyril Pellevat	-	-	N° 144 adoptée le 20/07/2018	Transmise le 03/01/2019	En cours d'adoption	14/06/2018	18/09/2018

---

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

---



COMMISSION EUROPÉENNE

*Bruxelles, le 18.5.2018*  
*C(2018) 3079 final*

*Monsieur le Président,*

*La Commission tient à remercier le Sénat pour son troisième rapport d'information sur le suivi des positions européennes de votre assemblée, qui donne un aperçu détaillé et 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 note que le Sénat est à cet égard l'une des chambres nationales les plus actives. Elle tient compte de ces contributions, en particulier au cours du processus législatif, lorsqu'elle participe aux négociations de ses propositions entre le Parlement européen et le Conseil. Comme vous le soulignez à juste titre, la contribution du Sénat à ce dialogue reçoit ainsi une traduction concrète dans de nombreux dossiers.*

*La Commission s'efforce de fournir des réponses précises et argumentées aux avis qu'elle reçoit, et se félicite de constater que le Sénat reconnaît dans l'ensemble ces efforts, en particulier en ce qui concerne les réponses aux avis motivés. Elle est bien entendu prête, si le Sénat le lui demande, à fournir des précisions complémentaires sur l'un ou l'autre dossier spécifique.*

*La Commission s'est fixé un délai de trois mois pour répondre aux avis des parlements nationaux. Je suis conscient que dans la période couverte par le rapport du Sénat, il n'a pas toujours été possible de respecter ce délai et je tiens à vous assurer que la Commission met tout en œuvre pour que les retards restent l'exception.*

*Je voudrais par ailleurs souligner que la partie écrite du dialogue politique avec les parlements nationaux va de pair avec les rencontres entre les Membres de la Commission et des parlementaires nationaux. La Commission juge ces rencontres très fructueuses, y compris les nombreuses visites de commissaires au Sénat ou de sénateurs à la Commission, et souhaite maintenir leur fréquence.*

*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*

*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 a horizontal line and a vertical stroke.

*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, le 20 février 2019**

**M. Jean Bizet, président.** – Nous accueillons aujourd'hui la ministre chargée des affaires européennes pour nous informer sur le suivi des résolutions européennes qu'a adoptées le Sénat durant l'année parlementaire 2017-2018. C'est un moment important pour notre commission, qui s'inscrit dans la cadre de sa contribution au contrôle parlementaire sur l'action du Gouvernement. Il s'agit en effet pour nous d'échanger avec vous, Madame la Ministre, sur le sort qu'ont connu les résolutions européennes ; ces résolutions, prévues à l'article 88-4 de la Constitution, sont l'instrument qui permet au Sénat d'indiquer au Gouvernement les orientations qu'il souhaite voir défendues dans les négociations entre États membres, au sein du Conseil, sur les projets de texte européens, avant que ces derniers ne deviennent des règlements, des directives ou des décisions de l'Union européenne.

Ce sont ainsi 1 088 textes européens qui ont été soumis à notre commission au cours de la session parlementaire 2017-2018. L'examen de ces textes, qui n'ont pas tous une portée politique, a donné lieu à dix-huit résolutions. Le temps nous manquera pour toutes les évoquer aujourd'hui. Aussi, nous nous focaliserons sur plusieurs d'entre elles. Je vous remercie, Madame la Ministre, d'avoir accepté d'entrer avec notre commission dans ce dialogue approfondi, déjà en partie alimenté par les fiches de suivi que je sais gré au Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) d'établir, de façon quasi systématique désormais.

La première résolution que nous souhaitons aborder concerne le filtrage des investissements directs à l'étranger (IDE). Le Parlement européen a approuvé la semaine dernière le règlement établissant un cadre pour le filtrage des IDE dans l'Union européenne, qui fait suite à une initiative conjointe de la France, de l'Allemagne et de l'Italie. La résolution du Sénat du 7 janvier 2018, adoptée sur proposition de notre commission, saluait cette démarche qui consacre et encadre les dispositifs nationaux de contrôle de ces investissements pour des motifs d'ordre public et de sécurité, et instaure un mécanisme de coopération et d'échange d'informations entre les États membres et la Commission.

La négociation européenne a été difficile, mais elle a conduit à un texte de compromis qui reprend l'essentiel de la position défendue par la résolution sénatoriale. Conformément à ce que le Sénat avait souhaité, le texte adopté met l'accent sur l'identification des investissements effectués

par des structures contrôlées directement ou indirectement par des États étrangers ou bénéficiant d'aides publiques. Il renforce le dispositif d'échange d'informations entre les États membres qu'il assortit de délais impératifs. Enfin, il conforte la protection de la confidentialité des données. Cela permet, à la veille des élections européennes, d'envoyer un message à nos concitoyens pour conforter l'idée que l'Europe est une structure qui protège. Elle n'est ni ouverte ni naïve, mais elle ne s'enferme pas non plus dans un schéma protectionniste, comme c'est le cas de l'autre côté de l'Atlantique.

Deuxième sujet : l'Acte européen pour la cybersécurité. Lors d'une réunion en trilogue le 10 décembre dernier, les législateurs européens se sont mis d'accord sur ce projet d'Acte. Nous ne pouvons que nous en réjouir, tant le sujet revêt désormais une importance cruciale pour nos démocraties et nos économies. Autre raison de se réjouir, une grande partie des préconisations et des demandes du Sénat ont été reprises.

Il était en effet apparu à nos deux rapporteurs, Laurence Harribey et René Danesi, que la proposition initiale de la Commission européenne souffrait de plusieurs défauts pouvant être rassemblés sous deux thématiques principales : d'une part, dans un système européen renforcé, elle accordait une place trop grande à l'Agence européenne pour la cybersécurité (ENISA) alors qu'on avait besoin de plus de subsidiarité en ce domaine ; d'autre part, la mise en place d'un cadre européen de certification obligatoire de sécurité informatique des produits et services mis sur le marché ne tenait pas compte de l'expertise acquise par certains États, dont la France, alors qu'elle figure parmi les premières au monde.

Il semble que les négociations aient permis de revenir à plus de sagesse. L'ENISA viendra en appui et non en substitution des agences nationales puisque chaque État membre devra disposer d'une agence à l'image de l'ANSSI française. Cela favorisera l'établissement d'un réseau de confiance sur l'ensemble du territoire européen. C'était l'un des enjeux principaux de cette négociation. En effet, la cybersécurité met en jeu la souveraineté, ce qui nécessite que chaque État membre dispose d'une expertise nationale, doublée d'un travail efficace en coopération avec les autres États membres.

En outre, les États membres seront plus présents dans la gouvernance du cadre de certification. C'était le second enjeu important, afin d'éviter une certification inefficace, donc inutile. Car, au-delà, c'est notre souveraineté numérique qui importe, et elle exige le développement d'une filière économique d'avenir en Europe.

Si nous avons des motifs de satisfaction au regard de ces deux premières résolutions, il n'en est pas de même pour les suivantes. Ainsi, les deux résolutions du Sénat sur la politique agricole commune (PAC) n'ont pas trouvé l'écho attendu. Plus précisément, nous nous inquiétons que les propositions de réforme de la Commission ne correspondent pour ainsi dire

pas aux préconisations du Sénat. Elles en contredisent même certains points essentiels, et pas seulement sur le plan budgétaire. Face à ce constat, nous avons adopté à l'unanimité une troisième proposition de résolution européenne, le 14 février 2019, sur le rapport de plusieurs membres de notre commission, Pascale Gruny, Daniel Grémillet et Claude Haut.

Il convient, à mon sens, de sortir de l'approche uniquement budgétaire. Certes, je ne rêve plus en euros constants, mais je pense en euros courants. Quoi qu'il en soit, la proposition de la Commission, qui pêche par excès de subsidiarité, nous laisse à penser que la PAC de demain sera l'addition de vingt-sept PAC nationales. C'est là notre grande inquiétude, d'autant que notre pays a la fâcheuse tendance de toujours vouloir faire plus en matière environnementale, ce qui ne veut malheureusement pas dire faire mieux...

En définitive, si le reste du projet de réforme de la PAC demeure perfectible et amendable, ce nouveau mode de mise en œuvre de la PAC nous apparaît comme un point de blocage en soi, d'autant plus qu'il ne bénéficierait qu'à la seule Direction générale AGRI de la Commission européenne, et en rien aux agriculteurs. Le plus sage serait donc que la Commission, amenée à être renouvelée dans la foulée des élections européennes du 26 mai 2019, y renonce.

À travers vous, Madame la Ministre, nous appelons le Gouvernement à saisir cette ultime opportunité pour remettre à plat et réorienter un projet de réforme engagé sur une mauvaise pente. Il importe de ne pas commettre l'irréparable à l'heure où certains États continents comme les États-Unis, la Chine, le Brésil et l'Inde, augmentent leur engagement budgétaire agricole.

Enfin, j'évoquerais une dernière résolution dont le sort nous préoccupe : celle portant sur la politique de cohésion régionale, initiée par notre collègue André Reichardt. En ce qui concerne cette politique, le projet de cadre financier pluriannuel (CFP) de la Commission pour 2021-2027 fait apparaître, concernant la France, une diminution de 5,4 % de la dotation FEDER-FSE par rapport à la programmation précédente.

Cette réduction relative est partiellement compensée par le maintien de vingt-et-une des vingt-sept anciennes régions françaises métropolitaines et d'outre-mer en catégorie de régions en transition, dont nous redoutions la suppression. Cependant, la part européenne du cofinancement est réduite par rapport à la part nationale, ce qui risque de pénaliser les territoires. Pour le Sénat, la logique et l'efficacité de la politique de cohésion territoriale reposent sur une gestion réellement partagée entre l'Union, les États membres et les régions. Celles-ci doivent tenir un rôle prééminent dans les choix stratégiques opérés au plus près des territoires et dans la répartition des fonds. Cela vaut pour le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds social européen (FSE), mais aussi pour le Fonds

européen agricole pour le développement rural (FEADER), second pilier de la PAC, dont les régions doivent pouvoir être en situation de piloter, de mettre en œuvre et de payer les aides. La Commission préconise également un certain nombre de conditionnalités liées à l'État de droit, ainsi que d'indispensables mesures de simplification. Sur ce dossier majeur, quelle ligne la France entend-elle faire prévaloir dans la négociation budgétaire en cours ?

**Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes.** – Je me réjouis de cet échange sur les travaux liés à l'actualité européenne.

J'aborderai d'abord certains sujets majeurs pour nos concitoyens. Les positions françaises dans les négociations sur la proposition de règlement établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union européenne reflètent très largement la résolution du Sénat, à commencer par le soutien de principe à la proposition de règlement que les autorités françaises ont activement défendue tout au long des négociations. Celle-ci a été approuvée par le Parlement européen le 14 février dernier, à une très large majorité : 500 voix pour, 49 contre et 56 abstentions. Avec l'approbation à venir du Conseil, le règlement devrait être mis en œuvre avant la fin de l'année 2020. Au total, il n'aura fallu que dix-huit mois pour aboutir à son adoption. J'ai le souvenir des premiers instants où nous avons parlé de ce sujet dans l'Union européenne. Nous avons obtenu un succès d'estime qui n'empêchait pas une forme de solitude... Depuis lors, l'actualité a nourri cette préoccupation : cette adoption est tout de même le signe de la prise de conscience collective du défi que représente la défense des secteurs sensibles et stratégiques.

Les IDE stimulent la productivité et l'innovation, ainsi que la compétitivité des entreprises européennes. Cependant, nous devons nous prémunir collectivement contre une politique commerciale asymétrique et déloyale, et contre la captation d'actifs stratégiques. Il y va, potentiellement, de la sécurité nationale.

Le texte final du règlement reflète sur de nombreux points la prise en compte de la résolution. Il consacre ainsi une reconnaissance, au niveau de l'Union européenne, de l'importance des dispositifs de contrôle des investissements étrangers. En France, le Gouvernement veut renforcer significativement notre dispositif par le projet de loi Pacte sur lequel le Sénat a eu à se prononcer en première lecture le 12 février dernier.

La fixation d'un standard commun au niveau européen précise les conditions générales devant être respectées par les États membres qui possèdent déjà ou qui adopteraient à l'avenir un mécanisme de filtrage. Une liste indicative énumère les facteurs de filtrage et les secteurs susceptibles d'être concernés par des enjeux liés à l'ordre public et à la sécurité.



Il importe de mettre en place une meilleure coopération entre les États membres et la Commission par un mécanisme permettant à l'État membre d'accueil d'un investissement de recevoir des commentaires d'autres États membres ou un avis de la Commission. Ce sera particulièrement utile pour conduire l'analyse des risques. Une surveillance spécifique des investissements étrangers pouvant affecter des projets de programmes européens est prévue : le règlement confère à la Commission un pouvoir consultatif renforcé sur les opérations d'investissement pouvant avoir un impact sur des programmes d'intérêt européens comme Galileo, Copernicus, Horizon 2020, les programmes européens de défense ou les réseaux transeuropéens de transport, d'énergie ou de télécommunication.

Nous voulons également mettre en place une meilleure coordination des politiques de contrôle des IDE au sein de l'Union et avec les pays tiers, en consacrant l'existence du groupe d'experts établi en 2017 par la Commission et la possibilité de coopérer avec des pays tiers pour un meilleur échange d'expériences ou de bonnes pratiques.

Enfin, nous visons un juste équilibre entre la protection de la sécurité et l'ordre public, et l'ouverture de l'Union aux IDE qui sont et resteront une source importante de croissance et d'emploi pour les États membres.

L'adoption du règlement constituerait un signal politique fort en faveur d'une Europe qui protège les secteurs sensibles et stratégiques de son économie, dans un contexte international où cette problématique revêt une sensibilité particulière.

**M. Jean Bizet, président.** – Je propose que nos collègues posent leurs questions sur ce premier sujet : le débat serait ainsi plus interactif. Pour ma part, je considère que la Commission européenne a fait preuve d'une certaine célérité : dix-huit mois, c'est un délai tout à fait convenable !

**M. André Gattolin.** – Le débat est intense aujourd'hui concernant la 5G et Huawei. Des partenariats existent avec les entreprises françaises. La problématique de l'investissement dans la technologie et des technologies propriétaires est-elle bien prise en compte ? Faut-il envisager une nouvelle réglementation ?

**Mme Nathalie Loiseau, ministre.** – Le choix des secteurs est laissé au libre arbitre de chaque État membre. La problématique Huawei est présente à l'esprit d'un grand nombre d'États membres de l'Union européenne et devrait être abordée lors du prochain Conseil européen du mois de mars. La République tchèque a joué un rôle particulier dans l'alerte.

**M. André Gattolin.** – Avec une souveraineté très forte sur leur système de réseau !

**Mme Nathalie Loiseau, ministre.** – Ils ont effectivement un système particulier par rapport au reste de l’Union européenne. Quoi qu’il en soit, la question est sur la table.

**M. Jean Bizet, président.** – Si tout est clair, passons à la cybersécurité.

**Mme Nathalie Loiseau, ministre.** – Depuis 2016, l’Union n’a cessé de multiplier ses actions afin de renforcer sa réglementation en matière de cybersécurité. La France salue les initiatives récentes de la Commission, qui répondent à deux de nos priorités : le renforcement de la cyber-résilience de l’espace européen et la promotion d’une politique industrielle européenne en matière de cybersécurité.

Je me réjouis que le règlement relatif à l’Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l’information (ENISA) et à la certification européenne de sécurité ait pu faire l’objet d’un accord politique, le 10 décembre 2018. Son adoption prochaine marque une première étape dans le renforcement de notre résilience.

Afin de répondre aux remarques et recommandations que vous avez exprimées, je reviendrai plus en détail sur ce règlement. Comme vous l’avez souligné, les autorités françaises ont pu confirmer le rôle d’agence d’appui de l’ENISA en distinguant clairement ses missions de celles des agences nationales. Un réseau d’officiers de liaison nationaux permettra de renforcer l’apport des expertises nationales aux travaux de l’agence et de produire une véritable valeur ajoutée européenne. Ces négociations furent également l’occasion pour les autorités françaises de promouvoir de meilleures pratiques et la stratégie française de cybersécurité.

Comme vous l’avez appelé de vos vœux, le rôle des États membres dans la gouvernance du cadre européen de certification a été renforcé. Le risque d’un nivellement par le bas du niveau de cybersécurité dans l’Union européenne a été évité. Au niveau européen, la consultation systématique des États dans la phase de rédaction des schémas de certification permettra de prendre en compte leur expertise et leur expérience. Nous avons également obtenu qu’ils puissent proposer directement à l’agence la création d’un schéma qui ne figurerait pas au programme de travail. Enfin, suivant la préconisation du Sénat et défendant le modèle appliqué au niveau national, la France a obtenu que les fonctions d’évaluateur et de certificateur soient dissociées afin de garantir l’indépendance, et donc la qualité de la certification.

Les efforts européens en matière de cybersécurité doivent également porter sur la recherche et le développement et contribuer à l’émergence d’une filière industrielle européenne concourant à l’objectif d’autonomie stratégique de l’Union. À cet égard, la Commission a publié, le 12 septembre 2018, un projet de règlement qui prévoit la création d’un Centre européen de compétences industrielles, technologiques et de recherche en matière de

cybersécurité, associé à un réseau de centres nationaux de coordination. Nous avons rappelé notre attachement à renforcer la coordination nationale et européenne en matière de recherche, d'innovation, d'amélioration des capacités de l'industrie et de déploiement. Nous avons manifesté notre souhait d'une articulation claire de ce centre avec l'ENISA, ainsi qu'avec le partenariat public-privé en matière de cybersécurité. Nous nous sommes engagés en faveur d'un meilleur ciblage des bénéficiaires des actions financées par le centre, par exemple au travers d'une définition claire de l'industrie de l'Union européenne. Enfin, nous sommes attentifs à ce que les intérêts de tous soient équitablement représentés dans la gouvernance du centre.

Comme vous l'avez relevé, le développement d'une filière de formation d'élite dans la cybersécurité afin de pallier le manque de personnes qualifiées en la matière est nécessaire. Dans cette perspective, le règlement vise également à compléter les efforts des États membres en matière d'éducation.

Sur le plan extérieur, l'Union et ses États membres doivent continuer de renforcer leur poids dans les rapports de force internationaux liés aux enjeux cyber. La France s'investit pleinement pour rendre opérationnelle la boîte à outils cyber diplomatique adoptée en 2017. Nous sommes attentifs à ce que les États membres conservent leurs prérogatives nationales souveraines, notamment en matière d'attribution des cyberattaques.

Enfin, alors que nous aspirons à doter l'Union européenne d'une véritable autonomie stratégique, y compris dans le cyberspace, il est indispensable que les réseaux de l'Union européenne bénéficient d'un niveau de protection élevé et que nous puissions échanger des informations classifiées en toute sécurité. Nous soutenons, à ce titre, les démarches visant à renforcer leur protection contre les activités hostiles dont ils pourraient faire l'objet.

**Mme Laurence Harribey, rapporteure.** – Tout cela va dans le bon sens !

**M. Jean Bizet, président.** – Savons-nous où sera implanté le centre européen de cybersécurité ?

**M. René Danesi, rapporteur.** – Il serait bon que les différentes agences soient réparties entre tous les pays membres. Décider d'implanter l'ENISA en Grèce n'a pas été un signal fort en faveur de la cybersécurité. Il y a une dizaine d'années, lorsque cette décision a été prise, la situation n'était pas la même, mais les choses sont tout à fait différentes aujourd'hui. J'ose espérer que le nouveau centre sera plus proche des réalités de la cybersécurité !

**Mme Nathalie Loiseau, ministre.** – L'avantage du cyber, c'est qu'il ne connaît pas de frontières et peut être installé n'importe où... J'ai reçu récemment le patron de l'Agence européenne des produits chimiques

(ECHA). C'est une agence qui fonctionne bien, mais je ne suis pas certaine qu'à l'origine, Helsinki ait été considérée comme une destination attractive !

**M. Jean Bizet, président.** – Nous en venons à la PAC, sujet moins consensuel.

**Mme Nathalie Loiseau, ministre.** – Il est au moins consensuel entre nous ! Il y a quasiment un an, jour pour jour, j'ai eu l'occasion de vous présenter les premiers éléments de notre position sur la future politique agricole commune.

Ce que nous souhaitons, et ce qui a été présenté à nos partenaires lors du Conseil, le 29 janvier, peut être résumé en six axes : une PAC forte, pour assurer la souveraineté alimentaire européenne ; une PAC qui accompagne la transformation des filières agricoles et alimentaires ; qui porte une ambition environnementale ; qui protège contre les risques ; qui assure le renouvellement des générations et la vitalité des zones rurales ; enfin, une PAC plus simple et plus compréhensible.

Le Gouvernement partage la grande majorité des recommandations du Sénat, en particulier concernant les aspects budgétaires. Pour que la PAC demeure une politique forte et accompagne nos agriculteurs dans les transformations qui leur sont demandées, son budget doit être maintenu au niveau du budget UE 27 pour 2014-2020. J'ai d'ailleurs eu l'occasion de le réaffirmer très clairement hier, lors du Conseil Affaires générales. Nous avons réussi à mobiliser largement nos partenaires sur la défense de la PAC puisque, dès le mois de juin dernier, une vingtaine d'États ont soutenu le mémorandum dit de « Madrid », qui demande la stabilisation des moyens dédiés à cette politique. La proposition faite par la Commission n'est pas acceptable et ne sera pas acceptée.

Je sais que le Sénat souhaiterait un maintien en euros constants des financements de la PAC à vingt-sept, ce qui serait idéal. Je rappelle que la demande d'un maintien en euros courants, sur laquelle nous nous battons avec nos partenaires, constitue déjà une hausse très importante du budget en dépenses par rapport à la proposition de la Commission. Il existe au niveau européen un équilibre délicat à trouver entre la PAC et la politique de cohésion. Je crois que notre positionnement maximise nos chances de succès.

Je comprends l'intérêt que vous portez à une conclusion rapide des négociations pour l'après 2020, mais il ne sera pas possible ni souhaitable d'aboutir à un accord avant les élections européennes.

**M. Jean Bizet, président.** – Effectivement !

**Mme Nathalie Loiseau, ministre.** – Cela vaut pour le cadre financier pluriannuel. L'objectif qu'a fixé le Conseil européen de décembre dernier est l'automne 2019, comme pour les propositions sur la PAC. Que dirions-nous aux électeurs qui se rendront aux urnes le 26 mai si, quel que soit leur vote,

les priorités de l'Union européenne pour les sept années à venir et les moyens qui leur sont alloués étaient déjà décidés ?

**M. André Gattolin.** - Votez, il n'y a rien à voir !

**Mme Nathalie Loiseau, ministre.** - Ce serait évidemment un déni de démocratie ! Nous avons été entendus, en dépit du souhait de la Commission de laisser en « héritage » le budget pour les sept prochaines années.

La France est ambitieuse sur le plan environnemental parce que nos concitoyens nous le demandent. Nous soutenons l'architecture proposée par la Commission : une conditionnalité englobant les règles actuelles du verdissement ; un socle commun de pratiques pour tous les agriculteurs de l'Union ; un dispositif « *éco-scheme* » obligatoire permettant de rémunérer sur le premier pilier des pratiques plus favorables à l'environnement ; des mesures agro-environnementales et climatiques sur le second pilier.

Les outils de gestion des risques et des crises doivent aussi être défendus et modernisés afin d'être plus réactifs. La France demande le renforcement et la généralisation des observatoires des marchés, ainsi que l'instauration d'un seuil d'alerte qui conduirait à l'élaboration par la Commission de propositions à présenter au Conseil et au Parlement européen. La France est par ailleurs favorable à la création proposée par la Commission d'une réserve de crise spécifique au secteur agricole, pluriannuelle et réactive. Le Gouvernement a également indiqué à plusieurs reprises l'attachement qu'il porte au soutien des zones défavorisées et des régions ultra-périphériques, et au maintien des dispositifs spécifiques les concernant.

Nous soutenons la recherche de simplification mise en avant par la Commission, mais nous considérons, comme le Sénat, qu'elle ne doit pas être excessive. Le nouveau modèle proposé par la Commission, qui s'appuie sur la définition de plans stratégiques nationaux couvrant les deux piliers, est utile, mais nous sommes déterminés à défendre une approche commune qui est indispensable au succès d'une PAC unique, car il ne s'agit pas de promouvoir vingt-sept PAC !

Nous avons à ce titre réussi à écarter toute introduction de cofinancements nationaux sur le premier pilier. De même, nous veillerons à ce que les plans nationaux ne puissent pas introduire de distorsions de concurrence, en particulier dans le domaine environnemental.

La France défendra une PAC aux ambitions préservées. Le président de la République aura l'occasion de le redire lors du salon de l'agriculture. Le Gouvernement continuera d'être attentif à la bonne prise en compte des contributions du Parlement, et plus particulièrement du Sénat.

**M. Jean Bizet, président.** – Les ambitions environnementales, qui sont au cœur des exigences de notre société, sont souvent brouillées par une grande désinformation, à l’heure où les *fake news* fleurissent.

**M. André Gattolin.** – C’est une position idéologique. Il faudrait l’argumenter.

**M. Jean Bizet, président.** – Nous devons faire un choix : soit nous faisons confiance aux avis et aux conclusions des agences, soit nous supprimons celles-ci. L’établissement public qu’est l’Institut national de la recherche agronomique (INRA) donne plutôt dans les sciences molles que dans les sciences dures. Au fil du temps, nous assistons à une dérive sociétale en matière d’exigences environnementales. Nous souhaitons tous protéger l’environnement, mais seule une approche scientifique permettra d’éviter les dérives des ONG. D’autres pays développent une approche beaucoup plus rationnelle que la nôtre, ce qui favorise les distorsions de concurrence. Depuis une quinzaine d’années, le Sénat a encouragé la création des agences, sous l’influence notamment de nos anciens collègues Charles Descours et Claude Huriet. Je reste favorable aux expertises pluridisciplinaires, tout en souhaitant que l’on accorde une attention particulière à la science, dont l’opinion publique française semble de plus en plus se détourner.

**Mme Pascale Gruny.** – Ne faut-il pas craindre que, dans le cadre de la nouvelle PAC, on renationalise les politiques agricoles de chacun des États membres, suscitant une concurrence accrue entre les 27 en matière environnementale ? Si les citoyens sont plus attentifs à la qualité de leur alimentation, je ne suis pas certaine qu’ils parviennent à mieux manger, dès lors que les produits qu’ils utilisent ne sont pas franco-français, ni en circuit court. La semaine dernière, à la chambre d’agriculture de mon département, les syndicats ont redit leur exaspération de voir circuler en France des produits qui n’ont rien de vert.

**M. Daniel Gremillet.** – Vous nous expliquez qu’un accord passé avant les élections européennes ne serait pas forcément heureux. On peut l’entendre. Cependant, les ministres de l’agriculture négocient au niveau communautaire, et le Parlement a pour fonction de ratifier les textes. Les élections européennes ne suffisent pas à justifier l’immobilisme, alors que chaque État dans le monde est en train d’organiser sa puissance économique agricole.

Madame la Ministre, les Français qui iront mettre un bulletin dans l’urne, dans quelques semaines, ne sont pas insensibles aux négociations internationales. Ils perçoivent le décalage qu’il y a entre les exigences fortes imposées à nos agriculteurs en matière alimentaire et le fait de négocier avec des États membres qui ne partagent pas cette vision. Ne craignez-vous pas que cela fragilise le débat ?

**M. Claude Haut.** – Je n'irai pas contre l'avis de la ministre. Cependant, je rejoins les préoccupations de mes collègues sur les distorsions de concurrence que l'on constate sur le terrain : les règles françaises sont plus contraignantes que celles d'autres pays européens. La PAC peut contribuer à un verdissement. Encore faudrait-il que les 27 États membres y participent au même rythme.

**Mme Gisèle Jourda.** – Dans votre exposé, vous avez mentionné les zones défavorisées. La France doit transmettre à l'Europe une nouvelle carte de ces zones. Avec mon collègue Michel Raison, nous avons présenté une proposition de résolution pour modifier, d'une part, l'article 31 du règlement « FEADER », et pour autoriser d'autre part des adaptations régionales, conformément à l'article 32, sur le critère de continuité territoriale. J'ai été stupéfaite d'apprendre en décembre dernier, par voie de presse, que la Commission européenne avait validé la méthodologie proposée par la France sur les zones défavorisées simples (ZDS), sans prendre en compte les recommandations du Sénat. L'arrêté interministériel qui doit fixer les contours de la nouvelle carte n'est toutefois pas publié. Où en est-on sur ce sujet, et comment la France compte-t-elle se saisir de la proposition de résolution du Sénat ? Dans ma région, le Gers et l'Aude souffrent de ce nouveau zonage. Ailleurs dans l'Hexagone, certains agriculteurs qui percevaient des indemnités compensatoires de handicap naturel se retrouvent privés de ressources. Ils ne peuvent certainement pas attendre la future PAC.

**M. Michel Raison.** – Une bonne négociation au niveau européen nécessite une stratégie nationale à défendre. La nôtre, en matière d'agriculture, me semble pour le moment relativement floue. On fait beaucoup de communication pour satisfaire telle ou telle association, sans tenir compte des avis des scientifiques, ni définir le dessein agricole de notre pays. Les États-Unis ou la Chine sont pourtant en train de doubler leurs aides à l'agriculture : ce n'est pas innocent. Je suis inquiet pour la « ferme France » : veut-on qu'elle soit une petite ferme sympathique avec un peu de vente directe et beaucoup d'importations, ou bien l'aidera-t-on à rester une ferme exportatrice ? J'insiste sur le rôle des scientifiques, en citant Claude Allègre : « Lorsqu'un pays n'écoute plus sa science, ce pays recule ». J'ai l'impression qu'on donne davantage d'écho aux *fake news* qu'à la science.

**M. André Gattolin.** – Décider du budget avant ou après les élections européennes ne change rien, car les mesures ne commenceront à être effectives qu'en 2021. En démocratie, toute politique publique fait l'objet d'une concertation dans la durée, et surtout d'une évaluation. Depuis le début de la PAC, la France aurait bénéficié d'au moins 200 milliards d'euros pour son agriculture. Pour quelles transformations positives ? Le plan pluriannuel financier 2014-2020 comportait un chapitre sur le verdissement. A-t-on rempli les objectifs de ce deuxième pilier ? Quels sont les effets concrets des aides européennes ? La PAC ne donne sans doute pas assez

d'argent aux agriculteurs. Pour autant, les aides reçues sont importantes. Pourquoi la France est-elle moins performante que l'Allemagne, alors qu'elle touche plus d'aides ? On ne peut pas se contenter d'avancer l'argument des *fake news* ! Nous sommes la chambre des territoires et nous avons tendance à développer une vision très défensive de l'agriculture.

**M. Pierre Ouzoulias.** – Vos propos sur les sciences molles et les sciences dures ne m'ont pas convaincu. Je parle en tant qu'archéologue et historien. Le sol, c'est aussi une construction sociale. Il se forme avec le travail des agriculteurs et on ne peut pas en rendre compte uniquement par des analyses physico-chimiques, ce qui a été la pratique de l'INRA pendant très longtemps. Heureusement, on est revenu sur cette idée. Prendre en compte le travail des agriculteurs dans l'analyse du sol, c'est aussi apporter une forme de reconnaissance scientifique et sociale au travail qu'ils fournissent pour pérenniser les paysages.

Quant aux agences d'évaluation européennes, je suis allé visiter l'Agence européenne de sécurité des aliments (EFSA), à Parme, avec mon collègue Pierre Médevielle. Le personnel européen s'y trouve très bien. Son budget s'élève à 80 millions d'euros, dont la moitié est consacrée à la masse salariale, de sorte qu'il reste 40 millions d'euros pour faire les évaluations. C'est à nous, politiques, de déterminer le niveau d'évaluation scientifique et de protection alimentaire que nous souhaitons. Nous ne pouvons pas reporter la faute sur les scientifiques.

**Mme Nathalie Loiseau, ministre.** – La France est le premier bénéficiaire de la PAC, et de loin. Nous avons touché 9 milliards d'euros l'année dernière. Pourquoi donc nos agriculteurs souffrent-ils encore autant et pourquoi notre agriculture n'a-t-elle pas réussi à s'organiser en filières, non pas pour faire moins, mais pour faire mieux ? Ce sont de vraies questions. Je l'ai dit et redit : la position de la Commission européenne n'est pas acceptable. C'est la raison pour laquelle nous ne serons pas prêts avant les élections européennes. Nous avons décidé de nous donner du temps pour aboutir à un budget qui correspondra mieux à nos attentes.

S'agissant des évaluations scientifiques, je suis moi aussi allée à Parme et j'ai été frappée par le manque d'indépendance de cette agence par rapport aux industriels. Il faut rester prudent quand la science est payée par l'industrie. Entre les lobbies de profit immédiat et les lobbies d'intérêt général qui œuvrent à Bruxelles, j'ai tendance à préférer les seconds. Il faut aussi compter avec le lobby que forment nos concitoyens. L'environnement est un sujet récurrent dans le grand débat national, que l'on se trouve dans une grande ou dans une petite ville, dans une banlieue ou dans un territoire rural, qu'on parle avec des agriculteurs ou bien avec des citadins. La protection de l'environnement ne se réduit pas à la réflexion de trois ONG sectaires. Elle concerne tous les consommateurs. L'agriculture biologique ne produit pas assez pour répondre à la demande des consommateurs, et nous devons importer. C'est un vrai sujet qui met en cause l'organisation des



filières, avec pour enjeu les attentes de nos concitoyens, la santé des agriculteurs, mais aussi le modèle économique de notre agriculture.

Il faut éviter les distorsions de concurrence dans nos négociations commerciales, à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union européenne. Certains déplorent que nous importions des OGM. Cependant, nous avons mis en place un étiquetage obligatoire, de sorte que personne n'en consomme sans le savoir. Faisons confiance à notre système réglementaire. Il répond à une demande des citoyens et il a été voté par le Parlement. Si la réglementation française diverge de la réglementation européenne, c'est parce qu'il y a une préférence française collective pour la qualité alimentaire, et c'est aussi parce que le Parlement l'a voté.

Madame Jourda, je sais que le dispositif compensatoire de handicap naturel vous tient à cœur. Nous avons refait une carte qui datait de 1976 et qui était par conséquent obsolète et indéfendable aux yeux de nos partenaires. Nous avons procédé sans clientélisme et selon le principe de continuité territoriale qui vous est cher, à juste titre. Le zonage futur est globalement plus favorable au niveau national, puisque 14 000 communes sont classées, avec près de 8 000 bénéficiaires potentiels supplémentaires. Nous sommes tout à fait conscients de la nécessité qu'il y a à accompagner les territoires et les agriculteurs qui sortiront du zonage à partir de 2019. Nous avons prévu deux années de transition pour lisser les effets de la réforme et éviter une fin brutale des indemnités.

Nous faisons preuve de beaucoup de vigilance sur les distorsions de concurrence à l'intérieur de l'Union européenne et sur le risque de renationalisation. Je suis assez d'accord avec vous, Monsieur le Président : c'est surtout la Direction générale AGRI qui bénéficiera de la simplification qui nous est proposée. Bruxelles se met hors de portée des critiques en renvoyant le travail vers les États membres. C'est un peu facile et si cela doit contribuer à créer 27 PAC différentes et concurrentes, ce n'est pas acceptable. D'où les débats que nous menons au sein de l'Union européenne.

Faisons aussi notre *mea culpa* national. Les difficultés de nos agriculteurs ne sont pas toujours imputables à Bruxelles. Elles sont aussi le fait des ratés de notre organisation, qu'il s'agisse de la distribution des fonds ou de nos systèmes d'information. À cela s'ajoute le retard que nous avons accumulé, en partie à cause de la situation objectivement très mauvaise dont nous avons hérité.

**M. Jean Bizet, président.** – À la suite de ce rapport et de cette résolution qui a été votée à l'unanimité par les membres du groupe de travail, ma collègue Sophie Primas et moi-même comptons adresser une lettre au président du Sénat pour lui demander d'inscrire à l'ordre du jour l'examen de cette résolution en séance plénière. Il serait pertinent que vous soyez présente aux côtés du ministre de l'agriculture, à cette occasion. Veillons à ce que ce ne soit pas la rue qui commande, mais plutôt le politique

et les scientifiques. Je suis conscient qu'il y a eu des dérives du monde agricole, mais nous devons rester fidèles au choix qu'a fait la France, il y a quelques décennies, celui de faire de la politique agricole une politique d'aménagement du territoire.

**Mme Nathalie Loiseau, ministre.** – La politique de cohésion régionale est un autre exemple de politique à forte valeur européenne ajoutée. La Commission européenne a publié cinq propositions législatives, fin mai 2018. Bien que je comprenne votre mise en garde contre une adoption tardive de ces textes, un accord avant les élections européennes semble hors de portée car les dispositions budgétaires de la politique de cohésion sont subordonnées à un accord global sur le prochain cadre financier pluriannuel. Il est difficile de prévoir l'impact de ces mesures pour la France, alors que les méthodes d'allocation des fonds ou le niveau des taux de cofinancement ne sont pas encore stabilisés. Le départ du Royaume-Uni représente assurément un élément d'appauvrissement du budget européen. Les pays dits « amis de la cohésion », qui se sont réunis récemment à Bratislava, considèrent que la proposition de la Commission est tellement loin de leurs attentes qu'ils ne sont pas prêts à avancer sur le sujet.

Le bénéfice des financements doit être indissociable du respect des valeurs fondamentales de l'Union. La France soutient la mise en place d'une telle conditionnalité relative au respect de l'État de droit. Nous souhaitons aller plus loin, en défendant l'introduction de certains principes du socle européen des droits sociaux parmi les conditions d'octroi des financements de la politique de cohésion, qu'il s'agisse de salaire minimum, de dialogue social ou bien encore de système de protection sociale. Nous savons combien nos compatriotes sont sensibles au *dumping* social et à la concurrence. Ils s'interrogent sur le versement de fonds de cohésion à des pays qui ont plutôt tendance à diverger de nos modèles.

Les propositions de la Commission européenne reprennent certains points auxquels le Sénat tient particulièrement, comme l'éligibilité de toutes les régions de l'Union, ainsi que le maintien des trois catégories de régions. Nous défendons la modification proposée sur la catégorie des régions en transition. Son élargissement intègre la plupart des régions métropolitaines françaises, ce qui représente un signe fort de solidarité envers les territoires en décrochage et davantage exposés aux effets négatifs de la mondialisation. De ce point de vue, nous faisons clairement partie des gagnants de la proposition de la Commission.

Vous mettez à juste titre l'accent sur le développement territorial et rural. Nous insistons pour que le FEADER soit articulé de manière optimale avec les fonds de cohésion. La Commission a proposé de reconduire le programme « Liaison entre action de développement de l'économie rurale » (Leader). Nous soutenons cette proposition, même si nous souhaitons que le fonctionnement du programme soit plus fluide et que les versements soient plus efficaces. Nous sommes les mauvais élèves du programme.

S'agissant des régions ultrapériphériques, nous défendons fermement leurs intérêts et la prise en compte de leurs spécificités dans les négociations en cours, et pas uniquement au sein du paquet cohésion. Je tiens à réitérer également notre attachement à la coopération territoriale européenne, dont la valeur ajoutée est évidente. La proposition de la Commission est positive, même si nous aurions préféré qu'une part plus importante du budget y soit consacrée. Il reste à faciliter encore davantage la coopération aux frontières externes de l'Union et dans le voisinage des régions ultrapériphériques.

Pour ce qui est des mesures de simplification administrative, les propositions de la Commission vont dans le bon sens. Nous serons vigilants au maintien de ces dispositions dans le compromis final.

Je voudrais également dire un mot sur la visibilité de la politique de cohésion. Lors des consultations citoyennes sur l'Europe, j'ai pu constater un vrai intérêt de nos concitoyens pour l'Union européenne, mais également un sentiment de distance et de méconnaissance de son action. La communication sur les réalisations portées par ou grâce à l'Union européenne doit être sérieusement améliorée.

**Mme Laurence Harribey, rapporteure.** – Dans notre proposition de résolution, nous avons mis l'accent sur l'importance symbolique du socle européen des droits sociaux, proclamé depuis plus de 18 mois, tout en regrettant l'absence de base juridique. Ce socle constitue un fondement et l'histoire européenne montre qu'on avance souvent par petits pas, de sorte que quelque chose qui n'est pas contraignant sur le plan juridique peut devenir effectif dans les politiques européennes. Un certain nombre de textes ont été présentés au niveau européen, en matière de contrat de travail ou bien d'apprentissage et de formation professionnelle. Quel lien établir entre le socle des droits fondamentaux et les avancées dans ces domaines ? *Quid* du salaire minimum commun à l'ensemble des États membres ? Nous avons préconisé une approche en pourcentage du salaire médian national : l'idée fait-elle son chemin ? Ces questions de convergence sociale européenne seront déterminantes pour les prochaines élections.

Le numéro de sécurité sociale européen n'a finalement jamais vu le jour. Qu'en est-il ? *Quid* aussi de la création d'une Autorité européenne du travail ? Un accord du Conseil et du Parlement européens est intervenu récemment à ce sujet. Pascale Gruny souhaitait aussi vous interroger sur le mécanisme d'incitation financière à la convergence sociale, que nous nous avons évoqué dans notre résolution. A-t-il une chance d'aboutir ? C'est une porte d'entrée qui n'est pas inintéressante.

Enfin, nos collègues Fabienne Keller et Didier Marie souhaitaient vous interroger sur les travailleurs détachés. Où en est-on d'une réforme de la commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale ? Si la compétence reste aux États membres, la coordination est

---

indispensable pour donner une visibilité à la question sociale en Europe. Où en est-on de ce fameux certificat de détachement ?

**Mme Nathalie Loiseau, ministre.** - Comme vous, je regrette que le socle européen des droits sociaux soit dépourvu de valeur juridique. Vous avez raison, c'est un engagement politique auquel ont souscrit certains chefs d'État et de gouvernement. C'est un document significatif qui orientera les futures politiques européennes et nous nous appuyerons dessus.

En matière d'Europe sociale, certaines négociations ont déjà abouti, comme la révision du statut de travailleur détaché, la création d'une Autorité européenne du travail, la directive sur l'équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée, la directive sur l'accessibilité des biens et des services. D'autres sont dans leur phase finale, comme le règlement sur la coordination des régimes de sécurité sociale. Le Parlement européen reste divisé sur le paquet mobilité, de sorte que je ne suis pas certaine qu'il aboutisse. Je le regrette, car le compromis représentait un progrès, même s'il n'était pas totalement satisfaisant. Enfin, certaines négociations porteront à moyen terme, comme nos efforts pour conditionner l'accessibilité des fonds structurels à un certain degré de convergence.

Il faut bien sûr définir un salaire minimum, adapté à la réalité économique de chaque pays. Les réflexions se poursuivent sur ce sujet. Plusieurs États n'ont pas de salaire minimum défini par la loi. C'est notamment le cas des pays nordiques. Nous devons faire converger des cultures différentes. L'adoption d'un salaire minimum en Allemagne va dans le bon sens.

Nous voulons nous appuyer sur le socle européen des droits sociaux pour définir les conditions d'octroi des financements européens. L'existence d'un salaire minimum, le dialogue social et la protection sociale sont les trois principes qui devraient servir de conditionnalité au versement des fonds européens. C'est du moins la position que nous portons. Un certain nombre de pays récemment entrés dans l'Union européenne sont confrontés à un manque de main-d'œuvre, alors qu'ils connaissent le plein emploi et que s'y exerce une pression forte pour augmenter les salaires et développer la protection sociale. Nous devons saisir cette opportunité pour nourrir la réflexion sur ce sujet. Certains pays luttent contre l'émigration de leurs travailleurs et vont chercher des migrants à l'autre bout du monde parce qu'ils n'ont plus assez de travailleurs qualifiés.

L'Autorité européenne du travail est en place. Elle garantit une information fiable et claire sur les règles relatives au détachement, à la fois pour les entreprises et pour les travailleurs. Elle permet aussi d'assurer des contrôles efficaces de la réglementation européenne et un système de résolution des conflits entre États membres plus performant.

Le mécanisme de coopération entre l'AET et la commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale assure

un bon fonctionnement du système de médiation. L'AET informera systématiquement la commission administrative sur les sujets concernant la sécurité sociale, sujets sur lesquels la commission reste ultimement compétente. Le cas échéant, l'AET continuera la médiation uniquement sur la partie relative au droit du travail. L'AET et la commission administrative élaboreront un accord précis de coopération pour garantir que les processus de médiation se déroulent de manière rapide et harmonieuse. L'Europe sociale se renforcera ainsi, à petits pas.

L'arrêt Altun précise que le juge national n'a pas à prendre en compte des certificats de détachement, dont il a été établi qu'ils sont frauduleux. L'existence de cet arrêt fournit déjà un certain degré de protection juridique partout dans l'Union européenne. Une codification *via* le règlement de coordination des régimes de sécurité sociale serait bien sûr préférable, mais les équilibres sur ce règlement sont extrêmement fragiles. Nous sommes proches d'une minorité de blocage sur tous les sujets. Nous faisons au mieux pour inclure l'arrêt, mais nous marchons sur un fil.

**M. Jean Bizet, président.** – Le socle européen des droits sociaux est une autre facette de l'Europe qui protège. Il est bon de le rappeler dans le contexte de la crise sociale que nous vivons. L'Union européenne, c'est le temps long, et c'est aussi la nécessité de respecter les approches de nos partenaires. Elle a très souvent les bonnes réponses ; il faut du temps pour les mettre en œuvre.

**M. André Reichardt.** – Avec Jacques Bigot, nous avons proposé une résolution sur le mécanisme de protection civile de l'Union européenne, mécanisme qui interviendrait en cas de catastrophe naturelle (inondations, incendies de forêt, séismes...) en complément des dispositifs nationaux. Les autorités françaises ont-elles pu obtenir, comme nous le souhaitions, que les moyens collectivement acquis au titre de la réserve européenne de protection civile, dite *rescEU*, complètent les ressources nationales sans s'y substituer ? Quelles seraient les conditions de déploiement en cas d'intervention en dehors des frontières européennes ? Enfin, la résolution sénatoriale mettait l'accent sur une approche territoriale pour la mobilisation des moyens d'intervention. Où en est la transformation de la base aérienne de sécurité civile de Nîmes-Garons en une base européenne de référence sur la protection civile, la gestion des risques et la formation ?

**Mme Nathalie Loiseau, ministre.** – Les sujets que vous mentionnez montrent ce que c'est que l'Europe qui protège au quotidien. Ils concernaient surtout le sud de l'Europe, jusqu'à ce que des incendies se déclarent en Suède. La réserve européenne *rescEU* doit accroître les capacités globales d'intervention afin de pouvoir répondre à toutes les demandes d'activation du mécanisme européen. L'enjeu est de préserver intelligemment l'équilibre entre la solidarité et la responsabilité nationale des États vis-à-vis de leur population.

Pour intervenir en dehors des frontières de l'Union européenne, il faut que les États membres donnent leur aval, ce qui n'est pas automatique. La résolution du Sénat a mis l'accent sur l'approche territoriale. La dimension régionale sera traitée par le biais du positionnement des moyens de la Force européenne autonome sur le territoire des États membres volontaires. La réflexion est en cours. Les investissements seront faits à partir de 2021 dans le cadre du prochain budget européen, par les États membres volontaires. C'est aussi à ce moment que se posera la question du positionnement physique de ces moyens sur les territoires des États membres. La base aérienne de sécurité civile de Nîmes-Garons est un outil exceptionnel dont nous sommes les seuls à disposer en Europe. Je suis convaincue qu'elle aura un rôle particulier à jouer dans la mise en œuvre de *rescEU*.

**M. Jean Bizet, président.** – Les deux dernières questions ont trait aux accords de libre-échange, d'une part avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande, d'autre part avec le Mercosur. En ce qui concerne la Nouvelle-Zélande, un débat en séance publique a eu lieu il y a un an sur les mandats de négociation avant leur adoption. C'est une première qu'il faut d'autant plus saluer que cela concernait deux accords sous compétence exclusive de la Commission européenne. Dans sa résolution européenne, le Sénat avait identifié les priorités suivantes : une réelle réciprocité dans l'ouverture des marchés publics, des contingents limités ou un étalement des périodes de démantèlement pour les produits sensibles, qu'il s'agisse des produits issus de l'élevage ou des sucres spéciaux sur lesquels notre collègue Gisèle Jourda avait travaillé. Dernière priorité, mettre en place des mesures de sauvegarde spécifiques rapidement applicables en cas de flux d'importation qui risqueraient de déstabiliser certaines filières. Enfin, c'est un sujet « bateau », mais qui compte pour l'image de l'agriculture européenne, française et italienne : qu'en est-il des indications géographiques protégées ?

Quant aux négociations avec le Mercosur, elles ont été entamées il y a plus de vingt ans. Dans quelle mesure avancent-elles ? On sait la fragilité qu'un accord pourrait engendrer sur la filière bovine française tant en matière de prix qu'en matière sanitaire. Est-ce que le débat est clos, à l'heure où les difficultés semblent porter sur l'accès au marché de ces pays pour les automobiles européennes, nos machines-outils, produits laitiers, services maritimes ou encore sur la protection des indications géographiques ? Je ne parlerai pas ici du changement politique au Brésil.

**Mme Nathalie Loiseau, ministre.** – Le lancement des négociations avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande a eu lieu fin juin 2018, à l'occasion de la visite de la commissaire Malmström dans les deux pays. Les derniers cycles de négociation se sont déroulés en octobre avec la Nouvelle-Zélande et en novembre avec l'Australie. Nous en sommes au début des négociations. Même si les mandats européens ne mentionnent pas explicitement la réciprocité, ils prévoient un accès mutuel global et amélioré aux marchés

publics, incluant la couverture globale des marchés à tous niveaux de gouvernement, y compris national et intra-national. Les discussions avec la Nouvelle-Zélande en sont restées à la définition du périmètre, mais la Commission entend avancer rapidement sur le chapitre relatif aux marchés publics, avec des échanges d'offres avant le quatrième cycle, au mois de mai.

Avec l'Australie, le dernier cycle de négociations a permis de présenter le dispositif australien en matière de marchés publics et de discuter de l'architecture du chapitre. Nous sommes évidemment conscients des sensibilités du secteur agricole, notamment dans les filières d'élevage et laitière, du sucre et des produits des outre-mers, mais aussi de l'éthanol. Nous n'accepterons pas que ces négociations commerciales conduisent à déstabiliser l'équilibre économique de ces filières fragiles. Le montant des concessions qui pourront être faites à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande dépendra directement des engagements cumulés, au niveau de l'OMC, avec le Canada et, le cas échéant, avec le Mercosur. C'est une avancée importante à laquelle nous tenons. Il a fallu beaucoup d'énergie pour convaincre la Commission. Cela confirme la volonté française de définir une enveloppe globale des concessions agricoles pouvant être accordées dans l'ensemble des négociations en cours.

S'agissant des mesures de sauvegarde sur les produits sensibles, les mandats prévoient des exceptions à la levée des barrières tarifaires. Des dispositions spécifiques doivent également couvrir les produits les plus sensibles, qui devront être négociés au niveau de détail le plus précis possible. Une clause bilatérale doit permettre à l'une des parties de retirer partiellement ou totalement les préférences, dans le cas où les importations menaceraient de causer des dommages sérieux à l'industrie domestique. Nous avons également réussi à faire prendre en compte dans ces mandats l'impact que ces accords pourraient avoir, en particulier sur les pays et territoires d'outre-mer.

Quant aux indications géographiques, loin d'être un sujet « bateau », elles sont essentielles pour la France et pour l'Italie. Ces projets d'accord comportent des enjeux offensifs pour nos filières agricoles, qu'il s'agisse par exemple de nos exportations de vins et de spiritueux, ou de fromage. La mise en œuvre provisoire du CETA a montré que ce type d'accord était positif.

La négociation avec le Mercosur n'en finit pas. Les dernières sessions n'ont pas permis d'avancer sur les quatre points principaux encore en discussion, à savoir le paquet automobile, l'accès au marché des produits laitiers, les services maritimes et les indications géographiques. Nous avons en particulier fait de la protection des indications géographiques un objectif essentiel des négociations. La commissaire Malmström l'a dit lors du Conseil Affaires étrangères-Commerce en octobre : les progrès réalisés lors des derniers cycles n'ont pas suffi pour qu'elle recommande un accord politique. Le président de la République s'est exprimé très clairement sur les lignes rouges de la France. Elles sont connues et respectées par la Commission.

Quant au changement politique au Brésil, nous en parlerons hors micros et hors caméras...

**M. Jean Bizet, président.** – Merci pour ces réponses concrètes et sans détour ! Sur certains sujets, nous aussi vous avons parlé sans détour. Vous n’y êtes pour rien, Madame la Ministre, mais je regrette que nous n’ayons toujours pas voté sur la partie mixte de l’accord du CETA. Ce vote est prévu en juin ou en juillet, après les élections européennes : plus on approche de ces élections, plus la désinformation sur le sujet s’aggrave. Pourtant, les professionnels des différentes filières sont très satisfaits.

**Mme Nathalie Loiseau, ministre.** – Y compris sur la viande.

**M. Jean Bizet, président.** – Absolument ! Pour le Mercosur, je suis partisan de l’intransigeance en matière sanitaire, compte tenu des conditions de production dans certains pays d’Amérique du Sud ; mais en ce qui concerne les prix, j’ai toujours été exigeant vis-à-vis de la filière française qui refuse d’évoluer depuis une dizaine d’années, ce qui explique son aversion à cet accord de libre-échange : ils ne veulent pas se remettre en cause ! Pourtant, nous sommes prêts à les aider. S’ils ne le font pas, ils seront fragilisés.