

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E



**Comptes rendus des travaux
de la commission des affaires
européennes du Sénat**
du 1^{er} mai au 30 septembre 2023

COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

N° 112



www.senat.fr

COMPTES RENDUS DES TRAVAUX
DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

SOMMAIRE

Pages

COMPTES RENDUS DES TRAVAUX DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES.....	1
RÉUNIONS DE LA COMMISSION	9
<i>Jeudi 4 mai 2023</i>	<i>11</i>
Questions sociales, travail, santé.....	11
<i>Redevances perçues par l'Agence européenne des médicaments : examen de la proposition de résolution européenne et de l'avis politique de Mmes Laurence Harribey et Pascale Gruny.....</i>	<i>11</i>
Désignation d'un rapporteur	21
<i>Mercredi 10 mai 2023.....</i>	<i>23</i>
Politique régionale.....	23
<i>Politiques européennes en outre-mer : audition de Mme Monika Hencsey, directrice Budget, communication et affaires générales (Regio A) de la direction générale Politique régionale et urbaine de la Commission européenne, et Mme Catherine Metdepenningen, chef de l'unité des relations avec les pays et territoires d'outre-mer, accompagnée de M. Frédéric Maier, chargé de la coopération, à la direction générale Partenariats internationaux (INTPA B3) de la Commission européenne.....</i>	<i>23</i>
<i>Jeudi 11 mai 2023</i>	<i>33</i>
Marché intérieur, économie, finances, fiscalité	33
<i>Proposition de règlement européen sur les données (« Data Act ») - Accessibilité et usage des données : examen de la proposition de résolution européenne et de l'avis politique et du rapport d'information de Mme Florence Blatrix Contat, M. André Gattolin et Mme Catherine Morin-Desailly.....</i>	<i>33</i>
<i>Mercredi 17 mai 2023.....</i>	<i>51</i>
Énergie, climat, transport	51
<i>Régulation de l'énergie : examen de la proposition de résolution portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement concernant la</i>	

<i>protection de l'Union contre la manipulation du marché de gros de l'énergie de MM. Daniel Gremillet, Claude Kern et Pierre Laurent</i>	51
Institutions européennes	67
<i>Mission d'observation électorale en Turquie au titre de l'assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe : communication de M. Jean-Yves Leconte</i>	67
<i>Mercredi 24 mai 2023</i>	73
Agriculture et pêche	73
<i>Avenir de la pêche, protection de la filière pêche française et mesures préconisées dans le cadre du « Plan d'action pour le milieu marin » : examen de l'avis politique et du rapport de M. Alain Cadec sur la proposition de résolution européenne n° 577 de M. Michel Canévet</i>	73
Environnement et développement durable	85
<i>Normes d'émissions polluantes des véhicules et proposition de règlement établissant les normes Euro 7 : examen de la proposition de résolution européenne et de l'avis politique</i> .85	
Désignation de rapporteures	99
<i>Jeudi 1^{er} juin 2023</i>	101
Énergie, climat, transport	101
<i>Réforme du marché européen de l'électricité : examen du rapport d'information, de la proposition de résolution européenne et de l'avis politique de MM. Daniel Gremillet, Claude Kern et Pierre Laurent</i>	101
Politique de voisinage	125
<i>Déplacement en Moldavie d'une délégation de la commission des affaires européennes du 24 au 27 avril 2023 : communication de M. André Reichardt, Mmes Marta de Cidrac et Gisèle Jourda</i>	125
Désignation de rapporteurs	135
Institutions européennes	137
<i>69^e réunion plénière de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC) à Stockholm du 14 au 16 mai 2023 : communication de MM. Jean-François Rapin, Claude Kern et Didier Marie</i>	137
<i>Jeudi 8 juin 2023</i>	143

Institutions européennes.....	143
<i>Audition de Mme Thérèse Blanchet, Secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne.....</i>	<i>143</i>
<i>Mercredi 21 juin 2023</i>	<i>159</i>
Politique régionale.....	159
<i>Gestion des déchets dans les outre-mer : examen du rapport de Mmes Marta de Cidrac et Gisèle Jourda sur la proposition de résolution européenne n° 627 (2022-2023) de Mmes Gisèle Jourda et Viviane Malet</i>	<i>159</i>
<i>Jeudi 22 juin 2023</i>	<i>171</i>
Culture	171
<i>Enjeux actuels de la liberté des médias audiovisuels en Europe : audition de MM. Giuseppe Abbamonte, directeur de la Commission européenne en charge des médias, Geoffroy Didier, député européen, rapporteur pour la commission Marché intérieur du Parlement européen (en visioconférence), Roch-Olivier Maistre, président de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), Mme Florence Philbert, directrice générale des médias et des industries culturelles au ministère de la culture, M. Christophe Tardieu, secrétaire général de France Télévisions, et Mme Marie Grau-Chevallereau, directrice des études réglementaires au Secrétariat général du groupe M6.....</i>	<i>171</i>
<i>Mercredi 28 juin 2023</i>	<i>191</i>
Politique régionale.....	191
<i>Relance du processus de paix et de réconciliation entamée par l'accord de paix pour l'Irlande du Nord : examen du rapport de Mme Colette Mélot et M. Didier Marie sur la proposition de résolution européenne n° 657 (2022-2023) de M. Pierre Laurent et plusieurs de ses collègues</i>	<i>191</i>
<i>Jeudi 29 juin 2023</i>	<i>201</i>
Politique régionale.....	201
<i>Rapport de la Cour des Comptes sur la mise en œuvre du Brexit en France : audition de M. Jean-Pierre Laboureix, conseiller maître, président de la formation interchambres de la Cour des Comptes relative à la préparation et la mise en œuvre du Brexit en France, Mme Françoise Bouygard, conseillère maître, présidente de section à la première chambre de la Cour des comptes et contre-rapporteuse, et M. Denis Tersen, conseiller maître à la première chambre de la Cour des Comptes et rapporteur général.....</i>	<i>201</i>
<i>Mercredi 5 juillet 2023</i>	<i>215</i>

Justice et affaires intérieures	215
<i>Cybersécurité : communication de Mme Laurence Harribey sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement européen établissant des mesures pour renforcer la solidarité et les capacités dans l'Union européenne à détecter les menaces et les incidents liés à la cybersécurité, à s'y préparer et à y répondre COM(2023) 209.....</i>	<i>215</i>
Questions sociales, travail et santé.....	221
<i>Espace européen des données de santé : examen de la proposition de résolution européenne, de l'avis politique et du rapport d'information de Mmes Pascale Gruny et Laurence Harribey</i>	<i>221</i>
Jeudi 6 juillet 2023	243
Institutions européennes.....	243
<i>Présidence espagnole du Conseil de l'Union européenne : audition de S.E.M. Victorio Redondo Baldrich, ambassadeur d'Espagne.....</i>	<i>243</i>
Institutions européennes.....	257
<i>Audition de Mme Laurence Boone, secrétaire d'État auprès de la ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée de l'Europe, à la suite du Conseil européen des 29 et 30 juin 2023</i>	<i>257</i>
Mercredi 12 juillet 2023	271
Politique étrangère et de défense	271
<i>Initiatives européennes visant à renforcer l'industrie de la défense : communication de Mme Gisèle Jourda et M. Dominique de Legge</i>	<i>271</i>
Institutions européennes.....	281
<i>Audition de Mme Emily O'Reilly, Médiatrice européenne (en téléconférence).....</i>	<i>281</i>
Budget de l'Union européenne.....	293
<i>Budget européen et révision des perspectives financières de l'Union européenne : audition de Mme Stéphanie Riso, directrice générale du budget de la Commission européenne (DG BUDG) (en téléconférence)</i>	<i>293</i>
Institutions européennes.....	309
<i>Suites de la Conférence sur l'Avenir de l'Europe : examen du rapport d'information de M. Jean-François Rapin et Mme Gisèle Jourda</i>	<i>309</i>

<i>Jeudi 13 juillet 2023</i>	319
Économie, finances, fiscalité	319
<i>Matières premières critiques et industrie net zéro : examen des propositions de résolution européenne et des avis politiques de Mme Amel Gacquerre, MM. Daniel Gremillet et Didier Marie sur la proposition de règlement européen pour une industrie « zéro net » COM(2023) 161 et sur la proposition de règlement européen sur les matières premières critiques COM(2023)160</i>	319
Justice et affaires intérieures	347
<i>Audition de Mme Agnès Diallo, directrice exécutive de l'Agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (eu-LISA)</i>	347
EXAMEN DES TEXTES SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION	357
L'UNION EUROPÉENNE AU SÉNAT	369
Débats en séance publique	372
Réunions de la COSAC	372

RÉUNIONS DE LA COMMISSION

Jeudi 4 mai 2023

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Questions sociales, travail, santé

Redevances perçues par l'Agence européenne des médicaments : examen de la proposition de résolution européenne et de l'avis politique de Mmes Laurence Harribey et Pascale Gruny

M. Jean-François Rapin, président. – Nous examinons ce matin une proposition de résolution européenne sur un projet de législation européenne modifiant le mode de financement de l'Agence européenne des médicaments (EMA). Elle concerne spécifiquement le régime des redevances et des droits que perçoit cette agence. Il a été présenté en décembre dernier par la Commission, mais il s'insère dans la révision d'ensemble de la législation pharmaceutique, dévoilée il y a une semaine. Cette nouvelle législation concrétise la stratégie pharmaceutique de novembre 2020 : la pandémie qui sévissait alors avait fait la preuve de la nécessité de renforcer l'Europe de la santé face aux défis actuels et futurs.

Cela a déjà conduit à revoir la législation sur les menaces transfrontières pour la santé, à renforcer le mandat des agences de santé de l'Union européenne (UE), à mettre en place l'Autorité européenne de préparation et de réaction en cas d'urgence sanitaire (Hera), et à organiser un espace européen des données de santé. Mais cela implique aussi de rendre l'écosystème pharmaceutique européen plus résistant aux crises. C'est tout l'objet de la stratégie pharmaceutique dont ce texte, relatif aux redevances versées à l'Agence européenne des médicaments, constitue un premier volet. Il peut paraître mineur, mais il contribue à un environnement pharmaceutique pérenne et centré sur le patient, dans lequel l'industrie de l'UE pourra innover et prospérer : c'est cet objectif que nous ne devons pas perdre de vue.

C'est finalement ce à quoi tend la commission d'enquête sur la pénurie de médicaments, créée au Sénat il y a trois mois à l'initiative du groupe communiste républicain citoyen et écologiste, et qui rendra ses conclusions début juillet.

Mme Laurence Harribey, rapporteure. – En effet, la stratégie pharmaceutique pour l'Europe a pour objectifs de faciliter l'accès aux médicaments, de soutenir une industrie pharmaceutique européenne compétitive et innovante, de garantir l'autonomie stratégique de l'Union et de renforcer les mécanismes européens de réaction face aux crises sanitaires.

Cette stratégie devait notamment se traduire par des propositions législatives visant respectivement les redevances et droits perçus par l'Agence européenne des médicaments, les règles régissant la propriété intellectuelle, ainsi que les médicaments orphelins et pédiatriques. Ces deux dernières ont fait l'objet de propositions de la Commission, avec plusieurs mois de retard – alors que l'Union avait été réactive durant la crise – ce que nous regrettons particulièrement, d'autant que le mandat de la Commission actuelle s'achèvera dans quelques mois.

Le sujet qui nous occupe aujourd'hui est la proposition de règlement du Parlement européen et du conseil relatif aux redevances et aux droits dus à l'EMA. Nous ne pensions initialement pas que ce règlement, technique, poserait problème. Ainsi, dans sa stratégie pharmaceutique pour l'Europe, la Commission européenne indiquait vouloir proposer un texte permettant de financer les activités réglementaires à l'échelle de l'Union et de garantir la couverture des coûts correspondants.

Cette proposition détermine les modalités selon lesquelles est fixé, contrôlé et révisé le montant des redevances, des droits et des rémunérations versées aux autorités nationales compétentes (ANC), qui mettent à disposition de l'EMA des experts pour effectuer des missions d'évaluation et de surveillance des médicaments. En d'autres termes, les agences nationales sont tributaires du financement de l'EMA. Les annexes de la proposition de règlement précisent le montant des redevances et des droits ainsi que celui des rémunérations accordées aux ANC.

Si ce texte peut sembler à première vue technique, il nous est rapidement apparu qu'il n'en était rien. En effet, l'évolution du montant des redevances, des droits et rémunérations peut avoir un effet sur la réalisation d'objectifs essentiels de la stratégie pharmaceutique tels que le soutien à l'innovation, la disponibilité des médicaments et la souveraineté sanitaire de l'Union. Avec Pascale Gruny, dans le cadre de la commission d'enquête sur les pénuries de médicaments, nous avons constaté ces conséquences. C'est pourquoi nous avons souhaité nous en saisir pour vous présenter aujourd'hui une proposition de résolution et un avis politique.

La proposition de règlement prévoit que la Commission pourra modifier par un acte délégué le montant des redevances, des droits et des rémunérations. Nous demeurons vigilants sur la mise en œuvre de ce pouvoir réglementaire. La Commission devra justifier cette modification en s'appuyant sur différents éléments mentionnés à l'article 11 de la proposition de règlement.

S'il peut apparaître nécessaire de disposer d'un système de redevances suffisamment souple pour être facilement adapté à une évolution de la situation sanitaire ou économique, il apparaît nécessaire de limiter précisément la liste des éléments que la Commission pourra invoquer pour justifier et décider une telle modification par acte délégué. Or, le point *e* de l'article 11 de la proposition de règlement permet à la Commission d'effectuer une telle modification sur la base de « toute information pertinente », formulation bien vague. Nous proposons donc sa suppression.

En outre, la proposition de règlement prévoit que la Commission pourra s'appuyer sur le rapport spécial prévu à l'article 10, paragraphe 6, de ladite proposition pour modifier le montant des redevances, des droits et des rémunérations. Ce rapport spécial pourra être remis à la Commission par le directeur exécutif de l'EMA, lorsqu'il le considère pertinent au regard des dépenses et recettes de l'Agence, afin de recommander une modification du montant d'une redevance, d'un droit ou d'une rémunération à la suite d'une variation significative des coûts correspondants. Pour permettre aux États membres de prendre position sur ce rapport, nous recommandons qu'il soit adopté par le conseil d'administration de l'EMA, où siègent leurs représentants.

Enfin, nous souhaitons que, pour la préparation de ce rapport spécial, l'EMA entende l'ensemble des parties prenantes, y compris les représentants de

l'industrie pharmaceutique et des ANC, et que, une fois remis à la Commission, ce rapport soit rendu public. Ces mesures favoriseront la concertation et la transparence. La commission d'enquête le montre : les redevances se répercutent sur les prix, et ce sont les produits qui subissent déjà la plus forte pression sur leurs prix, comme les médicaments génériques, qui seront les plus touchés au risque de renforcer les pénuries.

Concernant les annexes, la simplification administrative et les réductions de redevances accordées nous satisfont. En premier lieu, les simplifications proposées limiteront le nombre de redevances, et donc le nombre d'actes administratifs tels que la facturation. Ainsi, les redevances relatives aux modifications mineures, dites de type IA et IB des autorisations de mise sur le marché, sont désormais incluses dans la redevance annuelle selon un système forfaitaire. Selon la Commission, cela diminuera le nombre de factures émises par l'EMA de 5 % – toutefois, on augmente les redevances... En second lieu, nous nous réjouissons de voir que la proposition maintient les réductions pour les médicaments pédiatriques et les médicaments orphelins. De même, les redevances applicables aux petites et moyennes entreprises – plus sensibles aux hausses de coûts – ne sont pas remises en cause.

En revanche, la hausse des montants proposés pour les médicaments génériques et vétérinaires est trop importante, particulièrement pour la redevance annuelle de pharmacovigilance pour les médicaments génériques et la redevance relative à une première autorisation de mise sur le marché pour un médicament biosimilaire. Cela soulève des difficultés au regard de la structuration du marché du générique et de la typologie des acteurs. Je l'ai mentionné au sein de la commission d'enquête.

Pour l'industrie vétérinaire, la hausse est aussi excessive. Certaines redevances ont plus que doublé, comme la redevance annuelle pour les médicaments non génériques, alors que le marché du médicament vétérinaire ne représente que 3 % du marché du médicament à usage humain. De plus, la recherche vétérinaire joue un rôle fondamental pour le développement de médicaments à usage humain.

Dans le rapport que nous vous avons présenté à l'automne dernier sur l'Europe du médicament, nous avons insisté sur la nécessité de garantir la disponibilité des médicaments et la souveraineté sanitaire de l'Union. En fait, ce règlement risque de les remettre en cause.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Pour déterminer le montant des redevances, des droits et des rémunérations, la Commission européenne a évalué les coûts globaux de l'EMA et les coûts supportés par les ANC lorsqu'elles effectuent une mission à son service. La Commission a réalisé un travail important de collecte de données pour proposer des montants de redevances qui couvrent l'ensemble de ces coûts. Pour notre part, nous estimons qu'il s'agit là d'une vision purement comptable du système des redevances, qui ne prend en compte ni les objectifs de la stratégie pharmaceutique ni les besoins des patients européens.

En effet, il est important de maintenir des frais réglementaires à un niveau raisonnable, afin d'éviter le retrait de certains marchés des médicaments génériques les plus anciens, qui demeurent essentiels. De surcroît, les médicaments biosimilaires maintiennent une diversité de l'offre pour les patients et permettent aux États membres de mieux maîtriser les dépenses publiques relatives aux médicaments.

Par ailleurs, une augmentation trop importante du montant des redevances pour les médicaments vétérinaires risquerait d'aboutir à un retrait du marché des présentations à faible volume. Cela induirait une moindre médicalisation des animaux, avec les risques que cela représente pour la santé humaine et une diminution des budgets consacrés à la recherche et développement. Bien des maladies circulent entre animaux et humains.

À nos yeux, le montant des redevances doit permettre la réalisation des objectifs de la stratégie pharmaceutique. C'est pourquoi nous proposons d'augmenter l'abattement spécifique aux médicaments génériques concernant la redevance annuelle de pharmacovigilance pour les médicaments à usage humain et de limiter à 450 000 euros le montant de la taxe pour une première mise sur le marché des médicaments biosimilaires. Concernant les médicaments vétérinaires, nous proposons la suppression de la redevance annuelle de pharmacovigilance nouvellement instaurée pour les médicaments qui n'ont pas fait l'objet d'une procédure centralisée, et nous plaçons pour une moindre hausse des redevances affectant l'ensemble des médicaments vétérinaires.

Pour ne pas remettre en cause l'équilibre budgétaire de l'EMA, il est nécessaire d'accroître la participation de l'Union à son budget. Si cette participation est en partie déterminée dans le cadre financier pluriannuel, la Commission peut toujours demander au Parlement européen et au Conseil d'accorder à l'EMA une subvention supplémentaire.

Malheureusement, aujourd'hui, la Commission européenne estime que l'industrie du médicament est en mesure de payer un montant important de redevances, ce qui justifie à ses yeux de réduire la participation de l'Union au budget de l'EMA. Au motif qu'il n'en irait pas de même pour les entreprises du secteur agroalimentaire, le financement de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) dépend à plus 97 % du budget de l'Union européenne. Pour l'EMA, ce taux est seulement de 13,7 %. Or, le financement d'une agence par les entreprises privées rend celle-ci dépendante de l'activité de ces mêmes entreprises. Leur choix d'introduire sur le marché de l'Union des produits ou de les retirer a nécessairement un impact sur le volume perçu de redevances.

Si l'on compare la part du financement étatique dans les différentes agences des États membres de l'Union ou aux États-Unis avec la part de l'Union dans le budget de l'EMA, en essayant de tenir compte des missions respectives de chacune des agences, on relève que le financement privé est plus important dans le budget de l'EMA, sauf dans le cas de l'Allemagne où l'absence de contributions étatiques peut s'expliquer par celle des *Länder*, chargés de la surveillance des médicaments mis sur le marché. La part de fonds étatiques dans le budget des agences n'est généralement pas inférieure à 30 %.

Or, l'étude d'impact de la Commission européenne anticipe de ramener la contribution de l'Union à 34 millions d'euros en 2024 sur un budget total de l'EMA de 443 millions d'euros, ce qui y cantonnerait la part de fonds publics à moins de 7,5 %.

Pour notre part, nous estimons que la part de fonds publics dans les recettes de l'EMA devrait être accrue pour financer les réductions de redevances qui participent des objectifs de la stratégie pharmaceutique, pour assurer la stabilité du budget de

l'EMA et pour garantir le financement de certaines activités qui ne profitent pas directement aux entreprises. Cela comprend notamment les nouvelles missions attribuées à l'EMA à la suite de la pandémie de COVID-19 dont le financement doit être garanti de manière pérenne.

Enfin, l'EMA est avant tout un réseau européen d'expertise, qui s'appuie sur la capacité des ANC à fournir des experts pour effectuer les différentes missions. Si elle a pour mission d'animer et de coordonner les travaux de ce réseau, ce sont les États membres et leurs agences qui fournissent l'expertise.

Dans ce contexte, comme nous l'ont indiqué les représentants de l'industrie pharmaceutique, une répartition équitable du montant des redevances entre l'EMA et les ANC est souhaitable.

En 2022, l'EMA estime que 143,1 millions d'euros seront versés sur son budget aux ANC. À la suite de l'adoption de la proposition de règlement, le montant de ces indemnités devrait augmenter pour atteindre, selon l'étude d'impact de la Commission, 167 millions d'euros en 2024, soit une hausse de 17 %.

Selon l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) et l'Agence nationale du médicament vétérinaire (ANMV), ces montants sont insuffisants. En effet, ils reflètent une étude des coûts menée par la Commission avant la pandémie de COVID-19 et qui ne prend pas en compte l'inflation que connaît l'Union européenne depuis plus d'un an. En outre, la participation des ANC aux groupes de travail de l'EMA, scientifiques ou non, ne fait l'objet d'aucune rémunération. Nous demandons donc une revalorisation globale des montants versés par l'EMA aux ANC pour tenir compte de l'inflation et de l'évolution des coûts depuis 2018.

Enfin, il faut rappeler que les entreprises du médicament sont libres de choisir les marchés sur lesquels elles commercialisent leurs produits. Elles se tournent plus facilement, en premier lieu, pour les médicaments les plus innovants, vers les agences les mieux à même d'accompagner leur demande. La qualité de l'expertise et de l'accompagnement conditionnent donc les délais de mise à disposition des patients des médicaments les plus innovants, sujet sensible actuellement.

Ainsi, les représentants de l'industrie pharmaceutique s'inquiètent de la diminution du montant des redevances et de la part versée aux ANC pour les prestations relatives au conseil visant à faciliter l'obtention d'une autorisation de mise sur le marché. Ils craignent que la diminution des redevances et de la rémunération des ANC n'ait un impact sur la motivation des experts à s'engager sur ces missions. C'est pour cela que nous recommandons, à tout le moins, de maintenir le montant de ces redevances à leur niveau actuel.

M. Jean-François Rapin, président. – Le sujet peut paraître pointu, mais il concerne notre avenir et notre quotidien, notamment les médicaments traitant des pathologies chroniques, dont la production est difficile à maintenir sur le territoire de l'Union, notamment avec la baisse des prix des médicaments génériques. C'est aussi le rapporteur spécial sur la recherche à la commission des finances, et le médecin, qui vous parle...

M. Louis-Jean de Nicolaj. – Où le siège de l'EMA est-il situé ?

Mme Laurence Harribey, rapporteure. – Il est à Amsterdam.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Quelle est la part de la redevance dans le coût des médicaments ? Comment la calculer ?

Mme Laurence Harribey, rapporteure. – Le calcul est difficile, entre les redevances forfaitaires annuelles et celles qui sont liées à la mise sur le marché, qui s'amortissent. La transparence sur les coûts est essentielle comme le revendique la commission d'enquête pour mesurer l'impact des mesures que nous prenons.

Sur le principe, la participation des industries est logique, mais il s'agit d'activités réglementaires. Il n'est donc pas acceptable de remettre en cause le financement public, ni que la hausse des redevances diminue la contribution de l'Union. De plus, cela pèse sur des acteurs plus fragiles, comme les producteurs de médicaments génériques et les PME.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – En outre, certains ne demandent plus d'autorisation de mise sur le marché auprès de l'EMA et préfèrent se tourner vers les agences nationales. N'oublions pas non plus les risques de prise d'influence liés au financement privé. C'est donc aussi un enjeu de transparence et de sécurité.

Mme Laurence Harribey, rapporteure. – J'entends la nécessité que les industries paient davantage, et nous soutenons l'augmentation. C'est le niveau de la hausse et la typologie des acteurs concernés que nous remettons en cause, d'autant qu'il s'agit d'enjeux de santé publique. La diminution du financement public de l'EMA se répercutera nécessairement sur la capacité d'expertise des agences nationales.

M. Jean-François Rapin, président. – C'est sur les médicaments génériques du quotidien, si le coût de production est plus élevé que le bénéfice, que nous courons le plus de risque. On l'observe déjà, par exemple, sur les antihypertenseurs ou les corticoïdes.

M. Pierre Laurent. – Il est important d'attirer l'attention sur cette évolution du financement de l'EMA et des agences nationales. Les conséquences pourraient être très dommageables. Une dépendance aux seules redevances nous ferait entrer dans une logique problématique, alors que les missions de l'EMA sont élargies, et pourraient l'être encore, après la pandémie et les pénuries. Si on arrive au bout de l'évolution prévisible, à 7,5 %, le financement dépendra presque complètement des redevances.

En outre, il ne faut pas s'exonérer de toute responsabilité politique dans l'évolution du niveau des redevances, d'où l'encadrement des actes délégués. Le rapport spécial doit être adopté par le conseil d'administration de l'EMA, où les États sont représentés.

La proposition de résolution va dans le bon sens et doit être soutenue.

Mme Patricia Schillinger. – Le RDPI votera cette proposition de résolution.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Je note que ces dispositions s'inscrivent dans la perspective d'autonomie stratégique ouverte de l'Union. Qui dit médicaments dit collecte de données de santé. Avec André Gattolin et Florence Blatrix Contat, nous

finalisons notre rapport sur la proposition de *Data Act* sans ignorer notamment les obligations relatives au traitement des données de santé. La plateforme des données de santé française, dite *Health Data Hub*, est à l'arrêt, alors que le ministre de la santé promettait, il y a trois ans, une plateforme souveraine sous 18 mois.

Or, la plateforme européenne de données de santé doit se caler sur le modèle français : si l'on n'agit pas rapidement, nous manquerons une opportunité.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Nous travaillons sur l'espace européen des données de santé, et nous nous déplacerons à Bruxelles en juin pour échanger à ce sujet avec les institutions européennes. La commission des affaires sociales, à laquelle j'appartiens, y travaille également. La plateforme patine, ce qui ne permet pas d'exploiter les opportunités offertes par les données de santé, en matière de recherche notamment. Votre rapport alimentera notre travail.

La commission adopte, à l'unanimité, la proposition de résolution européenne, disponible en ligne sur le site du Sénat, ainsi que l'avis politique qui en reprend les termes et qui sera adressé à la Commission européenne.

PROPOSITION DE RÉOLUTION

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu les articles 114, 168 et 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu la directive 2001/83/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 novembre 2001 instituant un code communautaire relatif aux médicaments à usage humain,

Vu le règlement (CE) n° 726/2004 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 établissant des procédures de l'Union pour l'autorisation et la surveillance des médicaments à usage humain et instituant une Agence européenne des médicaments,

Vu le règlement (CE) n° 297/95 du Conseil du 10 février 1995 concernant les redevances dues à l'Agence européenne pour l'évaluation des médicaments,

Vu le règlement (UE) n° 658/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relatif aux redevances dues à l'Agence européenne des médicaments pour la conduite d'activités de pharmacovigilance concernant les médicaments à usage humain,

Vu le règlement (UE) n° 2019/6 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relatif aux médicaments vétérinaires et abrogeant la directive 2001/82/CE,

Vu le règlement (UE) n° 2022/123 du Parlement européen et du Conseil du 25 janvier 2022 relatif à un rôle renforcé de l'Agence européenne des médicaments dans la préparation aux crises et la gestion de celles-ci en ce qui concerne les médicaments et les dispositifs médicaux,

Vu le règlement (UE) n° 2022/2372 du Conseil du 24 octobre 2022 relatif à un cadre de mesures visant à garantir la fourniture des contre-mesures médicales nécessaires en cas de crise dans l'éventualité d'une urgence de santé publique au niveau de l'Union,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions présentant sa stratégie pharmaceutique pour l'Europe, COM(2020) 761 final,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux redevances et droits dus à l'Agence européenne des médicaments, modifiant le règlement (UE) n° 2017/745 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n° 297/95 du Conseil et le règlement (UE) n° 658/2014 du Parlement européen et du Conseil, COM(2022) 721 final,

Vu l'étude d'impact de la Commission européenne accompagnant la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux redevances et droits dus à l'Agence européenne des médicaments, modifiant le règlement (UE) n° 2017/745 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n° 297/95 du Conseil et le règlement (UE) n° 658/2014 du Parlement européen et du Conseil, SWD(2022) 414 final,

Concernant les modalités de révision du montant des redevances

Considérant que, pour déterminer le montant des redevances et droits perçus par l'Agence européenne des médicaments (EMA), la Commission européenne a procédé à une évaluation des charges de l'EMA et des coûts supportés par les autorités nationales compétentes (ANC) ;

Considérant que ces redevances et droits sont réglés par les entreprises du médicament à usage humain et du médicament vétérinaire en contrepartie d'un service fourni par l'EMA ;

Considérant que les États membres de l'Union européenne siègent au conseil d'administration de l'EMA ;

Considérant, qu'au terme de l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, il appartient au législateur de définir la portée des actes délégués ;

Demande de limiter précisément la liste des éléments que la Commission peut invoquer pour justifier une modification par acte délégué du montant des redevances, des droits et des rémunérations, et, à cet effet, de supprimer le point e de l'article 11 de la proposition de règlement relatif aux redevances et droits dus à l'Agence européenne des médicaments (COM (2022) 721 final) ;

Demande que le rapport spécial prévu à l'article 10, paragraphe 6, de ladite proposition de règlement, que pourrait remettre à la Commission le directeur exécutif de l'EMA, lorsqu'il le considère pertinent au regard des dépenses et recettes de l'agence, afin de recommander une modification du montant d'une redevance, d'un droit ou d'une rémunération à la suite d'une variation significative des coûts correspondants et sur le fondement duquel la Commission pourrait justifier d'une telle modification, soit adopté par le conseil d'administration de l'EMA afin de permettre aux représentants des États membres de prendre position sur les recommandations de ce rapport ;

Estime que la révision du montant des redevances doit se faire de manière transparente et concertée ;

Demande en conséquence que, lors de la préparation de ce rapport spécial, l'ensemble des parties prenantes, y compris les représentants de l'industrie pharmaceutique et les ANC, soient entendues par l'EMA ;

Souhaite également que ce rapport spécial soit publié dès sa transmission à la Commission européenne ;

Sur le montant des redevances

Considérant la volonté de la Commission de rationaliser le système de redevances et de diminuer les frais administratifs tels que ceux entraînés par la facturation ;

Considérant que la Commission prévoit de maintenir des réductions de redevances pour les médicaments pédiatriques et les médicaments orphelins, ainsi que celles accordées aux petites entreprises ;

Considérant que la stratégie pharmaceutique pour l'Europe présentée par la Commission européenne a notamment pour objectifs d'assurer la disponibilité des médicaments et de garantir la souveraineté sanitaire de l'Union ;

Considérant la hausse, envisagée par la proposition de règlement COM(2022) 721 final, du montant de la redevance relative à l'évaluation des médicaments biosimilaires pour une première mise sur le marché ;

Considérant l'augmentation, envisagée par ladite proposition de règlement, du montant de la redevance annuelle de pharmacovigilance relative aux médicaments à usage humain ;

Considérant l'impact que peut avoir la santé animale sur la santé humaine ;

Considérant l'augmentation, envisagée par la proposition de règlement COM(2022) 721 final, de la redevance relative à une première autorisation de mise sur le marché, de la redevance relative à une modification substantielle de l'autorisation de mise sur le marché et de la redevance annuelle pour les médicaments vétérinaires non génériques ;

Considérant la création d'une nouvelle redevance annuelle de pharmacovigilance qui vise l'ensemble des médicaments vétérinaires mis sur le marché de l'Union, quelle que soit la procédure d'octroi de l'autorisation de mise sur le marché ;

Considérant qu'un délai de six mois est prévu entre la date d'entrée en vigueur du règlement proposé et sa date d'application ;

Salue la suppression de redevances spécifiques pour les modifications mineures – de type IA et IB – des autorisations de mise sur le marché ;

Soutient l'initiative de proposer des redevances dont le montant couvre tout dosage, toute forme pharmaceutique et toute présentation, tout en appelant à discuter de la hausse induite du montant des redevances ;

Se félicite du maintien des réductions de redevances accordées pour les médicaments pédiatriques et les médicaments orphelins, ainsi que du maintien des réductions accordées aux petites entreprises ;

Souhaite que le montant des redevances soit déterminé de manière à favoriser la réalisation des objectifs de la stratégie pharmaceutique pour l'Europe, notamment en ce qui concerne la disponibilité des médicaments et la souveraineté sanitaire de l'Union ;

Demande en conséquence que la réduction de la redevance annuelle relative à la pharmacovigilance pour les médicaments génériques soit portée à 50 % et que le montant de la redevance relative à l'évaluation en vue d'une première mise sur le marché des médicaments biosimilaires reste limité, de préférence sous un plafond de 450 000 euros ;

Demande également une moindre hausse qu'envisagé du montant des redevances affectant les médicaments vétérinaires pour prendre en compte les spécificités de ce marché ainsi que la suppression de la redevance annuelle de pharmacovigilance pour les médicaments vétérinaires qui n'ont pas fait l'objet d'une procédure centralisée ;

Souhaite porter à 18 mois le délai entre la date d'entrée en vigueur du texte et sa date d'application pour les redevances relatives aux médicaments vétérinaires, et à 12 mois pour les redevances relatives aux médicaments à usage humain ;

Concernant le financement de l'EMA

Considérant que le budget de l'EMA doit être présenté en équilibre ;

Considérant que les recettes de l'EMA sont composées de redevances versées par les entreprises et d'une contribution du budget de l'Union ;

Considérant que la part de financement public dans les agences de l'Union traitant des questions sanitaires semble déterminée en fonction des capacités financières des entreprises pour lesquelles ces agences effectuent des prestations ;

Considérant la part de fonds publics dans d'autres agences assurant également une mission d'évaluation visant à permettre la mise sur le marché de médicaments et une mission de surveillance du marché ;

Considérant que le montant collecté grâce aux redevances dépend des stratégies des entreprises en ce qui concerne les demandes de mise sur le marché de produits ou leur retrait ;

Considérant la volonté de la Commission de renforcer le rôle de l'EMA dans la préparation de l'Union aux crises sanitaires et dans la gestion de celles-ci ;

Estime que la part de fonds publics dans les recettes de l'EMA devrait être accrue pour permettre de financer des réductions de redevances visant à atteindre les objectifs de la stratégie pharmaceutique, assurer la stabilité du budget de l'EMA et garantir le financement de certaines activités qui ne profitent pas directement aux entreprises ;

Concernant le rôle des ANC dans l'expertise

Considérant la participation essentielle des ANC aux travaux de l'EMA ;

Considérant la contribution essentielle que peut apporter une agence capable d'offrir une expertise et un accompagnement de qualité pour une rapide mise à disposition des patients des médicaments innovants ;

Considérant le rôle essentiel des conseils scientifiques fournis par les agences aux demandeurs d'autorisations de mise sur le marché pour soutenir leurs demandes ;

Considérant la hausse récente des coûts des ANC, en raison notamment de demandes d'expertise toujours plus pointues et de l'inflation ;

Considérant que l'évaluation des coûts supportés par les ANC a été réalisée par la Commission avant la pandémie de COVID-19 et la poussée inflationniste consécutive au conflit ukrainien ;

Demande une revalorisation globale des montants versés par l'EMA aux ANC pour tenir compte de l'inflation et de l'évolution des coûts depuis 2018 ;

Souhaite que l'EMA indemnise les ANC pour la participation de leurs experts aux différents groupes de travail ;

Recommande de maintenir *a minima* au niveau actuel le montant des redevances et des montants versés aux ANC pour ce qui concerne les conseils scientifiques qu'elles fournissent ;

Invite le Gouvernement à faire valoir ces positions dans le cadre des discussions au Conseil.

Désignation d'un rapporteur

La commission désigne M. Alain Cadec rapporteur sur la proposition de résolution européenne n° 557 (2022-2023), déposée en application de l'article 73 quinquies du Règlement, relative à la protection de la filière pêche française et aux mesures préconisées dans le cadre du « Plan d'action pour le milieu marin » présenté le 21 février 2023 par la Commission européenne, déposée par M. Michel Canévet.

Mercredi 10 mai 2023

Présidence de M. Jean-François Rapin, président et de M. Stéphane Artano,
président de la délégation sénatoriale aux outre-mer

Politique régionale

Politiques européennes en outre-mer : audition de Mme Monika Hencsey, directrice Budget, communication et affaires générales (Regio A) de la direction générale Politique régionale et urbaine de la Commission européenne, et Mme Catherine Metdepenningen, chef de l'unité des relations avec les pays et territoires d'outre-mer, accompagnée de M. Frédéric Maier, chargé de la coopération, à la direction générale Partenariats internationaux (INTPA B3) de la Commission européenne

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Les régions et territoires d'outre-mer sont une richesse pour l'Union européenne, dont le territoire se trouve ainsi étendu autour du globe, bien au-delà du seul continent européen. Ils constituent à cet égard de précieux atouts pour l'Union sur le plan stratégique, mais ils lui offrent aussi des opportunités en matière de développement touristique ; ce sont aussi des lieux riches d'une grande biodiversité.

Un grand nombre de ces régions et territoires font partie intégrante de la République française, sous le statut de régions ultrapériphériques (RUP) ou bien de pays et territoires d'outre-mer (PTOM) ; notre pays est l'État membre le plus concerné par le sort que leur réserve l'Union. Depuis 1999, les traités prévoient explicitement de leur accorder une attention spécifique au titre de leur éloignement, de leur insularité, de leur climat, de leur faible superficie ou de leur dépendance économique. Nous pourrions ajouter à cette liste leur exposition particulière aux risques naturels : volcans, cyclones, séismes, voire tsunamis.

En 2019, j'ai eu l'occasion de présenter un rapport à ce sujet ; celui-ci avait été adopté par la délégation aux outre-mer, dont je suis membre. Tous ces éléments justifient en effet que l'Union adapte ses règles en outre-mer et apporte un soutien constant au développement de ces territoires, grâce aux différents outils existants : c'est une conviction partagée par la délégation sénatoriale aux outre-mer et par la commission des affaires européennes, ce qui justifie l'organisation, aujourd'hui, de cette table ronde par nos deux instances.

De ce point de vue, nous saluons de concert la décision de la Commission européenne, prise en février dernier, d'autoriser un régime français de 3 milliards d'euros d'aides d'État destiné à indemniser, jusqu'en 2027, les entreprises de cinq régions ultrapériphériques françaises, pour les surcoûts qu'elles supportent dans le cadre des activités qu'elles exercent sur ces territoires. Ce régime d'aide consiste en une réduction de l'octroi de mer, cette taxe prélevée sur les produits importés dans les RUP françaises ou les productions locales de ces dernières : nous nous réjouissons qu'il puisse contribuer au développement régional et à la compétitivité de ces régions.

Toutefois, sur de nombreux autres dossiers, il nous semble utile d'approfondir les échanges avec la Commission européenne pour mieux la sensibiliser aux enjeux des outre-mer, et je remercie ses représentants d'avoir accepté notre invitation, depuis Bruxelles : le cabinet de la commissaire européenne à la cohésion et aux réformes, Mme Elisa Ferreira, représentée par Mme Monika Hencsey, directrice Budget, communication et affaires générales (Regio A) au sein de la direction générale Politique régionale et urbaine de la Commission européenne ; et Mme Catherine Metdepenningen, chef d'unité de la direction générale Partenariats internationaux de la Commission, accompagnée de M. Frédéric Maier, plus particulièrement chargé des pays et territoires d'outre-mer (Intpa B3).

Nous souhaitons examiner avec vous la possibilité de recourir plus fréquemment aux dispositions des traités consacrées aux outre-mer, notamment l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Mécaniquement, l'élargissement progressif de l'Union rend de plus en plus difficile la prise en compte des réalités des RUP : celle-ci comprend désormais 27 États membres, dont la plupart ignorent les problématiques des outre-mer, et l'intégration possible des États aujourd'hui candidats, situés dans les Balkans ou sur le flanc est du continent, pourrait encore occulter un peu plus les sujets ultramarins.

Dans ce contexte, nous sommes particulièrement inquiets à l'approche de la révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel de l'Union européenne : les fonds aujourd'hui consacrés à soutenir les outre-mer pourraient être réduits au nom d'autres priorités incontestables, comme la transition énergétique ou le soutien à l'Ukraine.

Plus généralement, nous souhaiterions comprendre comment convaincre nos partenaires de la nécessité d'adapter les normes européennes aux réalités des outre-mer. Je pense par exemple à la marque CE, dont la mention est requise pour les produits importés dans l'Union européenne : cette exigence appliquée dans les régions d'outre-mer les empêche de s'approvisionner directement dans leur environnement régional, et conduit, pour importer des marchandises provenant parfois d'un pays voisin, à les faire transiter par un pays de l'Union. C'est ce type de décalage entre les règles et la réalité de terrain que nous avons collectivement intérêt à éviter, pour ne pas entraver le développement local de ces territoires qui, je le répète, sont une chance pour l'Union européenne.

M. Stéphane Artano, président de la délégation sénatoriale aux outre-mer. – Je remercie vivement Jean-François Rapin d'avoir pris l'initiative de réunir nos deux instances afin d'aborder les politiques européennes sous l'angle de nos territoires ultramarins.

Nous estimons en effet que la France a un rôle particulier à jouer dans ce domaine, car elle est la seule à posséder à la fois des régions ultrapériphériques et des PTOM – six RUP et six PTOM au total. Notre pays est en quelque sorte le porte-parole des outre-mer au plan européen : nous mettons en exergue de manière transversale les difficultés constatées dans des territoires qui sont, comme vous le savez, extrêmement variés.

Ce n'est pas la première fois que notre délégation se saisit de la dimension européenne des politiques menées dans les outre-mer. En juillet 2020, alors que nous étions en pleine négociation du cadre financier pluriannuel 2021-2027, celle-ci a adopté

un rapport sur les enjeux financiers et fiscaux européens pour les outre-mer, dans lequel figurait une trentaine de recommandations.

La présente réunion s'inscrit d'ailleurs, à nos yeux, dans le cadre du suivi de ce rapport et de la prise en compte des sujets d'actualité, comme l'a fortement préconisé le groupe de travail de notre collègue Pascale Gruny.

À l'époque, notre objectif était de veiller à ce que l'équilibre budgétaire pluriannuel ne soit pas défavorable aux outre-mer et de mieux faire entendre leur voix auprès des institutions françaises et européennes. La délégation avait ainsi organisé de nombreuses réunions et surtout un déplacement à Bruxelles, ce qui lui avait permis d'entendre au total une quarantaine de personnalités. Presque trois ans après sa sortie, et à un mois du prochain comité interministériel des outre-mer (Ciom) sous l'égide de la Première ministre, où en sommes-nous ?

Comme l'a dit le président Rapin, nous attendons de nos invités un certain nombre d'éclairages. Pour notre part, nous souhaiterions vous entendre sur les sujets en lien avec les travaux récents menés par la délégation, tels que la gestion des déchets, la continuité territoriale ou encore le foncier agricole.

La commission des affaires européennes devrait examiner prochainement une proposition de résolution européenne relative aux déchets, déposée par nos collègues Gisèle Jourda et Viviane Malet, à la suite de leur remarquable rapport sur ce sujet. Celles-ci préconisent de faire du secteur des déchets et de l'économie circulaire l'un des champs prioritaires d'adaptation des normes et des aides européennes aux spécificités des RUP, conformément à l'article 349 du TFUE.

Leur rapport appelle aussi à l'adaptation du règlement européen sur les transferts de déchets aux contraintes particulières des outre-mer et à l'ouverture de discussions dans le cadre de la convention de Bâle, afin de conclure des accords régionaux pour le traitement des déchets des outre-mer.

Des évolutions des règles en matière de continuité territoriale sont également en cours, avec la réforme de l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (Ladom) ; des annonces seront faites à ce sujet au cours du prochain Ciom qui se tiendra le 12 juin prochain.

J'insisterai davantage sur le secteur agricole. Les rapporteurs de notre délégation, Vivette Lopez et Thani Mohamed Soilihi, reviennent de Martinique : ils ont pris la mesure du défi de l'autonomie alimentaire pour ces territoires et de la nécessité d'une revalorisation des enveloppes communautaires allouées à l'agriculture ultramarine par le biais du programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (Poséi), notamment pour faire face à l'augmentation des coûts de production.

Sur place, il a beaucoup été question des ravages de la cercosporiose noire : ce champignon, présent partout aux Antilles, progresse de façon exponentielle ; il est à l'origine d'une chute très importante des tonnages récoltés de banane, avec une baisse de plus de 20 % en 2021. L'utilisation de nouvelles techniques génomiques (NTG) pourrait être une solution, mais cela suppose un cadre juridique spécifique, dont la compétence relève de la Commission. Où en sont les travaux à ce sujet ?

L'adaptation du règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) – notamment pour faciliter et accélérer encore davantage la transition écologique et numérique européenne –, et des politiques européennes en matière de pêche figure également au cœur des préoccupations de nos territoires.

Alors qu'elle a été autorisée par principe par la Commission européenne en février 2022, l'aide au renouvellement des flottes de pêche n'est toujours pas entrée en vigueur. J'espère que vous pourrez nous préciser les causes de cette situation.

Enfin, la demande de simplification des procédures d'attributions des aides au titre du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et du Fonds européen de développement régional (Feder) est unanimement partagée, afin de relancer les productions.

Mme Monika Hencsey, directrice Budget, communication et affaires générales (Regio A) au sein de la direction générale Politique régionale et urbaine de la Commission européenne. – Je vous prie de bien vouloir excuser mon absence à Paris, en raison d'un problème de transport.

Ce débat est une excellente occasion d'examiner la stratégie de l'Union européenne (UE) en faveur des RUP, c'est-à-dire la Guadeloupe, La Réunion, la Martinique, Saint-Martin, Mayotte, la Guyane, mais aussi les Açores, Madère et les îles Canaries. Ces régions font partie intégrante de l'UE et leurs citoyens sont pleinement européens. Malgré leur éloignement, ils doivent profiter des avantages de l'Union.

Ces territoires disposent d'atouts incontestables : une biodiversité très riche, une situation stratégique, notamment pour le lancement des satellites, et des zones maritimes étendues, proches des autres continents.

Malheureusement, la crise ukrainienne a renchéri le coût des transports, de l'énergie et de l'alimentation. Or ces régions sont très dépendantes des importations. Au mois de mai dernier, la Commission s'est pleinement engagée à poursuivre le soutien aux RUP. Nous voulons contribuer à combler le fossé en matière de qualité de vie entre ces régions et le reste de l'Union européenne : à cet égard, la politique de cohésion est très importante.

De plus, nous renforçons le dialogue avec toutes les RUP, par le biais d'une coopération bilatérale. La commissaire Elisa Ferreira se rendra à l'automne dans chaque région. Cette nouvelle stratégie vise à améliorer le niveau de vie des habitants et à renforcer l'accès aux infrastructures et aux services essentiels. Nous voulons relancer la croissance durable, en nous fondant sur les atouts de chaque région, en vue de diversifier leur économie et de créer des emplois.

La Commission a déjà commencé à mettre en œuvre cette stratégie : nous avons inscrit les spécificités de ces régions dans plus de 70 initiatives lancées par l'Union européenne. Le Pacte vert pour l'Europe prend en compte leur vulnérabilité au changement climatique et aux catastrophes naturelles. La protection et la restauration de leurs écosystèmes figurent au cœur de la stratégie de l'Union en faveur de la biodiversité. Le transport est un secteur essentiel, compte tenu de leur situation géographique : la proposition relative aux réseaux transeuropéens de transport les rend éligibles au financement de mécanismes facilitant l'interconnexion avec les réseaux

européens. Le paquet *Fit for 55* maintient une exception au système d'échange de quotas jusqu'en 2030 pour les vols domestiques vers et en provenance des RUP afin de faciliter la continuité territoriale. Il en va de même pour les voyages maritimes.

De plus, les RUP peuvent pleinement prétendre aux financements européens. Nous organisons plusieurs ateliers avec les représentants de ces régions pour les aider à monter des projets de qualité.

Les fonds structurels sont également très utiles ; la mise en œuvre de la programmation 2021-2027 peut commencer. En revanche, je m'inquiète du faible taux d'exécution financière des fonds du Feder au titre de la période 2014-2020 pour les régions françaises, notamment les RUP : ceux-ci risquent d'être définitivement perdus.

La Commission européenne a lancé les consultations sur l'avenir de la politique de cohésion ; un groupe de réflexion de haut niveau a été constitué. Nous aimerions avoir des discussions avec chaque État membre, mais aussi avec les RUP : nous voulons nous assurer que ces dernières soient bien intégrées au processus. J'encourage la France à participer à ces échanges.

Mme Catherine Metdepenningen, chef d'unité de la direction générale Partenariats internationaux de la Commission européenne. – Je salue le dialogue constructif que nous maintenons avec la France sur ce dossier. La présidence française de l'Union européenne (PFUE) a été un succès ; je salue sa contribution au dossier – complexe – de la coopération intrarégionale. Je remercie la France et la Nouvelle-Calédonie pour l'organisation du forum Union européenne-PTOM, qui s'est tenu à Nouméa en novembre 2022. Les résultats de cette réunion ont été très satisfaisants. Notre prochain forum se tiendra à Bruxelles, à la mi-novembre.

Les relations entre l'Union et les 13 PTOM sont uniques et durables. Elles ont des fondements historiques, depuis le traité de Rome de 1957. Contrairement aux RUP, les PTOM ne font partie ni du territoire ni du marché de l'Union : ils ne sont donc pas liés par l'acquis communautaire. En revanche, leurs citoyens disposent de la citoyenneté européenne et ils ont le droit de vote au Parlement européen.

Les PTOM jouent un rôle important en tant qu'avant-poste stratégique dans de nombreuses régions du globe et contribuent à la promotion des valeurs et des normes européennes.

Les relations entre l'Union et les PTOM sont régies par un cadre juridique se traduisant par des décisions d'association, qui promeuvent un dialogue politique continu entre ces territoires et les pays concernés, à savoir la France, les Pays-Bas et le Danemark. Les PTOM bénéficient d'un accès libre - exempt de tout droit – au marché intérieur et d'une coopération financière répondant à leurs besoins spécifiques. L'accord d'association ne revêt pas uniquement un aspect financier : il matérialise également des liens politiques et commerciaux.

Le Groenland bénéficiera d'un soutien bilatéral d'un montant de 225 millions d'euros. Cette somme importante s'explique notamment par l'existence d'un accord de pêche très favorable à l'Union européenne. Des subventions d'un montant de 164 millions d'euros seront versées aux autres PTOM. Une enveloppe de 76 millions d'euros est prévue pour les programmes régionaux, dont 15 millions d'euros

en faveur de la coopération intrarégionale. Par ailleurs, les PTOM ont accès à tous les programmes européens, comme Erasmus+ ou Horizon Europe.

Les décisions d'association font actuellement l'objet d'une évaluation à mi-parcours. La consultation publique est ouverte jusqu'à la fin du mois de juin 2023 et le rapport, mené par des évaluateurs indépendants, sera présenté devant le Parlement européen à la fin du mois de février 2024. Une évaluation stratégique de notre coopération avec tous les PTOM est également prévue en 2024 ; la dernière évaluation couvrait la période 1999-2009.

Notre coopération est bien avancée, puisque nous avons adopté 14 documents de programmation avec les PTOM, qui se décomposent ainsi : 30,9 millions d'euros pour la transition énergétique en Nouvelle-Calédonie ; 31,1 millions d'euros au titre d'un projet de gestion durable de l'eau en Polynésie française ; 2,5 millions d'euros au titre de la réduction des risques liés aux catastrophes naturelles pour Saint-Barthélemy ; 4 millions d'euros pour la protection de la biodiversité marine dans les Terres australes et antarctiques françaises (Taaf) ; 27 millions d'euros au profit du tourisme durable à Saint-Pierre-et-Miquelon ; 20,4 millions d'euros au profit du développement socioéconomique durable de Wallis-et-Futuna.

Tous ces programmes comporteront des actions prioritaires consacrées à la lutte contre le changement climatique, en lien avec le Pacte vert et les autres priorités de l'Union européenne. L'appui budgétaire est le mode d'action privilégié : les fonds seront directement versés aux autorités partenaires, afin de soutenir leurs politiques sectorielles et de développer leurs capacités institutionnelles.

La stratégie *Global Gateway*, ou, en français, « passerelle mondiale », vise à orienter vers certaines priorités les investissements européens à travers le monde, en sus de ceux des États membres qui le souhaitent. Le constat est simple : au niveau mondial, il existe un déficit d'investissements dans des secteurs importants, comme le numérique, l'éducation, la santé, les transports ou la recherche, entre autres. La Commission européenne a débloqué 300 milliards d'euros afin de soutenir ces secteurs essentiels : c'est là un véritable plan Marshall d'investissements.

La région indopacifique compte 4 PTOM français – la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, les Taaf et Wallis-et-Futuna. L'Union européenne a fait sienne la stratégie française dans cette région. Des forces armées françaises sont basées en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française : ce sont les seules à pouvoir intervenir dans le cadre du mécanisme de protection civile de l'Union.

M. Frédéric Maier, chargé des pays et territoires d'outre-mer au sein de la direction générale Partenariats internationaux de la Commission européenne. – La stratégie intrarégionale s'inscrit dans le cadre de la décision relative à l'association des outre-mer, y compris le Groenland (*Decision on the Overseas Association including Greenland- DOAG*).

Nous disposons depuis longtemps d'une coopération bilatérale classique avec les PTOM, mais c'est la première fois qu'une enveloppe en faveur de la coopération intrarégionale est créée. Nous avons bien avancé : 14 des 16 programmes indicatifs pluriannuels ont été adoptés. L'un d'eux est consacré à l'enveloppe

intra-régionale. Cette année, nous voulons avancer dans le dialogue avec les PTOM. Les premières idées de projets pourraient être examinées entre 2024 et 2025, avec une application jusqu'en 2027. Une enveloppe de 15 millions d'euros a été débloquée pour cet objectif.

Mme Catherine Metdepenningen. – En 2020, lorsque le Royaume-Uni faisait encore partie de l'Union européenne, les PTOM concentraient 80 % de la biodiversité mondiale. C'est un atout fantastique à l'heure du changement climatique : l'Union reste plus que jamais engagée auprès des PTOM.

De plus, la Commission européenne ouvrira en septembre un bureau à Nuuk au Groenland, sur le modèle de celui créé en Nouvelle-Calédonie.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Je remercie les intervenants pour cette présentation. J'ai l'impression que l'action de l'Union européenne dans nos territoires est très importante, mais qu'elle n'est pas assez mise en valeur. Partagez-vous ce constat ? Comment agir pour améliorer cette situation ? Nous sommes unis non seulement par ces actions, mais aussi par des valeurs communes.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – L'ouverture d'un bureau de l'Union européenne au Groenland est une excellente nouvelle : la Chine veut s'y implanter, en « surfant » sur les tentations indépendantistes de ce territoire.

Serait-il envisageable d'utiliser les fonds européens destinés aux PTOM pour financer la création d'Alliances françaises dans les pays voisins ? Je pense à la Guyane : aucun enseignement de français n'est dispensé dans la région brésilienne de l'Amapá ; ce serait pourtant un bon moyen d'assurer le développement de ces territoires.

Mme Micheline Jacques. – Merci pour vos propos éclairants.

Plusieurs études de la délégation sénatoriale aux outre-mer ont mis en évidence les inadaptations normatives aux réalités ultramarines, ce qui contribue à renchérir les coûts de production, notamment dans le domaine du bâtiment. Existe-t-il une volonté de prendre ce sujet à bras-le-corps ? Pourquoi ne pas créer un référentiel d'équivalence facilitant les échanges commerciaux dans l'environnement proche des outre-mer, à l'heure où la réduction de l'empreinte carbone est une nécessité ? Faut-il maintenir l'exclusivité des échanges avec l'Union européenne ?

M. Jean-Yves Leconte. – *Quid* de la conjugaison du pacte sur la migration et l'asile avec les réalités ultramarines ? Certains de nos départements et territoires d'outre-mer ne sont pas dans l'espace Schengen, alors que ce sont bien des territoires européens. Aucune disposition des accords européens relative aux questions d'asile et de migration n'y est en vigueur : le règlement Eurodac n'est pas appliqué en Guyane et à Mayotte, par exemple. La France refuse d'utiliser Eurodac ; pourtant, des personnes utilisent comme point d'entrée les territoires d'outre-mer.

De plus, les Brésiliens souhaitant se rendre en Guyane doivent disposer d'un visa, alors que cette obligation ne leur est pas imposée lorsqu'ils se rendent sur le continent européen, dans un État membre de l'Union.

Mme Monika Hencsey. – Je souscris à l’analyse de M. Thani Mohamed Soilihi : nous devons améliorer notre communication et mieux mettre en valeur le travail de la Commission dans les PTOM. Nous nous sommes engagés à multiplier les rencontres avec les autorités locales et nous avons lancé un appel à projets doté d’un million d’euros en direction des jeunes. En outre, la commissaire Elisa Ferreira entend se rendre dans chaque RUP.

Les questions liées à l’espace Schengen relèvent de la compétence des États membres. Cela dit, de nombreux fonds européens peuvent être mobilisés dans ces territoires pour faciliter l’accueil et l’intégration des migrants, y compris les mineurs non accompagnés (MNA).

Mme Catherine Metdepenningen. – Il faut le reconnaître, les PTOM, malgré l’obligation qui leur est faite de communiquer sur l’origine des fonds européens dans le cadre de nos échanges, ne le font pas suffisamment. C’est souvent là que le bât blesse dans le cadre de la coopération. Il s’agit du reste d’une difficulté qui concerne la coopération en général et pas seulement les pays et territoires d’outre-mer, d’où le projet *Global Gateway*, qui se veut non seulement un programme d’investissement, mais aussi un plan de communication beaucoup plus agressif.

Il est temps que l’Union européenne se fasse respecter par les structures ou territoires qu’elle finance.

Même s’il existe des forums tripartites entre Union européenne, États membres et PTOM au sein desquels nous discutons de ces questions, nous avons décidé de dédier une grande partie des fonds de notre assistance technique à la mise en œuvre d’un plan de communication beaucoup plus ambitieux, destiné aux PTOM en particulier.

Mme Micheline Jacques. – Ma question portait sur l’inadaptation normative aux réalités ultramarines, qui conduit à un renchérissement des coûts de production, notamment dans le secteur de la construction.

Existe-t-il une volonté de prendre ce sujet à bras-le-corps, en élaborant par exemple un référentiel d’équivalence qui faciliterait les échanges commerciaux dans les zones régionales ? Est-il indispensable de maintenir l’exclusivité des échanges entre les régions ultrapériphériques et l’Union européenne, au vu notamment de l’empreinte carbone que ces échanges induisent ?

Mme Catherine Metdepenningen. – Tous les produits issus des RUP, à l’exception des produits de la pêche du Groenland, qui relèvent du protocole 33 du traité, bénéficient d’un régime hors taxes.

Les RUP font parfois l’objet d’un traitement plus favorable que les PTOM, ce que ces derniers leur envient d’ailleurs. Il ne faut cependant pas oublier que ces derniers disposent eux aussi de conditions d’échanges plus qu’avantageuses.

Pour ce qui est des normes techniques, rien n’empêche un PTOM de se porter candidat à un projet de coopération commerciale, dans le cadre duquel il pourrait travailler à l’amélioration de ces normes. Cela étant, nous n’avons eu aucune demande de ce genre à ce jour.

Mme Monika Hencsey. – Nous sommes conscients des difficultés de certification que peut poser la réglementation européenne pour ce qui est de l'importation de produits issus des RUP au sein de l'Union européenne.

Je sais qu'il existe actuellement des discussions à ce sujet dans le cadre de l'élaboration des directives européennes sur l'énergie renouvelable. J'ignore l'issue de ces travaux, mais je me renseignerai.

Mme Annick Petrus. – Vous venez d'indiquer que les jeunes des RUP pourraient percevoir des aides issues des fonds européens, afin de monter des projets innovants pour leur territoire. Or, très souvent, les jeunes qui souhaitent se lancer dans ce genre de projet se heurtent à un problème de préfinancement.

Chacun sait qu'aujourd'hui l'Europe ne préfinance pas les jeunes qui se trouvent dans cette situation : quelles solutions pourrait-on imaginer à cette échelle ?

Mme Monika Hencsey. – Nous avons lancé un appel à propositions en direction des jeunes, mais nous cherchons encore des organisations, au sein ou non des RUP, avec lesquelles nous pourrions monter les projets. Nous espérons y parvenir avant l'été ou l'automne prochain.

Dans ce cadre, aucun préfinancement ne sera demandé aux jeunes concernés : ils recevront entre 500 et 1 000 euros, peut-être davantage, pour mettre en œuvre leurs projets.

M. Victorin Lurel. – Sachez que, parfois, les collectivités rencontrent elles-mêmes des problèmes de préfinancement et qu'elles ont aussi des difficultés pour consommer les crédits européens.

Il existait pourtant une solution qui consistait à ce que les collectivités concluent une convention de mandat financier : des sociétés d'économie mixte (SEM) préfinançaient les opérations lorsque les collectivités avaient des difficultés ou étaient en déficit. Sur la base d'un appel d'offres ou d'une convention passée avec une SEM, les collectivités pouvaient alors avoir accès au crédit bancaire.

Or les chambres régionales des comptes ont condamné cette pratique, au motif qu'il s'agissait d'une activité bancaire déguisée. L'Union européenne pourrait-elle reconsidérer cette question et encourager ce mode de financement ? Après tout, cette problématique relève tout autant des gouvernements nationaux que de l'Europe.

Ma deuxième question porte sur la coopération régionale : il est très difficile aujourd'hui de délimiter les différentes frontières maritimes ou les zones économiques exclusives. Par exemple, dans la Caraïbe, il n'y a pas de limitation entre la Guadeloupe et la Dominique, la Dominique et la Martinique, Martinique et Sainte-Lucie.

Les conventions de pêche relèvent ainsi de la compétence de l'Europe, ce qui pose des difficultés. C'est la même chose en matière de coopération judiciaire et policière : il est très compliqué d'obtenir des officiers de liaison par exemple, alors que nous sommes membres de l'Organisation des États de la Caraïbe orientale (OECS).

Autre remarque, les préfets ont davantage de pouvoir dans ces territoires que les préfets hexagonaux, notamment en matière de reconduite à la frontière et de rétention administrative.

Personne ne soulève ce point, mais si on devait l'étudier de près, nous nous apercevriions qu'il est très difficile à traiter.

Mme Monika Hencsey. – Dans la plupart des cas, les RUP bénéficient de conditions de préfinancement beaucoup plus favorables que les autres régions. C'est vrai pour les fonds structurels contrôlés par les États membres, mais aussi pour différents programmes directement gérés à Bruxelles, pour lesquels les RUP doivent certes postuler, mais qui leur assurent, si elles sont choisies, un taux de cofinancement plus bas que celui qui s'appliquerait aux autres.

Par ailleurs, nous avons créé un certain nombre d'instruments d'urgence en réponse à la crise du covid, à celle des réfugiés, ou pour garantir une énergie abordable. Nous avons introduit davantage de flexibilité dans l'utilisation des fonds de cohésion, avec un taux de préfinancement s'élevant à 100 % et un cofinancement réduit des régions et des États membres. Cette flexibilité permet de pallier le défaut d'exécution financière que nous constatons en temps normal : elle favorise en effet une consommation beaucoup plus rapide de ces fonds.

Mme Catherine Metdepenningen. – Dès qu'une convention de financement est signée, le territoire concerné a directement accès aux crédits, d'abord par tranches fixes, puis par tranches variables, ce qui est le propre de l'aide budgétaire. De la même manière, quand le citoyen d'un PTOM participe, au même titre qu'un État membre, à un appel à propositions pour n'importe quel projet ou programme de l'Union européenne, il peut postuler sans avoir à verser le moindre euro au moment de la signature grâce aux avances de la Commission européenne.

Dans le cadre de nos actions de coopération, il n'existe donc *a priori* aucun souci d'accès au préfinancement.

M. Stéphane Artano, président. – Je souhaiterais vous faire partager mon expérience d'ancien ordonnateur d'un PTOM, celui de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Ce que l'on vient de nous décrire en termes de tranches fixes et de tranches variables est exact, mais il arrivait tout de même à la collectivité que je présidais de devoir faire appel au préfinancement bancaire, tout simplement pour enclencher le processus. C'est probablement cette difficulté que pointait Victorin Lurel.

M. Jean-François Rapin, président. – Je remercie chaque intervenant pour sa disponibilité.

La coopération entre la commission des affaires européennes et la délégation aux outre-mer est importante, tant – je l'ai dit dans mon propos liminaire – l'Union européenne a besoin des outre-mer.

Cette table ronde a fait l'objet d'une [captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.](#)

Jeudi 11 mai 2023

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Marché intérieur, économie, finances, fiscalité

Proposition de règlement européen sur les données (« Data Act ») - Accessibilité et usage des données : examen de la proposition de résolution européenne et de l'avis politique et du rapport d'information de Mme Florence Blatrix Contat, M. André Gattolin et Mme Catherine Morin-Desailly

M. Jean-François Rapin, président. – Mes chers collègues, les technologies numériques tiennent une place désormais centrale dans nos vies quotidiennes et transforment profondément l'économie et la société. Leur développement ouvre de formidables perspectives, mais favorise également des comportements préjudiciables. Il crée en outre des tensions, dans un univers interconnecté mondialisé, dominé par de très grands acteurs, le plus souvent américains ou chinois.

L'Union européenne (UE) s'attelle à construire une régulation du numérique dans le marché intérieur, pour protéger ses citoyens et ses valeurs et pour assurer le respect des règles de concurrence. Elle a ainsi récemment adopté plusieurs législations importantes, dont le règlement relatif aux marchés contestables et équitables dans le secteur numérique. Cette législation sur les marchés numériques, le *Digital Markets Act* (DMA), vise à rétablir la concurrence mise à mal sur le marché intérieur par les pratiques abusives des grandes plateformes qualifiées de « contrôleurs d'accès », en encadrant leurs comportements de domination et d'éviction.

Afin que ne soit pas praticable en ligne ce qui est interdit hors ligne, l'Union européenne a également adopté une législation sur les services numériques, le *Digital Services Act* (DSA), qui encadre les activités des plateformes afin de lutter contre la haine en ligne, la manipulation, la désinformation ou la vente de produits contrefaits.

Nous avons déjà eu l'occasion d'étudier ces textes européens et d'adopter des résolutions pour en renforcer la portée et l'efficacité. D'ailleurs, le Sénat examinera bientôt le projet de loi déposé hier par le Gouvernement pour assurer leur transposition en droit national.

En complément du DMA et du DSA, la Commission européenne a aussi présenté, le 19 février 2020, deux stratégies européennes : l'une dédiée à l'intelligence artificielle (IA), l'autre aux données. Dernièrement, en mars, c'est l'intelligence artificielle qui a mobilisé notre commission, afin de contribuer à ce que son déploiement sur notre continent respecte les valeurs européennes.

L'objet de notre réunion de ce jour est d'aborder l'autre volet : le sujet des données, souvent qualifiées d'« or noir » à l'ère numérique. Mme Blatrix Contat, Mme Morin-Desailly et M. Gattolin vont nous présenter la stratégie européenne en la matière et, plus spécialement, leur rapport sur la proposition de règlement européen sur les données, le *Data Act*.

Mme Florence Blatrix Contat, rapporteure. – Nous allons effectivement vous présenter aujourd’hui le volet législatif de la stratégie européenne pour les données visant à réduire les obstacles de différentes natures auxquels se heurte la construction en cours du partage des données au sein de l’UE.

La Commission a identifié un certain nombre de barrières qui empêchent la libre circulation effective des données au sein de l’Union, au premier rang desquelles la faible confiance dans le partage des données. Elle a également constaté que des pratiques de verrouillage empêchent les personnes, physiques ou morales, d’exercer pleinement leurs droits à accéder aux données générées par l’utilisation d’objets connectés et de services numériques liés, à en suivre l’utilisation et à en permettre la réutilisation dans les écosystèmes numériques. En effet, des déséquilibres en termes de pouvoir de marché permettent aux contrôleurs d’accès de concentrer les données et d’imposer unilatéralement des conditions d’accès et d’utilisation qui en empêchent le partage.

La Commission a en outre constaté que la réutilisation des données se heurte à des obstacles techniques significatifs en raison de difficultés d’interopérabilité et de qualité des données, en l’absence de normes impératives en la matière. Elle a par ailleurs identifié des problématiques liées à la disponibilité des données, en particulier des données du secteur public, et à la collecte de données dans l’intérêt commun.

Enfin, elle n’a pu que constater que la souveraineté européenne sur les données n’est pas assurée. En raison du rôle marginal des fournisseurs européens de *cloud*, les fournisseurs étrangers opérant dans l’UE jouent un rôle prédominant, alors même qu’ils sont soumis à la législation applicable aux États tiers, avec les risques en résultant en matière de protection des données et de cybersécurité.

Pour remédier à ces insuffisances, la Commission a publié une stratégie européenne pour les données, destinée à mettre en place un espace européen des données, dont les règles communes et les mécanismes d’application doivent tout à la fois garantir les points suivants : la circulation des données à l’intérieur du marché unique et entre les secteurs, dans le respect des règles et valeurs européennes, en particulier la protection des données à caractère personnel – fil rouge du texte – ; une concurrence efficace sur le marché intérieur, en prévoyant des règles d’accès et d’utilisation des données équitables, pratiques et fiables ; des mécanismes de gouvernance des données clairs et fiables ; enfin, une approche ouverte des flux internationaux de données, mais affirmée et fondée sur les valeurs européennes.

Les actions proposées par la Commission reposent sur quatre piliers : des mesures horizontales trans-sectorielles pour l’accès aux données et leur utilisation ; des investissements dans les données et le renforcement des capacités et des infrastructures européennes pour l’hébergement, le traitement et l’utilisation des données ainsi que leur interopérabilité ; le développement des compétences en matière numérique ; le développement d’espaces européens communs des données dans des secteurs économiques stratégiques et des domaines d’intérêt public, en particulier les données relatives au pacte vert, en matière de santé, de mobilité, ou encore d’énergie.

Après le récent règlement sur la gouvernance des données, dit *Data Governance Act*, qui est destiné à faciliter la réutilisation des données du secteur public, et qui sera applicable à compter du 24 septembre prochain, la proposition de règlement

sur les données, dite *Data Act*, sur laquelle nous nous penchons aujourd'hui, s'inscrit dans le premier pilier. En effet, elle définit un cadre juridique et technique horizontal pour permettre une répartition plus équitable de la valeur des données industrielles entre les acteurs de l'économie des données.

Les données concernées sont les données produites par l'utilisation d'objets connectés et de services liés. Point important : il s'agit donc de données primaires, non traitées, ce qui devrait d'ailleurs être plus clairement précisé dans le texte, comme nous le préconisons dans la proposition de résolution que nous vous soumettrons. Le volume de ces données connaît depuis quelques années un développement exponentiel en raison du nombre croissant d'objets connectés : 8 milliards d'objets en 2019, 13,8 milliards attendus en 2024. Or ces données, qualifiées d'industrielles, sont peu exploitées en Europe. Lors de son discours de 2020 sur l'état de l'Union, la présidente de la Commission européenne a ainsi précisé que 80 % d'entre elles ne sont pas utilisées. D'où le grand intérêt de ce texte.

M. André Gattolin, rapporteur. – Le *Data Act* prévoit un droit d'accès et de partage encadré. Il reconnaît aux utilisateurs des objets connectés des droits sur les données produites par leur utilisation de ces objets et de services liés. Il fixe des règles harmonisées en matière d'accès, d'utilisation et de partage de ces données entre entreprises et consommateurs et interentreprises. Enfin, il définit les obligations des détenteurs des données tenus de rendre des données disponibles.

Nous avons donc affaire à trois protagonistes : l'utilisateur de l'objet connecté et de services liés, qui peut être une personne physique – un consommateur –, ou une personne morale – une entreprise – ; le détenteur des données produites par cet objet, qui en est généralement le fabricant ; le destinataire des données, entreprise tierce désignée par l'utilisateur en raison de son activité, afin qu'il puisse utiliser les données à des fins précises, notamment de réparation de l'objet connecté.

L'utilisateur de l'objet connecté se voit reconnaître un double droit sur les données générées par son utilisation de l'objet connecté et des services liés : un droit d'accès gratuit et un droit d'utilisation, y compris pour les partager avec des tiers.

La proposition de règlement précise la portée du droit d'accès de l'utilisateur aux données, y compris en termes de qualité des données. Elle prévoit des mesures pour en faciliter la mise en œuvre, en particulier l'obligation de prévoir l'accès aux données dès la conception, dit *by design*, et d'assurer la protection de la confidentialité et de la sécurité des données.

Le partage des données avec un tiers désigné par l'utilisateur est également encadré : les données transférées doivent présenter un niveau de qualité identique ; une compensation raisonnable des coûts de mise à disposition peut être facturée ; l'utilisation des données est limitée aux fins et conditions convenues avec l'utilisateur, pour la fourniture d'un service ; profilage et manipulation des données sont prohibés. Un dispositif de règlement des conflits est prévu en cas de litige.

Enfin, il est proposé de corriger les déséquilibres contractuels constatés en rééquilibrant le pouvoir de négociation des micro, petites et moyennes entreprises dans les contrats de partage de données et en écartant les grandes plateformes du bénéfice de ce partage.

Plusieurs points doivent être précisés. Nous proposons tout d'abord d'affirmer fermement la primauté des règles de protection des données à caractère personnel, en particulier du règlement général sur la protection des données (RGPD) et de la directive sur la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques. De telles données à caractère personnel peuvent en effet être mêlées aux données dont nous parlons.

Une attention toute particulière doit en outre être portée aux situations dans lesquelles les données sont celles non pas de l'utilisateur titulaire, mais, par exemple, d'un salarié ou d'un membre tiers du foyer.

Deuxième point d'attention : il faut assurer l'effectivité des droits des utilisateurs sur les données. Cela suppose en particulier que le format des données soit compréhensible, structuré, habituel et lisible par la machine et que les métadonnées nécessaires à leur interprétation soient communiquées. Nous proposons de rendre obligatoire le respect de ces exigences techniques.

Dans un souci d'équilibre de la relation contractuelle entre l'utilisateur et le détenteur des données, nous préconisons par ailleurs que soient identifiées des clauses abusives afin de les priver d'effet.

S'agissant du partage des données avec des tiers, il nous semble pertinent de maintenir l'exclusion proposée des grandes plateformes dites « contrôleurs d'accès » en raison de leur pouvoir de marché excessif. Je signale toutefois que ce point est contesté par certaines entreprises, au nom de la cohérence du fonctionnement des chaînes de valeur.

Afin d'équilibrer les accords de partage conclus entre le détenteur des données et le tiers utilisateur, il est prévu de rendre inopposables un ensemble de clauses considérées comme abusives, ce qui, là encore, nous paraît pertinent. La compensation des coûts de mise à disposition des données devrait toutefois être mieux encadrée.

Venons-en maintenant à un sujet particulièrement sensible : la protection des secrets d'affaires. Qui dit protection ne dit pas refus de communiquer des données pour ce motif – le texte ne l'autorise pas –, mais interdiction de les utiliser à des fins concurrentielles – ce qui est prévu –, et mise en place de mesures de protection, en particulier contractuelles, ce qui est également prévu. Encore faudrait-il que ces mesures n'excèdent pas les besoins légitimes d'assurer cette protection.

Nous vous proposons malgré tout de considérer que, dans certains cas exceptionnels, la protection de secrets d'affaires puisse justifier un refus de transmettre les données. Notre attention a ainsi été attirée sur la possibilité de déduire de données brutes des éléments clés sur les dispositifs de sécurité inclus dans le produit connecté - c'est notamment le cas dans le domaine de l'aviation. Pour justifier un refus en pareil cas, le détenteur des données devrait démontrer que leur divulgation est de nature à avoir des conséquences dommageables graves, y compris au regard de la sécurité.

J'en viens à un point particulier : l'accès d'autorités publiques nationales et européennes à des données en cas d'urgence publique. Un chapitre du *Data Act* est

consacré à la mise à disposition de ces autorités de données détenues par le secteur privé, en cas de besoin exceptionnel.

Trois situations sont considérées comme constitutives d'un tel besoin exceptionnel : lorsque les données sont nécessaires pour réagir à une urgence publique ; lorsqu'elles sont nécessaires pour prévenir une telle urgence ou contribuer au rétablissement à la suite d'une telle urgence ; lorsque l'absence de données disponibles empêche l'organisme de s'acquitter d'une mission d'intérêt public prévue par la loi et qu'il ne lui a pas été possible d'obtenir ces données par d'autres voies.

Je ferai plusieurs observations. Tout d'abord, l'urgence publique est définie comme une situation exceptionnelle qui a des conséquences négatives pour la population de l'Union, d'un État membre ou d'une partie de celui-ci, entraînant un risque de répercussions graves et durables sur les conditions de vie, la stabilité économique ou la situation d'actifs économiques. Nous vous proposons de demander que la nature de l'urgence soit précisée en indiquant expressément quelles sont les circonstances visées : santé, catastrophe, cyberattaque, par exemple. Les conséquences de la situation exceptionnelle justifiant l'exercice de ce droit d'utilisation des données doivent également être précisées. Il est ainsi préférable de parler d'atteinte à la stabilité financière ou à des actifs économiques majeurs, plutôt que de faire référence à la « stabilité économique » ou la « situation d'actifs économiques ».

La troisième situation visée par la proposition de règlement – l'absence de données disponibles empêchant l'organisme de s'acquitter d'une mission d'intérêt public – est recevable, mais il nous semble qu'elle doit être plus précisément encadrée, qu'il s'agisse de la durée et de la portée de la mise à disposition des données, de la démonstration de l'impossibilité de trouver ces données et de l'obligation de ne les utiliser que pour les seules finalités de la demande, dans le strict respect des droits et libertés des personnes.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Le second objectif du texte est de permettre une mobilité effective et sécurisée des données.

Trois dimensions de cette mobilité sont ainsi traitées : le changement de fournisseur de services de traitement des données, autrement dit de *cloud* ; la définition des conditions techniques permettant cette mobilité, autrement dit la portabilité et l'interopérabilité des données ; enfin la sécurisation des flux internationaux de données.

S'agissant de la mise en œuvre du droit de changer de fournisseur de *cloud*, la proposition de règlement s'attaque à une vraie difficulté. Le marché de l'informatique en nuage est fortement concentré : 72 % du marché européen est ainsi contrôlé par trois fournisseurs américains, Microsoft Azure, AWS et Google Cloud, ce qui laisse peu de place aux fournisseurs européens, dont la part relative tend à régresser rapidement. La raison en est un fort lobbying de ces trois acteurs et un déficit de politique industrielle volontariste pour accompagner le développement du *cloud* européen.

Ces acteurs dominants, dits *hyperscalers*, ont recours à des pratiques de verrouillage qui empêchent les utilisateurs de changer de fournisseurs et, par voie de conséquence, le développement de concurrents. Ces pratiques sont techniques, juridiques et financières, en particulier le recours à des formats propriétaires et la

facturation de frais de sorties très élevés. Les personnes auditionnées ont particulièrement insisté sur ce point.

On constate également des abus de position de marché. Ces très grands acteurs convertissent ainsi leur position forte au sein d'une couche du *cloud* – câbles, *data centers*, serveurs ou logiciels de traitement – en une position dominante au sein d'autres couches, par exemple en recourant à la vente liée, ou en appliquant des mesures de représailles. Vous trouverez des détails à ce sujet dans notre rapport d'information.

Pour supprimer les obstacles commerciaux, techniques, contractuels et organisationnels au changement de fournisseur de services de traitements de données, le chapitre VI de la proposition de règlement soumet le fournisseur initial de services de traitement des données à un ensemble d'obligations et met en place un cadre de préparation et d'accompagnement du changement. Enfin, il prévoit une interdiction progressive de facturer des frais de changement à horizon de trois ans.

Les mesures proposées permettront aux clients de pouvoir changer de fournisseur de services de traitement des données lorsqu'ils le souhaitent. Certains compléments pourraient toutefois y être utilement apportés, afin que le client soit pleinement informé en la matière, y compris avant l'acceptation de l'offre de service. Il devrait également être précisément informé sur les étapes du processus de migration et les diligences à mettre en œuvre.

Par ailleurs, il conviendrait d'interdire au fournisseur de services de traitement des données d'empêcher un client de changer de fournisseur au motif qu'il aurait bénéficié d'une phase d'utilisation gratuite de ses services. Peut-on même admettre ces pratiques de gratuité, forme de *dumping* ? Telle est la question que nous nous sommes aussi posée.

Quant au délai de mise en œuvre de la suppression des frais de sortie – trois ans –, il nous paraît difficilement acceptable, sauf à anéantir toutes velléités concurrentielles sur le marché intérieur.

Venons-en maintenant à l'interopérabilité. La combinaison de données provenant de différentes sources à l'intérieur des secteurs et entre les secteurs ne peut être mise en œuvre si les espaces de données ne sont pas interopérables. Le frein majeur à une interopérabilité optimale est l'utilisation de formats dits propriétaires et l'absence de protocoles de communication.

La proposition de règlement impose aux exploitants – d'espaces de données, de mécanismes de partage de données et des services dans ces domaines – un ensemble d'exigences essentielles en matière d'interopérabilité des données et d'interopérabilité des services de traitement des données, ainsi qu'en matière de contrats intelligents pour le partage des données, autant de domaines dans lesquels il n'existe pas de normes harmonisées, ou de normes suffisantes en la matière. Il est prévu que des normes harmonisées soient publiées. Sans doute serait-il utile de préciser d'ores et déjà l'objet de ces normes et leur processus d'élaboration, en particulier le rôle des parties prenantes.

J'en viens à la sécurité des données en cas de transferts internationaux, dernier point crucial traité par la proposition de règlement, en raison de l'application

extraterritoriale de leurs lois par des États tiers sur des données européennes, en méconnaissance du droit européen ou du droit national, en particulier en matière de protection des droits fondamentaux de la personne, des intérêts fondamentaux d'un État membre pour des raisons tenant à la sécurité ou la défense nationales, aux secrets d'affaires ou aux droits de propriété intellectuelle.

En l'absence d'accord international – le régime de transferts de données entre l'Union européenne et les États-Unis, dit *Privacy Shield*, a été invalidé –, la proposition de règlement prévoit des garanties spécifiques de protection des données, et soumet les fournisseurs de services de traitement de données à l'obligation de prendre « toutes les mesures techniques, juridiques et organisationnelles raisonnables » afin d'empêcher le transfert hors du territoire européen de données à caractère non personnel qui y sont détenues ou l'accès d'un État tiers à celles-ci.

Il s'agit indiscutablement d'une démarche positive. Mais rappelons que, étant donné la législation américaine, incluant le *Foreign Intelligence Surveillance Act* (FISA) et le *Cloud Act*, nous aurons beau voter toutes les législations possibles, dès que nous aurons affaire à un fournisseur de la *Big Tech*, le transfert des données sera rendu obligatoire. Il nous semble donc tout aussi indispensable d'établir une liste de données sensibles et de données dont la divulgation est susceptible de porter atteinte à la sécurité nationale que de doter l'Europe d'infrastructures souveraines sécurisées, qui ne soient pas contrôlées par des capitaux étrangers.

J'en viens au dernier sujet : la supervision de la mise en œuvre du règlement. Elle est organisée au niveau national et doit être confiée à des autorités dotées de pouvoirs de surveillance, d'injonction, astreinte et de sanctions. Ces pouvoirs pourraient être utilement complétés par la possibilité d'imposer des remèdes aux professionnels défaillants. Par ailleurs, dès lors que des données à caractère personnel sont en cause, une attention particulière devra être portée à l'articulation entre ces autorités chargées de superviser l'application du règlement sur les données et celles qui sont en charge de la protection de ces données personnelles. Enfin, pour renforcer l'efficacité de la coopération intra-européenne en matière de données, qui est nécessaire à une mise en œuvre efficace et coordonnée du règlement, la mise en place d'une structure de coordination, réunissant des représentants des autorités nationales de contrôle concernées nous paraît s'imposer.

Voilà l'ensemble de nos préconisations, rassemblées dans la proposition de résolution européenne que nous vous soumettons.

Pour conclure, je précise que, dans le projet de loi sur le numérique que le Gouvernement vient de déposer sur le bureau du Sénat à l'initiative du ministre Jean-Noël Barrot, est présente par anticipation la question des fournisseurs de services de traitement de données, notamment de l'interopérabilité et du transfert des données.

M. Jean-François Rapin, président. – Je vous remercie pour votre grande expertise, sur des sujets certes austères, mais dont le retentissement sera considérable. La transposition à venir que constitue le texte du ministre Barrot devra s'inspirer de vos travaux, dont j'ai rappelé l'importance.

M. André Reichardt. – La proposition de règlement est essentielle, et votre proposition de résolution l'est tout autant. J'y souscris pleinement.

Cependant, l'alinéa 29 ne devrait-il pas plutôt indiquer que le service de communication électronique est exclu du champ d'application de la proposition de règlement ? Cela serait plus clair et plus simple que la rédaction proposée.

Par ailleurs, vous me semblez trop prudents, à l'alinéa 46, sur le renforcement de la protection des droits de l'utilisateur. Ne devrions-nous pas préconiser l'interdiction de certaines clauses, plutôt que demander à examiner l'opportunité d'une telle interdiction ? Selon moi, les clauses abusives devraient être considérées comme non écrites.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Nous avons privilégié cette formulation parce qu'il faut d'abord identifier de telles clauses, ce qui reste à faire.

M. André Reichardt. – Enfin, dès lors qu'on autorise les autorités publiques nationales et européennes à accéder aux données en cas d'urgence, il faut préciser la nature de celle-ci. Ainsi, à l'alinéa 68, ne faudrait-il pas définir des éléments quantitatifs, s'agissant de la temporalité de l'urgence et de ses conséquences ? En particulier, à quoi renvoie la notion d'« actifs économiques majeurs » ? Il faut encadrer au maximum l'accès à ces données. L'urgence doit être objective.

M. Jean-François Rapin, président. – Il y a l'urgence liée au numérique, mais aussi celle qui relève d'un état de catastrophe.

M. Didier Marie. – En cas de crise majeure, l'urgence est appréciée par l'État membre et pas par la Commission européenne. La proposition de règlement est une simple couche d'harmonisation. Mais la définition de l'urgence n'est pas harmonisée au niveau européen.

Mme Florence Blatrix Contat, rapporteure. – L'urgence est déjà encadrée par la proposition de règlement et les compléments que nous proposons d'y apporter. Peut-on aller au-delà ? Par définition, on ne peut pas prévoir tous les cas d'urgence.

M. André Gattolin, rapporteur. – On n'aurait pas imaginé la pandémie avant 2019...

Mme Pascale Gruny. – N'oublions pas l'effet sur la recherche d'un trop grand verrouillage de l'accès aux données.

M. André Reichardt. – Cela étant, je salue votre travail, soutenu et détaillé. Il est d'autant plus nécessaire au regard du contenu du projet de loi visant à sécuriser et réguler l'espace numérique présenté hier en conseil des ministres.

M. Jean-François Rapin, président. – Nous ne devons pas prêter le flanc aux critiques sur le respect de la subsidiarité. À chaque État membre de définir l'état d'urgence. Pouvons-nous demander plus d'harmonisation en ce domaine ? Je n'en suis pas certain.

M. André Reichardt. – Ce n'est pas ce que je propose : il s'agit plutôt de définir un cadre temporel de l'urgence, quitte à avoir des variantes de délais au sein de ce cadre, d'un État à l'autre.

M. Jean-François Rapin, président. – À qui s'en remettre, alors, pour une telle définition ? Au Conseil ?

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – J'observe que la notion d'urgence présentait les mêmes difficultés de définition pour l'instrument d'urgence pour le marché intérieur. Peut-être y a-t-il d'ailleurs une articulation à trouver avec ce texte, ainsi qu'avec tous les textes sectoriels prévoyant des situations d'urgence, comme en matière de santé. Je ne suis pas certaine qu'on puisse aller plus loin en l'état.

En revanche, il faut distinguer les urgences concernant tout le marché intérieur, et celles qui frappent un État membre seulement. Dans ce dernier cas, la définition relève de la compétence nationale. On peut envisager l'obligation harmonisée de fixer une durée à l'urgence, mais aller au-delà risquerait de porter atteinte au principe de subsidiarité.

M. André Gattolin, rapporteur. – Peut-être pourrions-nous, à l'alinéa 68, mentionner parmi les exemples la notion d'une crise majeure. En outre, la proposition de règlement prévoit l'accès aux données pour prévenir –et non seulement traiter- une situation d'urgence. Le risque lié aux régimes d'exception me semble surtout important sur ce point.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Selon le c du 1 de l'article 17 de la proposition de règlement, la durée d'utilisation des données doit être précisée. La répétition, même si elle est à la base de la pédagogie, est-elle bien nécessaire ?

M. André Reichardt. – Chat échaudé craint l'eau froide : nous voyons bien comment la deuxième vague pandémique, en France, avait conduit notre ministre de la santé à prolonger l'état d'urgence sanitaire, sous le prétexte effrayant d'une charge virale mille fois plus grande. L'autorité nationale peut prendre tout type de décision.

M. Jean-François Rapin, président. – Je ne vois pas l'autorité européenne s'y substituer.

M. André Reichardt. – Tout à fait, mais il s'agit de créer un garde-fou pour les autorités publiques, nationales comme européennes. Il faut selon moi préciser la notion d'urgence.

M. Jean-François Rapin, président. – À nouveau, j'alerte sur la nécessité de respecter le principe de subsidiarité.

M. André Gattolin, rapporteur. – Lors d'un déplacement sur place en septembre 2020, avec Jean Bizet et Jean-Yves Leconte, nous avons constaté que les décisions d'urgence prises en Hongrie ont annihilé la capacité des collectivités locales, notamment la mairie de Budapest, à exécuter leur budget, empêchant l'opposition à Viktor Orban de démontrer sa capacité à agir. Le recours à l'état d'urgence varie singulièrement d'un pays à l'autre.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Nous n'avons pas vocation à définir l'urgence. Nous pourrions toutefois compléter l'alinéa 68 par les mots : « et que sa durée soit encadrée. »

M. André Gattolin, rapporteur. – Il faut en effet que la durée de telles mesures soit limitée.

M. André Reichardt. – Très bien.

Il en est ainsi décidé.

Mme Pascale Gruny. – Avec Laurence Harribey et Patricia Schillinger, nous travaillons actuellement sur la régulation en matière de données de santé. La protection des données de santé est fondamentale, mais celles-ci sont essentielles à la recherche. Tout en comprenant André Reichardt, je souligne l'importance de ne pas bloquer l'accès à ces données.

Mme Florence Blatrix Contat, rapporteure. – L'utilisation des données à des fins de recherche est déjà prévue dans le texte, et ce même en dehors de situation d'urgences.

M. Jean-François Rapin, président. – Nous sommes malheureusement très en retard sur les données de santé. Chaque application de santé prévoit des clauses d'acceptation par l'utilisateur du transfert de ses données, hors de tout contrôle...

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – En principe, ces données sont anonymisées, mais les données françaises sont gérées par des acteurs extra européens. C'est pourquoi nous demandons que soit établie une liste des données sensibles. La Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) recommande d'ailleurs de trouver rapidement des solutions souveraines, qui sont à notre portée.

Mme Pascale Gruny. – La commission des affaires sociales travaille aussi sur ce sujet. La plateforme européenne attend la mise en œuvre de la plateforme française.

L'anonymisation est associée au numéro d'inscription au répertoire (NIR, ou numéro de sécurité sociale), qui permet donc de retrouver la personne concernée. On risque de perdre l'anonymat. Les personnes auditionnées nous confirment qu'on ne pourra jamais se protéger de toutes les attaques conduites par des *hackers*.

M. Jean-François Rapin, président. – J'ajoute que le Sénat est attaqué depuis plusieurs jours. Soyez prudents... Vendredi, notre site était d'ailleurs inaccessible.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – André Reichardt demandait à préciser l'alinéa 29. Votre proposition de remplacer les mots : « n'est pas un service numérique lié à un objet connecté relevant » par les mots : « est exclu du champ » ne pose pas de souci. Appelons un chat un chat.

Il en est ainsi décidé.

M. Pierre Ouzoulias. – Je me réjouis que la commission des affaires européennes du Sénat soit pilote sur ces sujets complexes et irrigue les travaux des autres commissions. Après six ans, nous ne connaissons toujours pas la position du Gouvernement en la matière. Nous votons, deux à trois fois par an, des lois rendues obsolètes par les directives et règlements européens. Ainsi, le 12 juillet 2022, à

l'occasion de l'examen du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière de prévention de la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne, le Gouvernement m'avait assuré que les prochains règlements européens ne remettraient pas en cause le texte que nous votions. Tel n'a pas été le cas, et le projet de loi qui vient d'être déposé ne fait que prolonger cette incompréhension.

Je tiens beaucoup à votre mention de l'interopérabilité dans la proposition de résolution. Les citoyens doivent avoir une alternative lorsque leurs réseaux sociaux et *clouds* ne sont pas conformes à leurs valeurs. Or, aujourd'hui, nous en sommes prisonniers, car nous ne pouvons retirer nos données de ces opérateurs.

Enfin, nous ne pouvons faire l'économie d'une politique industrielle et d'investissements massifs.

M. André Gattolin, rapporteur. – Nous le disons depuis dix ans !

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Considérez-vous normal que les fournisseurs de service d'informatique en nuage continuent à formuler des offres gratuites, jusqu'à un certain seuil, pour appâter et enserrer le client ? Il est difficile de sortir de ce qui s'apparente à du *dumping*.

M. André Gattolin. – L'internet s'est fondé sur le mythe de la gratuité. Les entreprises se rétribuent sur les données, la publicité ou l'abonnement, voire, en position dominante, sur l'ensemble des vecteurs. La gratuité, en elle-même, pose problème dans un système concurrentiel dès lors qu'elle emprisonne le client. Lors de son audition, OVHcloud, nous a rappelé que cette technique d'enfermement l'empêche de prospérer dans les secteurs où il est le plus concurrentiel. La suppression progressive, sur trois ans, des frais de changement d'opérateur émane sans doute du *lobby* des grands groupes internet à Bruxelles.

J'ai demandé à la Commission européenne qui étaient réellement les membres de DIGITALEUROPE : à de rares exceptions près, comme Dassault Systèmes, ils étaient à 90 % américains. Désormais, les Chinois, avec TikTok et Huawei, y sont présents en force. Alors que, depuis la directive sur le commerce électronique, on refuse les barrières pour ne pas gêner le développement d'un internet européen, avec notamment le principe de non-responsabilité des hébergeurs, on n'a fait que renforcer les opérateurs internationaux sur le marché européen.

Cependant, il ne fait pas de doute que la Commission est sous pression. Ainsi, lors des travaux sur la directive Vie privée et communications électroniques, les trente principaux cabinets d'avocats spécialisés dans le droit du numérique à Bruxelles étaient déjà sous contrat avec Google ou ce qui deviendrait Meta. Nous sommes juridiquement désarmés. La production du droit est en cours de « désouverainisation ».

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Seuls les Gafam - Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft – peuvent proposer des offres véritablement gratuites. Ils captent les marchés par anticipation, notamment *via* l'Éducation nationale : c'est une concurrence déloyale au *cloud* européen. Je vous rappelle aussi que nos marchés sont ouverts aux quatre vents, quand ceux des États-Unis

nous sont fermés. Sans symétrie, nous continuerons à scier la branche, déjà bien fragile, sur laquelle nous sommes assis.

M. Jean-François Rapin, président. – Le sujet émergent est celui des objets connectés. Un échelon est franchi avec la voiture autonome. On vous impose un opérateur, en général un Gafam, lors de l'achat du véhicule. Ainsi, un compte Google est requis pour faire fonctionner l'Austral de Renault. Nous sommes rattrapés par la patrouille, hors de toute réglementation.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – C'est tout l'enjeu des systèmes propriétaires.

M. André Gattolin. – Je souligne qu'il y a un défaut de vision globale en raison de l'emboîtement des législations européennes. Il est impératif de veiller à leur articulation.

La commission adopte la proposition de résolution européenne, ainsi modifiée, disponible en ligne sur le site du Sénat, ainsi que l'avis politique qui en reprend les termes et qui sera adressé à la Commission européenne, et autorise la publication du rapport d'information.

**Proposition de résolution européenne sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil fixant des règles harmonisées pour l'équité de l'accès aux données et de l'utilisation des données (règlement sur les données)
COM(2022) 68 final**

Le Sénat,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Programme de travail de la Commission pour 2020 - Une Union plus ambitieuse », COM(2020) 37 final,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Une stratégie européenne pour les données » du 19 février 2020, COM(2020) 66 final,

Vu la résolution du Parlement européen du 25 mars 2021 sur une stratégie européenne pour les données /2217(INI), (2021/C 494/04),

Vu la directive 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2002 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques (directive vie privée et communications électroniques),

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant le respect de la vie privée et la protection des données à caractère personnel dans les communications électroniques et abrogeant la directive 2002/58/CE (directive vie privée et communications électroniques), COM/2017/010 final,

Vu le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données - RGPD),

Vu la directive (UE) 2016/943 du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2016 sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulgués (secrets d'affaires) contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites,

Vu le règlement (UE) 2018/1807 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 établissant un cadre applicable au libre flux des données à caractère non personnel dans l'Union européenne,

Vu la directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen,

Vu le règlement (UE) 2022/868 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 portant sur la gouvernance européenne des données et modifiant le règlement (UE) 2018/1724 (règlement sur la gouvernance des données),

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil fixant des règles harmonisées pour l'équité de l'accès aux données et de l'utilisation des données (règlement sur les données) COM(2022) 68 final,

Des objectifs pertinents

Considérant que la présence généralisée d'objets connectés dans les sphères privées et publiques produit de très nombreuses données dont la croissance est exponentielle ;

Considérant que ces données ouvrent des perspectives particulièrement prometteuses pour stimuler l'innovation dans de nombreux secteurs ;

Considérant que les utilisateurs des objets connectés et des services liés n'ont généralement pas accès, pour des raisons techniques et commerciales, aux données produites par l'utilisation de ces objets et services ;

Considérant que ces données sont souvent utilisées par leurs détenteurs à d'autres fins que celles qui en justifient le recueil et ce sans que les utilisateurs en soient pleinement informés ;

Considérant que les grands acteurs du numérique tendent à empêcher les micro, petites et moyennes entreprises d'accéder aux données dans des conditions satisfaisantes alors que ces données leur permettraient de développer de nouveaux services, dans un cadre concurrentiel équilibré ;

Soutient le principe de la mise en place d'une législation européenne horizontale définissant des règles harmonisées pour un accès équitable aux données produites par l'utilisation d'objets connectés et de services liés, et prévoyant des processus de règlement des litiges ;

Approuve en particulier l'objectif de transparence en matière de recueil de ces données et la reconnaissance de droits effectifs aux consommateurs et aux entreprises sur les données qu'ils produisent en utilisant des objets connectés et des services liés ;

Soutient également l'objectif d'un partage choisi de ces données avec des tiers, dans un cadre contractuel équilibré qui permet au tiers bénéficiaire de ne pas être soumis à des exigences excessives par le détenteur des données ;

Est également favorable à l'adoption de règles permettant de procéder effectivement à un changement de fournisseur de services de traitement des données et à l'encadrement des transferts internationaux de données à caractère non personnel ;

Estime toutefois que, pour atteindre ses objectifs, la proposition de règlement doit être précisée et complétée sur plusieurs points ;

Attire l'attention sur la nécessaire articulation de cette législation transversale avec les régimes sectoriels existants et à venir, par exemple en matière de données de santé ;

Souhaite, qu'au-delà de la reconnaissance des droits des consommateurs sur les données générées par les objets connectés et les services liés qu'ils utilisent, les règles européennes en matière de protection des consommateurs fassent l'objet d'une évaluation générale de leur pertinence dans un environnement de plus en plus numérique et que des adaptations et compléments y soient apportés afin d'assurer une meilleure protection des consommateurs en ligne ;

Préciser le champ d'application du règlement

Considérant que la proposition de règlement concerne les données « générées par l'utilisation d'un produit, y compris incorporé dans un bien immobilier, ou d'un service lié » ;

Préconise qu'il soit indiqué explicitement qu'il s'agit de produits connectés, et, que les données concernées sont des données brutes, non modifiées ni ajoutées, résultant directement de l'utilisation de ces objets ou de services liés ;

Demande qu'il soit en outre précisé que le service de communication électronique, qui est régi par des textes spécifiques, est exclu de champ d'application de la proposition de règlement ;

Veiller à la primauté des règles de protection des données à caractère personnel

Considérant que les données recueillies par des objets connectés et des services liés peuvent inclure des données à caractère personnel ;

Considérant que le recueil et l'utilisation de telles données sont encadrés par plusieurs textes européens dont le RGPD et la directive vie privée et communications électroniques ;

Préconise qu'il soit précisé que la définition des données à caractère personnel susceptibles d'être présentes dans les données recueillies par des objets connectés et des services liés est celle du RGPD ;

Estime préférable qu'il soit expressément indiqué que, pour les données à caractère personnel figurant parmi les données recueillies, les règles européennes applicables en matière de données à caractère personnel prévalent en toute hypothèse sur les dispositions de la proposition de règlement, sous le contrôle de l'autorité nationale de protection des données compétente ;

Considérant que l'utilisateur de l'objet connecté peut ne pas être la personne dont des données à caractère personnel sont recueillies ;

Souligne qu'il convient d'être particulièrement vigilant en pareil cas et que le détenteur des données doit veiller à ce que la transmission de ces données à l'utilisateur soit effectuée dans le strict respect du RGPD ;

Renforcer la protection des droits des utilisateurs sur les données produites par l'utilisation d'objets connectés et de services liés

Considérant qu'il est proposé de reconnaître à l'utilisateur d'un objet connecté et de services liés un droit d'accès aisé, sécurisé et direct sur les données produites par l'utilisation qu'il fait de l'objet et des services liés ;

Considérant que cet accès devra être prévu techniquement dès la conception de l'objet connecté ;

Demande, pour que l'accessibilité soit effective, qu'il soit exigé que le format des données soit compréhensible, structuré, habituel et lisible par la machine, et que les métadonnées nécessaires à leur interprétation soient communiquées à l'utilisateur ;

Estime qu'il devrait également être précisé que, lorsqu'elles ne sont pas directement accessibles, les données doivent être mises à la disposition de l'utilisateur sans délai indu et présenter une qualité technique équivalente en termes de réutilisation, de sécurité et de format ;

Considérant que la proposition de règlement prévoit que l'utilisateur soit informé, préalablement à l'acquisition de l'objet connecté et des services liés, des données que leur utilisation produira, des modalités d'accès à ces données, de l'utilisation qui en sera faite et de leur éventuelle ouverture à un tiers ou encore du droit d'introduire une plainte auprès de l'autorité compétente ;

Considérant qu'elle prévoit également que l'utilisateur soit préalablement informé, le cas échéant, de l'existence de secrets d'affaires et de droits de propriété intellectuelle et de leurs conséquences pour l'exercice de son droit d'utiliser et de partager ces données avec un tiers ;

Considérant qu'il est prévu que le détenteur des données ne puisse utiliser celles-ci que dans le cadre d'un accord contractuel conclu avec l'utilisateur du produit connecté et des services liés ;

Considérant que la proposition de règlement prévoit qu'il est expressément interdit au détenteur des données d'utiliser celles-ci pour évaluer la situation économique, les actifs ou les méthodes de production de l'utilisateur ;

Préconise que soient identifiées des clauses qui porteraient une atteinte injustifiée aux droits de l'utilisateur en matière d'utilisation et de partage des données et que soit examinée l'opportunité de les interdire et de les priver d'effet ;

Faciliter le partage des données avec des tiers

Considérant que l'utilisateur d'un objet connecté ou de services liés est en droit de demander au détenteur des données ainsi générées que celles-ci soient mises à la disposition d'un tiers ;

Considérant que la proposition de règlement prévoit que les contrôleurs d'accès soient exclus du bénéfice, direct ou indirect, d'un tel partage de données ;

Estime que cette exclusion est justifiée au regard du pouvoir de marché excessif de ces opérateurs ;

Considérant que la proposition de règlement prévoit que les micro et petites entreprises ne soient pas soumises à l'obligation de mise à disposition des données sauf si elles ont des entreprises partenaires ou des entreprises liées ;

Estime que les micro et petites entreprises ayant un lien avec un fabricant de produits connectés ou un fournisseur de services liés devraient également être soumises à cette obligation ;

Invite à l'ouverture d'une réflexion sur la pertinence de l'application des seuils de droit commun en termes de chiffres d'affaires, de bilan et de nombre de salariés pour qualifier ces entreprises, et sur l'opportunité de prendre en compte à cet effet le nombre de données générées par les objets connectés et services liés qu'elles mettent à disposition ;

Considérant que la proposition de règlement prévoit que le détenteur des données qui met celles-ci à la disposition d'un tiers veille à leur qualité et à leur sécurité ;

Considérant que la proposition de règlement prévoit que les conditions de cette mise à disposition convenues entre le détenteur des données et un tiers bénéficiaire doivent être équitables, raisonnables, non discrétionnaires et transparentes ;

Approuve le fait que certaines clauses qui réduisent l'accès de PME aux données et la possibilité de les utiliser soient prohibées et considérées comme inopposables;

Considérant que la proposition de règlement prévoit d'autoriser que la mise à disposition des données fasse l'objet d'une compensation raisonnable et non discriminatoire à la charge du tiers bénéficiaire dont le détenteur des données doit fournir les bases de calcul ;

Demande que, pour prévenir les risques d'abus, la marge qui peut être facturée au tiers bénéficiaire soit plus précisément encadrée que par la seule exigence d'un caractère raisonnable et non discriminatoire ;

Veiller à une protection équilibrée des secrets d'affaires et prendre en compte les impératifs de sécurité

Considérant que la proposition de règlement prévoit que le détenteur des données et l'utilisateur du produit connecté et de services liés doivent s'accorder sur les mesures techniques et opérationnelles à mettre en place pour assurer la protection des secrets d'affaires avant l'ouverture des données ;

Considérant qu'elle indique que de telles mesures doivent également être prévues en cas de partage des données avec un tiers ;

Considérant que la proposition de règlement interdit expressément à l'utilisateur et au tiers bénéficiaire d'utiliser les données recueillies pour développer des produits concurrents ;

Souligne que le cadre contractuel de protection de secrets d'affaires susceptibles d'être révélés par des données brutes en cas de demande d'accès et de transmission de celles-ci doit être équilibré et ne pas excéder les exigences de protection de tels secrets ;

Estime toutefois que la protection des secrets d'affaires doit pouvoir exceptionnellement justifier un refus de transmettre les données, y compris à l'utilisateur, si le détenteur des données démontre que leur divulgation est de nature à avoir des conséquences dommageables sérieuses, y compris au regard de la sécurité ;

Encadrer l'accès d'autorités publiques nationales et européennes à des données en cas d'urgence publique

Considérant qu'aux termes de la proposition de règlement, les détenteurs de données pourraient être dans l'obligation, en cas d'urgence publique, de mettre des données générées par l'utilisation d'objets connectés et de services liés à la disposition d'un organisme public national ou de l'Union européenne démontrant un besoin exceptionnel d'utiliser ces données pour faire face à une urgence, prévenir une telle urgence ou pour contribuer au rétablissement à la suite d'une telle urgence ;

Considérant que l'urgence publique est définie par la proposition de règlement comme « une situation exceptionnelle ayant une incidence négative sur la population de l'Union, d'un État membre ou d'une partie de celui-ci, entraînant un risque de répercussions graves et durables sur les conditions de vie ou la stabilité économique, ou la détérioration substantielle d'actifs économiques dans l'Union ou dans les États concernés » ;

Souhaite que soient précisées la nature de l'urgence, pour viser expressément diverses circonstances (santé, catastrophe naturelle, catastrophe majeure d'origine humaine, cyberattaque), ses conséquences (y compris sur la stabilité financière ou des actifs économiques majeurs) et que sa durée soit encadrée ;

Estime que l'obligation d'ouverture des données hors cas d'urgence publique, lorsque l'absence de données disponibles empêche l'organisme ou l'institution publics de s'acquitter d'une mission spécifique d'intérêt public, doit être précisément encadrée, en particulier sa durée et sa portée, afin de ne pas priver abusivement des entreprises des bénéfices qu'elles peuvent légitimement retirer de l'exploitation des bases de données qu'elles ont constituées ;

Souligne que cette mise à disposition ne doit être requise que si les autorités publiques concernées justifient qu'elles ne sont pas en mesure d'obtenir rapidement ces données par d'autres moyens ;

Demande qu'il soit précisé que les organismes publics ne peuvent utiliser les données que pour la seule finalité de la demande, et dans le strict respect des droits et libertés des personnes, en particulier lorsqu'il s'agit de données à caractère personnel qui ne peuvent être anonymisées ;

Renforcer l'effectivité du droit de changer de fournisseur de services de traitement des données

Considérant que les principaux fournisseurs de services de traitement actifs en Europe sont de très grandes entreprises étrangères qui exercent une position dominante sur le marché intérieur et ont développé des pratiques pour empêcher leurs utilisateurs d'utiliser d'autres logiciels que ceux qu'elles proposent et de se tourner vers d'autres fournisseurs ;

Considérant que la proposition de règlement entend supprimer les obstacles commerciaux, techniques et contractuels au changement efficace de fournisseur de services de traitement des données ;

Demande que le fournisseur de services de traitement des données soit tenu de communiquer, préalablement à l'acceptation de l'offre de traitement des données, des informations précises sur les conditions, coûts et modalités de changement de fournisseur ;

Souhaite qu'il soit expressément indiqué que le transfert des données ne doit pas pouvoir être refusé ou retardé lorsque le client a bénéficié d'une offre d'utilisation gratuite des services de traitement des données ;

Estime que la complexité technique de ce transfert et de la période transitoire ainsi que l'impératif de continuité du service exigent une information précise du client sur les étapes techniques du processus de changement de fournisseur et les droits et obligations des différentes parties ;

Considérant qu'il est prévu que la suppression progressive des frais de changement de fournisseur s'étale sur trois ans à compter de l'entrée en vigueur du règlement ;

Estime qu'en raison de sa durée un tel délai est de nature à empêcher les fournisseurs de services européens de développer leur présence sur le marché intérieur qui est de plus en plus dominé par de grands acteurs étrangers ;

Veiller au respect des valeurs et des intérêts européens dans les flux internationaux de données

Considérant que les transferts internationaux de données ne doivent pas exposer les données à un risque d'être rendues accessibles à des autorités étrangères qui ne seraient pas liées aux États européens par un accord international assurant la protection des données à caractère personnel, de la propriété intellectuelle, des secrets d'affaires, des engagements de confidentialité et des données commercialement sensibles ;

Considérant que la proposition de règlement fait obligation aux fournisseurs de services de traitement de données de vérifier la licéité de toute demande d'accès ou de transfert de données non personnelles émanant d'une autorité étrangère, de s'assurer de sa proportionnalité et de l'existence d'une possibilité de contestation devant une juridiction compétente du pays tiers ;

Considérant qu'il est prévu que le fournisseur destinataire d'une telle demande doit consulter les autorités ou organismes compétents notamment lorsqu'il estime que la décision peut concerner des données commercialement sensibles ou porter atteinte aux intérêts de l'Union, ou de ses États membres en matière de sécurité nationale ou de défense ;

Considérant que la proposition de règlement impose aux fournisseurs de prendre toutes les mesures techniques, juridiques et organisationnelles raisonnables, y compris des accords contractuels, afin d'empêcher l'accès aux données et leur transfert à des autorités d'États tiers qui ne seraient pas liés par un tel accord dès lors que cet accès ou ce transfert serait contraire au droit de l'Union ou d'un État membre ;

Approuve la définition de règles dictées par le souci d'assurer le respect des valeurs et des intérêts européens dans les flux internationaux de données ;

Demande que soit établie une liste des données sensibles (dont les données de santé) et des données dont la divulgation est susceptible de porter atteinte à la sécurité nationale, pour lesquelles un hébergement souverain est nécessaire afin de les protéger d'une application extraterritoriale de législations extra-européennes ;

Souligne que le caractère souverain exige en particulier que le service soit fourni par une entreprise européenne dans laquelle les participations étrangères cumulées, directes ou indirectes, ne peuvent être que marginales ;

Développer des normes en matière de portabilité et d'interopérabilité des données

Considérant que l'interopérabilité des données et leur portabilité sont nécessaires pour pouvoir échanger et utiliser les données d'espaces et de systèmes de données distincts ;

Considérant qu'il est prévu que des actes d'exécution seront pris par la Commission pour définir des règles harmonisées en la matière ;

Invite à préciser plus avant l'objet de ces normes harmonisées d'interopérabilité et de portabilité des données et à en détailler le processus d'élaboration, en particulier le rôle des États membres et des organismes de normalisation ;

Veiller à l'efficacité de la supervision de la mise en œuvre du règlement

Considérant que les États membres doivent désigner les autorités nationales compétentes pour suivre la mise en œuvre du règlement, traiter les réclamations et infliger des sanctions en cas de manquement ;

Attire l'attention sur la nécessaire coordination au sein des États membres entre les différentes autorités nationales, en particulier les autorités compétentes en matière de protection des données à caractère personnel ;

Préconise que les autorités nationales compétentes soient dotées de la possibilité d'imposer des remèdes en cas de non-respect des obligations prévues par le règlement ;

Demande qu'une structure de coordination intra-européenne soit mise en place pour faciliter la mise en œuvre du règlement.

Invite le Gouvernement à faire valoir cette position dans les négociations.

Mercredi 17 mai 2023

- Présidence de M. Jean-François Rapin, président -

Énergie, climat, transport

Régulation de l'énergie : examen de la proposition de résolution portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement concernant la protection de l'Union contre la manipulation du marché de gros de l'énergie de MM. Daniel Gremillet, Claude Kern et Pierre Laurent

M. Jean-François Rapin, président. – La Commission européenne a invité les parlements nationaux à vérifier la conformité au principe de subsidiarité d'une proposition de règlement désignée sous la référence COM(2023) 147 final, qui concerne la protection de l'Union européenne contre la manipulation du marché de gros de l'énergie.

Lors de sa réunion du 13 avril dernier, le groupe « subsidiarité » de notre commission a proposé d'approfondir l'examen de ce texte. Les rapporteurs sur l'énergie pour notre commission, Daniel Gremillet, Claude Kern et Pierre Laurent, s'en sont donc chargés. Je les en remercie. Avant de les laisser nous présenter les conclusions auxquelles ils sont parvenus, je précise bien qu'il s'agit ici de traiter non pas du projet de réforme du marché européen de l'électricité – nous nous pencherons sur le sujet dans quelques semaines –, mais uniquement de ce texte précis consacré à la régulation du marché de gros de l'énergie.

M. Pierre Laurent, rapporteur. – Cette proposition de règlement, qu'il nous revient d'examiner aujourd'hui sous l'angle de la conformité au principe de subsidiarité, a été publiée le 14 mars dans le cadre de la réforme du marché de l'électricité, dont elle constitue en quelque sorte le deuxième volet.

La Commission européenne a finalement présenté en mars dernier, sous la pression de plusieurs États membres, dont la France, une réforme de l'organisation du marché de l'électricité de l'Union européenne, qui a pour objectif déclaré de mieux protéger les consommateurs contre de futures hausses des prix, de réduire l'impact de la volatilité des prix des combustibles fossiles sur les factures d'électricité et d'encourager le développement de nouvelles sources d'énergie pour accélérer la transition énergétique. La Commission européenne souhaite une adoption rapide de cette réforme. Nous aurons l'occasion d'y revenir de manière plus approfondie dans quelques semaines.

La proposition de règlement que nous examinons aujourd'hui vise ainsi à réviser deux règlements, d'une part, celui qui institue une Agence de l'Union européenne pour la coopération des régulateurs de l'énergie (Acer), et d'autre part, le règlement européen relatif à l'intégrité et à la transparence des marchés de gros de l'énergie dit « Remit ».

La proposition de règlement soumise au Sénat au titre de l'examen de sa conformité au principe de subsidiarité vise à aligner plus étroitement la législation portant sur les marchés de gros de l'énergie sur celle qui est relative aux marchés

financiers. Elle tend aussi à accroître les pouvoirs de coordination et d'enquête de l'Acer. C'est sur ce dernier point en particulier que nous avons des réserves.

Lors des auditions auxquelles nous avons procédé dans le cadre de la réforme du marché européen de l'électricité, certains acteurs français du secteur nous ont fait part de leur surprise s'agissant des dispositions relatives aux missions et compétences de l'Acer qui figurent dans ce texte. Ils considèrent en effet qu'il s'agit d'une réforme d'envergure à laquelle ils ont été insuffisamment associés et qui ne présente aucun caractère d'urgence. Toutefois, dans le cadre de la consultation publique organisée par la Commission européenne sur cette réforme, plusieurs questions portaient sur la pertinence d'une actualisation des règles de mise en œuvre du Remit pour l'adapter aux nouvelles réalités du marché.

La crise des prix de l'énergie que connaît le continent européen est essentiellement liée à son approvisionnement énergétique. Certes, le couplage du prix de l'électricité avec celui du gaz a fait l'objet de vives critiques, très légitimes, et l'application du bouclier tarifaire et de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (Arenh) a pu entraîner des effets d'aubaine. Toutefois, aucun dysfonctionnement majeur en matière d'abus de marché, que ce soit sous la forme d'une menace sur la transparence du marché ou d'une manipulation de marché, n'a été identifié par les autorités de régulation nationales au cours des derniers mois. Les régulateurs nationaux ont d'ailleurs renforcé leur surveillance durant cette période, à l'exemple de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) en France.

La surveillance des marchés de gros de l'énergie est aujourd'hui régie par un règlement européen du 25 octobre 2011, directement applicable à tous les États membres. Ce texte établit des règles interdisant toute pratique abusive susceptible d'affecter le bon fonctionnement de ces marchés, en prenant en compte leurs spécificités.

Depuis 2012, l'Acer assure cette surveillance, en coopération étroite avec les autorités nationales de régulation, en vue de détecter et d'empêcher d'éventuels abus de marché. Elle contribue ainsi à garantir le bon fonctionnement du marché européen du gaz et de l'électricité. Elle joue donc un rôle d'assistance auprès des régulateurs nationaux, lesquels disposent d'un pouvoir d'enquête et de sanction sur ces marchés.

M. Claude Kern, rapporteur. – La proposition de règlement qui nous est soumise tend à faire évoluer les règles de surveillance des marchés de gros de l'énergie, en redéfinissant notamment les compétences de l'Acer. L'Agence disposerait ainsi de pouvoirs de coordination et d'enquête élargis, qui lui confèreraient un rôle central dans la régulation de ces marchés.

En effet, ce texte apporte plusieurs précisions sur le cadre du marché ainsi que sur les règles de circulation des informations et de collecte des données. L'enjeu est de s'adapter aux évolutions des instruments financiers que sont les produits énergétiques de gros, notamment aux nouveaux marchés d'équilibrage de l'électricité, aux marchés couplés et au *trading* algorithmique, mais aussi d'améliorer la transparence des marchés de gros de l'énergie.

La Commission européenne propose également de renforcer les compétences en matière d'enquête et de poursuite de l'Acer concernant les infractions revêtant une dimension transfrontalière. Cette disposition doit permettre d'instituer un cadre unifié et harmonisé pour prévenir les manipulations de marché et autres infractions au Remit. L'habilitation à mener des enquêtes est aujourd'hui réservée aux autorités de régulation nationales.

La révision des deux règlements Remit et Acer soulève des interrogations quant à sa conformité au principe de subsidiarité, qui est indissociable de celui de proportionnalité. En vertu de ces principes et aux termes des traités, notamment de l'article 194 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui traite de la politique de l'Union dans le domaine énergétique, les règles proposées par la Commission doivent en effet laisser aux États membres suffisamment de marges de manœuvre pour atteindre les objectifs fixés en matière de suivi et de surveillance du marché de l'énergie pour s'assurer de son bon fonctionnement.

La conformité à ces principes de la proposition de directive COM(2023) 147, telle qu'elle est présentée, nous semble à ce titre discutable.

En effet, les nouvelles attributions qui seraient conférées à l'Agence conduiraient à remettre en cause certaines prérogatives des régulateurs nationaux, plus particulièrement en matière d'enquête et de collecte d'informations. Elles modifieraient significativement les rôles respectifs des régulateurs nationaux et de l'Acer en opérant un transfert de compétences et de responsabilités au profit de cette dernière, sans procéder à une clarification suffisante des prérogatives dévolues à chaque partie prenante.

L'adoption de mesures par l'Union dans le domaine de l'énergie et de la surveillance des marchés de gros doit en effet respecter un équilibre permettant d'assurer une certaine latitude aux États membres et de s'appuyer sur l'expérience acquise par les régulateurs nationaux en matière de contrôle de ces marchés.

La Commission européenne propose ainsi d'habiliter l'Acer à mener des enquêtes, en lui permettant de procéder à des inspections sur place et d'adresser des demandes d'informations aux personnes faisant l'objet d'une enquête – en particulier lorsque les infractions présumées au Remit ont une dimension transfrontalière, mais pas seulement. L'Agence pourrait en effet se substituer aux autorités nationales en cas d'absence de réponse immédiate de celles-ci à une demande qu'elle leur aurait adressée sur des manquements à l'application du Remit. Or la Commission européenne ne détermine pas précisément l'articulation entre les pouvoirs de l'Acer et ceux des régulateurs nationaux dans la détection des potentiels abus de marché ni les modalités de leur coopération. L'Acer serait aussi habilitée à mener des investigations sur des enquêtes déjà ouvertes par une autorité de régulation nationale.

Il convient de souligner que l'Acer exerce, en vertu du cadre législatif actuel, un rôle d'impulsion et de coordination des enquêtes en cas de soupçon d'abus de marché, et qu'elle doit s'en acquitter en coopération avec les autorités de régulation nationales.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – En vertu du principe de subsidiarité, il paraît donc essentiel de préserver les pouvoirs d'investigation et de sanction attribués

aux régulateurs nationaux pour intervenir sur les marchés de gros de l'énergie sur le plan national. Ils ont en effet acquis une expérience en la matière et sont plus à même, en raison de leurs fines connaissances de ces marchés, d'en assurer la surveillance. Le pouvoir d'enquête et de poursuite sur un acteur de marché de l'énergie doit donc demeurer une prérogative des autorités de régulation nationales.

La Commission européenne envisage également de nouvelles obligations en matière de transmission des projets de décisions de sanctions par les autorités réglementaires nationales. Ainsi, elles seraient tenues d'informer l'Acer de la prochaine adoption d'une décision finale sur une infraction au Remit, au plus tard dans les trente jours précédant cette délibération. Dans ce cadre et aux fins de publication de la décision, elles devraient lui fournir un certain nombre d'éléments relatifs au dossier d'instruction. Force est de noter que la réglementation actuelle permet déjà à l'Acer d'être informée rapidement par les régulateurs nationaux en cas de soupçon d'infractions au Remit.

Il existe ainsi un risque de perturber et d'affaiblir la procédure de poursuite et de sanctions mise en œuvre par les autorités nationales, ce qui serait de nature à remettre en cause leurs responsabilités en matière d'application des interdictions prévues par le Remit et de divulgation des sanctions imposées.

Je tiens à souligner de nouveau que l'Acer est une instance de coopération et de coordination entre les régulateurs nationaux, et non un organe de contrôle au niveau européen.

Cette proposition de communication des projets de décisions de sanctions pourrait remettre en question le principe du secret des délibérations et porter atteinte au principe d'indépendance des autorités réglementaires nationales, garanti par les directives du troisième paquet « Énergie ». À ce titre, elle n'apparaît pas conforme au principe de subsidiarité.

Enfin, la Commission européenne propose de rendre contraignantes les orientations et recommandations édictées par l'Acer à l'intention des autorités nationales ou des acteurs de marché par un processus de « *name and shame* ».

Ces lignes directrices pourraient être publiées sans avoir nécessairement fait l'objet d'une concertation préalable des parties intéressées auxquelles il serait ensuite demandé de s'y conformer. Par ailleurs, chaque autorité de régulation nationale devrait informer l'Acer de son intention ou de sa non-intention de s'y plier, et, dans ce dernier cas, en préciser les raisons. Le non-respect de ces orientations ou recommandations donnerait lieu à une publication par l'Agence qui pourrait aussi en indiquer les motivations.

La procédure retenue par la Commission semble remettre en cause les principes de subsidiarité et de proportionnalité. Cette disposition serait en effet de nature à permettre à l'Acer de produire des normes qui s'imposeraient aux régulateurs nationaux et aux acteurs de marché, en dehors des nécessités liées à son fonctionnement et à l'exercice de ses missions d'assistance aux autorités de régulation nationales et de coordination de leurs actions.

Cette mesure conduirait ainsi à conférer à l'Acer un rôle de superviseur à l'échelle de l'Union européenne qui ne paraît pas conforme au principe de proportionnalité et qui remet de fait en cause l'indépendance des autorités de régulation nationales.

En conséquence, plusieurs dispositions proposées par ce texte, dans le but affiché d'harmoniser les règles de protection contre les manipulations de marché sur le marché de gros de l'énergie au niveau européen, nous semblent enfreindre les principes de subsidiarité et de proportionnalité. Elles induisent en l'occurrence un transfert de compétences des régulateurs nationaux au profit de l'Acer qui risquerait de fragiliser leur indépendance et d'affaiblir leur rôle au niveau national.

C'est pourquoi nous vous soumettons la proposition de résolution portant avis motivé qui vous a été transmise.

M. Jacques Fernique. – Si la proposition de règlement portée par la Commission européenne soulève effectivement des interrogations quant au respect du principe de subsidiarité, marque une carence en matière de consultation des acteurs concernés et souffre d'un défaut d'étude d'impact, le groupe Écologiste – Solidarité et Territoires n'est pas en accord avec plusieurs des arguments développés dans cette proposition de résolution.

Le fait que les marchés de gros servent de repère pour les prix de détail reporte sur le consommateur final la volatilité des prix, alors que les marchés de détail devraient le protéger. De plus, les marchés de gros ne sont pas réglementés par les textes européens. Mettre en place une régulation plus exigeante pour corriger les défaillances que l'on rencontre, impliquant des règles prudentielles – au même titre que celles qui sont déployées à l'égard des banques –, ainsi qu'une meilleure coopération et une plus grande transparence à l'échelon européen nous semblerait une évolution positive. La Cour des comptes européenne (CCE) estime d'ailleurs que, en raison de cadres réglementaires, de taxes et de prix de gros différents dans les 27 États membres, le marché européen de l'électricité est insuffisamment intégré et ne permet pas de fournir une énergie bon marché. Les producteurs d'énergie exploitent toutes ces lacunes, particulièrement depuis l'agression russe en Ukraine. Pour ces raisons, nous sommes plutôt favorables au renforcement des attributions de l'Acer et ne voterons donc pas en faveur de la proposition de résolution.

M. Didier Marie. – Le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain soutiendra pour sa part la proposition de résolution. Les éléments présentés par la Commission visent, sans que l'on comprenne pourquoi, à modifier un système qui fonctionne plutôt bien. L'ampleur de la révision des règlements Remit et Acer aurait effectivement nécessité une concertation approfondie et plus de temps. En outre, il semblerait qu'il n'y ait pas eu de manipulation significative du marché pendant la période récente, y compris pendant les fortes tensions sur les prix.

Néanmoins, la question de la relation entre l'Acer et les autorités nationales se pose. Nous pouvons nous demander s'il sera nécessaire, à terme, de conserver les 27 instances nationales existantes. Au vu de l'importance des problèmes énergétiques pour l'ensemble de l'Union, une plus grande solidarité et une coordination renforcée paraissent nécessaires, ainsi qu'une plus grande vigilance sur les futures évolutions du marché. Tout cela méritera donc d'être rediscuté. Pour autant, on peut se demander si le

texte qui fait l'objet de la présente proposition de résolution ne survient pas un peu trop rapidement, alors même que la refonte du marché européen de l'énergie est en discussion.

M. Pierre Laurent, rapporteur. – Nous approfondirons effectivement la question de la réforme du marché européen de l'énergie dans quelques semaines. Les fortes tensions survenues sur les prix en l'absence de manipulation du marché montrent bien que les problèmes actuels du marché ne tiennent pas seulement à la qualité de la régulation en place. Il y aura donc des sujets de fond à examiner.

Cependant, ne pas adopter la présente proposition de résolution reviendrait à laisser passer une réforme qui procède à d'importants transferts de compétences, sans aucune étude d'impact et sans un échange approfondi avec les principaux régulateurs nationaux. Au moment où nous allons entrer dans des observations sur le marché européen de l'énergie, cela ne paraît pas raisonnable.

M. Claude Kern, rapporteur. – Le rôle de supervision des régulateurs nationaux que la Commission européenne souhaite accorder à l'Acer n'est, en outre, pas conforme au principe de proportionnalité.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Il aurait été plus judicieux d'avoir cette discussion après l'examen de la réforme du marché de l'énergie. Laisser passer une telle proposition de règlement serait une erreur, car cela nous mettrait en situation de faiblesse, ce qui ne serait pas de bon augure quant aux débats à venir sur cette dernière question. La pertinence de conserver 27 régulateurs nationaux est effectivement discutable.

La commission adopte la proposition de résolution européenne portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité, disponible en ligne sur le site du Sénat.

Proposition de résolution européenne relative aux propositions de règlement du Parlement européen et du Conseil portant réforme du marché de l'électricité de l'Union

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu l'article 194, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE),

Vu la loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité, dite loi NOME,

Vu la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, dite loi Énergie-Climat,

Vu la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, dite loi Pouvoir d'achat,

Vu le règlement (UE) n° 1227/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'intégrité et la transparence du marché de gros de l'énergie,

Vu la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables,

Vu le règlement (UE) 2019/942 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 instituant une agence de l'Union européenne pour la coopération des régulateurs de l'énergie,

Vu le règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 sur le marché intérieur de l'électricité,

Vu la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE,

Vu le règlement (UE) 2021/1119 du Parlement Européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) 401/2009 et (UE) 2018/1999 (« loi européenne sur le climat »),

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil, le règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil et la directive 98/70/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et abrogeant la directive (UE) 2015/652 du Conseil, COM(2021) 557 final,

Vu la communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 13 octobre 2021 intitulée « La lutte contre la hausse des prix de l'énergie : une panoplie d'instruments d'action et de soutien », COM(2021) 660 final,

Vu la résolution du Sénat n° 47 (2021-2022) du 7 décembre 2021 sur l'inclusion du nucléaire dans le volet climatique de la taxonomie européenne des investissements durables,

Vu la communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 18 mai 2022 intitulée « Plan REPowerEU », COM(2022) 230 final,

Vu les déclarations de la Présidente de la Commission européenne lors d'une conférence donnée au forum stratégique de Bled, en Slovénie, les 29 et 30 août 2022, et son discours sur l'état de l'Union devant le Parlement européen, à Strasbourg, le 14 septembre 2022,

Vu le règlement (UE) 2022/1854 du Conseil du 6 octobre 2022 sur une intervention d'urgence pour faire face aux prix élevés de l'énergie,

Vu le règlement (UE) 2022/2577 du Conseil du 22 décembre 2022 établissant un cadre en vue d'accélérer le déploiement des énergies renouvelables,

Vu le règlement (UE) 2022/2578 du Conseil du 22 décembre 2022 établissant un mécanisme de correction du marché afin de protéger les citoyens de l'Union et l'économie contre des prix excessivement élevés,

Vu la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2023 modifiant les règlements (UE) n° 1227/2011 et (UE) 2019/942 afin d'améliorer la protection de l'Union contre la manipulation du marché de gros de l'énergie, COM(2023) 147 final,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2023 modifiant les règlements (UE) 2019/943 et (UE) 2019/942 ainsi que les directives (UE) 2018/2001 et (UE) 2019/944 afin d'améliorer l'organisation du marché de l'électricité de l'Union, COM(2023) 148 final,

Vu la recommandation de la Commission européenne du 14 mars 2023 relative au stockage de l'énergie – « Soutenir un système énergétique de l'UE décarboné et sûr » (2023/C 103/01),

Vu le projet de loi n°117, adopté le 16 mai 2023, dans les conditions prévues à l'article 45, alinéa 3, de la Constitution, par l'Assemblée nationale, relatif à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes,

Vu la résolution du Sénat portant avis motivé n° 111 (2022-2023) du 22 mai 2023 sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (UE) n° 1227/2011 et (UE) 2019/942 afin d'améliorer la protection de l'Union contre la manipulation du marché de gros de l'énergie - COM(2023) 147 final,

Considérant que la crise des prix de l'énergie qu'a connue l'Union européenne à la suite de la reprise économique consécutive à la pandémie de Covid-19, et qui s'est aggravée avec la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine, est essentiellement une crise liée à l'approvisionnement énergétique du continent européen ;

Considérant que la crise des prix de l'électricité a révélé les faiblesses du fonctionnement actuel du marché européen de l'électricité qui ne permet pas de faire émerger un signal de prix de long terme, pourtant nécessaire pour orienter les investissements vers la production d'électricité à partir de sources d'énergies décarbonées ;

Considérant que les prix sur le marché de gros de l'électricité sont déterminés par le coût de production de la dernière centrale appelée, qui est le plus souvent une centrale à gaz ou à charbon, soit, par conséquent, par le prix des combustibles fossiles ;

Considérant que le système actuel a exposé les consommateurs à la hausse très importante des prix de gros de l'électricité et que les gouvernements nationaux ont, de ce fait, dû adopter des mesures spécifiques pour atténuer l'augmentation soudaine et durable des factures d'électricité ;

Considérant que les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 55 % en 2030, par rapport à 1990, et d'atteinte de la neutralité carbone à l'horizon 2050, nécessitent le développement de moyens de production électrique décarbonée pour assurer l'électrification des usages et des procédés ;

Considérant, en conséquence, que la forte hausse des prix des énergies, le modèle de formation des prix de gros de l'électricité et son impact sur les prix de détail, ainsi que les

objectifs de la transition énergétique et climatique qui orientent la stratégie industrielle européenne appellent à réformer en profondeur le marché européen de l'électricité ;

Considérant les enjeux de sécurité d'approvisionnement électrique sur le long terme qui nécessitent de favoriser et d'optimiser les échanges transfrontaliers d'électricité et de préserver le système électrique européen de tout risque de défaillance ;

Considérant la nécessité de préserver et de renforcer la compétitivité industrielle de l'Union, en garantissant plus particulièrement la stabilité et la prévisibilité des prix des énergies ainsi la souveraineté de chaque État membre dans la détermination de son mix énergétique ;

Considérant que l'article 194 du TFUE reconnaît que les mesures prises dans le domaine de l'énergie ne doivent pas porter atteinte au droit d'un État membre de déterminer les conditions d'exploitation de ses ressources énergétiques, son choix entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique ;

Sur l'organisation du marché de l'électricité de l'Union

Accueille favorablement la proposition de la Commission européenne de réformer l'organisation du marché de l'électricité de l'Union qui, sans remettre en cause le fonctionnement de ce marché et ses fondamentaux, encourage le développement d'un marché de long terme et doit faciliter les investissements dans les technologies décarbonées ;

Déplore que les dispositions prévues ne permettent pas de prévenir tout risque de répercussion à court terme d'une nouvelle hausse des prix du gaz sur le prix de l'électricité ; souligne, à ce titre, que la réforme envisagée n'aura pas d'impact sur le marché de court terme et que le principe de tarification au prix marginal sur le marché de gros, couplant dans les faits le prix de l'électricité avec celui du gaz, est conservé ;

S'interroge sur la nécessité de procéder conjointement à une révision de la législation relative à la protection contre les manipulations de marché de l'énergie ;

Estime que la réforme de l'organisation du marché européen de l'électricité doit poursuivre trois objectifs : garantir aux consommateurs une protection contre la volatilité des prix des énergies et un bénéfice dans les investissements réalisés dans les sources d'énergies décarbonées, contribuer à renforcer la compétitivité de l'économie européenne face à la concurrence internationale et concourir à la transition énergétique en préservant la neutralité technologique entre les différentes sources d'énergies décarbonées ;

Rappelle que cette réforme doit garantir la compétence des États membres dans la définition de leur bouquet énergétique et assurer à l'énergie nucléaire et à l'hydrogène en étant issu, piliers de notre sécurité d'approvisionnement électrique, une complète neutralité technologique ;

Estime essentiel de faire bénéficier l'ensemble des consommateurs, ménages, entreprises et collectivités, de la compétitivité de l'électricité nucléaire décarbonée produite en France ;

Demande que les factures d'électricité des consommateurs soient moins dépendantes des prix de marché de court terme et reflètent mieux les coûts de production de l'électricité ; estime nécessaire d'apporter une solution globale et pérenne à tous les consommateurs, ménages, entreprises et collectivités, pour les protéger des hausses de prix de l'électricité ;

Soutient que l'adoption de la proposition de règlement sur l'organisation du marché européen de l'électricité par le Conseil et le Parlement européen doit intervenir au plus tôt et avant la fin du mandat de la Commission européenne, d'autant que l'entrée en vigueur de la réforme nécessitera des mesures de transpositions et d'adaptations par les États membres et que, par conséquent, ses effets ne seront pas perceptibles rapidement ;

Estime nécessaire d'évaluer régulièrement les effets économiques et sociaux qu'aura la réforme sur le fonctionnement du marché européen de l'électricité ;

Sur le fonctionnement du marché de l'électricité de l'Union

Considérant que le marché intérieur de l'électricité permet d'assurer en continu la sécurité d'approvisionnement électrique en Europe à un coût compétitif et que les interconnexions protègent les consommateurs contre les coupures d'électricité et peuvent aussi être génératrices d'excédents commerciaux pour les États membres ;

Considérant que les États membres pourront introduire des mécanismes de capacité pour promouvoir les solutions de flexibilité pour les sources d'énergies décarbonées ;

Considérant que les dispositions relatives au régime d'aide à la flexibilité doivent permettre de renforcer la sécurité d'approvisionnement électrique ;

Estime que les mécanismes de capacité doivent rester optionnels et que l'évaluation des besoins en flexibilité doit être réalisée au niveau des États membres et selon les modalités définies par ces derniers ;

Suggère que les échéances sur les droits aux interconnexions soient prolongées ;

Souhaite que soit procédé, avant de décider de leur création, à une évaluation de la faisabilité technique des plateformes virtuelles et de la gestion de l'équilibrage à trente minutes pour le marché à terme, compte tenu des incertitudes techniques liées à leur faisabilité et à leur efficacité ;

Appelle à consolider la compétence des États membres pour mieux réguler les autorisations de fourniture d'électricité, dont les obligations de couverture, et les opérations de courtage ;

Sur le financement des investissements nécessaires à la transition énergétique

Considérant que les propositions de la Commission européenne sont essentiellement ciblées sur le développement d'un marché de long terme, en encourageant le déploiement de contrats à plus long terme pour la production d'électricité à partir de sources d'énergies décarbonées ;

Considérant que les producteurs d'électricité doivent pouvoir disposer d'une visibilité à long terme sur les prix de valorisation de leur production afin de favoriser les investissements dans des installations de production d'électricité à partir de sources d'énergies décarbonées ;

Considérant que le développement d'un marché de long terme doit permettre de garantir la protection des consommateurs contre une trop grande volatilité des prix et concourir à la compétitivité de l'industrie européenne ;

Considérant que le cadre réglementaire actuel n'encourage pas le développement de contrats à long terme en limitant les incitations à y souscrire pour les consommateurs et les fournisseurs ;

Soutient l'ambition de la Commission européenne de faire émerger un marché de long terme, dans le cadre de contrats de gré à gré visant à renforcer le marché à terme, tels que les Power Purchase Agreements (PPA), les Contracts for Difference (CfD) ou les forwards, afin de financer les investissements productifs dans les énergies renouvelables et nucléaire ;

Préconise d'allonger la durée des *forwards*, de conserver un soutien par tarifs d'achat et d'autoriser un système de garanties publiques ;

Propose d'appliquer aux réseaux de distribution d'électricité un encadrement des délais de raccordement similaire à celui des réseaux de transport ;

Appelle à garantir un niveau de ressources suffisant aux gestionnaires des réseaux de distribution et de transport d'électricité et aux collectivités territoriales ;

Sur les accords d'achat d'électricité

Considérant les facilités accordées aux États membres par la Commission européenne pour permettre le déploiement dans l'Union des Power Purchase Agreements (PPA) garantissant aux entreprises des prix plus stables, susceptibles d'encourager la production d'énergies renouvelables ;

Considérant que le prix des PPA pourrait être fixé par anticipation des prix de marché à moyen terme et pourrait, en conséquence, refléter le prix de moyen terme des combustibles fossiles qui devraient encore être utilisés ;

Considérant que les PPA ont déjà été mis en œuvre en France pour la production d'énergies renouvelables ;

Fait valoir le rôle des PPA pour assurer la compétitivité de l'industrie européenne à l'égard de la concurrence internationale et le respect des engagements européens en matière de décarbonation ;

Préconise que les PPA puissent être conclus pour la production d'électricité à partir de toutes les sources d'énergies décarbonées, nucléaire comme renouvelables, ainsi qu'à l'hydrogène, d'origine nucléaire comme renouvelable ;

Appelle à garantir la compétence des États membres dans la définition du champ et des modalités des PPA, à veiller à leur caractère rentable, à allonger leur durée, à élargir la liste de leurs possibles bénéficiaires et à envisager leur utilisation dans le cadre du soutien aux industries exposées à la concurrence internationale ;

Estime nécessaire que l'ensemble des acteurs de marché, indépendamment de leur taille, puissent être en mesure de bénéficier de ces instruments de long terme, et notamment que le recours aux PPA ne soit pas réservé aux seules industries électro-intensives ;

Considère que les outils que sont les PPA ne constituent pas à eux seuls des moyens suffisants pour assurer une meilleure adéquation des prix de l'électricité avec les coûts réels de production, en particulier de production d'une électricité issue de l'énergie nucléaire, d'autant que la couverture par les PPA d'une importante partie de la production ne pourra se réaliser que progressivement ;

Suggère qu'une part des recettes tirées des PPA par les producteurs puisse être redistribuée au profit des consommateurs ;

Invite à envisager une extension de ces mécanismes au gaz et à la chaleur renouvelables ;

Sur les contrats pour différence

Considérant que la Commission européenne propose de recourir aux Contracts for Difference (CfD) « bidirectionnels », à prix garanti par l'État, pour encourager les nouveaux investissements dans la production d'électricité de sources d'énergies décarbonées ;

Considérant que les CfD assurent aux producteurs une rémunération garantie et aux consommateurs une stabilité des prix sur le long terme ;

Considérant que les CfD ont déjà été mis en œuvre en France pour la production d'énergies renouvelables ;

Considérant que la Commission européenne prévoit que les recettes excédentaires perçues auprès des producteurs soumis à des CfD seront reversées à tous les consommateurs finaux, tout en veillant à la mise en place d'incitations à la maîtrise de la consommation, notamment aux heures de pointe ;

Estime que les CfD sont des instruments efficaces pour contribuer à la stabilité des prix de l'électricité payés par l'ensemble des consommateurs, rapprocher les factures des consommateurs des coûts de production de long terme et favoriser les investissements dans la transition énergétique et climatique ;

Se félicite que les nouveaux investissements financés par des fonds publics dans la production d'électricité de sources d'énergies décarbonées, y compris nucléaire, puissent bénéficier des CfD ;

Appelle à ce que les CfD puissent s'appliquer à tous les investissements réalisés dans la production d'électricité à partir d'énergie nucléaire, y compris le fonctionnement des installations de production et l'innovation leur sein, et de toutes sources d'énergies renouvelables (énergie hydraulique, énergie marine, énergie biomasse...) ainsi que dans l'hydrogène, d'origine nucléaire comme renouvelable ;

Appelle à ce que les CfD prennent en compte le cycle de vie des différents actifs ;

Demande qu'il soit effectivement prévu que les CfD s'appliquent aux investissements réalisés pour l'extension de la durée de vie des installations de production d'électricité à partir d'énergie nucléaire ;

Estime nécessaire de garantir la compétence des États membres dans la définition du champ et des modalités des CfD, de veiller à leur caractère volontaire et de considérer leur utilisation dans le cadre de la nouvelle régulation de l'énergie nucléaire ;

Approuve qu'une part des recettes excédentaires perçues auprès des producteurs soumis à des CfD puisse être redistribuée au profit des consommateurs ;

Invite à envisager une extension de ces mécanismes au gaz et à la chaleur renouvelables ;

Sur les mesures visant à protéger les consommateurs particuliers et professionnels

Sur les mesures de protection des consommateurs finaux

Considérant que la Commission européenne propose que les consommateurs puissent avoir accès à un large éventail d'offres de fourniture d'électricité et que les ménages en situation de précarité énergétique ou les clients vulnérables soient mieux protégés ;

Demande que la définition des ménages en situation de précarité énergétique ou des clients vulnérables relève de la compétence des États membres ;

Estime nécessaire de promouvoir les contrats les plus protecteurs des consommateurs, que ce soit à prix fixe ou pluriannuel, dont les tarifs réglementés de vente d'électricité ;

Suggère de rendre optionnels pour les consommateurs les contrats à tarification dynamique ;

Souhaite que les diminutions de puissance soient privilégiées aux interruptions de fourniture, en cas d'impayés de facturation des ménages en situation de précarité énergétique ou des clients vulnérables ;

Préconise de pérenniser et d'assouplir les interventions publiques ciblées dans la fixation des prix, au-delà des crises, pour les ménages, les PME-TPE, les collectivités territoriales et les associations ;

Appelle à ce que les dispositions prévues pour les TPE par les règlement et directive sur l'organisation du marché de l'électricité soient systématiquement étendues aux PME ;

Appelle à garantir aux fournisseurs de secours et aux collectivités territoriales un niveau de ressources suffisant ;

Invite à envisager une extension des mesures de protection des consommateurs aux contrats de fourniture de gaz ;

Sur la reconduction des prix de détail réglementés pour les ménages et les PME en cas de crise des prix de l'électricité

Considérant que la Commission européenne propose de permettre aux États membres de reconduire les prix de détail réglementés pour les ménages et les PME en cas de crise des prix de l'électricité au niveau régional ou à l'échelle de l'Union ;

Considérant que la déclaration de situation de crise relèverait de la Commission et serait fondée sur des critères très restrictifs ;

Estime que la décision de qualifier une situation de crise des prix de l'électricité ne doit pas relever de la Commission européenne mais doit ressortir des États membres ;

Demande que les critères requis pour déclarer une situation de crise des prix de l'électricité soient assouplis en termes d'intensité et de durée prévisible de hausse des prix de l'électricité ;

Sur l'évolution des règles de surveillance des marchés de gros de l'électricité

Considérant que la Commission européenne prévoit de renforcer le rôle de l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des régulateurs de l'énergie (ACER) en matière de surveillance des marchés de gros et d'étendre ses compétences, notamment en matière d'enquêtes en lui accordant des pouvoirs d'investigation et de poursuite, dans un contexte transfrontalier ou en cas d'absence d'intervention de l'autorité de régulation nationale, sur les manquements à l'application du règlement REMIT ;

Considérant que l'ACER a pour mission de faciliter la coopération entre les régulateurs nationaux de l'énergie et d'assurer un fonctionnement efficace et cohérent du marché de l'énergie ;

Considérant que l'ACER dispose déjà de prérogatives pour impulser et coordonner des enquêtes en cas de soupçon d'abus de marché, qu'elle doit exercer en coopération avec les régulateurs nationaux ;

Estime qu'en raison de leur expérience et de leur fine connaissance du marché de gros de l'énergie au plan national, les autorités de régulation nationales doivent conserver les moyens d'enquête et de sanction actuellement à leur disposition pour lutter efficacement contre toute atteinte à l'intégrité et à la transparence des marchés de gros de l'énergie, dans le respect du principe de subsidiarité ;

Considère que l'édition d'observations et de recommandations par l'ACER ne doit pas avoir un caractère contraignant et que les États membres et leurs autorités de régulation nationales doivent conserver la responsabilité de leur propre réglementation énergétique ;

Demande que les mesures liées à la surveillance des marchés de gros de l'énergie préservent les moyens d'action et l'indépendance des autorités de régulation et des juridictions nationales ;

Conteste, à ce titre, le transfert de compétences des régulateurs nationaux vers l'ACER ;

Sur le stockage de l'énergie

Considérant que la Commission européenne invite les États membres à utiliser les outils existants et à adapter leur réglementation afin de favoriser la flexibilité du système énergétique et notamment le stockage ;

Considérant qu'en 2030, 69 % de la production électrique de l'Union européenne devraient provenir de sources renouvelables et que l'électrification des usages et des procédés devrait très fortement croître ;

Considérant les opportunités de développement des technologies de stockage de l'électricité dans le futur ;

Préconise d'intégrer toutes les sources d'énergies décarbonées, qu'elles soient renouvelables ou nucléaire, et toutes les formes de stockage de l'énergie (batterie, hydrogène, hydroélectricité, méthanisation...);

Suggère de faire bénéficier les projets de stockage de l'énergie des outils de soutien de financement nouveaux (PPA, CfD...) ou existants (taxation de l'énergie, tarifs d'accès aux réseaux, projets importants d'intérêt européen commun – PIIEC...);

Demande que soit privilégié un critère lié aux émissions de CO₂, plutôt qu'un critère sur les technologies vertes, pour la sélection des projets de stockage de l'énergie ;

Propose d'associer les propriétaires publics des réseaux et des logements à la mise en œuvre des projets de stockage de l'énergie ;

Souligne la nécessité de considérer l'ensemble de la chaîne de valeur des projets de stockage de l'énergie pour apprécier leur impact en termes d'approvisionnement en minerais et métaux, de relocalisation de la production, et de recyclage des déchets ;

Invite à envisager une extension des solutions recommandées par la Commission européenne au gaz et à la chaleur renouvelables ;

Invite le Gouvernement à soutenir ces orientations et à les faire valoir dans les négociations en cours et à venir au Conseil.

Présidence de M. Alain Cadec, vice-président

Institutions européennes

Mission d'observation électorale en Turquie au titre de l'assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe : communication de M. Jean-Yves Leconte

M. Alain Cadec, président. – Notre collègue Jean-Yves Leconte va nous rendre compte de la mission d'observation électorale à laquelle il a participé en Turquie ces derniers jours au titre de l'assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (AP-OSCE), pour le premier tour des élections.

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur. – J'étais en effet présent pour le premier tour des élections présidentielles et pour les élections législatives qui ne donnaient lieu qu'à un seul tour. La coalition sortante a conservé sa majorité.

En juillet 2018 s'est déroulée la première élection générale en Turquie après le passage d'un régime primo-ministériel à un régime présidentiel, avec l'élection du président Recep Tayyip Erdoğan et d'une majorité de coalition entre son parti, l'AKP (*Adalet ve Kalkınma Partisi*, parti de la justice et du développement) et le MHP (*Milliyetçi Hareket Partisi*, parti d'action nationaliste), un parti ultranationaliste.

Début janvier, il a été annoncé que les élections se tiendraient en mai et non en juin. Le premier tour s'est déroulé dimanche 14 mai dernier, pour élire les 600 membres de la Grande assemblée nationale de Turquie. Les coalitions doivent dépasser 7 % des suffrages pour disposer de sièges à cette assemblée, avec une répartition faite selon un scrutin proportionnel.

Trois hommes étaient candidats à la présidentielle : le sortant Recep Tayyip Erdoğan, le candidat de l'opposition Kemal Kılıçdaroğlu qui a recueilli 44,38 % des voix et un candidat ultranationaliste, Sinan Ogan, qui a obtenu un peu plus de 5 % des voix.

En même temps, on comptait 13 037 candidats aux législatives, dont 25 % de femmes. En Turquie, il y a 64,4 millions d'inscrits sur les listes électorales, dont 3,4 millions qui votent en dehors du territoire national, dans des postes diplomatiques et consulaires et aux frontières. Plus de 2 millions de personnes déplacées en raison du séisme ont dû revenir sur leur lieu de résidence ; on estime qu'un demi-million de personnes ont pu voter ailleurs.

Le Conseil électoral suprême (SEC) organise le processus électoral, qui est réparti par province avec 85 PEC (commissions électorales de province), par district avec 1 095 commissions électorales de district, et 204 353 « commissions de l'urne ». Ce sont de petits bureaux de vote, rassemblant en moyenne 300 électeurs, avec un ou deux isolements maximum, et une commission électorale comportant peu de membres. Cela permet de tenir des élections avec moins de moyens que dans d'autres pays. Plusieurs petits bureaux de vote étaient parfois réunis dans une même école.

La mission d'observation électorale de l'AP-OSCE rassemblait 28 observateurs de long terme sur tout le territoire turc, 213 observateurs de court terme du Bureau international de la démocratie et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE, et 90 parlementaires de l'AP-OSCE auxquels s'ajoutaient 39 parlementaires de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE).

Il importe de rappeler que ces élections ont été organisées après le séisme. Même si certains maires, y compris de l'AKP, pouvaient se plaindre de la désorganisation de l'État, cela n'a sans doute pas changé le résultat du vote. De nombreux pays présentés comme des ennemis de la Turquie ou se présentant comme ne tenant pas compte de la Turquie ont, par une sorte de « diplomatie du séisme », montré leur empathie. Ce terrible cataclysme qui a touché le sud de la Turquie et la Syrie a causé 50 000 morts, ravagé des territoires entiers et endeuillé presque toutes les familles turques. L'Union européenne, et en particulier la France et la Grèce, mais aussi l'Arménie, se sont mobilisées pour accompagner la population turque dans cette épreuve.

Le débat politique en Turquie est très violent, particulièrement depuis quelques semaines. Beaucoup craignaient des violences et des contestations des résultats en cas de victoire de l'opposition. Le chef du parti ultranationaliste membre de la coalition avec Erdoğan a même menacé des membres de l'opposition d'une balle dans la tête et de prison après les élections.

Le contexte migratoire était aussi pesant ; il a notamment été utilisé par l'opposition, qui demandait le départ des réfugiés syriens. Cela explique la nouvelle orientation de la politique turque vis-à-vis de la Syrie.

Ces élections se tenaient également sur le fond de difficultés économiques majeures, avec un gouvernement ayant retrouvé une majorité, en s'engageant à crédit sur l'augmentation des retraites et des salaires des fonctionnaires, et une annulation des factures de gaz, tout en ne payant plus le gaz à la Russie depuis longtemps. Ces difficultés risquent de se multiplier.

Nous avons oublié combien une bonne partie de la population se souvient des premières années de l'AKP, qui a permis une libéralisation du pays et l'augmentation significative du niveau de vie dans les années 2000. Les personnes d'une soixantaine d'années sont attachées à cette majorité et sensibles à la propagande matraquée par le gouvernement sur ses réussites.

On pouvait espérer que les six millions de primo-votants feraient la différence, mais ils n'ont pas suffi. La différence de comportement entre le vote urbain et celui des campagnes se retrouve dans l'ensemble des démocraties. Une fois constaté l'échec de l'opposition aux législatives, nous avons entendu des critiques sur une opposition unie pendant la campagne mais sans réserve de voix pour progresser, et unie uniquement par la volonté de remplacer le président, compte tenu des évolutions problématiques de l'État de droit. Cette campagne s'est déroulée dans un contexte de mise au pas de la justice depuis longtemps, marquée par le refus parfois opposé aux avocats d'assister leur client, ou des restrictions de liberté pour des opposants politiques. Un leader du HDP (*Halkların Demokratik Partisi*, parti démocratique des peuples), majoritaire au sud-est du pays, est en prison malgré les injonctions de la Cour européenne des droits de l'homme. En raison de la menace d'interdiction de ce parti, il

s'est présenté avec un nouveau nom pour réussir à avoir des candidats jusqu'au bout. Ses observateurs se présentaient sous couvert du parti républicain du peuple (CHP) de Kiliçdaroglu.

Enfin, les médias officiels ou para-officiels ont mené une campagne sans aucun équilibre en faveur du gouvernement sortant.

Toutefois, la mobilisation d'organisations non gouvernementales (ONG) et de la société civile a été significative lorsque des *fake news* relayées par l'AKP étaient publiées par les réseaux sociaux.

Sur un temps de vote relativement court – de 8 heures à 17 heures –, deux heures avant la fin du scrutin, la participation atteignait déjà 80 % ; elle a été finalement de 87 %. On comprend pourquoi il y a de petits bureaux. Dans la zone kurde, au sud-est du pays, les gens nous disaient qu'il n'y avait pas d'autre manière de combattre que de voter ! C'est l'un des paradoxes de cette élection.

J'en relève deux autres : malgré une situation problématique en matière d'État de droit et le manque de confiance d'une partie des acteurs politiques dans cet État de droit, ceux-ci respectent toujours les institutions ; même si la justice n'était pas indépendante et la campagne déséquilibrée, l'opposition croyait à la victoire.

J'ai constaté des comportements patriarcaux compliqués : certains hommes estimaient normal d'aller dans l'isolement avec leur mère, leur femme, leur tante... Nous essayions de l'empêcher, mais n'y arrivions pas toujours. Les observateurs de l'AKP étaient parfois plus nombreux dans les bureaux de vote et plus directifs, avec l'aide de la police, que les présidents des bureaux de vote.

Au-delà de ces comportements, nous n'avons pas remarqué d'organisation structurelle de fraude, seulement une campagne déséquilibrée et des comportements influençant à la marge les résultats, très tendus.

L'évolution a été significative entre les premiers résultats et les résultats finaux. Selon certains membres de l'opposition, les premières annonces montraient la force du parti au pouvoir et intimidaient, afin que sortent tardivement les résultats favorables pour l'opposition. Est-ce vrai ? Je ne sais.

Lors des dernières élections, il n'y avait pas eu de ballottage. Mais cette fois-ci, la réserve de voix du candidat de l'opposition est faible.

L'ultranationalisme est représenté partout : le candidat du parti qui a fait 5 % est allié avec Erdoğan, et l'opposition est en coalition avec l'e-Parti, une scission du MHP en coalition avec l'AKP, qui est aussi ultranationaliste. Le panorama politique est donc difficile à appréhender.

Je ne sais pas si la Commission européenne est prête pour des évolutions de la Turquie. Le candidat de l'opposition avait prétendu que dans trois mois, il n'y aurait plus de visa pour les Turcs qui voudraient visiter l'Union européenne. J'ignore si cette hypothèse est sérieuse. Les Turcs viennent en tête des demandes de visas pour l'Union européenne, avec 700 000 demandes. Il s'agit de mobilité, mais de plus en plus de Turcs veulent aussi s'installer dans l'Union européenne, considérant qu'il n'y a plus d'avenir

dans leur pays. On assiste au même phénomène que dans les Balkans, où les jeunes ne veulent plus rester. Cela doit nous interpeller.

Je ne suis pas sûr que, du côté européen et français comme du côté turc, nous ayons les comportements qui nous permettraient de regarder les choses ensemble. La France est clairement un sujet de politique intérieure turque : toutes nos difficultés en Afrique sont observées avec sarcasme dans la presse turque, mais il faut voir aussi comment la presse française évoque les élections turques ! Tant que nous n'essaierons pas de mieux nous comprendre, nous ne pourrons pas travailler ensemble pour redynamiser l'union douanière, converger autour du *Green Deal*, ou faire évoluer les questions migratoires. Je ne suis pas sûr que nous soyons capables de répondre aux attentes d'un nouveau président turc.

M. Alain Cadec, président. – Je précise que Jean-Yves Leconte était accompagné de nos collègues André Vallini et Nicole Duranton, ainsi que de députés.

Mme Christine Lavarde. – Comment sont dépouillés les votes réalisés à l'extérieur ? Est-ce que, comme dans certains pays, l'on constate parfois un petit écart entre ce qui est voté à l'étranger et le résultat trouvé à l'ouverture de l'urne ?

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur. – Je ne peux retourner en Turquie le 28 mai, mais j'ai demandé de réaliser une observation électorale dans les postes diplomatiques et consulaires. On m'a dit que ce n'était pas programmé. Le dépouillement est fait à Ankara, et on m'a invité à aller là-bas...

Je n'ai pas réussi à obtenir de l'OSCE une réponse précise, et je ne parle pas turc. Il y avait plus de 20 000 bureaux de vote. Les procès-verbaux des bureaux sont affichés sur les portes des salles de classe. Ensuite, les résultats sont publiés par district. Mais je ne sais pas si les résultats sont publiés systématiquement, bureau de vote par bureau de vote. Je reste prudent, faute de réponse satisfaisante.

M. Didier Marie. – Trois millions de votants habitent en dehors du pays. C'est considérable. Les organisations internationales n'ont pas trouvé utile d'aller les observer dans les pays concernés. Nous en avons débattu au sein de l'APCE. Il n'y a pas de mission prévue en Allemagne, où votent 750 000 Turcs, ou en France où ils sont 300 000. Lors des élections précédentes, le président sortant avait obtenu 69 % des voix chez les Turcs de l'étranger. Cela interroge sur l'opportunité de contrôler aussi les élections en dehors du pays.

M. André Gattolin. – Quelle est la qualité des listes électorales, et comment sont vérifiés les votants ? Lorsque le taux de participation est très élevé, nous ne sommes pas sûrs que les procédures de vérification, d'inscription des personnes voire leurs papiers d'identité soient authentiques.

J'ai entendu les responsables du BIDDH et de la mission de l'OSCE : dans leurs observations en amont, beaucoup ont insisté sur la disparité de visibilité médiatique, avec un rapport entre l'AKP et l'opposition qui serait de 1 à 30, voire de 1 à 60 dans le temps de parole télévisuel. Le confirmez-vous ?

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur. – Oui, il y a un déséquilibre absolu de traitement.

Mme Nicole Duranton. – Plutôt de 1 à 5...

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur. – Le vendredi soir, Recep Tayyip Erdoğan donnait une longue interview de trois heures. Il n’y a absolument pas d’équité de temps de parole dans les médias. Il en est de même sur internet, avec des publicités pour l’AKP dès que vous ouvrez votre ordinateur. Mais à la différence de la Hongrie, l’année dernière, où il n’y avait que des affiches d’Orban et de la Fidesz, on pouvait voir des affiches de tous les candidats.

J’ai demandé à l’OSCE de voir ce qui se passait dans les ambassades, mais nous ne sommes pas invités à le faire. Pourtant, avec 24,6 millions de voix pour l’opposition et 27,1 millions pour le président sortant, les 3,4 millions de votants à l’étranger ont leur importance.

Sénateur des Français de l’étranger, je sais comment nos compatriotes installés hors de France votent. Ils sont sensibles à leur environnement et à la manière dont leur environnement perçoit les différents candidats à la présidentielle. Les communautés turques en Europe savent comment le gouvernement turc est perçu en France, mais ils votent largement pour Erdoğan. Cela s’explique par une certaine fierté de voir ce gouvernement redonner à la Turquie une place dans le monde. Souvent, ces gens ont quitté le pays il y a trente ans pour des raisons économiques ; ils voient l’évolution économique du pays et sont reconnaissants à l’AKP de cette évolution.

M. Claude Kern. – En complément de l’OSCE, les membres de l’APCE sont invités à observer les élections. Ayant participé au comité d’organisation de l’APCE, je confirme qu’il n’est pas possible d’aller observer les bureaux de vote à l’étranger.

M. André Reichardt. – Lorsqu’il y a autant tant de bureaux de vote pour 300 électeurs, y a-t-il un comité électoral ?

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur. – Il y a du monde et des observateurs. L’AKP compte 11 millions d’adhérents ; le Parti du peuple, 1,5 million. Une commission électorale vaut pour 300 votants, mais il y a cinq membres dans chaque bureau de vote, qui sont présents durant tout le vote, de même que des observateurs de chaque parti.

La mobilisation est très importante. Quoi qu’ils pensent de l’évolution des institutions du pays, même les plus critiques continuent de jouer le jeu et de respecter les institutions.

M. Alain Cadec, président. – J’avais déposé avec Stéphane Sautarel une proposition de loi sur le vote obligatoire. En Turquie, cela n’en vaudrait pas la peine, avec une participation de 87 % !

Mercredi 24 mai 2023

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Agriculture et pêche

Avenir de la pêche, protection de la filière pêche française et mesures préconisées dans le cadre du « Plan d'action pour le milieu marin » : examen de l'avis politique et du rapport de M. Alain Cadec sur la proposition de résolution européenne n° 577 de M. Michel Canévet

M. Jean-François Rapin, président. – Nous allons commencer nos travaux en abordant l'avenir de la pêche. Vous vous souvenez sans doute de mon intervention spontanée en commission, le 30 mars dernier, pour soutenir les pêcheurs dont l'inquiétude monte depuis la publication en février d'un plan de la Commission européenne qui risque de mettre en péril leur activité.

Nous avons auditionné le secrétaire d'État chargé de la mer, Hervé Berville, le 2 février dernier. Nous étions déjà préoccupés à cette date par les nombreuses difficultés qu'ils devaient affronter : l'épuisement de la ressource, le Brexit, le covid, les effets de la guerre en Ukraine, notamment sur le prix du carburant...

Nous avons alors interrogé M. le secrétaire d'État sur l'hypothèse, qui commençait à être évoquée, d'une gestion des pêches non plus par espèces, mais par territoires maritimes pour mieux assurer la durabilité des écosystèmes. Mais nous n'avions pas encore connaissance du projet de la Commission publié depuis, qui envisage d'interdire la pêche de fond dans les aires protégées. C'en est trop pour nos pêcheurs et c'est ce qu'a voulu signifier notre collègue Michel Canévet en déposant une proposition de résolution européenne (PPRE) n° 577, une initiative que je salue.

Nous avons chargé Alain Cadec, grand spécialiste du sujet, de l'expertiser et je le remercie de nous présenter aujourd'hui son rapport sur ce texte.

M. Alain Cadec, rapporteur. – Avant toute chose, permettez-moi de vous indiquer que, dans le cadre de mes travaux, j'ai également auditionné le secrétariat général des affaires européennes (SGAE), les organisations non gouvernementales (ONG), notamment Greenpeace et Bloom, l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (Ifremer), ainsi que le Comité national des pêches maritimes et des élevages marins (CNPMM).

Lors d'une communication du 21 février dernier, la Commission européenne a présenté un plan d'action pour la protection et la restauration des écosystèmes marins en faveur d'une pêche durable et résiliente. Parmi les grands axes de ce plan d'action figurait, notamment, l'interdiction de la pêche de fond mobile dans les zones Natura 2000 dès 2024, et dans l'ensemble des zones marines protégées existantes ou nouvellement créées à compter de 2030. Cette proposition a suscité beaucoup d'incompréhension et de craintes dans nos territoires littoraux, et pour cause ! Les arts traînants, c'est-à-dire les engins de pêche tractés par des navires sur le fond marin, sont pratiqués de façon exclusive ou occasionnelle par plus de 40 % des navires

français sur la façade atlantique, ils représentent environ 36 % des quantités pêchées et fournissent les principales ressources capturées pour les pêcheries françaises, comme les merlans, les baudroies, les soles, les langoustines ou encore les coquilles Saint-Jacques.

Dans ce contexte, le secrétaire d'État chargé de la mer, M. Hervé Berville, s'est rendu à Bruxelles pour relayer auprès du commissaire européen à la mer, M. Virginijus Sinkevičius, les inquiétudes légitimes de nos pêcheurs. Ce dernier a rappelé, lors de leur rencontre, que le plan d'action n'était pas contraignant d'un point de vue juridique et se contentait de fixer des grandes orientations à l'intention des États membres, ces derniers demeurant libres de les appliquer ou non. Faut-il dès lors considérer le sujet définitivement clos ? Mon expérience des institutions européennes m'amène à penser que non.

Ne soyons pas naïfs : la communication du 21 février dernier constitue ce que nous pouvons appeler un « ballon d'essai », destiné à tester les réactions des États membres, dans la perspective d'une éventuelle proposition législative.

Jusqu'à présent, douze États membres, dont la France, ont fait état d'une franche opposition à l'interdiction des arts traînants dans les zones marines protégées. Dès lors, et dans la mesure où le Conseil de l'Union européenne doit adopter, les 26 et 27 juin prochains, des conclusions portant sur le plan d'action de la Commission, il est essentiel que notre assemblée puisse faire valoir sa position auprès du Gouvernement, mais également de la Commission européenne.

Tel est l'objet de la proposition de résolution européenne de notre collègue Michel Canévet. Les travaux menés au cours des dernières semaines m'ont conforté dans l'idée que l'interdiction générale de la pêche de fond dans toutes les zones marines protégées constituait une mesure non seulement inefficace, mais également extrêmement délétère.

Je regrette, de manière générale, le caractère extrêmement binaire de l'approche choisie par la Commission, qui consiste à opter pour un bannissement de principe de tous les engins de fond, dans toutes les zones marines protégées et dans un délai extrêmement court, au nom de la préservation des fonds marins et de la biodiversité.

Ne nous laissons pas enfermer dans un faux débat, opposant de manière caricaturale les pêcheurs aux associations de protection de l'environnement. Je vous rappelle que la préservation des ressources halieutiques fait depuis très longtemps partie des objectifs de la politique commune de la pêche, et qu'il est dans l'intérêt même des pêcheries de lutter contre l'épuisement des stocks. Par conséquent, la plupart des parties prenantes ne sont pas opposées à l'instauration de restrictions ciblées et ponctuelles touchant les arts traînants, dès lors que ces dernières sont proportionnées et fondées sur le plan scientifique.

Il est donc important d'introduire un peu de nuance et de mesure pour poser correctement les termes du débat puisque, comme je vous l'ai indiqué, il est possible que, dans les années à venir, la pêche de fond fasse l'objet de nouvelles initiatives européennes.

Pourquoi l'approche choisie par la Commission me semble inopérante, d'une part, et délétère, d'autre part ?

Les différents échanges que j'ai pu avoir sur le sujet m'ont permis d'identifier quatre facteurs permettant de réfuter l'efficacité du plan d'action de la Commission.

Tout d'abord, ce plan d'action établit un raccourci trop rapide entre deux constats distincts : le premier est que le niveau de protection des zones marines en Europe demeure très variable et globalement peu élevé ; le second est que certains fonds marins particulièrement vulnérables doivent être protégés, par le biais notamment d'une interdiction totale ou partielle des arts traînants. La Commission tente de faire « d'une pierre deux coups », en préconisant l'interdiction de la pêche de fond mobile comme réponse unique à deux problématiques différentes.

Cette approche est séduisante, mais elle repose en réalité sur un postulat erroné, à savoir assimiler les fonds marins vulnérables aux aires marines protégées. Les dernières avancées scientifiques permettent de mieux appréhender l'impact des engins de pêche de fond sur les habitats marins, et par conséquent de cartographier de manière très précise les zones qui mériteraient une protection supplémentaire, en raison de la sensibilité des écosystèmes qu'elles abritent. Or ces zones ne se situent pas systématiquement dans des aires marines protégées ! L'interdiction de la pêche de fond mobile exposerait donc certains espaces à des restrictions superflues, tout en négligeant de protéger les zones réellement vulnérables situées en dehors des aires marines protégées.

Ensuite, l'adoption d'une interdiction générale applicable de manière uniforme s'inscrit à rebours de la logique propre aux aires protégées. Ces dernières constituent un ensemble disparate, recouvrant une grande diversité d'objectifs, certaines ayant vocation à protéger des couloirs migratoires, d'autres certaines espèces d'oiseaux, d'autres encore des fonds marins. Par conséquent, jusqu'à présent, la Commission a toujours prôné une approche adaptée aux enjeux de chaque territoire, et recommandé de prendre des mesures de conservation spécifiques à chaque site. En France, c'est donc en application des directives Oiseaux et Habitats qu'ont été initiées en janvier 2023 les analyses risque-pêche (ARP), afin de définir un niveau de risque pour chaque espèce ou habitat protégé dans chaque site Natura 2000, pour ensuite prendre, à compter de 2026, les mesures de conservation appropriées. Or j'attire votre attention sur le fait que l'adoption du plan d'action reviendrait à faire table rase de ces analyses risque-pêche, alors que les parties prenantes y ont déjà consacré un temps, une énergie et des montants considérables.

Par ailleurs, l'interdiction de la pêche de fond mobile constitue une solution excessivement simpliste, faisant abstraction de l'impact différencié des arts traînants en fonction des engins utilisés, de la nature des fonds marins, de la fréquence des passages ou encore du degré de vulnérabilité des habitats. À titre d'exemple, le passage occasionnel d'une drague sur un sol sableux n'aura pas le même impact que le passage régulier d'un chalut de fond sur un sol rocheux. Dès lors, si l'objectif est réellement de préserver les fonds marins vulnérables et la biodiversité, toute une palette de mesures et d'étapes intermédiaires peut être envisagée avant d'opter pour une interdiction pure et simple de tous les engins de fond. Je vous rappelle que de nombreux outils peuvent d'ores et déjà être mobilisés à cet effet dans le cadre de ce que nous appelons la « boîte à

outils » de la politique commune de la pêche (PCP) afin de réduire les captures accidentelles et d'améliorer la sélectivité des engins.

Je regrette, dès lors, que la Commission centre sa proposition sur la fermeture des zones à la pêche, et ce d'autant que la gestion spatiale des activités de pêche ne constitue pas un instrument sans faille. En réalité, il ne suffit pas d'interdire la pêche pour garantir la restauration des fonds, la dégradation de ces derniers étant un phénomène multifactoriel, associant des sources de perturbation d'origine anthropique – comme l'installation de parcs éoliens – et d'origine naturelle – comme la prolifération d'espèces invasives ou le réchauffement climatique. Je vous signale que les flottes s'adaptent et se déplacent en cas de restrictions spatiales, reportant l'effort de pêche sur les zones non protégées, avec, pour corollaire, des effets indésirables sur les stocks halieutiques et une augmentation de la consommation de carburant. Au cours des deux dernières années, l'interdiction de pêcher le bar dans la Manche a conduit les pêcheurs à aller le pêcher dans le golfe de Gascogne.

Pour toutes ces raisons, le plan d'action de la Commission me paraît peu efficace du point de vue de la protection de la biodiversité et des fonds marins. Or, sa mise en œuvre aurait des conséquences socioéconomiques dévastatrices pour les filières halieutiques française et européenne.

En effet, les aires marines protégées représentant 44 % environ de la zone économique exclusive (ZEE) française, la « petite pêche » – c'est-à-dire les bateaux de moins de 12 mètres – y réalise plus d'un tiers de son activité. Selon les estimations du CNPMM, l'interdiction de la pêche de fond dans les aires marines protégées entraînerait donc la disparition de près 30 % de la flotte française et de plus de 4 500 emplois directs pour environ 15 000 emplois induits, puisque, dans le secteur de la pêche professionnelle, un emploi embarqué induit habituellement trois à quatre emplois à terre.

En parallèle, cette mesure se traduirait par une baisse substantielle des volumes débarqués et donc inévitablement une hausse des importations, alors que l'Union européenne est déjà le premier importateur mondial de produits de la pêche. En France, nous importons 70 % des produits de la pêche et de l'aquaculture que nous consommons. À rebours des objectifs affichés en termes de souveraineté alimentaire, le plan d'action de la Commission contribuerait donc à accroître notre dépendance à l'égard de pays moins-disants sur le plan environnemental, ce qui est pour le moins paradoxal, vous en conviendrez.

Au-delà de ces considérations d'ordre économique, je regrette particulièrement le signal symbolique très négatif envoyé à la filière pêche européenne, dont la compétitivité pâtirait très fortement d'une mise en œuvre du plan d'action de la Commission, alors même qu'elle figure parmi les plus vertueuses et les plus réglementées au monde.

Pour conclure, l'idée de bannir les arts traînants des zones marines protégées au nom de la biodiversité et de la protection des fonds marins illustre à merveille l'adage selon lequel l'enfer est pavé de bonnes intentions.

Par conséquent, je partage sans réserve la position de Michel Canévet. Je suggère cependant quelques amendements à cette proposition de résolution afin de

préciser le propos, à l'aune des informations recueillies au cours de mes auditions. Vous avez pu en prendre connaissance dans le projet qui vous a été adressé lundi dernier, et je ne crois pas utile d'en détailler ici la présentation.

M. Pierre Cuypers. – Quel est l'impact de fond des éoliennes ?

M. Alain Cadec, rapporteur. – Il est en cours d'évaluation, car l'installation du parc *offshore* est récente. Dans les parcs en cours d'installation en France, la pêche sera en partie interdite alors qu'il s'agit de zones de pêche importantes. Je pense à la baie de Saint-Brieuc, haut lieu de pêche de la coquille Saint-Jacques ! Par ailleurs, l'installation des *jackets* nécessite des trous profonds de l'ordre de 30 à 40 mètres, ce qui occasionne des vibrations et de la turbidité faisant fuir le poisson et abîmant la biodiversité. L'impact est donc incontestable, mais c'est un choix : on a besoin d'éoliennes, il faut donc en installer, mais pas n'importe où, pas n'importe comment et pas à n'importe quel prix...

M. Jacques Fernique. – Cela n'étonnera personne, je ne suis pas en phase avec cette proposition de résolution.

Il s'agit d'une proposition de résolution (PPRE) sur les mesures préconisées dans le cadre du plan d'action pour le milieu marin. Il est donc clair, dès le titre, que le plan d'action en question n'est pas un règlement d'application directe ni une directive : ce sont des préconisations. La Commission ne fait que rappeler aux États ce qu'ils auraient déjà dû mettre en œuvre en transposant la directive « Habitats » de 1992. M. Hervé Berville a un moment laissé entendre ou croire que le plan d'action de la Commission s'accompagnerait d'interdictions. Or il ne s'agit que d'invitations et de préconisations. J'en veux pour preuve le mécontentement des ONG environnementales.

Les auteurs de la PPRE et le Gouvernement butent sur le fait que la Commission, pour la première fois, appelle les États à éliminer progressivement d'ici à 2030 le chalutage de fond dans les aires marines protégées. Ce matin, en commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, nous avons auditionné M. Olivier Thibault, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de directeur général de l'Office français de la biodiversité (OFB). Les chiffres ne sont pas bons : seules 0,28 % des eaux françaises bénéficient d'une protection forte. C'est ridicule ! Les zones marines protégées permettent de reconstituer les stocks halieutiques, y compris pour les espèces en voie de disparition. Les pêcheurs eux-mêmes en ont besoin. Pourquoi s'y opposer au travers de ce texte ?

M. Alain Cadec, rapporteur. – Pardonnez-moi, c'est à la mise en œuvre d'une interdiction du chalutage et du dragage à l'ensemble des zones marines protégées que nous nous opposons. Nous préférierions un ciblage plus précis des zones qui nécessitent véritablement d'être protégées. Notre recommandation correspond d'ailleurs à la volonté exprimée par les pêcheurs eux-mêmes.

M. Jacques Fernique. – Quoi qu'il en soit, l'idée de s'opposer à une interdiction des méthodes de pêche industrielle destructrices dans des zones géographiques définies irait à l'encontre de l'intérêt des pêcheurs.

M. Alain Cadec, rapporteur. – La pêche industrielle est essentiellement pélagique, au large, et ne concerne pas du tout les zones marines protégées. Il est uniquement question ici de la « petite pêche ».

M. Jacques Fernique. – C'est pourtant paradoxalement dans les zones hautement protégées que le chalutage est le plus intense. Il faut absolument sortir de cette logique.

M. Alain Cadec, rapporteur. – Je répète que ces mesures ne sont pas contraignantes aujourd'hui. Comme vous l'avez rappelé, nous discutons d'une simple communication de la Commission européenne sur le chalutage de fond et la pêche à la drague. J'ajoute que, sur les seize États littoraux de l'Union européenne, douze s'y sont opposés dès la première réunion du Conseil.

Cela étant, ce type d'initiative de la Commission est rarement neutre et débouche souvent sur une initiative législative.

Je le redis, l'objectif partagé par les ONG, Greenpeace par exemple, et par les comités des pêches est de bien analyser les fonds marins et de protéger les zones qui sont réellement en danger.

M. Didier Marie. – Je remercie l'auteur de cette proposition de résolution européenne ainsi que le rapporteur, qui sont en phase sur ce sujet très important.

J'observe que cette communication a été utilisée par notre secrétaire d'État chargé de la mer pour alerter les pêcheurs français sur l'imminence des contraintes qui allaient les affecter, alors qu'il ne s'agit que d'une communication qui, en tant que telle, n'a pas d'effets coercitifs.

Cela étant, je souhaite pointer deux difficultés sur le fond.

La première a trait à la faiblesse de la protection des zones maritimes par l'Union européenne, qu'il s'agisse des eaux immédiates ou des eaux plus lointaines, même s'il faut souligner les efforts accomplis en la matière par notre pays, dont le niveau de protection est largement supérieur à celui des autres États européens concernés. Comme quoi, les transpositions de textes européens sont parfois utiles...

Il convient par conséquent de renforcer la protection de ces zones, mais il faut l'envisager de manière différenciée et avec discernement.

Ce plan d'action européen pour le milieu marin n'est pas de nature contraignante et s'apparente plutôt aujourd'hui à une bouteille lancée à la mer, si je puis dire. Pour autant, comme l'a dit le rapporteur, cette communication offre les prémisses de mesures tangibles. D'où l'importance de réagir par l'intermédiaire de cette proposition de résolution européenne, dont je partage les orientations.

Il me semble, enfin, qu'une telle initiative doit s'accompagner d'études d'impact pour évaluer tant les techniques employées et leurs conséquences sur les fonds marins que les flottes concernées.

Je rappelle que de telles dispositions s'appliqueront pour une large part à la pêche artisanale, qui est déjà fortement affectée par les conséquences du Brexit et la

hausse des prix de l'énergie. Il ne faudrait pas que, par manque de concertation ou d'évaluation, on provoque un choc supplémentaire pour les quelque 7 000 bateaux de pêche artisanale européens. L'objectif d'un renouvellement des ressources halieutiques doit donc s'accompagner de la nécessité de préserver les emplois du secteur.

M. Jean-François Rapin, président. – J'abonde dans votre sens : pour assister régulièrement à des assemblées générales de pêcheurs, je peux vous garantir que les opérations de débarque pour ce qui concerne la petite pêche artisanale diminuent de manière continue depuis trois décennies. Il serait vraiment dommageable de sanctionner nos pêcheurs aujourd'hui.

M. Alain Cadec, rapporteur. – J'ajoute qu'entre 65 et 68 % des stocks de pêche se trouvent déjà au niveau du rendement maximal durable (RMD), qui est un système de gestion durable des ressources halieutiques permettant d'en préserver la reconstitution. C'est ce qui est fait pour la coquille Saint-Jacques de la baie de Saint-Brieuc, avec 8 500 tonnes aujourd'hui – on n'en a jamais eu autant.

M. Jean-François Rapin, président. – Je vous informe que nous serons prochainement reçus par le chef de cabinet du commissaire européen aux océans et à la pêche, Virginijus Sinkevičius, pour évoquer ce sujet et en savoir davantage sur les perspectives qui se dessinent pour ce plan d'action pour la protection et la restauration des écosystèmes marins.

M. Alain Cadec, rapporteur. – Mes chers collègues, je vous propose tout d'abord de modifier le libellé de la PPRE comme suit : « Proposition de résolution européenne relative à la protection de la filière pêche française et aux mesures préconisées dans le cadre du « Plan d'action de l'UE- : Protéger et restaurer les écosystèmes marins pour une pêche durable et résiliente » présenté le 21 février 2023 par la Commission européenne. »

Ensuite, je souhaite ajouter à l'alinéa 35 le considérant suivant : « Considérant que cette mesure réduirait à néant les efforts déployés jusqu'à présent par les pêcheurs, les chercheurs et les représentants de l'État et des collectivités territoriales pour minimiser de manière concertée les incidences de la pêche dans les zones marines protégées, notamment dans le cadre des analyses risque-pêche actuellement en cours d'élaboration ; ».

À l'alinéa 37, je propose d'ajouter les termes : « , qui opère dans de grandes proportions dans les zones marines protégées ; » ainsi que les considérants suivants :

« Considérant ainsi que chaque année, plus de 23 000 tonnes de poissons sont pêchées par la petite pêche française dans les zones marines protégées, soit plus de 38,9 % des volumes débarqués par ces navires, pour un total de 28,7 millions d'euros, soit 32,9 % de la valeur débarquée ;

« Considérant la probabilité que l'incidence du plan d'action de la Commission dépasse largement celle estimée, puisque dans le secteur de la pêche maritime, un emploi embarqué génère habituellement trois à quatre emplois à terre ; ».

De même, à l'alinéa 46, je souhaite ajouter le paragraphe suivant : « Demande par conséquent qu'en priorité, les analyses risque-pêche en cours

d'élaboration puissent être menées à terme, cette démarche garantissant que les restrictions éventuelles apportées à la pêche de fond mobile fassent l'objet d'une décision concertée et soient en adéquation avec les objectifs de conservation et les spécificités de chaque site ».

Il en est ainsi décidé.

La commission autorise la publication du rapport sur la proposition de résolution européenne et adopte celle-ci ainsi modifiée, disponible en ligne sur le site du Sénat, ainsi que l'avis politique qui en reprend les termes et qui sera adressé à la Commission européenne.

M. Michel Canévet, auteur de la proposition de résolution européenne. – Cette PPRE est importante. Même si la France est le deuxième espace maritime le plus important au monde, nous importons 70 % de notre consommation de produits de la mer, ce qui est paradoxal. Par ailleurs, la pêche est un outil pour l'aménagement du territoire essentiel. Or l'activité halieutique est confrontée à de nombreuses difficultés, notamment la crise énergétique.

Même si la proposition de la Commission n'est pour le moment que suggestive, on peut imaginer l'interprétation qui risque d'en être faite.

Très concrètement, dans la baie de Saint-Brieuc, l'un des principaux sites de production de coquilles Saint-Jacques, celles-ci ne pourraient plus y être pêchées. Il en serait de même dans le parc naturel marin d'Iroise pour la langoustine et la sole.

Oui, nous sommes favorables à des mesures de gestion, et nous en prenons depuis longtemps, mais nous sommes contre des mesures arbitraires. Nous sommes contre la surtransposition.

Proposition de résolution européenne relative à la protection de la filière pêche française et aux mesures préconisées dans le cadre du « Plan d'action de l'UE : Protéger et restaurer les écosystèmes marins pour une pêche durable et résiliente » présenté le 21 février 2023 par la Commission européenne

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu les articles 3, 4, 7, 11, 13, 38 et 43 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu l'article 37 de la Charte des droits fondamentaux,

Vu l'accord mondial sur la biodiversité de Kunming-Montréal du 18 décembre 2022,

Vu le règlement (CEE) n° 170/83 du Conseil du 25 janvier 1983 instituant un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche,

Vu la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (directive « Habitats »),

Vu la directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin »),

Vu le règlement (UE) n° 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche, modifiant les règlements (CE) n° 1954/2003 et (CE) n° 1224/2009 du Conseil et abrogeant les règlements (CE) n° 2371/2002 et (CE) n° 639/2004 du Conseil et la décision 2004/585/CE du Conseil,

Vu le règlement (UE) 2021/1139 du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2021 instituant le Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture et modifiant le règlement (UE) 2017/1004,

Vu la directive 2014/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime,

Vu le règlement (UE) 2016/2336 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 établissant des conditions spécifiques pour la pêche des stocks d'eau profonde dans l'Atlantique du Nord-Est ainsi que des dispositions relatives à la pêche dans les eaux internationales de l'Atlantique du Nord-Est et abrogeant le règlement (CE) n° 2347/2022 du Conseil,

Vu l'article L. 110-4 du code de l'environnement,

Vu le règlement d'exécution (UE) 2022/1614 de la Commission du 15 septembre 2022 déterminant les zones existantes de pêche en eau profonde et établissant une liste des zones qui abritent ou sont susceptibles d'abriter des écosystèmes marins vulnérables,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 11 décembre 2019 intitulée « Le Pacte vert pour l'Europe », COM(2019) 640 final,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 20 mai 2020 sur la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030, intitulée « Ramener la nature dans nos vies », COM(2020) 380 final,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 20 mai 2020 sur la stratégie « De la ferme à la table », intitulée « Pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement »,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 1^{er} juin 2022, intitulée « Vers une pêche plus durable dans l'Union européenne : état des lieux et orientations pour 2023 », COM(2022) 253 final,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 21 février 2023, intitulée « La politique commune de la pêche aujourd'hui et demain : un pacte pour la pêche et les océans vers une gestion de la pêche durable, fondée sur des données scientifiques, innovante et inclusive », COM(2023) 103 final,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 21 février 2023, intitulée « Plan d'action de l'UE : protéger et restaurer les écosystèmes marins pour une pêche durable et résiliente », COM(2023) 102 final,

Vu la résolution du Parlement européen du 3 mai 2022, intitulée « Vers une économie bleue durable au sein de l'Union : le rôle des secteurs de la pêche et de l'aquaculture », 2021/2188(INI),

Vu les conclusions du Conseil de l'Union européenne du 16 octobre 2020 approuvant la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030, dans un document intitulé « L'urgence d'agir », 11829/20,

Vu les conclusions du Conseil « Agriculture et Pêche » du 20 mars 2023,

Vu le document de travail de la Commission du 28 janvier 2022, intitulé « Critères et lignes directrices pour la désignation des aires protégées », SWD(2022) 23 final,

Considérant que l'Union européenne et les États membres exercent des compétences partagées dans le domaine de la pêche, à l'exclusion de la conservation des ressources biologiques de la mer, qui relève d'une compétence exclusive de l'Union ;

Considérant que la politique commune de la pêche poursuit le double objectif de préserver les stocks halieutiques et de garantir des revenus et des emplois stables aux pêcheurs ;

Considérant que, dans le cadre de la stratégie en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030, l'Union européenne s'est fixé comme objectif de protéger juridiquement au moins 30 % de sa superficie marine d'ici à 2030, dont au moins 10 % strictement, alors que seules 12 % des eaux européennes sont actuellement protégées, dont moins d'1 % de manière intégrale ;

Considérant qu'à cet effet, l'Union européenne s'est engagée à créer un réseau cohérent de zones protégées, fondé sur le réseau Natura 2000 et complété par des désignations de zones supplémentaires par les États membres ;

Considérant qu'en France, la politique volontariste menée en faveur de la protection de la biodiversité marine a permis la création de 565 aires marines protégées, assurant aujourd'hui un haut niveau de protection à 33 % des eaux françaises contre 16,5 % en 2015 ;

Considérant que sont reconnues en France onze grandes catégories d'aires marines protégées, parmi lesquelles figurent notamment les sites Natura 2000 mais également les parcs naturels marins, les parcs nationaux, les réserves naturelles ou encore les zones de conservation halieutiques ;

Considérant que le vaste réseau des aires protégées françaises se caractérise ainsi par une grande diversité de statuts et de pratiques, ce qui constitue, au sein des territoires, une source de richesse et de résilience ;

Considérant que le recours à des statuts juridiques divers pour protéger les zones marines traduit la nécessité de prendre en compte les spécificités des écosystèmes concernés, afin de concilier au mieux la préservation du patrimoine naturel et le développement durable des activités maritimes ou de loisirs ;

Considérant que certaines aires marines protégées sont ainsi destinées uniquement à la protection des oiseaux ;

Considérant les efforts déployés ces dernières années par les pêcheurs français, les scientifiques et les responsables de collectivités territoriales en faveur de la reconstitution des stocks halieutiques, afin de garantir le caractère durable de leurs activités ;

Considérant que, parmi les mesures envisagées pour la protection et la restauration des écosystèmes marins en faveur d'une pêche durable et résiliente, la Commission invite, dans un Plan d'action pour le milieu marin, les États membres à adopter des mesures nationales afin d'interdire la pêche de fond mobile, dans les sites Natura 2000 désignés au titre de la directive « Habitats » d'ici la fin du mois de mars 2024, et à supprimer progressivement la pêche de fond mobile dans toutes les zones marines protégées à horizon 2030 ;

Considérant que cette mesure réduirait à néant les efforts déployés jusqu'à présent par les pêcheurs, les chercheurs et les représentants de l'État et des collectivités territoriales pour minimiser de manière concertée les incidences de la pêche dans les zones marines protégées, notamment dans le cadre des analyses risque-pêche actuellement en cours d'élaboration ;

Considérant que la Commission préconise ainsi une interdiction uniforme de la pêche de fond mobile dans l'ensemble des zones marines protégées, sans tenir compte des spécificités desdites zones, ainsi que des caractéristiques propres aux divers engins de fond mobiles ;

Considérant, par conséquent, que ce plan d'action méconnaît la réalité de la pêche artisanale, qui opère dans de grandes proportions dans les zones marines protégées ;

Considérant ainsi que chaque année, plus de 23 000 tonnes de poissons sont pêchées par la petite pêche française dans les zones marines protégées, soit plus de 38,9 % des volumes débarqués par ces navires, pour un total de 28,7 millions d'euros, soit 32,9 % de la valeur débarquée ;

Considérant qu'à l'échelle nationale, dans la mesure où les aires marines protégées représentent environ 44 % de la zone économique exclusive, la mise en œuvre du plan d'action de la Commission entraînerait la disparition d'un tiers de la flotte française à horizon 2030, privant ainsi d'emplois plus de 4 350 marins-pêcheurs embarqués sur 1 200 navires, représentant 36 % des volumes débarqués, selon le Comité national des pêches ;

Considérant la probabilité que l'incidence du plan d'action de la Commission dépasse largement celle estimée, puisque dans le secteur de la pêche maritime, un emploi embarqué génère habituellement trois à quatre emplois à terre ;

Considérant qu'à l'échelle européenne, selon l'Alliance européenne pour la pêche de fond, l'interdiction de la pêche de fond mobile dans les zones marines protégées aurait une incidence sur l'activité de 7 000 navires correspondant à 25 % des volumes débarqués et 38 % des revenus totaux de la flotte européenne ;

Considérant que l'Union est déjà le premier importateur mondial de produits de la pêche et qu'une telle diminution des volumes pêchés par les navires européens engendrerait nécessairement une hausse des importations en provenance de pays tiers ayant recours à des techniques de pêche moins durables et moins sélectives ;

Considérant que cette nouvelle orientation constitue le point d'aboutissement des initiatives prises ces dernières années par la Commission pour restreindre la pêche de fond mobile, puisque cette pratique est interdite dans les eaux situées à une profondeur supérieure à 800 mètres depuis 2016 ainsi que dans 87 zones de plus de 400 mètres de profondeur abritant des écosystèmes marins vulnérables et représentant 1,16 % des eaux communautaires depuis 2022 ;

Salue l'engagement de la Commission en faveur de la protection de la biodiversité et souligne l'importance de préserver les habitats marins abritant une grande diversité d'espèces et concourant à la séquestration du carbone à long terme ;

Se félicite ainsi de la récente conclusion du traité international pour la protection de la haute mer, signé à New-York le 4 mars 2023 sous l'égide de l'Organisation des Nations unies ;

Appelle à poursuivre et approfondir les travaux scientifiques destinés à identifier les zones abritant des écosystèmes marins vulnérables, pour lesquels le recours à certains engins de pêche de fond mobile pourrait se révéler préjudiciable ;

Rappelle néanmoins que les restrictions éventuelles apportées à la pêche de fond mobile doivent rester cohérentes avec les objectifs de la politique commune de la pêche, chargée aussi de garantir un niveau de vie équitable pour le secteur de la pêche et de veiller à la sécurité de l'approvisionnement alimentaire au sein de l'Union ;

Estime ainsi que de telles restrictions doivent impérativement présenter un caractère proportionné, ciblé et ponctuel, de façon à prendre en compte les caractéristiques propres à chaque engin de pêche, les spécificités inhérentes aux différentes zones géographiques visées ainsi que l'évolution des paramètres environnementaux, économiques et sociaux ;

Demande par conséquent qu'en priorité, les analyses risque-pêche en cours d'élaboration puissent être menées à terme, cette démarche garantissant que les restrictions éventuelles apportées à la pêche de fond mobile fassent l'objet d'une décision concertée et soient en adéquation avec les objectifs de conservation et les spécificités de chaque site ;

S'oppose donc fermement à une interdiction générale de la pêche de fond mobile

s'appliquant de manière uniforme dans toutes les zones Natura 2000 dès 2024, et dans l'ensemble des zones marines protégées à compter de 2030 ;

Relève le caractère paradoxal d'une telle mesure, qui pénaliserait d'autant plus les États qu'ils se sont investis dans la création et la gestion de zones marines protégées et qu'ils ont ainsi témoigné de leur engagement en faveur de la préservation de la biodiversité ;

Met en garde contre l'ampleur des conséquences économiques et sociales d'une telle interdiction, qui ferait peser un risque substantiel sur la viabilité des filières halieutiques française et européenne et porterait donc inévitablement atteinte à la souveraineté alimentaire de l'Union ;

Regrette vivement que la publication du plan d'action de la Commission n'ait été assortie d'aucune concertation préalable ni étude d'impact permettant d'en évaluer précisément l'incidence ;

Note que, si le plan d'action de la Commission n'est pas juridiquement contraignant à ce stade, rien ne garantit qu'il le demeure, puisqu'au cours du premier semestre 2024, dans le cadre de l'examen à mi-parcours de la stratégie en faveur de la biodiversité, la Commission entend examiner si de nouvelles mesures ou législations sont nécessaires pour améliorer la mise en œuvre de cette dernière ;

Invite dans ce cadre le Gouvernement à refuser de manière pérenne toute interdiction générale de la pêche de fond mobile dans l'ensemble des zones marines protégées pour les années à venir.

Environnement et développement durable

Normes d'émissions polluantes des véhicules et proposition de règlement établissant les normes Euro 7 : examen de la proposition de résolution européenne et de l'avis politique

M. Jean-François Rapin, président. – Nous abordons maintenant les normes d'émissions polluantes des véhicules. Il s'agit ici de nous positionner sur une proposition de règlement européen qui vise à durcir ces normes destinées à évaluer la performance environnementale des véhicules en matière de pollution nocive à la santé. Les normes Euro déterminent des seuils maximaux de polluants atmosphériques, et je précise qu'elles ne prennent pas en compte les gaz à effet de serre. Les normes Euro sont un élément déterminant de la classification des véhicules (vignettes Crit'air) sur laquelle repose la mise en œuvre des restrictions de circulation dans le cadre des zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m), sujet sur lequel la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable conduit actuellement une mission d'information que lui a confiée le Président du Sénat et dont le rapporteur est Philippe Tabarot.

Dans l'objectif de supprimer la pollution résultant du transport routier, l'objet de cette proposition de règlement est de rabaisser les seuils pour les émissions de polluants déjà régulés, mais aussi d'encadrer les émissions polluantes liées au freinage et à l'abrasion des pneus, et ce y compris pour les véhicules électriques. Comment ces exigences s'articulent-elles avec l'objectif d'une mobilité routière à émission nulle d'ici à 2035 qui a été fixé dans le cadre du paquet « Ajustement à l'objectif 55 » ?

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Tout d'abord, je rappelle que la publication de ce texte, initialement prévue en octobre 2020, a été reportée à plusieurs reprises. Ce n'est qu'à la fin de l'année dernière qu'elle a eu lieu. Ces changements attestent des difficultés liées à élaboration de ces nouvelles normes européennes, qui représentent un enjeu important pour la filière automobile.

Ensuite, je fais remarquer que la proposition de règlement européen, malgré un premier compromis présenté en mars dernier par la présidence suédoise, n'a pas été inscrite à l'ordre du jour du Conseil « Compétitivité » qui s'est tenu hier et avant-hier à Bruxelles. La présidence suédoise n'a finalement pas prévu d'obtenir un accord général sur ce texte avant la fin du semestre en cours, confirmant de ce fait le travail important qui reste encore à effectuer au niveau des États membres.

La proposition de règlement vise à renforcer les exigences réglementaires relatives aux plafonds d'émissions de polluants atmosphériques applicables, d'une part, aux voitures particulières et véhicules utilitaires légers neufs, et, d'autre part, aux camions et aux bus urbains neufs, vendus dans l'Union européenne. Il s'agit ainsi de remplacer, dans le cadre de ce règlement unique, les normes Euro 6 et Euro VI actuellement en vigueur par de nouvelles normes Euro 7.

La Commission européenne propose ainsi d'harmoniser les seuils d'émissions de polluants dans l'air à l'échappement pour les voitures particulières et les utilitaires légers, à moteur à essence ou diesel. Pour ces véhicules, les limites

d'émissions d'oxyde d'azote et de monoxyde prévues par la nouvelle norme Euro 7 seraient toutes alignées sur les valeurs les plus basses imposées par les standards Euro 6, qui actuellement fixent des limites d'émissions différentes selon le carburant utilisé. Par conséquent, la Commission européenne propose d'appliquer un principe de neutralité entre les moteurs à essence et diesel.

En ce qui concerne les véhicules lourds neufs, les normes seraient nettement rendues plus exigeantes par rapport à celles d'Euro VI. Les émissions devraient ainsi être réduites de 56 % à la suite de l'application de la nouvelle norme.

La Commission prévoit aussi de réglementer les émissions de particules polluantes liées aux systèmes de freinage et aux rejets de microplastiques issus de l'abrasion des pneus. Les normes applicables concerneront non seulement les véhicules thermiques, mais également les véhicules électriques.

Les dispositions du texte tendent à élargir l'éventail des conditions d'usage couvertes par les tests d'émissions sur route dans lesquelles les véhicules devront être conformes aux normes Euro 7. Par ailleurs, cette conformité devrait être assurée sur une période plus longue, à savoir 200 000 kilomètres ou dix ans d'utilisation au lieu de 100 000 kilomètres ou cinq ans pour les véhicules légers actuellement. Des exigences similaires seraient également prévues pour les véhicules lourds.

Il s'agit également d'établir des prescriptions en matière de durabilité des batteries des véhicules électriques et hybrides. La performance de la batterie devrait être de 80 % durant cinq ans ou 100 000 kilomètres.

Il est prévu que ces nouvelles règles s'appliquent à partir du 1^{er} juillet 2025 pour les véhicules légers neufs et à compter du 1^{er} juillet 2027 pour les véhicules lourds neufs.

Ce texte doit permettre de répondre à l'objectif zéro émission nette de l'Union européenne, inscrit dans le Pacte vert pour l'Europe. Je rappelle que dans cette perspective l'Union a déjà acté la fin de la mise sur le marché des véhicules légers à moteur thermique neufs à l'horizon de 2050. Le règlement européen correspondant a été publié le 19 avril dernier au Journal officiel de l'Union européenne.

La présentation de cette proposition par la Commission européenne intervient dans le contexte où l'Union européenne a déjà franchi un grand pas dans le sens de l'électrification du parc automobile en Europe. Anticipant cette décision finale, les constructeurs automobiles français et européens se sont déjà engagés dans cette voie en recentrant leurs efforts de recherche et de développement sur les technologies propres.

Par conséquent, est-il pertinent de renforcer des normes antipollution applicables aux véhicules à moteur à combustion, dont la fin de la commercialisation est prévue d'ici une dizaine d'années ?

Il nous semble essentiel de considérer cette nouvelle réglementation Euro 7 proposée par la Commission européenne à l'aune des deux objectifs de décarbonation des chaînes de production d'une part, d'affirmation de la souveraineté industrielle européenne d'autre part.

Enfin, dans la résolution que le Sénat a adoptée le 5 avril 2022 sur le paquet « Ajustement à l'objectif 55 », nous avons fait valoir qu'il est nécessaire de stabiliser les normes européennes pour les entreprises, afin qu'elles disposent de perspectives claires, ce qui leur permettrait d'investir en faveur de la transition énergétique et climatique.

M. Dominique de Legge, rapporteur. – La lutte contre la pollution atmosphérique résultant du trafic routier doit demeurer une priorité des politiques publiques environnementales. À ce titre, le remplacement des véhicules anciens par des véhicules propres fabriqués en Europe est indispensable. Aussi, il est essentiel de disposer d'un tissu industriel européen qui offre une large gamme de véhicules accessibles au plus grand nombre, notamment aux ménages les plus modestes.

Ce secteur est en effet soumis à une forte concurrence internationale. La Chine a une avance de plusieurs années dans la fabrication de véhicules électriques. Leurs tarifs sont plus compétitifs que ceux des constructeurs européens, en particulier pour les véhicules d'entrée de gamme.

Mise en place à partir de 1988 pour les véhicules lourds neufs, puis à partir de 1993 pour les moteurs diesel, la norme Euro a été mise à jour à intervalle régulier. Les seuils d'émissions de polluants atmosphériques fixés sont de plus en plus exigeants pour les constructeurs automobiles. Sont actuellement en vigueur les normes Euro 6d Full pour les véhicules légers neufs et Euro VI pour les camions et les bus urbains neufs.

Cette réglementation impose, à ce jour, des limites d'émissions à l'échappement pour les oxydes d'azote, le monoxyde de carbone, les hydrocarbures et les particules fines. Entre 2000 et 2014, les plafonds d'émissions des véhicules à moteur diesel ont été réduits de 84 % pour les oxydes d'azote et de plus de 96 % pour les particules fines. Quant aux poids lourds, les valeurs limites ont été abaissées de plus de 97 % depuis l'entrée en vigueur de la norme Euro.

À partir de leur adoption au début des années 1990, puis sous l'effet leur renforcement successif, les normes européennes en matière de pollution à l'échappement, notamment les dernières normes Euro 5, Euro 6 et Euro VI, ont permis de réduire considérablement les quantités de polluants émis par le parc automobile.

Cette réglementation a ainsi eu un effet notable sur la qualité de l'air ambiant qui constitue un enjeu majeur pour la santé et l'environnement. Une étude de l'Agence européenne pour l'environnement fait d'ailleurs état d'une réduction du nombre de décès prématurés attribués à l'exposition aux particules fines de 45 % entre 2005 et 2020.

Il reste bien sûr des progrès à réaliser, les populations européennes étant encore exposées à des niveaux de pollution atmosphérique jugés nocifs, notamment au regard des recommandations formulées par l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Le transport routier est en effet l'une des principales sources de pollution atmosphérique, en particulier dans les espaces urbains.

L'Union européenne s'est également fixé de nouveaux objectifs en matière de réduction des émissions de CO₂ pour parvenir à la neutralité carbone à l'horizon de 2050. Ils concernent les véhicules légers et les camions et les bus urbains neufs. La

proposition de règlement pour ces derniers véhicules a été présentée le 14 février dernier.

C'est un enjeu majeur pour la filière automobile en Europe, qui a besoin de se préparer à cette nouvelle réglementation dans le cadre de ses politiques de développement et d'investissement. La transformation en profondeur du secteur automobile dans le cadre de la transition climatique contribuera incontestablement à l'amélioration de la qualité de l'air ambiant.

Cette transition technologique est déjà perceptible. Les constructeurs automobiles et leurs clients s'adaptent progressivement à ces évolutions. Même si le nombre de véhicules électriques reste encore limité au sein de l'Union européenne, la vente de véhicules neufs progresse. Leur part de marché est ainsi passée, en quelques années, de 1,3 % en 2018, à plus de 12 % en février 2023. Selon les constructeurs européens, les véhicules électriques devraient représenter 50 % de parts de marché en 2030.

En revanche, le parc automobile français et européen continue de vieillir. L'âge moyen d'une voiture particulière avoisine 12 ans en Europe. Il s'élève à un peu plus de 14 ans pour les camions et presque 13 ans pour les autobus, avec de fortes disparités selon les États membres.

Tel est le contexte dans lequel s'inscrivent les nouvelles exigences proposées par la Commission européenne en matière de limites d'émissions de polluants atmosphériques, dont certaines ne devraient s'appliquer que pour une période transitoire.

Il ne nous semble pas pertinent de renforcer les normes à l'échappement pour les véhicules légers et les bus urbains à moteur thermique neufs, dont la mise sur le marché européen devrait prendre fin respectivement en 2035 et 2030, mais cela dépend des négociations à l'échelon européen.

Les constructeurs automobiles devraient en effet réaliser des investissements importants et coûteux pour des technologies qui ne s'appliqueraient que pour une période très limitée et pour des gains additionnels de baisse des émissions de polluants dans l'air très relatifs. C'est notamment le cas des voitures particulières et des véhicules utilitaires légers.

Selon les estimations de la Commission, l'entrée en vigueur de la norme Euro 7 aurait pour effet d'augmenter de 90 euros à 150 euros le prix d'un véhicule léger et de 2 700 euros celui d'un véhicule lourd. Or lors des auditions, les constructeurs automobiles ont avancé des montants compris entre 400 euros et 1 500 euros par véhicule léger, avec un effet plus important pour les véhicules d'entrée de gamme. Le montant du surcoût se situe probablement entre les deux estimations, sachant que celle de la Commission européenne serait sous-évaluée, selon les autorités françaises. Il est vrai que la Commission considère que les technologies nécessaires à l'application des normes Euro 7 sont déjà existantes et rentables, ce que contestent les constructeurs automobiles.

M. Jean-Michel Houllégatte, rapporteur. – Cet enjeu tarifaire est encore plus aigu pour les véhicules d'entrée de gamme. L'augmentation de leur prix de vente

pourrait être proportionnellement très importante ; or ils répondent aux besoins de la plus grande partie de la population.

En outre, les véhicules haut de gamme disposent souvent de filtres à particules déjà plus performants que la réglementation actuelle. Le surcoût serait, de toute façon, plus absorbable à ce niveau de prix. Le risque est que ces nouvelles exigences freinent le renouvellement du parc automobile européen et contribuent à la poursuite de la tendance à l'allongement de l'âge moyen des véhicules. Par conséquent, il nous paraît préférable d'encourager plutôt l'achat de véhicules neufs de catégorie Euro 6d que de véhicules guère plus performants au regard du taux d'émissions de polluants dans l'air mais sans doute plus coûteux.

Il faut rappeler aussi que les progrès les plus importants en matière de réduction des émissions de polluants ont déjà été réalisés. Selon une récente étude de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), les véhicules thermiques neufs n'émettent quasiment plus de particules à l'échappement. Par ailleurs, l'entrée en vigueur de la dernière étape de la norme Euro 6d pour les voitures et les camionnettes est prévue en 2025.

C'est pourquoi nous considérons qu'il est peu opportun d'imposer aux constructeurs automobiles de nouvelles normes en matière d'émissions de polluants atmosphériques à l'échappement pour les voitures particulières et les camionnettes ainsi que pour les bus urbains, qui nécessiteraient de nouvelles mises au point technologiques, n'ayant vocation à être mis en service que pour une période transitoire.

Nous jugeons qu'il serait plus judicieux de soutenir les investissements orientés vers la réduction des émissions de CO₂, les véhicules électriques contribuant aussi à l'amélioration de la qualité de l'air ambiant.

En revanche, la proposition de la Commission européenne de fixer des normes plus strictes pour les poids lourds neufs semble justifiée, compte tenu de la difficulté, pour l'instant, de disposer sur ce segment de véhicules d'une motorisation alternative fiable n'émettant pas de dioxyde de carbone.

De même, il nous paraît important d'établir une réglementation des émissions de particules émises par les systèmes de freinage et par l'usure des pneumatiques pour l'ensemble des véhicules, y compris électriques. Ces émissions représentent désormais plus de la moitié des particules liées au trafic routier. Elles se révèlent plus nocives que celles qui sont émises à l'échappement. Cette réglementation proposée par la Commission européenne constituerait donc une avancée en matière de lutte contre la pollution de l'air ambiant, en particulier dans les zones urbaines.

Par ailleurs, l'extension des modalités de réalisation des tests d'homologation des émissions de polluants atmosphériques, pour vérifier la conformité des véhicules à la norme Euro 7, en conditions de conduite réelles, revient à durcir la réglementation actuelle sans l'afficher expressément. En effet, les tests devraient désormais vérifier que les véhicules ne dépassent pas les plafonds d'émissions imposés dans des conditions de conduite étendues, par exemple en cas de températures très élevées ou en haute altitude. Or la norme Euro 6d couvre déjà 95 % des usages si l'on se réfère à des critères de température, d'altitude, d'accélération, ou de dynamique de conduite des utilisateurs. La norme Euro 7 aurait pour objet les conditions de conduite

extrêmes, qui ne sont quasiment jamais rencontrées par les automobilistes. Cela nécessiterait des mises au point techniques, dont le coût se répercuterait sur les tarifs de ventes des véhicules.

Enfin, le calendrier d'entrée en vigueur de ces nouvelles normes semble particulièrement ambitieux, voire irréaliste, sur le plan technique, selon les représentants des constructeurs automobiles que nous avons auditionnés. En effet, compte tenu du délai d'adoption du texte européen, dont le début des trilogues n'est pas attendu avant les premiers mois de l'année 2024, la filière automobile ne disposerait en réalité que d'une année, dans le meilleur des cas, pour se conformer à la nouvelle réglementation, sachant que des actes délégués et d'exécution doivent aussi définir les éléments techniques complémentaires. Le calendrier semble également serré en ce qui concerne les véhicules lourds. Selon les constructeurs, un délai d'au moins trois ans est nécessaire dès lors que les éléments techniques sont définis par la Commission européenne.

En outre, il convient de souligner que tout décalage de l'entrée en vigueur de ces nouvelles règles conduirait à se rapprocher de l'échéance de 2035, ce qui impliquerait de réaliser des investissements coûteux pour une durée de mise en application relativement courte.

Nous considérons qu'il est nécessaire de toute façon d'envisager un report de la date d'entrée en vigueur du règlement, afin de donner le temps aux constructeurs automobiles de développer ces nouvelles technologies et aux services techniques des autorités nationales de procéder aux différentes vérifications et homologations.

Telles sont les observations que nous avons souhaité faire sur cette proposition de règlement visant à renforcer et à étendre les normes antipollution actuellement en vigueur. Elles sont rassemblées dans la proposition de résolution européenne et dans l'avis politique que nous vous soumettons. Nous plaçons en faveur d'un équilibre entre les bénéfices environnementaux attendus et les impacts socio-économiques des dispositions présentées par la Commission européenne.

M. Pierre Cuypers. – J'ai bien compris que seuls les véhicules neufs étaient concernés par ce texte, mais est-ce que les propriétaires de véhicules se verront imposer d'en changer ?

M. Jean-Michel Houllegatte, rapporteur. – Non, chacun pourra garder son véhicule jusqu'à ce qu'il ne passe plus le contrôle technique, sauf si les normes antipollution sont durcies.

Le véhicule restera en circulation aussi longtemps que ce dernier respecte les règles en la matière.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – N'oublions pas celles qui sont en vigueur dans les zones à faibles émissions (ZFE).

M. Pierre Cuypers. – De telles règles sont contraignantes pour les véhicules utilitaires ayant un kilométrage peu élevé, alors qu'ils sont indispensables, notamment pour livrer le marché de Rungis.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Il semble incohérent de demander aux constructeurs d'investir davantage dans un temps restreint. La nouvelle norme Euro 7 risque de freiner le renouvellement du parc automobile.

Par ailleurs, le passage au véhicule électrique soulève des difficultés pour les personnes qui vivent dans les territoires ruraux.

M. Jacques Fernique. – La réticence des constructeurs automobiles aux normes environnementales n'est pas nouvelle. Nous entendons à chaque fois les mêmes arguments, qui, parfois, ne sont pas infondés, je vous le concède.

Premièrement, les constructeurs avancent que les exigences de l'Union en matière de pollution atmosphérique rendraient les véhicules trop chers pour les automobilistes ordinaires, alors même qu'ils privilégient la vente de véhicules haut de gamme, moins nombreux et plus chers. J'y vois là un double discours... Du reste, selon la Fédération européenne pour le transport et l'environnement, le surcoût de recettes pour les véhicules particuliers ne dépasserait pas 150 euros par voiture.

Deuxièmement, ils affirment que l'interdiction de la vente de véhicules neufs à moteur thermique en 2035 rend inutile la mise en place de nouvelles normes en la matière. Pour autant, la durée de vie d'un véhicule particulier est de douze ans à peu près. Ainsi, l'échéance de 2035 ne permettra pas de remplacer les moteurs thermiques du parc automobile avant 2047. Du reste, on voit mal comment notre parc automobile pourra atteindre la neutralité carbone en 2050 !

Le texte présenté par la Commission n'est ni très ambitieux ni strict à l'égard des constructeurs automobiles, mais il est le fruit d'un compromis. Aussi, je ne partage pas l'esprit de cette proposition de résolution européenne.

M. Dominique de Legge, rapporteur. – Pour réussir la transition énergétique, il faut de la stabilité et de la lisibilité.

Il est souhaitable d'appliquer les nouvelles normes applicables à l'usure des freins et aux pneumatiques dès aujourd'hui pour les véhicules qui entreront sur le marché demain – ils seront tous dotés de freins ! –, car elles auront des effets visibles sur la durée.

En revanche, imposer une nouvelle norme sur des véhicules qui ne seront plus en vente à partir de 2035 ne nous semble pas très pertinent d'un point de vue économique.

À force de vouloir des exigences supérieures pour des gains minimes, je crains que nous ne décourageons les usagers.

Dans un contexte de baisse du pouvoir d'achat, un surcoût de 150 euros ou 300 euros n'est pas anodin, surtout si le gain environnemental est minime. Autant il faut faire un effort pour les freins, autant il faut en rester à ce qui a été décidé pour le reste.

M. Pierre Cuypers. – Les industriels parlent non pas de la fin du moteur thermique à partir de 2035, mais de la mise au point du moteur thermique avec du carburant décarboné ; soyons prudents dans le choix des termes !

Il y aura toujours un moteur thermique, mais il fonctionnera autrement.

M. Jean-Michel Houllégatte, rapporteur. – La première source de pollution des véhicules résulte des émissions de CO₂. Il est prévu de les diminuer de 15 % par rapport au niveau de 2021, de 55 % en 2030 et de 100 % en 2035.

Il y a cependant des exceptions. L'amendement Bugatti : les véhicules commercialisés à moins de 1 000 exemplaires ne seront pas concernés ; l'amendement Ferrari : pour les véhicules commercialisés à moins de 10 000 exemplaires l'interdiction s'appliquera en 2036 ; l'amendement Porsche : l'interdiction ne s'appliquera pas aux véhicules utilisant un e-carburant.

La deuxième est liée aux particules fines engendrées par les plaquettes de frein et l'abrasion des pneus. Cela concerne tous les véhicules. Les pilotes de courses sont les plus concernés par ce problème.

La troisième, c'est l'oxyde d'azote. Il s'agit de passer de 80 grammes au kilomètre à 60 grammes, ce qui suppose de franchir un palier technologique. Certains constructeurs avancent que cette norme augmentera le coût des véhicules bas de gamme et ne permettra pas de renouveler le parc, ce qui témoigne de la guerre commerciale à l'œuvre.

La commission adopte la proposition de résolution européenne, disponible en ligne sur le site du Sénat, ainsi que l'avis politique qui en reprend les termes et qui sera adressé à la Commission européenne.

Proposition de résolution européenne relative à la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la réception par type des véhicules à moteur et de leurs moteurs, ainsi que des systèmes, des composants et des entités techniques distinctes destinés à ces véhicules, en ce qui concerne leurs émissions et la durabilité de leurs batteries (Euro 7), et abrogeant les règlements (CE) n° 715/2007 et (CE) n° 595/2009, COM (2022) 586 final

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu l'article 114 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu le règlement (CE) n° 715/2007 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2007 relatif à la réception des véhicules à moteur au regard des émissions des véhicules particuliers et utilitaires légers (Euro 5 et Euro 6) et aux informations sur la réparation et l'entretien des véhicules,

Vu le règlement (CE) n° 595/2009 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009 relatif à la réception des véhicules à moteur et des moteurs au regard des émissions des véhicules utilitaires lourds (Euro VI) et à l'accès aux informations sur la réparation et l'entretien des véhicules, et modifiant le règlement (CE) n° 715/2007 et la directive 2007/46/CE, et abrogeant les directives 80/1269/CEE, 2005/55/CE et 2005/78/CE,

Vu le règlement (UE) 2016/1718 de la Commission du 20 septembre 2016 modifiant le règlement (UE) n° 582/2011 en ce qui concerne les émissions des véhicules lourds, s'agissant des dispositions relatives aux essais au moyen de systèmes portables de mesure des émissions (PEMS) et de la procédure d'essai de la durabilité des dispositifs antipollution de remplacement,

Vu la directive (UE) 2016/2284 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques, modifiant la directive 2003/35/CE et abrogeant la directive 2001/81/CE,

Vu le règlement (UE) 2018/858 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif à la réception et à la surveillance du marché des véhicules à moteur et de leurs remorques, ainsi que des systèmes, composants et entités techniques distinctes destinés à ces véhicules, modifiant les règlements (CE) n° 715/2007 et (CE) n° 595/2009 et abrogeant la directive 2007/46/CE,

Vu la directive (UE) 2019/1161 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 modifiant la directive 2009/33/CE relative à la promotion de véhicules de transport routier propres et économes en énergie,

Vu le règlement (UE) 2019/1242 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 établissant des normes de performance en matière d'émissions de CO₂ pour les véhicules utilitaires lourds neufs et modifiant les règlements (CE) n° 595/2009 et (UE) 2018/956 du Parlement européen et du Conseil et la directive 96/53/CE du Conseil,

Vu la communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 11 décembre 2019 intitulée « Le pacte vert pour l'Europe », COM(2019) 640 final,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 9 décembre 2020 intitulée « Stratégie pour une mobilité durable et intelligente – mettre les transports européens sur la voie de l'avenir », COM(2020) 789 final,

Vu la communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 5 mai 2021 intitulée « Mise à jour de la nouvelle stratégie industrielle de 2020: construire un marché unique plus solide pour soutenir la reprise en Europe », COM(2021) 350 final,

Vu la communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 12 mai 2021 intitulée « Vers une planète saine pour tous - Plan d'action de l'UE : Vers une pollution zéro pour l'air, l'eau et le sol », COM(2021) 400 final,

Vu le règlement (UE) 2021/1119 du Parlement Européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) 401/2009 et (UE) 2018/1999 (« loi européenne sur le climat »),

Vu la communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 14 juillet 2021 intitulée « Ajustement à l'objectif 55 : atteindre l'objectif climatique de l'UE à l'horizon 2030 sur la voie de la neutralité climatique », COM(2021) 550 final,

Vu la résolution européenne du Sénat n° 124 (2021-2022) du 5 avril 2022 sur le paquet « Ajustement à l'objectif 55 »,

Vu le rapport d'information du Sénat n° 755 (2021-2022) de Mmes Sophie PRIMAS, Amel GACQUERRE et M. Franck MONTAUGÉ, fait au nom de la commission des affaires économiques sur la souveraineté économique de la France, intitulé « Cinq plans pour reconstruire la souveraineté économique », déposé le 6 juillet 2022,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la réception par type des véhicules à moteur et de leurs moteurs, ainsi que des systèmes, des composants et des entités techniques distinctes destinés à ces véhicules, en ce qui concerne leurs émissions et la durabilité de leurs batteries (Euro 7), et abrogeant les règlements (CE) n° 715/2007 et (CE) n° 595/2009, COM (2022) 586 final,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2019/1242 en ce qui concerne le renforcement des normes de performance en matière d'émission de CO₂ pour les nouveaux véhicules lourds et intégrant des obligations de déclaration, et abrogeant le règlement (UE) 2018/956, COM(2023) 88 final,

Vu le règlement 2023/851 du Parlement européen et du Conseil du 19 avril 2023 modifiant le règlement (UE) 2019/631 en ce qui concerne le renforcement des normes de performance en matière d'émissions de CO₂ pour les voitures particulières neuves et les véhicules utilitaires légers neufs conformément à l'ambition accrue de l'Union en matière de climat,

Sur la multiplicité des enjeux d'un durcissement des normes d'émissions polluantes des véhicules

Considérant les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 55 % en 2030, par rapport à 1990, et d'atteinte de la neutralité carbone à l'horizon 2050, qui ont été fixés par la loi européenne sur le climat, en cohérence avec les ambitions de l'Accord de Paris, signé le 12 décembre 2015 ;

Considérant le règlement 2023/851 du Parlement européen et du Conseil du 19 avril, qui révisé les normes de performance en matière d'émissions de CO₂ pour les voitures particulières et les véhicules utilitaires légers neufs, ce qui implique la fin de leur mise sur le marché en 2035 ;

Considérant la proposition de la Commission européenne de février 2023 qui vise à ne commercialiser que des bus urbains neufs à émissions nulles à partir de 2030 ;

Considérant que la décarbonation des transports routiers aura un impact sur la qualité de l'air ambiant et la santé des Européens ;

Considérant la nécessité de préserver et de renforcer la souveraineté économique et industrielle de l'Union, en offrant notamment aux entreprises européennes des perspectives claires pour s'adapter aux objectifs de décarbonation ;

Renouvelle son soutien aux objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques, et d'atteinte de la neutralité carbone à l'horizon 2050 ; juge nécessaire de privilégier l'accélération de la décarbonation des transports routiers, et notamment de favoriser la transition vers les motorisations électriques engagée par les constructeurs automobiles français et européens, au cours des prochaines années ;

Estime que les enjeux de souveraineté doivent être pris en considération dans l'élaboration des réglementations qui s'appliquent à un secteur aussi stratégique et symbolique que celui de l'automobile ; constate l'avance prise par certains pays dans la transition électrique de ce secteur qui pourrait bouleverser l'économie européenne, en proposant des offres très compétitives ;

Observe que les constructeurs automobiles européens sont engagés dans une stratégie d'électrification de leur gamme de véhicules pour répondre aux objectifs environnementaux et énergétiques de l'UE, qui devrait se traduire par une montée en puissance des ventes de véhicules électriques en Europe d'ici à 2035 ;

Considère que le texte proposé par la Commission européenne doit préserver un équilibre entre ses bénéfices sur le plan environnemental et ses effets socio-économiques ;

Sur l'opportunité d'un nouveau durcissement des limites d'émissions des polluants atmosphériques pertinents

Considérant que la Commission européenne propose de renforcer et d'harmoniser les normes d'émissions de polluants atmosphériques à l'échappement pour l'ensemble des véhicules routiers équipés d'un moteur thermique, indépendamment du carburant utilisé ;

Fait valoir que les normes Euro 5 et Euro 6 qui ont été mises à jour régulièrement ont fixé des seuils d'émissions de polluants atmosphériques de plus en plus stricts, ce qui a contribué à réduire significativement les quantités de polluants émis dans l'air par le parc automobile européen, en particulier dans les zones urbaines ;

Observe que les normes actuelles Euro 6d Full fixent déjà des valeurs limites très strictes en matière d'émissions de polluants, certaines études attestant que les véhicules thermiques actuellement commercialisés n'émettent quasiment plus de particules à l'échappement ;

Juge nécessaire de tenir compte des progrès déjà réalisés et à venir en matière de mobilité propre ainsi que des efforts de reconversion déjà engagés par la filière automobile en vue de la décarbonation ;

Estime que de nouvelles adaptations ne sont pas nécessairement justifiées, d'autant que les gains additionnels d'économie d'émissions polluantes en résultant pourraient être peu significatifs, en particulier pour les voitures particulières et les utilitaires légers ;

Considérant les investissements nécessaires pour adapter les nouveaux véhicules à moteur thermique aux normes Euro 7 et le risque de transfert des ressources techniques et financières attribuées aux véhicules électriques vers le moteur à combustion interne ;

Juge incohérent d'imposer aux constructeurs de réaliser des développements nouveaux et importants sur les moteurs thermiques alors que ces moteurs ont vocation à disparaître à un horizon de moins de dix ans et préférable d'inciter l'industrie automobile européenne à investir dans les technologies à émissions nulles ;

Émet des réserves quant aux éléments fournis par la Commission européenne pour évaluer l'impact qu'aurait la mise en œuvre de ces dispositifs anti-pollution, qui sous-estiment les investissements nécessaires et le renchérissement induit des véhicules pour les ménages, en particulier les plus vulnérables et documentent peu l'impact estimé sur le tissu industriel de la réévaluation des normes proposée ;

Observe que la mise en conformité des véhicules thermiques, en conduisant à une augmentation de leur prix de vente, pourrait décourager l'achat de véhicules neufs par les ménages et les petites entreprises, et, par conséquent, ralentir encore le rythme de renouvellement du parc automobile européen, alors qu'il constitue une priorité dans le cadre de la transition énergétique et climatique ;

Relève que les habitants des communes rurales et périurbaines, territoires dans lesquels il n'existe pas d'alternative à la voiture individuelle, sont plus souvent propriétaires des véhicules les plus polluants ; fait observer que le durcissement envisagé des normes, en renchérisant le prix de vente des véhicules moins émetteurs, risque de rendre plus difficile encore l'acquisition de tels véhicules par les ménages dans ces zones et que ce risque spécifique doit être pris en considération ;

Considère que les constructeurs automobiles français et européens doivent pouvoir offrir à leurs clients une large gamme de véhicules électriques à tous les niveaux tarifaires ;

Observe que, pour les poids lourds, l'application d'une réglementation plus stricte en matière d'émissions de polluants à l'échappement serait en cohérence avec la proposition de règlement présentée en février 2023 par la Commission européenne qui prévoit un objectif de réduction de 90 % des émissions pour les flottes de camions des constructeurs d'ici à 2040, les camions à combustion pouvant continuer à être commercialisés au-delà de 2035 ;

Demande en revanche que les seuils d'émissions de polluants atmosphériques à l'échappement fixés par les règlements Euro 6 et Euro VI soient maintenus s'agissant respectivement des véhicules particuliers et utilitaires légers et des bus urbains ;

Sur la réglementation des émissions de particules provenant des freins et des pneumatiques

Considérant qu'il est prévu de réglementer les émissions de particules fines liées au freinage et aux rejets de microplastiques issus de l'abrasion des pneus de l'ensemble des véhicules, thermiques et électriques ;

Considérant les perspectives de développement et de commercialisation des véhicules électriques dont l'augmentation des ventes est constatée et attendue dans la quasi-totalité des États membres ;

Observe que les particules provenant de sources autres que les gaz d'échappement devraient devenir la principale source de pollution et qu'elles concernent tous les véhicules, y compris électriques ;

Approuve l'approche retenue par la Commission européenne qui, en tenant compte de la diversité des pollutions engendrées par le transport routier, permet de garantir une complète neutralité technologique entre les types de motorisation des véhicules routiers ;

Convient qu'il est nécessaire de fixer de nouvelles exigences en matière d'émissions de polluants liées à l'usure des plaquettes de frein et à l'abrasion des pneus pour l'ensemble des véhicules, quelle que soit leur motorisation, au regard des objectifs d'amélioration de la qualité de l'air ambiant et de décarbonation du transport routier ;

Sur la mesure des émissions de polluants atmosphériques en conditions de conduite réelles

Considérant qu'il est proposé d'élargir l'éventail des conditions d'usage couvertes par les tests d'émissions sur la route afin de s'assurer de la conformité des véhicules aux normes Euro 7 en situations de conduite extrêmes ;

Estime plus réaliste de procéder aux essais d'homologation sur la base d'une méthodologie reposant sur une utilisation standard des véhicules ; considère à ce titre que la réévaluation des tests en conditions de conduite réelles prenant en compte des situations extrêmes ne paraît pas justifiée ;

Sur le calendrier d'entrée en vigueur de la réglementation Euro 7

Considérant qu'il est prévu que la réglementation Euro 7 entre en vigueur, à partir du 1^{er} juillet 2025, pour les voitures et camionnettes, et, à partir du 1^{er} juillet 2027, pour les camions et les autobus ;

Fait observer que le calendrier d'examen de la proposition de règlement ne permet pas d'envisager un accord définitif sur ce texte avant le premier semestre 2024 et que, par conséquent, la date prévue pour l'entrée en vigueur du règlement apparaît particulièrement ambitieuse ;

Rappelle que le règlement ne pourra être mis en œuvre qu'après l'adoption de nombreux actes délégués et d'exécution par la Commission européenne nécessaires à l'élaboration de certaines prescriptions techniques ;

Estime que le calendrier envisagé pour la mise en œuvre des normes Euro 7 doit tenir compte des délais nécessaires à l'industrie automobile ainsi qu'aux services techniques et aux autorités d'homologation pour s'adapter à toute nouvelle réglementation ;

Demande en conséquence le report des dates de mise en œuvre prévues ;

Invite le Gouvernement à soutenir ces orientations et à les faire valoir dans les négociations en cours et à venir au Conseil.

Désignation de rapporteures

La commission désigne Mme Gisèle Jourda et Mme Marta de Cidrac rapporteures sur la proposition de résolution européenne n° 627 (2022-2023), déposée en application de l'article 73 *quinquies* du Règlement, sur la gestion des déchets dans les outre-mer.

Jeudi 1^{er} juin 2023

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Énergie, climat, transport

Réforme du marché européen de l'électricité : examen du rapport d'information, de la proposition de résolution européenne et de l'avis politique de MM. Daniel Gremillet, Claude Kern et Pierre Laurent

M. Jean-François Rapin, président. – L'invasion de l'Ukraine a brutalement questionné la façon dont l'Union européenne s'approvisionne en énergie, notamment en gaz. Son impact considérable sur le prix du gaz, mais aussi sur celui de l'électricité, déjà très volatils depuis l'été 2021, a conduit les États membres à prendre des mesures en urgence pour éviter une hausse brutale des factures des consommateurs et contenir l'inflation. Certaines communes ont vu leurs factures d'électricité s'envoler. Mais ces mesures risquent en fait de subventionner les énergies fossiles, à rebours de l'objectif de décarbonation. Au-delà de l'essentielle maîtrise de la demande d'énergie et de la coordination des achats de gaz à l'échelle européenne, c'est une profonde transformation de l'organisation du marché européen de l'électricité qui s'impose : au jour le jour, ce marché permet bien d'équilibrer offre et demande à court terme, mais sa construction ne permet pas répondre aux trois défis du secteur que sont la décarbonation, la sécurité d'approvisionnement et des prix abordables.

C'est pourquoi le Conseil européen a invité la Commission à préparer une réforme structurelle du marché de l'électricité, avec le double objectif d'assurer la souveraineté énergétique européenne et de parvenir à la neutralité climatique. Cette réforme, que la France réclame, mais qui divise les États membres, a été annoncée l'an dernier par la présidente von der Leyen dans son discours sur l'état de l'Union et finalement présentée en mars dernier par la Commission européenne. Je laisse nos rapporteurs nous informer sur son contenu et nous proposer de prendre position sur ce projet important.

M. Pierre Laurent, rapporteur. – Le 30 août dernier, à l'occasion d'un discours d'orientation prononcé au Forum stratégique de Bled, en Slovénie, la Présidente de la Commission européenne déclarait : « La flambée des prix de l'électricité met aujourd'hui en évidence, pour différentes raisons, les limites de notre organisation actuelle du marché de l'électricité. Cette organisation avait été conçue dans des circonstances complètement différentes et à des fins complètement différentes. Elle n'est plus adaptée. C'est la raison pour laquelle nous, la Commission, travaillons actuellement à une intervention d'urgence et à une réforme structurelle du marché de l'électricité. Nous avons besoin d'un nouveau modèle de marché pour l'électricité qui fonctionne réellement et nous ramène à l'équilibre. »

Après avoir mené une consultation publique, qui a recueilli près de 700 réponses, la Commission européenne a finalement publié, le 14 mars dernier, ses propositions pour réviser l'architecture du marché européen de l'électricité. Cette réforme s'inscrit, en effet, dans un contexte géopolitique et économique bouleversé. De

nombreux défis se posent aujourd'hui à l'Union européenne qui a engagé avec le Pacte vert d'importants efforts pour assurer sa transition énergétique et climatique.

La crise des prix de l'énergie qu'a connue l'Union européenne à la suite de la reprise économique consécutive à la pandémie de covid-19, et qui s'est aggravée avec la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine, est essentiellement une crise qui a désorganisé les sources d'approvisionnement énergétique du continent européen. Elle a révélé la forte dépendance de l'Union européenne au gaz russe ; les difficultés d'approvisionnement, associées aux risques de pénurie, se sont alors traduites par une flambée des prix du gaz et de l'électricité sur les marchés de gros. Cette crise a donc montré les limites du marché de l'électricité et prouvé la nécessité d'en revoir les règles du jeu. À ce titre, le couplage du prix de l'électricité avec celui du gaz a focalisé de nombreuses critiques.

Je rappelle que dès l'automne 2021, la France a défendu une réforme ambitieuse du marché de l'électricité, qui devait notamment conduire à un découplage des prix de l'électricité et du gaz. À l'occasion de différents débats sur les questions énergétiques, le Sénat a aussi plaidé en faveur d'une telle réforme et a invité le Gouvernement à faire pression sur la Commission européenne en ce sens. La position française est néanmoins apparue relativement isolée au début de la crise énergétique, avant d'être partagée par d'autres pays européens, en particulier l'Espagne et la Grèce.

À la demande de certains États membres, la Commission européenne a, d'ailleurs, chargé l'Agence européenne pour la coopération des régulateurs de l'énergie (Acer) d'évaluer les avantages et les inconvénients du fonctionnement du marché de gros de l'électricité. Dans le rapport qu'elle a remis en avril 2022, l'Acer a conclu que « même si des améliorations sont possibles, la conception actuelle du marché de gros de l'électricité de l'Union européenne mérite d'être conservée et n'est pas à blâmer pour la crise de l'énergie qui frappe l'Europe ». Cette conclusion me semble prêter à discussion.

Or c'est à mes yeux l'hypothèse dans laquelle la proposition de réforme actuelle s'inscrit : garder le cadre actuel en introduisant, pour prétendre en limiter les risques, des outils de marché de long terme. Je veux saluer le travail mené avec mes deux collègues rapporteurs pour multiplier les recommandations dans cette proposition de résolution européenne (PPRE) afin de mieux encadrer la réforme et les outils nouveaux créés, et renforcer les garanties de mise en œuvre par les États membres dans le respect de la maîtrise de nos choix énergétiques. Je soutiens un grand nombre de ces recommandations. Toutefois, il me paraît dangereux, sans savoir ce que deviendront ces recommandations – 1500 amendements ont d'ores et déjà été déposés au Parlement européen – ni pouvoir évaluer la portée réelle des nouveaux outils de marché créés, de déclarer « accueillir favorablement » la réforme proposée. C'est pourquoi, au terme du travail d'auditions que j'ai mené avec mes deux collègues Daniel Gremillet et Claude Kern, je leur laisse le soin de présenter leur analyse ainsi que la position qu'ils proposeront à notre commission. À l'issue de leur présentation, je proposerai des amendements, à titre personnel, au texte qu'ils nous soumettent et auquel je ne peux souscrire en l'état.

M. Claude Kern, rapporteur. – L'organisation actuelle du marché de l'électricité de l'Union, qui a été mise en place dans tous les États membres, a été élaborée progressivement, depuis plus de vingt ans, avec l'adoption successive de différentes directives et règlements européens. Force est de reconnaître que ce marché a

permis d'assurer la sécurité d'approvisionnement électrique du continent européen et de faire bénéficier les consommateurs européens de prix abordables, jusqu'à la crise des prix de l'énergie qui s'est déclenchée à l'automne 2021, à la sortie de l'épidémie de covid-19.

L'intégration de la France dans un marché européen de l'électricité, qui est de plus en plus interconnecté, lui permet, en effet, d'éviter près de quarante jours de coupure par an, et même davantage en 2022, puisque l'an dernier, pour la première fois, notre pays a importé de larges volumes d'électricité provenant des pays voisins. Les interconnexions électriques entre pays européens nous protègent donc du *black-out* et nous permettent également de vendre nos excédents de production, même si l'année 2022 a fait exception pour des raisons liées principalement à des opérations de maintenance sur notre parc nucléaire. Ces capacités d'échanges assurent ainsi notre sécurité d'approvisionnement, nous évitant de réaliser des investissements lourds et coûteux pour quelques jours de déficit de production d'électricité par an. En ce sens, comme l'ont relevé les personnes que nous avons auditionnées, le marché européen de l'électricité a fonctionné « correctement » au cours de ces derniers mois et nous a même rendu un « grand service », puisqu'il nous a permis de garantir la résilience de notre système électrique face à une crise énergétique sans précédent en Europe.

La crise des prix de l'énergie ne résulte donc pas d'un dysfonctionnement du marché, même si elle appelle à en améliorer les règles du jeu.

De fait, la formation des prix de gros de l'électricité est déterminée par le coût de production de la dernière centrale appelée, le plus souvent une centrale à gaz ou à charbon en Europe, pour assurer l'équilibrage ; c'est le principe dit « de l'ordre du mérite » ou de la tarification marginale. Cette modalité de fixation des prix expose les prix de gros de l'électricité à être dépendants du cours des combustibles fossiles, en particulier du gaz dont les prix ont atteint des sommets durant l'année 2022. L'électricité n'étant pas stockable, la volatilité des prix de gros se répercute alors sur les agents finaux. Ce mode de tarification explique le prix élevé de l'électricité en France et la volatilité des tarifs proposés aux consommateurs, alors même que les coûts de production électrique y sont très compétitifs en raison d'un mix énergétique largement décarboné. En temps de crise, du fait de l'extrême volatilité des prix de l'énergie, ce modèle de marché présente donc des difficultés majeures.

Pour faire face à ces circonstances exceptionnelles, la Commission européenne a proposé, au cours de l'année 2022, un certain nombre de mesures d'urgence temporaires, qui ont été adoptées par le Conseil de l'Union européenne, et qui ont permis aux États membres de mettre en place des mécanismes d'aide pour alléger la facture d'électricité des consommateurs.

Cette situation de crise inédite dans son ampleur a ainsi conduit à s'interroger sur le modèle actuel du marché de l'électricité, essentiellement basé sur un marché de court terme, ainsi que sur les moyens de parvenir à une meilleure adéquation du niveau des prix de l'électricité avec les coûts réels de production.

Pour y répondre, la Commission européenne propose donc, dans un premier texte, d'améliorer l'organisation du marché de l'électricité, sans remettre en cause les principes fondamentaux qui régissent son fonctionnement. Elle se focalise sur trois objectifs : mieux protéger les consommateurs ayant été exposés à des prix très élevés ;

rendre l'industrie plus compétitive en lui permettant d'avoir accès à un prix de l'énergie plus stable et raisonnable ; et enfin, accélérer le déploiement des énergies renouvelables pour permettre une transition et sortir de la dépendance aux énergies fossiles.

Une deuxième proposition tend à réviser le règlement dit « Remit » concernant les manipulations de marché et le rôle de l'Agence européenne pour la coopération des régulateurs de l'énergie. Je rappelle que le Sénat a adopté, le 22 mai dernier, une résolution européenne portant avis motivé sur la conformité de cette proposition au respect du principe de subsidiarité.

Enfin, ces deux textes s'accompagnent d'une recommandation relative au stockage de l'énergie.

La Commission a pour ambition de faire émerger un signal prix de long terme afin d'atténuer le poids des énergies fossiles, qui devraient encore être utilisées jusqu'en 2050, dans la facture d'électricité des consommateurs et afin d'encourager ces derniers à se tourner vers une production d'énergie qui permet de décarboner les usages et les procédés.

L'ensemble des acteurs de marché ont, en effet, besoin de visibilité et de prévisibilité, dans le cadre de la transition énergétique et climatique, pour investir dans les énergies décarbonées. L'électricité pourrait, en effet, représenter 55 % de notre consommation d'énergie finale en 2050.

L'enjeu est donc de favoriser l'émergence d'un marché de long terme et d'adosser la fourniture d'électricité aux consommateurs sur des contrats dont les prix sont établis à long terme. Il s'agit d'éviter que les prix de détail de l'électricité, comme c'est le cas aujourd'hui, soient déterminés par les marchés de gros de court terme, même si la Commission européenne ne propose pas un découplage des prix du gaz et de l'électricité. La réforme doit ainsi permettre d'exposer les factures des consommateurs aux coûts réels de production de l'électricité, en favorisant les investissements dans de nouvelles capacités de production à long terme, tout en conservant le principe de « *merit order* ».

La Commission n'a donc pas accédé à la demande de certains États membres de revenir sur le mécanisme actuel de tarification au coût marginal. Elle a ainsi considéré, comme l'ensemble des personnes que nous avons auditionnées, qu'il doit être préservé en tant que socle de l'intégration du système électrique européen, car il permet une allocation optimale des ressources en garantissant que les technologies les moins chères, qui sont aussi les plus propres, soient appelées en premier pour couvrir la demande et assurer ainsi le fonctionnement des interconnexions au moindre coût. Dès lors que cette logique est conservée, il ne faut pas attendre de la réforme un impact sur le marché de court terme et ne pas laisser croire qu'elle préviendra tout risque de répercussion d'une nouvelle hausse des prix du gaz sur le prix de l'électricité. D'ailleurs, la proposition de règlement prévoit, à ce titre, des mesures pour protéger les consommateurs en cas de crise.

Les objectifs défendus par la France sont, toutefois, largement repris par le texte proposé par la Commission européenne, en particulier concernant le renforcement des signaux de long terme. La France souhaite, en effet, encourager le développement d'outils de couverture des fournisseurs sur les marchés de long terme, ce qui n'a pas été

possible dans le cadre réglementaire actuel, en particulier en raison du manque de mesures incitatives destinées à encourager les consommateurs et les fournisseurs à y souscrire. Il s'agit aussi de favoriser les investissements dans des installations de production d'électricité décarbonée qui ont aujourd'hui besoin d'un soutien public pour se développer.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Pour lutter contre la volatilité des prix de l'énergie mise en lumière par la crise, la réforme présentée par la Commission introduit donc des mesures visant à faciliter le déploiement de contrats de long terme stables, à stimuler la liquidité des marchés à terme et à encadrer l'aide publique pour les nouveaux investissements dans la production d'électricité à partir de sources d'énergies décarbonées. Sur le plan technologique, la proposition de la Commission européenne telle qu'elle est rédigée est neutre et garantit la souveraineté de chaque État membre dans la définition de son bouquet énergétique, ce dont nous nous félicitons. Nous devons, cependant, rester attentifs à ce que les contrats de long terme puissent effectivement s'appliquer à tous les investissements réalisés dans la production d'électricité à partir de toutes les sources d'énergies décarbonées, renouvelables et nucléaire. L'ensemble des consommateurs, ménages, entreprises et collectivités, doivent pouvoir bénéficier de la compétitivité de l'électricité décarbonée produite en France.

Trois mécanismes doivent permettre de faire émerger un marché de long terme.

Des mesures sont ainsi introduites pour faciliter les accords d'achat d'électricité (PPA en anglais), qui sont des accords bilatéraux entre deux parties – un producteur et un consommateur –, sur des horizons très longs allant de cinq à vingt ans. Aujourd'hui, ces contrats se développent peu et concernent essentiellement les industries électro-intensives. La Commission souhaite étendre l'éligibilité de ces contrats aux petites et moyennes entreprises en levant un certain nombre de restrictions, afin de faciliter leur développement et de permettre à un plus grand nombre de consommateurs d'avoir accès aux contrats de long terme. Elle propose notamment de rendre obligatoire pour les États membres la mise en place de garanties publiques.

Dans ce cadre, nous préconisons que les PPA puissent être conclus pour la production d'électricité à partir de toutes les sources d'énergies décarbonées ainsi que de l'hydrogène décarboné, et qu'ils ne soient pas réservés aux seules énergies renouvelables.

Il nous semble aussi important que ces contrats puissent bénéficier à l'ensemble des entreprises, et que les avantages économiques qu'ils procurent ne soient pas destinés aux seules industries électro-intensives.

Tout en soutenant leur déploiement et leur utilité, il convient de souligner que ces outils ne suffiront pas, à eux seuls, à assurer une meilleure adéquation des prix de l'électricité avec les coûts réels de production, d'autant plus que la couverture par ce type de contrats ne pourra se réaliser que progressivement.

La Commission propose aussi d'étendre le champ d'application des contrats pour la différence (CfD) bidirectionnels : ces contrats sont aujourd'hui réservés à la production d'énergies renouvelables ; la réforme propose d'en faire bénéficier les nouveaux investissements dans la production d'électricité à partir d'énergies

renouvelables et nucléaire. Cette mesure répond à une demande exprimée par la France. Les CfD assurent ainsi au producteur, sur une longue période, une rémunération garantie et, au consommateur, une stabilité des prix. Dans ce mécanisme, le producteur d'électricité doit reverser à l'État le surplus de recettes perçues si le prix de marché est supérieur à un revenu de référence fixé par le contrat, qui doit être ensuite redistribué aux consommateurs, et *a contrario*, ses revenus sont garantis en cas de baisse des prix sur le marché.

Les CfD pourront permettre d'apporter un soutien public au programme français de construction de nouvelles installations nucléaires ainsi qu'aux opérations de rénovation et de modernisation du parc nucléaire existant, ce dont nous nous félicitons. En ce sens, le texte n'est pas contraire aux options de notre pays en matière énergétique. Il est indispensable que les CfD puissent s'appliquer aux investissements réalisés dans les installations nucléaires existantes. Ce point mérite d'être bien précisé dans le texte pour écarter toute ambiguïté lors de la mise en œuvre du règlement.

Par ailleurs, les revenus pouvant être générés par les CfD devront être intégralement reversés à tous les consommateurs afin de limiter l'impact du marché de court terme sur leurs factures. Cette disposition rejoint très largement les positions adoptées par le Sénat en faveur de la protection des consommateurs, non seulement les particuliers, mais aussi les entreprises et les collectivités.

Enfin, afin de stimuler les marchés à terme, contrats de plus courte durée - trois à cinq ans - indispensables aux fournisseurs d'énergie pour gérer leur portefeuille de manière optimale et sécurisée, la réforme introduit des « prix de référence ». Issus de « *virtual hubs* », ou plateformes virtuelles, ces prix de référence établis sur des zones plus larges que celles des États membres permettraient, selon la Commission, de régler le problème de manque de liquidité des marchés. Avant de décider de la création de ces plateformes, il nous apparaît souhaitable de procéder à une évaluation pour en mesurer les bénéfices et les risques. Il serait sans doute plus opportun d'étendre sur une période plus longue les droits aux interconnexions afin de faciliter les couvertures des acteurs de marché sur le long terme.

Le deuxième pilier de mesures proposées vise aussi à stimuler les investissements dans les énergies renouvelables et leur intégration dans le système énergétique. Pour répondre aux besoins en flexibilité du système électrique, un équilibre est à trouver entre des moyens de production d'énergie de « base », fournissant un niveau d'électricité linéaire, et des moyens dits « de pointe », pouvant réagir en quelques minutes pour permettre d'ajuster la production d'électricité d'un pays à sa consommation. Aujourd'hui, ces moyens de pointe sont dominés par le gaz, technologie la plus flexible connue. L'objectif de la Commission est d'encourager d'autres flexibilités, telles que le stockage et l'effacement de consommation ou la demande flexible, pour répondre aux besoins de pointe sans avoir recours aux énergies fossiles. Ces mécanismes de capacité méritent d'être pris en considération dans un contexte de rareté de l'énergie, mais doivent, à notre avis, rester optionnels. L'évaluation des besoins en flexibilité doit être réalisée au niveau des États membres, et selon des modalités qu'il leur revient de définir.

La réforme proposée introduit également la possibilité pour les États membres d'encourager le développement des filières non fossiles à travers des mécanismes de soutien. Par ailleurs, en complément des investissements de réseau, une

incitation financière est également proposée pour inciter les gestionnaires de transport et de distribution à se tourner vers des solutions de flexibilité, plutôt que de construire de nouvelles lignes.

S'agissant du troisième pilier, qui concerne la protection des consommateurs, la Commission européenne propose plusieurs séries de mesures pour leur permettre de faire face à la volatilité des prix de l'énergie sur les marchés de gros de court terme.

Tout d'abord, en cas de crise des prix de l'électricité au niveau régional ou à l'échelle de l'Union, le texte prévoit, sous certaines conditions, d'étendre les prix de détail réglementés aux ménages et aux PME, ce qui n'est aujourd'hui possible que pour les consommateurs vulnérables et les microentreprises. C'est à la Commission européenne qu'il reviendrait de décider de qualifier la situation de crise, en se fondant sur des critères de niveau de hausse des prix et de temporalité très restrictifs. Pour nous, cette décision doit être du ressort des États membres et reposer sur des critères plus souples pour permettre l'activation des mécanismes de soutien de façon optimale.

Par ailleurs, la réglementation européenne devrait selon nous permettre, au-delà des crises, de pérenniser et d'assouplir les interventions publiques ciblées dans la fixation des prix, pour l'ensemble des consommateurs, ce qui n'est pas prévu par la proposition de règlement.

Parmi les autres mesures proposées par la Commission, le droit au cumul de contrats auprès de fournisseurs d'énergie différents autorisera les consommateurs à souscrire à un contrat à prix fixe en complément de contrats dynamiques. Ce droit devrait donner aux consommateurs les moyens de se couvrir face aux risques que présentent ces derniers contrats, et leur éviter ainsi une exposition au prix de marché. Pour renforcer cet objectif, nous préconisons de rendre optionnelle la souscription à des contrats à tarification dynamique proposés par les fournisseurs d'électricité. Il nous apparaît nécessaire que le cadre réglementaire assure la meilleure protection possible aux consommateurs lorsqu'ils souscrivent des contrats de fourniture d'électricité.

La Commission propose aussi de protéger les clients vulnérables contre des coupures d'électricité en cas de défaut de paiement. Tout en estimant que le champ d'application de cette mesure doit demeurer une prérogative des États membres, nous préconisons, dans ces cas-là, de privilégier les diminutions de puissance aux interruptions de fourniture.

La Commission européenne a également repris dans son texte une demande forte portée par la France, concernant l'obligation des fournisseurs à se couvrir pour réduire le risque de défaillance, afin d'éviter la faillite de fournisseurs d'énergie qui s'était produite durant la crise. En effet, faute de couverture préalable par des contrats de long terme, les fournisseurs n'avaient pas acheté d'électricité suffisamment en avance et n'ont par conséquent pas pu honorer leurs contrats. Ils seront désormais obligés de souscrire à des contrats de long terme et de prévoir un fournisseur de dernier ressort pour prévenir ce risque.

M. Claude Kern, rapporteur. – Par ailleurs, la Commission européenne prévoit une révision du règlement Remit sur la transparence et l'intégrité du marché de gros de l'énergie afin de l'adapter aux évolutions des instruments financiers que sont les

produits énergétiques de gros, d'en améliorer la transparence et de renforcer le rôle de l'Acer pour enquêter sur les abus de marché de nature transfrontalière. L'Agence disposerait ainsi de pouvoirs de coordination et d'enquête élargis, qui lui confèreraient un rôle central dans la régulation de ces marchés, au détriment des régulateurs nationaux. Or, à notre sens, l'Acer doit demeurer une agence de coordination et les autorités de régulation nationales doivent préserver leurs moyens d'action et conserver leur indépendance en matière de surveillance des marchés de gros de l'énergie.

Enfin, la Commission invite les États membres à déployer les outils de stockage de l'énergie existants et à adapter leur réglementation afin de renforcer la flexibilité du système énergétique pour l'adapter aux enjeux de la transition énergétique et climatique. Sur cette question, nous appelons à considérer l'ensemble de la chaîne de valeur des projets de stockage de l'énergie sous toutes ses formes et à intégrer au système énergétique toutes les sources d'énergies décarbonées.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – En conclusion, nous estimons que les mesures proposées par la Commission européenne assurent un équilibre entre les différentes positions des États membres pour permettre une adoption rapide de la réforme, d'ici à la fin de cette année. Après une orientation générale sur ce texte qui est prévue au Conseil du 19 juin et un vote au Parlement européen en juillet, les trilogues pourraient, en effet, débiter à la fin de cet été. Ce calendrier est d'autant plus important que les effets de la réforme ne seront pas nécessairement perceptibles à très court terme.

Cette réforme constitue, à notre avis qui est très largement partagé par les acteurs du marché, une étape importante dans le développement d'un marché de long terme, nécessaire pour stimuler les investissements dans des actifs de production décarbonée, mais elle doit aussi contribuer à garantir une stabilité et une prévisibilité des prix pour les consommateurs, tout en les faisant bénéficier de la compétitivité de notre parc de production. Ses effets économiques et sociaux devront, à notre sens, être nécessairement évalués.

Telles sont les observations que nous souhaitons faire sur ces propositions de règlement et recommandations visant à réformer le marché européen de l'électricité. Elles sont rassemblées dans la proposition de résolution européenne et l'avis politique que nous vous soumettons.

M. Jean-François Rapin, président. – Avant d'engager le débat, je propose à Pierre Laurent de présenter les propositions de modification qu'il a annoncées à titre personnel.

M. Pierre Laurent, rapporteur. – À l'alinéa 27 qui évoque les origines de la crise des prix de l'énergie, je souhaite faire référence à « l'indisponibilité partielle du parc nucléaire en France ».

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Cette précision a une dimension strictement nationale ; il ne me semble donc pas pertinent de l'ajouter dans cette proposition de résolution européenne.

M. Pierre Laurent, rapporteur. – Je retire cette proposition de rédaction.

À l'alinéa 34, qui concerne la nécessité de préserver et de renforcer la compétitivité industrielle de l'Union, je propose d'ajouter que nous devons aussi garantir « l'accessibilité » des prix.

À l'alinéa 37, le texte prévoit d'« accueillir favorablement » la proposition de la Commission européenne. C'est un point très important pour moi : cette rédaction me semble prématurée et je propose de lui substituer que le Sénat « note à ce stade » la proposition de la Commission.

À l'alinéa 40, qui fixe trois objectifs à la réforme de l'organisation du marché européen de l'électricité, je propose d'en ajouter un quatrième : « garantir à tous le droit à l'électricité, produit de première nécessité, et l'égalité de traitement dans les meilleures conditions de sécurité, de qualité, de coûts, de prix et d'efficacité économique, sociale et énergétique ».

À l'alinéa 42, après « Estime essentiel de faire bénéficier l'ensemble des consommateurs, ménages, entreprises et collectivités, de la compétitivité de l'électricité nucléaire décarbonée produite en France », je propose d'ajouter une référence à l'énergie hydraulique qui est aussi une énergie décarbonée. J'ai une proposition de même nature à l'alinéa 83 concernant les CfD.

À l'alinéa 43, qui demande que les factures d'électricité des consommateurs soient « moins » dépendantes des prix de marché de court terme, je propose d'enlever ce « moins » : les factures ne devraient pas être dépendantes des prix de marché de court terme.

À l'alinéa 52, qui souhaite que soit procédé, avant de décider de leur création, à une évaluation de la faisabilité technique des plateformes virtuelles, je crois que, au-delà de la faisabilité, nous devons aussi évaluer la pertinence et les coûts induits de ces plateformes.

À l'alinéa 57, je souhaite écrire que le développement de contrats de long terme basés sur les coûts de production doit permettre de garantir la protection des consommateurs contre la volatilité des prix et concourir à la compétitivité de l'industrie européenne.

À l'alinéa 59, dans le même esprit que ma proposition à l'alinéa 37, je préfère « noter » l'ambition de la Commission européenne de faire émerger un marché de long terme plutôt que la « soutenir ».

À l'alinéa 69, si je soutiens l'idée que l'organisation des PPA relève de la responsabilité des États membres, je ne souhaite pas « élargir » la liste de leurs bénéficiaires, mais la « contrôler ». Les PPA ne doivent pas servir à capter une partie du marché.

À l'alinéa 72, je souhaite indiquer que l'ensemble des recettes tirées des PPA par les producteurs doit être redistribué au profit des consommateurs, et pas seulement une partie de ces recettes.

Les propositions suivantes concernent la protection des consommateurs.

À l'alinéa 91, je crois que nous devons écrire qu'il est nécessaire « d'autoriser le maintien de tarifs réglementés pour tous les consommateurs si l'État le juge nécessaire ».

À l'alinéa 94, je souhaite que nous préconisions de pérenniser les tarifs réglementés.

Enfin, à l'alinéa 97, qui invite à envisager une extension des mesures de protection des consommateurs aux contrats de fourniture de gaz, je propose d'ajouter que cela passe par la mise en place d'un tarif de référence.

M. Jean-François Rapin, président. – Je propose aux deux autres rapporteurs de donner leur avis sur ces rédactions avant d'engager un débat plus général. Il me semble que ces propositions sont, pour certaines, redondantes quand d'autres modifient substantiellement la proposition de résolution qui nous est soumise.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Je voudrais, tout d'abord, saluer l'implication de Pierre Laurent dans ce travail que nous avons mené ensemble.

Nous avons cependant des divergences de fond sur le principe même d'un marché de l'électricité et sur son fonctionnement. Ces divergences expliquent que, contrairement aux précédents travaux que nous avons conduits ensemble, il semble difficile aujourd'hui de parvenir à une position commune sur les propositions qui sont faites par la Commission européenne pour réformer le marché européen de l'électricité.

Dès lors, c'est une réponse d'ensemble que je ferai sur ces propositions de rédaction. Plusieurs de ces propositions reposent sur une appréciation différente de la réforme présentée par la Commission européenne par rapport au texte que Claude Kern et moi-même vous soumettons, notamment sur le soutien que nous apportons au développement d'un marché de long terme : nous estimons, même si nous émettons quelques réserves, qu'un tel marché peut permettre de faciliter les investissements dans les énergies décarbonées, renouvelables comme nucléaire, et de garantir aux consommateurs une meilleure stabilité des prix. D'ailleurs, nous proposons d'aller au-delà du champ des acteurs électro-intensifs pour encourager la signature de contrats de long terme par les particuliers et les PME dès lors qu'ils sont organisés.

Sur l'appréciation générale de la réforme proposée par la Commission européenne, nous ne partageons pas l'esprit de ces amendements et nous souhaitons maintenir « Accueille favorablement la proposition » et « Soutient l'ambition de la Commission européenne de faire émerger un marché de long terme ».

Certes, la Commission européenne ne propose pas une réforme structurelle du marché, mais nous considérons que les réponses qu'elle apporte doivent être soutenues. J'ajoute qu'aucune des personnes que nous avons auditionnées ne s'est prononcée contre la proposition de la Commission européenne de créer un marché à long terme.

Je crois que nous avons trouvé un équilibre et que nous devons nous y tenir. Certes, à l'alinéa 37, nous « accueillons favorablement la proposition de la Commission », mais à l'alinéa 38, nous « déplorons que les dispositions prévues ne permettent pas de prévenir tout risque de répercussion à court terme d'une nouvelle

hausse des prix du gaz sur le prix de l'électricité ». Des contrats à long terme – il en existe déjà qui peuvent aller jusqu'à vingt ans – permettent d'assurer une visibilité pour les acteurs et de financer les investissements qui sont nécessaires.

Nous estimons également que l'enjeu industriel est essentiel pour assurer la compétitivité et la souveraineté économiques européennes. Nous avons aussi prévu de protéger les collectivités territoriales.

C'est pourquoi, même si plusieurs amendements ne remettent pas en cause les observations et recommandations formulées par la proposition de résolution européenne que nous vous soumettons, je vous propose, mes chers collègues, de ne pas la modifier et de conserver l'équilibre du texte.

M. Claude Kern, rapporteur. – Je vais dans le sens de Daniel Gremillet : le projet que nous vous avons présenté me semble équilibré et je vous propose de l'adopter tel quel.

M. Cyril Pellevat. – Plusieurs pays européens, dont la France, appelaient à une réforme en profondeur du marché, en particulier à un découplage des prix du gaz et de l'électricité. Nous n'avons malheureusement pas obtenu gain de cause sur ce point, la Commission européenne n'ayant pas retenu cette solution, notamment en raison de l'opposition de plusieurs États membres. C'est assez décevant, mais les propositions de la Commission ont malgré tout le mérite d'apporter des solutions, qui, sans être révolutionnaires, sont tout de même des avancées. Je pense en particulier aux contrats PPA et CfD, dont pourra bénéficier le nucléaire, ce qui est une bonne nouvelle pour notre filière.

Une adoption rapide de cette réforme avant l'hiver 2023 est une nécessité absolue, si nous souhaitons éviter de connaître une crise similaire à celle de l'année passée. De même, en vue de l'arrêt de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (Arenh) au 31 décembre 2025, autrement dit demain, il est nécessaire de modifier les règles relatives au marché de l'électricité le plus rapidement possible pour donner de la visibilité aux acteurs économiques. De nombreux investissements dépendent en effet de ces règles, RTE estimant par exemple qu'il faudra entre 59 et 80 milliards d'euros d'investissements en France chaque année jusqu'en 2060 pour faire face à la demande croissante d'électricité.

Or on constate actuellement un blocage du texte par certains pays européens, dont l'Allemagne, qui ne semblent pas être en faveur d'une adoption rapide. Un tel calendrier ne permettra pas une entrée en vigueur avant l'arrêt de l'Arenh, puisque, comme cela est souligné dans la PPRE, des mesures de transposition et d'adaptation par les États membres seront requises.

Je souhaiterais donc savoir si vous avez connaissance des raisons conduisant l'Allemagne à retarder l'adoption du texte et de la manière dont la France compte négocier en vue de son adoption la plus rapide possible.

M. Jacques Fernique. – Je voudrais d'abord dire que nous aurions aimé avoir plus de temps pour préparer l'examen de ce texte particulièrement dense et complexe.

L'avis du groupe Écologiste - Solidarité et Territoires (GEST) est partagé.

Nous sommes plutôt d'accord sur le volet consacré au financement des investissements nécessaires à la transition énergétique, ce qui est appelé PPA et CfD dans le texte : nous devons soutenir les actifs bas carbone et des contrats de long terme devraient permettre d'augmenter la visibilité en termes de revenus pour les producteurs et – espérons-le – de stabiliser les prix pour les consommateurs. Il faut inciter les banques, et le monde financier en général, à investir dans des actifs bas carbone et des dispositifs adaptés permettraient de stimuler le secteur.

Nous sommes, en revanche, opposés à la volonté, majoritaire ici, de traiter sur le même plan le nucléaire et les énergies renouvelables.

Nous avons aussi eu un débat sur la subsidiarité en ce qui concerne l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (Acer), et nous sommes en désaccord. Il faut une entité centrale européenne publique pour veiller à la bonne articulation du marché de l'énergie à l'échelle du continent. Si chaque autorité nationale agit de son côté, cela ne fonctionne pas bien. Or l'Acer ne dispose pas des moyens ni des pouvoirs adéquats, et les poursuites pour manipulation des prix sur le marché de gros sont donc rares...

M. Didier Marie. –Je regrette également le court délai que nous avons eu pour examiner ce texte, qui compte pas moins de 121 considérants... Je m'en tiendrai donc à un avis global. La crise du prix de l'énergie ne tient pas seulement à la guerre en Ukraine : elle révèle un dysfonctionnement structurel du marché et les limites de nos infrastructures. C'est donc tout le système qui doit être repensé.

Or la proposition de la Commission n'est qu'une adaptation du système actuel de tarification marginale et ne prévoit pas de découplage du prix du gaz et de celui de l'électricité. Cela signifie que nous aurons des améliorations, bien sûr, mais rien ne nous garantit qu'elles permettront de résister à une nouvelle crise. De plus, nous ne savons pas si ces améliorations prendront suffisamment en compte nos besoins pour relever le défi climatique.

Certains points positifs ont été soulignés, tels que le recours aux contrats de long terme pour tenter de stabiliser le marché, ainsi qu'un rôle plus important de la puissance publique. Cependant, j'aurais personnellement souhaité un rôle encore plus fort de la puissance publique afin de mieux coordonner l'ensemble du système, et pas seulement certains aspects en laissant le marché régler le reste.

Il y a également des points positifs en ce qui concerne la transparence, mais il y a des lacunes sur la protection des consommateurs. Bien qu'il y ait une volonté affichée de mieux prendre en compte leur situation et de mieux les protéger, la mise en place de contrats de tarification dynamique peut poser de réelles difficultés pour eux. Il leur sera difficile de s'y retrouver dans la multitude d'offres proposées par les fournisseurs. J'aurais souhaité que des contrats de fourniture à prix fixe soient disponibles, avec interdiction pour les fournisseurs de modifier les conditions ou de les résilier, ainsi que des systèmes visant à lutter contre la précarité énergétique, notamment en utilisant une partie des profits générés grâce aux contrats pour différence.

Il est clair qu'il y a d'importantes améliorations à apporter au texte de la Commission. Les négociations sont en cours et nous ne savons pas à quel niveau ni à quel moment nous aboutirons. À l'heure actuelle, nous nous abstenons de prendre position sur la proposition de résolution. Il y a des éléments qui nous conviennent et d'autres qui ne nous conviennent pas. Personnellement, je dois dire qu'il y a plus d'éléments qui ne me conviennent pas que l'inverse. Cependant, puisque le texte va poursuivre son parcours en commission des affaires économiques, nous devons laisser la possibilité à nos collègues de cette commission de prendre le temps d'examiner en détail le texte, d'évaluer les différents alinéas et de proposer un certain nombre d'amendements.

M. Jean-François Rapin, président. – Nous avons évoqué en bureau la question des délais. Nous avons trois rapporteurs, sur un sujet important, et ceux-ci ont procédé à beaucoup d'auditions.

M. André Reichardt. – Je suis très partagé sur cette proposition de résolution. Il s'agit d'un domaine très sensible. J'avais compris que notre Gouvernement souhaitait s'engager résolument et effectivement dans un découplage des prix du gaz et de l'électricité. Or, la proposition de la Commission acte autre chose. Cela me chagrine beaucoup. Si nous adoptons cette proposition de résolution européenne, qui « accueille favorablement » la position de la Commission, nous reviendrions sur ce qui me paraissait fondamental, c'est-à-dire la position de la France, qui devait être portée au plus haut niveau et de manière très forte.

J'ai pris connaissance des propositions d'amendement de Pierre Laurent et je m'étonne que celui-ci n'aille pas encore plus loin. Je rends hommage à sa volonté d'essayer de trouver un accord, car, pour ma part, je préférerais « note, à ce stade » à « accueille favorablement »... Si nous avons pu prendre connaissance de ces amendements plus tôt, notre travail en commission s'en trouverait amélioré, Monsieur le Président.

En tous cas, à ce stade, je répète que je suis réservé, essentiellement parce que nous cautionnons un recul sur l'engagement gouvernemental de forcer la Commission à aller vers un découplage. Puisque ce document sera examiné, je l'espère avec plus de temps, par la commission des affaires économiques, je préfère m'abstenir pour le moment.

M. Jean-François Rapin, président. – La commission des affaires économiques examinera ce texte la semaine prochaine. Nous avons aussi évoqué en réunion de bureau la charge de travail de notre commission, très lourde actuellement.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Merci pour vos commentaires et vos prises de position. Je dois vous dire que pour nous aussi, il n'était pas simple de mener ce travail dans le contexte actuel. Je pense que vous en êtes conscients.

Sur le découplage, je comprends votre position, qui était également celle des trois rapporteurs. La France est seule à demander ce découplage au sein de l'Union européenne. Il y a une situation à court terme et une situation à long terme. Nous savons tous qu'aujourd'hui, la France est piégée par la situation à court terme, car elle n'a pas suffisamment investi dans les capacités de production d'énergie électrique. Nous

sommes en train de décarboner progressivement au profit de l'énergie électrique, tout en progressant également dans la rénovation énergétique.

Nous avons besoin de puissance, comme l'a souligné hier le ministre Bruno Le Maire lors de son audition. Il est évident que nous faisons face à un défi important en termes de capacité de fourniture d'énergie électrique à court terme en France, et la seule solution pour y faire face est l'interconnexion européenne, qui est absolument nécessaire pour notre pays. Même si notre proposition met en avant une situation plus favorable, avec les capacités offertes par les énergies renouvelables, celles-ci ne garantissent pas une fourniture constante à tout moment. Nous pouvons proposer diverses mesures, notamment d'effacement, mais il existe un risque de *black-out* et, pour le réduire, notre pays a besoin de l'aide des autres pays, via l'interconnexion. Toutes les organisations que nous avons auditionnées ont confirmé cela. Même la France a dû recourir à l'interconnexion en remettant en route la centrale de Saint-Avold. Il n'existe pas une seule capacité de fourniture immédiate qui puisse éviter le *black-out*, à part le gaz.

L'Allemagne est en position de force et continue de construire de nouvelles centrales au gaz. Même elle, pourtant, se trouve parfois dans une situation de fragilité en termes de production énergétique, car les énergies renouvelables ne sont pas suffisantes, le nucléaire n'est pas au rendez-vous et l'hydroélectricité ne peut pas fournir des volumes suffisants. Dans ce contexte, ce sont les centrales au gaz qui assurent le fonctionnement efficient des interconnexions et qui, par conséquent, nous permettent d'éviter le *black-out*. Le principe de tarification marginale permet ainsi de garantir la sécurité d'approvisionnement en Europe. Je comprends vos préoccupations, mais nous ne pouvons pas aller plus loin, étant donné que nous sommes complètement isolés et que nous ne pouvons pas, à ce stade, revendiquer que la France conserve la souveraineté énergétique électrique qu'elle a perdue.

M. Claude Kern, rapporteur. – Nous avons bien compris lors de ces auditions que l'année 2022 aurait été catastrophique si nous n'avions pas eu accès à l'interconnexion. Nous aurions passé un hiver vraiment difficile en France. Vous avez notamment parlé du dysfonctionnement structurel, et il est vrai qu'il ne s'agit pas seulement de la crise, mais aussi du fait que, à un moment donné, nous avons dû reporter les maintenances durant la période de la covid. Aujourd'hui, nous regrettons cette décision, car nous aurions sans doute pu les effectuer malgré tout, mais nous ne pouvons pas revenir en arrière. Le résultat est que beaucoup d'unités ne fonctionnent pas correctement – d'où la nécessité de l'interconnexion, dont nous aurons encore besoin dans les années à venir. Nous n'avons pas la capacité de fournir suffisamment d'électricité, surtout pendant la période hivernale.

M. Jean-François Rapin, président. – Nous avons organisé une table ronde en octobre 2022 avec des membres de la Commission européenne, qui nous expliquaient qu'il y avait un vrai risque de *black-out* si l'hiver était très froid. Nous en étions tous ressortis très démoralisés...

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Vous avez tous en mémoire les alertes de l'analyse perspective de RTE, qui nous dit que les hivers 2023 et 2024, voire 2025, sont sujets à de grandes incertitudes. Et ce n'est pas en claquant des doigts que nous allons produire davantage d'énergies renouvelables. Le secteur des renouvelables a été

critiqué, mais il a généré d'importantes recettes en 2022 en raison de la flambée des prix sur le marché. Nous soutenons donc la redistribution de ces revenus.

J'insiste sur ce point parce que nous savons que les énergies renouvelables, tant que nous n'aurons pas réalisé des progrès plus importants, même à moyen terme, présentent des limites. Hier, lors d'une table ronde sur les énergies et la mobilité, nous avons compris que les batteries offriront demain de réelles capacités de stockage, mais qu'aujourd'hui elles ne sont pas encore suffisamment performantes. Nous faisons donc une distinction entre notre responsabilité à court terme, qui nous expose effectivement à des risques, et le plus long terme, lorsque nous aurons nos premiers nouveaux réacteurs en production, lorsque nous disposerons d'un parc éolien *offshore* ou terrestre plus important, d'une production solaire accrue, et d'une énergie hydraulique plus conséquente.

M. Pierre Laurent, rapporteur. – Nous avons un débat de fond sur l'organisation du marché, avec des points de vue différents entre les trois rapporteurs. Je pense que ces divergences de points de vue continueront à s'exprimer au sein de la commission des affaires économiques.

Je tiens à réaffirmer que le sujet pour nous n'est pas de sortir complètement des interconnexions, qui semblent nécessaires, mais plutôt de nous demander si nous devons continuer d'accepter les règles du marché actuel. Nous avons effectivement une différence sur ce point.

Dans cette optique, j'ai essayé de faire des propositions prudentes, qui respectent le sens même de la proposition de résolution, tout en reconnaissant ses limites sur le fond. Celle-ci comprend toute une série de recommandations visant à améliorer les outils proposés et, éventuellement, à élargir leur champ d'application, notamment en ce qui concerne les contrats de long terme. De plus, elle met l'accent sur l'importance de conserver une certaine marge de manœuvre pour les États membres dans la mise en œuvre du règlement. Ce point est très important, et explique d'ailleurs notre désaccord sur le rôle de l'Acer.

Les modalités de mise en œuvre de ce nouveau règlement dans les États membres feront l'objet de nombreux débats. La question du devenir de ce texte à l'issue de son adoption est importante pour de nombreux sujets, à commencer par la protection des consommateurs. Qui décide, en effet, que les consommateurs font face à une situation de crise ? En l'état, le projet de règlement dispose que la Commission européenne définit les situations de crise, selon des critères très restrictifs. Nous recommandons que les États membres aient la main sur ce point.

J'ai proposé d'écrire dans la proposition de résolution que le Sénat « note », plutôt que « accueille favorablement » la proposition de la Commission européenne de réformer l'organisation du marché de l'électricité de l'Union, car la prudence est de mise. Le compromis européen ayant abouti à ce projet de règlement est en effet instable. Il reste de longs mois de négociation, avant l'accord final prévu à la fin de l'année. Nous devons nous donner la possibilité de faire valoir fermement certaines de nos positions, pour ne pas risquer de nous retrouver face à un projet de règlement qui n'irait pas dans le sens de la France. C'est l'objet de mes propositions de modifications.

De nombreuses questions restent par ailleurs en suspens, notamment concernant le système qui remplacera l'Arenh, ou encore le périmètre d'intervention d'EDF. Il faudra maintenir un haut niveau de vigilance sur ces points.

Les modifications de rédaction proposées par M. Pierre Laurent ne sont pas adoptées.

M. Didier Marie. – L'approche globale qui sous-tend la proposition de résolution nous conduit à nous abstenir sur l'ensemble.

La commission autorise la publication du rapport d'information et adopte la proposition de résolution européenne, disponible en ligne sur le site du Sénat, ainsi que l'avis politique qui en reprend les termes et qui sera adressé à la Commission européenne.

**Proposition de résolution européenne
relative aux propositions de règlement du Parlement européen
et du Conseil portant réforme du marché de l'électricité de l'Union**

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu l'article 194, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE),

Vu la loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité, dite loi NOME,

Vu la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, dite loi Énergie-Climat,

Vu la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, dite loi Pouvoir d'achat,

Vu le règlement (UE) n° 1227/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'intégrité et la transparence du marché de gros de l'énergie,

Vu la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables,

Vu le règlement (UE) 2019/942 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 instituant une agence de l'Union européenne pour la coopération des régulateurs de l'énergie,

Vu le règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 sur le marché intérieur de l'électricité,

Vu la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE,

Vu le règlement (UE) 2021/1119 du Parlement Européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) 401/2009 et (UE) 2018/1999 (« loi européenne sur le climat »),

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil, le règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil et la directive 98/70/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et abrogeant la directive (UE) 2015/652 du Conseil, COM(2021) 557 final,

Vu la communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 13 octobre 2021 intitulée « La lutte contre la hausse des prix de l'énergie : une panoplie d'instruments d'action et de soutien », COM(2021) 660 final,

Vu la résolution du Sénat n° 47 (2021-2022) du 7 décembre 2021 sur l'inclusion du nucléaire dans le volet climatique de la taxonomie européenne des investissements durables,

Vu la communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 18 mai 2022 intitulée « Plan *REPowerEU* », COM(2022) 230 final,

Vu les déclarations de la Présidente de la Commission européenne lors d'une conférence donnée au forum stratégique de Bled, en Slovénie, les 29 et 30 août 2022, et son discours sur l'état de l'Union devant le Parlement européen, à Strasbourg, le 14 septembre 2022,

Vu le règlement (UE) 2022/1854 du Conseil du 6 octobre 2022 sur une intervention d'urgence pour faire face aux prix élevés de l'énergie,

Vu le règlement (UE) 2022/2577 du Conseil du 22 décembre 2022 établissant un cadre en vue d'accélérer le déploiement des énergies renouvelables,

Vu le règlement (UE) 2022/2578 du Conseil du 22 décembre 2022 établissant un mécanisme de correction du marché afin de protéger les citoyens de l'Union et l'économie contre des prix excessivement élevés,

Vu la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2023 modifiant les règlements (UE) n° 1227/2011 et (UE) 2019/942 afin d'améliorer la protection de l'Union contre la manipulation du marché de gros de l'énergie, COM(2023) 147 final,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2023 modifiant les règlements (UE) 2019/943 et (UE) 2019/942 ainsi que les directives (UE) 2018/2001 et (UE) 2019/944 afin d'améliorer l'organisation du marché de l'électricité de l'Union, COM(2023) 148 final,

Vu la recommandation de la Commission européenne du 14 mars 2023 relative au stockage de l'énergie — « Soutenir un système énergétique de l'UE décarboné et sûr » (2023/C 103/01),

Vu le projet de loi n°117, adopté le 16 mai 2023, dans les conditions prévues à l'article 45, alinéa 3, de la Constitution, par l'Assemblée nationale, relatif à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes,

Vu la résolution du Sénat portant avis motivé n° 111 (2022-2023) du 22 mai 2023 sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (UE) n° 1227/2011 et (UE) 2019/942 afin d'améliorer la protection de l'Union contre la manipulation du marché de gros de l'énergie - COM(2023) 147 final,

Considérant que la crise des prix de l'énergie qu'a connue l'Union européenne à la suite de la reprise économique consécutive à la pandémie de Covid-19, et qui s'est aggravée avec la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine, est essentiellement une crise liée à l'approvisionnement énergétique du continent européen ;

Considérant que la crise des prix de l'électricité a révélé les faiblesses du fonctionnement actuel du marché européen de l'électricité qui ne permet pas de faire émerger un signal de prix de long terme, pourtant nécessaire pour orienter les investissements vers la production d'électricité à partir de sources d'énergies décarbonées ;

Considérant que les prix sur le marché de gros de l'électricité sont déterminés par le coût de production de la dernière centrale appelée, qui est le plus souvent une centrale à gaz ou à charbon, soit, par conséquent, par le prix des combustibles fossiles ;

Considérant que le système actuel a exposé les consommateurs à la hausse très importante des prix de gros de l'électricité et que les gouvernements nationaux ont, de ce fait, dû adopter des mesures spécifiques pour atténuer l'augmentation soudaine et durable des factures d'électricité ;

Considérant que les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 55 % en 2030, par rapport à 1990, et d'atteinte de la neutralité carbone à l'horizon 2050, nécessitent le développement de moyens de production électrique décarbonée pour assurer l'électrification des usages et des procédés ;

Considérant, en conséquence, que la forte hausse des prix des énergies, le modèle de formation des prix de gros de l'électricité et son impact sur les prix de détail, ainsi que les objectifs de la transition énergétique et climatique qui orientent la stratégie industrielle européenne appellent à réformer en profondeur le marché européen de l'électricité ;

Considérant les enjeux de sécurité d'approvisionnement électrique sur le long terme qui nécessitent de favoriser et d'optimiser les échanges transfrontaliers d'électricité et de préserver le système électrique européen de tout risque de défaillance ;

Considérant la nécessité de préserver et de renforcer la compétitivité industrielle de l'Union, en garantissant plus particulièrement la stabilité et la prévisibilité des prix des énergies ainsi la souveraineté de chaque État membre dans la détermination de son mix énergétique ;

Considérant que l'article 194 du TFUE reconnaît que les mesures prises dans le domaine de l'énergie ne doivent pas porter atteinte au droit d'un État membre de déterminer les conditions d'exploitation de ses ressources énergétiques, son choix entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique ;

Sur l'organisation du marché de l'électricité de l'Union

Accueille favorablement la proposition de la Commission européenne de réformer l'organisation du marché de l'électricité de l'Union qui, sans remettre en cause le fonctionnement de ce marché et ses fondamentaux, encourage le développement d'un marché de long terme et doit faciliter les investissements dans les technologies décarbonées ;

Déplore que les dispositions prévues ne permettent pas de prévenir tout risque de répercussion à court terme d'une nouvelle hausse des prix du gaz sur le prix de l'électricité ; souligne, à ce titre, que la réforme envisagée n'aura pas d'impact sur le marché de court terme et que le principe de tarification au prix marginal sur le marché de gros, couplant dans les faits le prix de l'électricité avec celui du gaz, est conservé ;

S'interroge sur la nécessité de procéder conjointement à une révision de la législation relative à la protection contre les manipulations de marché de l'énergie ;

Estime que la réforme de l'organisation du marché européen de l'électricité doit poursuivre trois objectifs : garantir aux consommateurs une protection contre la volatilité des prix des énergies et un bénéfice dans les investissements réalisés dans les sources d'énergies décarbonées, contribuer à renforcer la compétitivité de l'économie européenne face à la concurrence internationale et concourir à la transition énergétique en préservant la neutralité technologique entre les différentes sources d'énergies décarbonées ;

Rappelle que cette réforme doit garantir la compétence des États membres dans la définition de leur bouquet énergétique et assurer à l'énergie nucléaire et à l'hydrogène en étant issu, piliers de notre sécurité d'approvisionnement électrique, une complète neutralité technologique ;

Estime essentiel de faire bénéficier l'ensemble des consommateurs, ménages, entreprises et collectivités, de la compétitivité de l'électricité nucléaire décarbonée produite en France ;

Demande que les factures d'électricité des consommateurs soient moins dépendantes des prix de marché de court terme et reflètent mieux les coûts de production de l'électricité ; estime nécessaire d'apporter une solution globale et pérenne à tous les consommateurs, ménages, entreprises et collectivités, pour les protéger des hausses de prix de l'électricité ;

Soutient que l'adoption de la proposition de règlement sur l'organisation du marché européen de l'électricité par le Conseil et le Parlement européen doit intervenir au plus tôt et avant la fin du mandat de la Commission européenne, d'autant que l'entrée en vigueur de la réforme nécessitera des mesures de transpositions et d'adaptations par les États membres et que, par conséquent, ses effets ne seront pas perceptibles rapidement ;

Estime nécessaire d'évaluer régulièrement les effets économiques et sociaux qu'aura la réforme sur le fonctionnement du marché européen de l'électricité ;

Sur le fonctionnement du marché de l'électricité de l'Union

Considérant que le marché intérieur de l'électricité permet d'assurer en continu la sécurité d'approvisionnement électrique en Europe à un coût compétitif et que les interconnexions protègent les consommateurs contre les coupures d'électricité et peuvent aussi être génératrices d'excédents commerciaux pour les États membres ;

Considérant que les États membres pourront introduire des mécanismes de capacité pour promouvoir les solutions de flexibilité pour les sources d'énergies décarbonées ;

Considérant que les dispositions relatives au régime d'aide à la flexibilité doivent permettre de renforcer la sécurité d'approvisionnement électrique ;

Estime que les mécanismes de capacité doivent rester optionnels et que l'évaluation des besoins en flexibilité doit être réalisée au niveau des États membres et selon les modalités définies par ces derniers ;

Suggère que les échéances sur les droits aux interconnexions soient prolongées ;

Souhaite que soit procédé, avant de décider de leur création, à une évaluation de la faisabilité technique des plateformes virtuelles et de la gestion de l'équilibrage à trente minutes pour le marché à terme, compte tenu des incertitudes techniques liées à leur faisabilité et à leur efficacité ;

Appelle à consolider la compétence des États membres pour mieux réguler les autorisations de fourniture d'électricité, dont les obligations de couverture, et les opérations de courtage ;

Sur le financement des investissements nécessaires à la transition énergétique

Considérant que les propositions de la Commission européenne sont essentiellement ciblées sur le développement d'un marché de long terme, en encourageant le déploiement de contrats à plus long terme pour la production d'électricité à partir de sources d'énergies décarbonées ;

Considérant que les producteurs d'électricité doivent pouvoir disposer d'une visibilité à long terme sur les prix de valorisation de leur production afin de favoriser les investissements dans des installations de production d'électricité à partir de sources d'énergies décarbonées ;

Considérant que le développement d'un marché de long terme doit permettre de garantir la protection des consommateurs contre une trop grande volatilité des prix et concourir à la compétitivité de l'industrie européenne ;

Considérant que le cadre réglementaire actuel n'encourage pas le développement de contrats à long terme en limitant les incitations à y souscrire pour les consommateurs et les fournisseurs ;

Soutient l'ambition de la Commission européenne de faire émerger un marché de long terme, dans le cadre de contrats de gré à gré visant à renforcer le marché à terme, tels que les *Power Purchase Agreements* (PPA), les *Contracts for Difference* (CfD) ou les *forwards*, afin de financer les investissements productifs dans les énergies renouvelables et nucléaire ;

Préconise d'allonger la durée des *forwards*, de conserver un soutien par tarifs d'achat et d'autoriser un système de garanties publiques ;

Propose d'appliquer aux réseaux de distribution d'électricité un encadrement des délais de raccordement similaire à celui des réseaux de transport ;

Appelle à garantir un niveau de ressources suffisant aux gestionnaires des réseaux de distribution et de transport d'électricité et aux collectivités territoriales ;

Sur les accords d'achat d'électricité

Considérant les facilités accordées aux États membres par la Commission européenne pour permettre le déploiement dans l'Union des *Power Purchase Agreements* (PPA) garantissant aux entreprises des prix plus stables, susceptibles d'encourager la production d'énergies renouvelables ;

Considérant que le prix des PPA pourrait être fixé par anticipation des prix de marché à moyen terme et pourrait, en conséquence, refléter le prix de moyen terme des combustibles fossiles qui devraient encore être utilisés ;

Considérant que les PPA ont déjà été mis en œuvre en France pour la production d'énergies renouvelables ;

Fait valoir le rôle des PPA pour assurer la compétitivité de l'industrie européenne à l'égard de la concurrence internationale et le respect des engagements européens en matière de décarbonation ;

Préconise que les PPA puissent être conclus pour la production d'électricité à partir de toutes les sources d'énergies décarbonées, nucléaire comme renouvelables, ainsi qu'à l'hydrogène, d'origine nucléaire comme renouvelable ;

Appelle à garantir la compétence des États membres dans la définition du champ et des modalités des PPA, à veiller à leur caractère rentable, à allonger leur durée, à élargir la liste de leurs possibles bénéficiaires et à envisager leur utilisation dans le cadre du soutien aux industries exposées à la concurrence internationale ;

Estime nécessaire que l'ensemble des acteurs de marché, indépendamment de leur taille, puissent être en mesure de bénéficier de ces instruments de long terme, et notamment que le recours aux PPA ne soit pas réservé aux seules industries électro-intensives ;

Considère que les outils que sont les PPA ne constituent pas à eux seuls des moyens suffisants pour assurer une meilleure adéquation des prix de l'électricité avec les coûts réels de production, en particulier de production d'une électricité issue de l'énergie nucléaire, d'autant que la couverture par les PPA d'une importante partie de la production ne pourra se réaliser que progressivement ;

Suggère qu'une part des recettes tirées des PPA par les producteurs puisse être redistribuée au profit des consommateurs ;

Invite à envisager une extension de ces mécanismes au gaz et à la chaleur renouvelables ;

Sur les contrats pour différence

Considérant que la Commission européenne propose de recourir aux *Contracts for Difference* (CfD) « bidirectionnels », à prix garanti par l'État, pour encourager les nouveaux investissements dans la production d'électricité de sources d'énergies décarbonées ;

Considérant que les CfD assurent aux producteurs une rémunération garantie et aux consommateurs une stabilité des prix sur le long terme ;

Considérant que les CfD ont déjà été mis en œuvre en France pour la production d'énergies renouvelables ;

Considérant que la Commission européenne prévoit que les recettes excédentaires perçues auprès des producteurs soumis à des CfD seront reversées à tous les consommateurs finaux, tout en veillant à la mise en place d'incitations à la maîtrise de la consommation, notamment aux heures de pointe ;

Estime que les CfD sont des instruments efficaces pour contribuer à la stabilité des prix de l'électricité payés par l'ensemble des consommateurs, rapprocher les factures des consommateurs des coûts de production de long terme et favoriser les investissements dans la transition énergétique et climatique ;

Se félicite que les nouveaux investissements financés par des fonds publics dans la production d'électricité de sources d'énergies décarbonées, y compris nucléaire, puissent bénéficier des CfD ;

Appelle à ce que les CfD puissent s'appliquer à tous les investissements réalisés dans la production d'électricité à partir d'énergie nucléaire, y compris le fonctionnement des installations de production et l'innovation leur sein, et de toutes sources d'énergies renouvelables (énergie hydraulique, énergie marine, énergie biomasse...) ainsi que dans l'hydrogène, d'origine nucléaire comme renouvelable ;

Appelle à ce que les CfD prennent en compte le cycle de vie des différents actifs ;

Demande qu'il soit effectivement prévu que les CfD s'appliquent aux investissements réalisés pour l'extension de la durée de vie des installations de production d'électricité à partir d'énergie nucléaire ;

Estime nécessaire de garantir la compétence des États membres dans la définition du champ et des modalités des CfD, de veiller à leur caractère volontaire et de considérer leur utilisation dans le cadre de la nouvelle régulation de l'énergie nucléaire ;

Approuve qu'une part des recettes excédentaires perçues auprès des producteurs soumis à des CfD puisse être redistribuée au profit des consommateurs ;

Invite à envisager une extension de ces mécanismes au gaz et à la chaleur renouvelables ;

Sur les mesures visant à protéger les consommateurs particuliers et professionnels

Sur les mesures de protection des consommateurs finaux

Considérant que la Commission européenne propose que les consommateurs puissent avoir accès à un large éventail d'offres de fourniture d'électricité et que les ménages en situation de précarité énergétique ou les clients vulnérables soient mieux protégés ;

Demande que la définition des ménages en situation de précarité énergétique ou des clients vulnérables relève de la compétence des États membres ;

Estime nécessaire de promouvoir les contrats les plus protecteurs des consommateurs, que ce soit à prix fixe ou pluriannuel, dont les tarifs réglementés de vente d'électricité ;

Suggère de rendre optionnels pour les consommateurs les contrats à tarification dynamique ;

Souhaite que les diminutions de puissance soient privilégiées aux interruptions de fourniture, en cas d'impayés de facturation des ménages en situation de précarité énergétique ou des clients vulnérables ;

Préconise de pérenniser et d'assouplir les interventions publiques ciblées dans la fixation des prix, au-delà des crises, pour les ménages, les PME-TPE, les collectivités territoriales et les associations ;

Appelle à ce que les dispositions prévues pour les TPE par les règlement et directive sur l'organisation du marché de l'électricité soient systématiquement étendues aux PME ;

Appelle à garantir aux fournisseurs de secours et aux collectivités territoriales un niveau de ressources suffisant ;

Invite à envisager une extension des mesures de protection des consommateurs aux contrats de fourniture de gaz ;

Sur la reconduction des prix de détail réglementés pour les ménages et les PME en cas de crise des prix de l'électricité

Considérant que la Commission européenne propose de permettre aux États membres de reconduire les prix de détail réglementés pour les ménages et les PME en cas de crise des prix de l'électricité au niveau régional ou à l'échelle de l'Union ;

Considérant que la déclaration de situation de crise relèverait de la Commission et serait fondée sur des critères très restrictifs ;

Estime que la décision de qualifier une situation de crise des prix de l'électricité ne doit pas relever de la Commission européenne mais doit ressortir des États membres ;

Demande que les critères requis pour déclarer une situation de crise des prix de l'électricité soient assouplis en termes d'intensité et de durée prévisible de hausse des prix de l'électricité ;

Sur l'évolution des règles de surveillance des marchés de gros de l'électricité

Considérant que la Commission européenne prévoit de renforcer le rôle de l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des régulateurs de l'énergie (ACER) en matière de surveillance des marchés de gros et d'étendre ses compétences, notamment en matière d'enquêtes en lui accordant des pouvoirs d'investigation et de poursuite, dans un contexte transfrontalier ou en cas d'absence d'intervention de l'autorité de régulation nationale, sur les manquements à l'application du règlement REMIT ;

Considérant que l'ACER a pour mission de faciliter la coopération entre les régulateurs nationaux de l'énergie et d'assurer un fonctionnement efficace et cohérent du marché de l'énergie ;

Considérant que l'ACER dispose déjà de prérogatives pour impulser et coordonner des enquêtes en cas de soupçon d'abus de marché, qu'elle doit exercer en coopération avec les régulateurs nationaux ;

Estime qu'en raison de leur expérience et de leur fine connaissance du marché de gros de l'énergie au plan national, les autorités de régulation nationales doivent conserver les moyens d'enquête et de sanction actuellement à leur disposition pour lutter efficacement contre toute atteinte à l'intégrité et à la transparence des marchés de gros de l'énergie, dans le respect du principe de subsidiarité ;

Considère que l'édition d'observations et de recommandations par l'ACER ne doit pas avoir un caractère contraignant et que les États membres et leurs autorités de régulation nationales doivent conserver la responsabilité de leur propre réglementation énergétique ;

Demande que les mesures liées à la surveillance des marchés de gros de l'énergie préservent les moyens d'action et l'indépendance des autorités de régulation et des juridictions nationales ;

Conteste, à ce titre, le transfert de compétences des régulateurs nationaux vers l'ACER ;

Sur le stockage de l'énergie

Considérant que la Commission européenne invite les États membres à utiliser les outils existants et à adapter leur réglementation afin de favoriser la flexibilité du système énergétique et notamment le stockage ;

Considérant qu'en 2030, 69 % de la production électrique de l'Union européenne devraient provenir de sources renouvelables et que l'électrification des usages et des procédés devrait très fortement croître ;

Considérant les opportunités de développement des technologies de stockage de l'électricité dans le futur ;

Préconise d'intégrer toutes les sources d'énergies décarbonées, qu'elles soient renouvelables ou nucléaire, et toutes les formes de stockage de l'énergie (batterie, hydrogène, hydroélectricité, méthanisation...)

Suggère de faire bénéficier les projets de stockage de l'énergie des outils de soutien de financement nouveaux (PPA, CfD...) ou existants (taxation de l'énergie, tarifs d'accès aux réseaux, projets importants d'intérêt européen commun – PIIEC...)

Demande que soit privilégié un critère lié aux émissions de CO₂, plutôt qu'un critère sur les technologies vertes, pour la sélection des projets de stockage de l'énergie ;

Propose d'associer les propriétaires publics des réseaux et des logements à la mise en œuvre des projets de stockage de l'énergie ;

Souligne la nécessité de considérer l'ensemble de la chaîne de valeur des projets de stockage de l'énergie pour apprécier leur impact en termes d'approvisionnement en minerais et métaux, de relocalisation de la production, et de recyclage des déchets ;

Invite à envisager une extension des solutions recommandées par la Commission européenne au gaz et à la chaleur renouvelables ;

Invite le Gouvernement à soutenir ces orientations et à les faire valoir dans les négociations en cours et à venir au Conseil.

M. Jean-François Rapin, président. – La proposition de résolution européenne sera examinée par la commission des affaires économiques le 7 juin.

Politique de voisinage

Déplacement en Moldavie d'une délégation de la commission des affaires européennes du 24 au 27 avril 2023 : communication de M. André Reichardt, Mmes Marta de Cidrac et Gisèle Jourda

M. Jean-François Rapin, président. – Les projecteurs de l'actualité sont braqués sur la Moldavie, du fait de la réunion, aujourd'hui même, du sommet de la Communauté politique européenne (CPE) au château Mimi, à Bulboaca, à 40 kilomètres de Chisinau. C'est un jour idéal pour entendre le compte rendu du récent déplacement en Moldavie d'une délégation de notre commission, du 24 au 27 avril dernier, alors que les préparatifs de cet événement allaient bon train. J'avais en effet souhaité que notre commission manifeste dès que possible sa solidarité envers la Moldavie, désormais candidate à l'entrée dans l'Union européenne, mais qui vit sous la menace de la Russie dont elle n'est séparée que par l'Ukraine et qui s'emploie à la déstabiliser de l'intérieur.

Je remercie donc André Reichardt d'avoir mené, au nom de notre commission, cette délégation, composée aussi de Marta de Cidrac et Gisèle Jourda, chargée de faire le point sur la situation de la Moldavie, souvent méconnue et désormais candidate à l'intégration dans l'Union européenne.

Nous avons certes évoqué ce pays lors de nos débats à l'occasion des récentes réunions du Conseil européen, et, auparavant en commission, lors du bilan du Partenariat oriental que nous avaient présenté André Reichardt et Gisèle Jourda l'an dernier, ainsi que lors d'un bref compte rendu de la mission d'observation électorale effectuée par Jean-Yves Leconte. Nous sommes néanmoins curieux d'en savoir plus. La Moldavie a par ailleurs été mise en lumière pendant la récente réunion à Stockholm de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC), et nos délégations à la COSAC ont en outre pu échanger lors d'une réunion bilatérale.

M. André Reichardt. – Des liens anciens, historiques, culturels et humains, se sont noués entre la France et la Moldavie au cours des siècles, particulièrement depuis qu'elle fut l'une des premières républiques soviétiques à proclamer son indépendance, dès 1991. Les liens officiels et visites de haut niveau se sont renforcés depuis l'élection de Maia Sandu à la présidence de la République de Moldavie en novembre 2020 – d'autant que cette dernière est parfaitement francophone. Nous avons rencontré d'ailleurs plusieurs personnalités parlant le français.

Maia Sandu a été reçue par le président du Sénat dès le 4 février 2021, puis à nouveau le 19 mai 2022. En outre, M. Nicu Popescu, vice-Premier ministre et ministre des affaires étrangères et de l'intégration européenne, avait été reçu par le président de la commission des affaires étrangères ainsi que par notre collègue, vice-président de notre commission, Cyril Pellevat, en juin dernier, peu avant la décision du Conseil européen d'accorder à la Moldavie, dans le même mouvement qu'à l'Ukraine, le statut de candidat.

Cette décision a changé la donne et il importait à notre commission d'aller y voir de plus près. C'est ce que nous avons fait avec mes collègues Gisèle Jourda, co-rapporteuse sur le Partenariat oriental, et Marta de Cidrac, co-rapporteuse sur

l'élargissement. Didier Marie n'a pu nous accompagner. Il a toutefois participé il y a deux semaines à une rencontre, ici même, avec la présidente du groupe d'amitié Moldavie-France du parlement moldave, reçue par le groupe d'amitié France-Moldavie du Sénat, que préside notre collègue Véronique Guillotin, membre de notre commission. Une délégation de ce groupe d'amitié s'était d'ailleurs rendue en Moldavie en mai dernier. Cette vitalité des échanges témoigne de la densité des liens entre nos deux pays, à laquelle la diplomatie parlementaire participe pleinement.

Ne nous y trompons pas : c'est un geste politique très fort qui a été adressé à la Moldavie par le Conseil européen en juin dernier, en même temps qu'à l'Ukraine. Comment se préparer à ce défi considérable que constitue l'entrée dans l'Union européenne ? Avant d'apporter des éléments de réponse, je voudrais revenir sur l'autre défi plus immédiat que constitue l'accueil de 47 chefs d'État et de gouvernement pour le sommet de la CPE qui a lieu ce jour. C'est d'abord, à l'évidence, un défi logistique de taille, qui occupait principalement les esprits lors de notre visite : depuis l'organisation d'un véritable pont aérien dans le petit aéroport de Chisinau jusqu'aux efforts nécessaires pour assurer la sécurité d'un tel rassemblement, à 30 kilomètres seulement de la frontière d'un territoire où stationne l'armée russe, la Transnistrie. Lorsque nous y étions, les sherpas et conseillers de la présidente Sandu s'évertuaient à démontrer aux « précurseurs » et diplomates des différents pays concernés que ce défi serait relevé avec succès, avec l'aide et le soutien très actifs de la Roumanie et de l'Ukraine notamment, mais aussi de la France, qui a beaucoup soutenu la Moldavie comme pays hôte de cette importante réunion. Il s'agissait même plus que d'un simple soutien, le président Macron lui-même ayant suggéré que cette réunion se tienne en Moldavie.

Sur le fond, quel est l'enjeu principal de cette réunion ?

Il s'agit bien sûr de montrer un soutien symbolique de 47 États de la grande Europe à une République moldave dont les vulnérabilités se sont considérablement accrues du fait de la guerre en Ukraine : 47 États placés sur un pied d'égalité, qu'ils soient membres de l'Union européenne ou non. C'est important pour un petit pays, d'une population de 2,6 millions de personnes, dont un demi-million environ vivant en Transnistrie.

La France a été le premier pays, après l'Ukraine, que la présidente Sandu a visité après son élection. La France a fondé avec l'Allemagne et la Roumanie une plateforme de soutien tripartite à la Moldavie dès le début de la guerre en Ukraine, afin de soutenir le pays et d'éviter qu'il ne devienne, en dépit de sa neutralité inscrite dans sa Constitution, une victime collatérale de la guerre.

Ainsi, la France co-préside cette plateforme, créée au printemps 2022 pour aider le pays à faire face aux conséquences de la guerre en Ukraine : migrations, énergie, finances, etc. Les conférences de Berlin, en avril 2022, et de Bucarest, en juillet 2022, ont permis le déblocage de centaines de millions d'euros d'aide à la Moldavie. La troisième conférence ministérielle de la Plateforme de soutien à la Moldavie s'est tenue à Paris le 21 novembre 2022 : 35 États et 15 organisations internationales y ont participé. Une nouvelle enveloppe de 100 millions d'euros a été débloquée en faveur de la Moldavie, dont 10 millions d'euros déployés fin 2022 sous la forme de subventions au Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), au Programme alimentaire mondial (PAM) et à l'Unicef. Cette enveloppe devrait être doublée cette année, ce doublement devant faire partie des annonces de ce jour.

Cela devrait aider le pays à faire face aux conséquences de la grave crise énergétique qu'il a connue en raison de la guerre en Ukraine, du fait de sa dépendance à l'approvisionnement en gaz russe. En effet, Gazprom a réduit de 60 % ses livraisons de gaz à la Moldavie et les frappes russes sur les infrastructures énergétiques ukrainiennes ont directement affecté la distribution de gaz par le réseau moldave. La Moldavie a alors dû diversifier en urgence, et à des prix très élevés, ses sources d'approvisionnement en gaz et en électricité, notamment *via* l'Union européenne. Le raccordement avec le gestionnaire de réseau européen a eu lieu dès le 16 mars 2022, en même temps que pour l'Ukraine. Un accord temporaire a également été trouvé avec les autorités *de facto* de Transnistrie pour que les volumes de gaz encore livrés par Gazprom soient intégralement transférés à la centrale de Kuchurgan, en Transnistrie, pour produire de l'électricité bon marché.

La Transnistrie est une république autonome autoproclamée. Il existe donc des frontières entre la Transnistrie et le reste de la Moldavie, même si elles sont perméables. Il faut garder cela à l'esprit. En outre, la population moldave est composée entre 40 % et 60 % de personnes qui ont déjà la nationalité roumaine, et sont donc déjà membres de l'Union européenne. Sachant que la Transnistrie et la Gagaouzie représentent chacune 20 % de la population moldave, la question de l'adhésion à l'Union européenne se pose d'une autre façon.

Le sommet de la CPE devrait permettre de faire aboutir des projets concrets, dont certains sont particulièrement importants pour nos interlocuteurs moldaves.

L'intégration de la Moldavie à l'espace d'itinérance européen était une demande formulée en juin dernier par le ministre moldave des affaires étrangères lors de sa venue au Sénat. Je sais, monsieur le président, que vous en aviez saisi par courrier le commissaire européen Thierry Breton. Depuis, les négociations ont bien avancé au sein des instances européennes, notamment à l'initiative de la France, dans le cadre de la CPE, avec la direction générale des réseaux de communication, du contenu et des technologies (DG Connect) et la direction générale du commerce (*DG Trade*). Il semble d'ailleurs que l'accord sur l'itinérance téléphonique ait été annoncé dès hier soir par les opérateurs.

Il est vrai que l'intégration de la Moldavie à l'espace d'itinérance ne nécessite pas une modification de l'accord d'association de 2014, mais seulement d'une annexe de celui-ci, l'annexe XV relative aux télécommunications. Ainsi la Moldavie pourrait transposer, au titre de l'acquis communautaire, le règlement dit « *Roam Like At Home* » (RLAH). Toutefois, la Moldavie est encore peu avancée dans la reprise de l'acquis communautaire du fait des carences administratives dont elle souffre encore, notamment sur le plan des capacités et des compétences. Nous avons noté néanmoins au cours de nos entretiens menés sur place – avec le vice-Premier ministre, mais aussi ses hauts fonctionnaires – une forte volonté d'aboutir et une mobilisation sans faille.

Cette réduction des frais d'itinérance, si elle se confirme, constituerait un geste concret d'intégration européenne très apprécié par la population moldave, ne serait-ce que pour des questions de coût.

En matière d'énergie, l'effort prioritaire porte sur les interconnexions. Un projet d'interconnexion avec la Roumanie a été conçu, par la construction d'une nouvelle ligne à très haute tension entre les deux pays, qui pourrait être cofinancée à

50 % par l'Union européenne. Le calendrier de certification renvoie son aboutissement à la présidence espagnole, au second semestre de cette année.

Un accord pourrait aussi être conclu lors du sommet de ce jour de la CPE sur l'inclusion de la Moldavie dans la plateforme européenne commune d'achat de gaz.

D'une manière générale, un effort financier accru sera requis pour intégrer la Moldavie au marché intérieur européen de l'énergie. C'est pourquoi la Plateforme de soutien à la Moldavie coprésidée par la France, la Roumanie et l'Allemagne, doit aussi mobiliser les institutions financières internationales.

Un projet important pour le pays est celui du câble électrique traversant la mer Noire pour relier l'Azerbaïdjan à la Hongrie. Il réclame toutefois un fort investissement, notamment de la Banque mondiale, et sa faisabilité semble encore à l'étude.

De grands investissements internationaux restent nécessaires et attendus. Il est possible de les mobiliser dans le cadre du Partenariat oriental.

Mme Gisèle Jourda. – Fidèle à mon intérêt pour le Partenariat oriental, je me rends régulièrement dans ces pays pour constater les avancées permises par les contrats d'association. C'était encore mon but cette fois en Moldavie. Le devenir de ces contrats est toujours soumis aux alternances politiques, qui causent parfois des régressions.

Les domaines prioritaires tracés par les accords du Partenariat oriental sont au nombre de cinq : la démocratie, les droits de l'homme et la bonne gouvernance ; la politique étrangère et de sécurité commune ; la liberté, la sécurité et la justice ; la coopération économique et sectorielle ; enfin, le commerce et les questions qui lui sont liées.

Nos interlocuteurs moldaves appartenaient à un périmètre relativement restreint : c'étaient surtout des membres du Gouvernement et des parlementaires de la majorité ; or qui n'entend qu'une cloche n'entend qu'un son. Tous ont exprimé le désir d'entrer très rapidement dans l'Union européenne, avant 2030. Personnellement, j'aurais aimé rencontrer des représentants des collectivités territoriales. Des élections municipales auront lieu cette année ; il ne faut pas non plus oublier l'enjeu des régions de Transnistrie et de Gagaouzie.

Plus positivement, nous avons constaté que nos interlocuteurs estiment avoir progressé grâce aux contrats du Partenariat oriental, ce qui a permis au pays d'obtenir le statut de candidat à l'adhésion à l'UE l'an dernier.

Le travail continue cette année sur plusieurs grands axes du Partenariat.

Pour construire « des économies résilientes, durables et intégrées », un plan économique et d'investissement de 17 milliards d'euros pour l'ensemble de la zone est engagé, mais aussi un soutien aux coopérations dans le domaine de la recherche et de l'innovation.

Pour soutenir « des institutions responsables, l'État de droit et la sécurité », priorité est donnée à la lutte contre la corruption et le crime organisé, et l'on soutient

des travaux sur les menaces hybrides, dont le risque cyber et la désinformation. Certains de nos interlocuteurs s'interrogent par ailleurs sur le statut de pays neutre de la Moldavie et aimeraient pouvoir mieux répondre aux menaces liées à la guerre en Ukraine.

Pour encourager la « résilience environnementale et climatique », l'Union soutient notamment la sécurité énergétique. Au titre de la « transformation numérique », elle cherche à réduire les coûts liés à l'itinérance, à développer le réseau internet et les innovations numériques.

Enfin, au service de sociétés « résilientes, justes et inclusives », un soutien est apporté à la société civile et aux projets transfrontaliers en lien avec la jeunesse, les ONG et l'égalité de genre. Sur ce point, force est de constater que nous restons un peu sur notre faim, car nous avons surtout rencontré des officiels, mais presque aucun représentant de la société civile, hormis l'Alliance française et la Chambre de commerce et d'industrie franco-moldave, ainsi qu'un groupe de jeunes étudiants apprenant le français ; tous insistaient sur le lien entre la Moldavie et l'Ukraine dans l'avenir du processus d'adhésion : celui-ci dépendra largement du devenir de la guerre. Nombre de ces jeunes ont des liens familiaux avec l'Ukraine ou la Russie, et reconnaissent que l'adhésion à l'UE, quoiqu'espérée, ne résoudrait pas tous les problèmes.

Mme Marta de Cidrac. – Je me suis concentrée sur le volet « élargissement de l'Union européenne » au cours de ce déplacement, sujet sur lequel je travaille avec Didier Marie. Je partage les points de vue exposés par mes collègues. La Moldavie est un pays auquel nous devons continuer de nous intéresser ; nous n'en sommes qu'au début d'échanges que j'espère fructueux avec nos interlocuteurs moldaves ; j'espère comme Gisèle Jourda que nous pourrions à l'avenir avoir des discussions avec des représentants des collectivités de ce pays.

La décision du Conseil européen de juin dernier sur la candidature de la Moldavie a évidemment changé la donne. À terme, un chemin est à trouver entre le Partenariat oriental, qui demeure, et le processus d'élargissement, qui ne fait que commencer, mais mobilise fortement les autorités moldaves, comme nous l'ont confirmé nos interlocuteurs : les conseillères de la présidente Maia Sandu, le vice-Premier ministre Nicu Popescu, les secrétaires d'État comme le représentant de l'UE sur place.

De quoi s'agit-il, au-delà de la symbolique, dans un pays dont 60 % des habitants sont favorables à l'adhésion, et dont près de 40 %, selon les estimations, détiennent déjà un passeport roumain, donc vont et viennent librement dans l'UE, notamment pour travailler, ce qui représente près du quart du PIB de ce pays ?

Je tire de nos nombreux entretiens quatre axes de réflexion et de progrès qui pourraient d'ailleurs valoir tout aussi bien pour d'autres pays candidats : revoir la politique et l'architecture du Partenariat oriental en intégrant des indicateurs clairs et tangibles de résultats en matière de démocratie ; concevoir un processus d'adhésion par étapes, permettant de passer d'une étape à l'autre lorsque des progrès démocratiques suffisants sont réalisés, mais aussi de revenir en arrière si la démocratie régresse, comme c'est le cas depuis 2020 sur initiative française ; établir un calendrier et des étapes raisonnables afin d'éviter une lassitude de la population à l'égard du processus d'élargissement qui pourrait compromettre les réformes démocratiques en cours ; enfin,

promouvoir une sensibilisation à la culture démocratique de l'UE, par exemple en invitant les représentants des gouvernements à des réunions de haut niveau et à des groupes de travail du Conseil, afin d'encourager la mise en place d'une administration impartiale.

Le soutien aux capacités administratives est un élément extrêmement important du processus d'acculturation et d'absorption de l'acquis par les pays candidats ; la Moldavie doit à cet égard bénéficier des mêmes possibilités que les pays des Balkans.

Je me réjouis que la France, via le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, mais aussi le Secrétariat général des affaires européennes, y apporte son concours. Je souhaiterais aussi que le Sénat puisse, éventuellement en partenariat avec d'autres parlements, répondre à la demande du Parlement monocaméral moldave de bénéficier d'une coopération interparlementaire, dans le cadre du programme européen Inter Pares. Il y va non seulement de la défense et de la promotion de la francophonie, dont ce pays est membre à part entière, mais aussi du partage d'une culture de travail parlementaire commune.

En effet l'élargissement de l'Union vise à rassembler les pays d'Europe autour d'un projet politique et économique commun. Même guidés par les valeurs de l'Union – notamment celles inscrites à l'article 2 du traité sur l'Union européenne – et encadrés par des conditions strictes, les élargissements successifs modifient progressivement les contours de l'Union européenne.

Les critères définis en 1993 par le Conseil européen sont essentiels pour tout candidat officiel ou potentiel. Ils comprennent la stabilité d'institutions garantissant la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et le respect des minorités et leur protection ; une économie de marché viable ainsi que la capacité à faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union ; la capacité du pays candidat à assumer les obligations découlant de son adhésion, notamment en souscrivant aux objectifs de l'Union politique, économique et monétaire et en adoptant les règles, normes et politiques communes qui constituent la législation de l'Union, c'est-à-dire l'acquis communautaire, élargi aujourd'hui aux nouvelles politiques européennes et particulièrement à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

Patience et longueur de temps, autrefois requises, ne sont peut-être plus de mise dans le nouveau contexte géopolitique né de la guerre en Ukraine : rappelons que la Moldavie actuelle partage les valeurs que je viens de rappeler.

La nouvelle méthodologie introduite en 2020, à la demande de la France, pour s'appliquer aux Balkans occidentaux, doit permettre de relancer le processus d'adhésion en le rendant plus prévisible, plus crédible, grâce à une hiérarchisation des priorités et une concentration de celles-ci sur les réformes les plus importantes et les plus urgentes, réversible aussi, et plus dynamique par un regroupement des chapitres de négociation ; surtout, il soumet l'élargissement à un pilotage politique plus déterminé, ce qui paraît parfaitement adapté pour un pays comme la Moldavie. Il s'agit d'inscrire l'approche de ce pays dans une dynamique incitative.

Selon la Commission européenne, « le pays dispose d'un socle solide pour se doter d'institutions stables garantissant la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et le respect des minorités et leur protection, ses politiques macroéconomiques sont raisonnablement saines et il a progressé dans le renforcement du secteur financier et de l'environnement des entreprises, mais des réformes économiques essentielles restent à entreprendre, et il a posé des bases solides pour poursuivre l'alignement sur l'acquis de l'UE ». Le constat est encourageant, même s'il faut rester vigilant.

Le statut de pays candidat lui ayant été accordé, il est clair que des réformes décisives sont attendues de la Moldavie dans un certain nombre de domaines clés, notamment ceux de la justice et de l'État de droit. Nos entretiens avec les responsables gouvernementaux nous ont paru indiquer une détermination sans faille de leur part à cet égard.

Elle ne pourra qu'être encouragée par les mesures qui viennent d'être décidées.

D'une part, les sanctions de l'UE à l'égard de certains oligarques, comme Ilan Shor, président du parti éponyme, qui serait actuellement exilé en Israël après avoir fait « évaporer » près d'un milliard d'euros d'argent public et privé, ce qui a provoqué la faillite de plusieurs banques moldaves. Son parti continue toutefois à être représenté au Parlement et à organiser des manifestations antigouvernementales et prorusses moyennant finances.

D'autre part, le Conseil de l'UE a approuvé, mardi 30 mai, une nouvelle aide macrofinancière de l'Union à la Moldavie à hauteur de 145 millions d'euros - 45 millions sous forme de subventions, 100 millions sous forme de prêts. Cette aide complète celle octroyée en avril 2022, d'un montant de 150 millions d'euros, dont les deux premières tranches ont déjà été versées. Pour recevoir l'assistance macroéconomique, la Moldavie doit garantir le respect des normes démocratiques, de l'État de droit et des droits de l'homme. Elle doit aussi faire l'objet d'une appréciation positive par le FMI concernant la mise en œuvre de réformes structurelles.

Les réserves de certains d'entre nous sont légitimes, mais nous avons constaté une réelle volonté d'évolution de ce pays. À ce titre, même s'il convient de rester très vigilant, nous ne pouvons que saluer et encourager les mesures entreprises par la Moldavie.

M. Didier Marie. – Il est dans l'intérêt de la France de soutenir le processus en cours en Moldavie et son cheminement vers l'Union européenne. Ce pays est dans une situation très sensible. L'ingérence russe est de plus en plus forte, avec une volonté manifeste de déstabiliser le pouvoir. Les oligarques, qui se trouvent en Grande-Bretagne, en Israël ou à Chypre, continuent d'agir en Moldavie, comme en témoignent les achats massifs de voix par un oligarque, lors des dernières élections en Gagaouzie, pour s'assurer une gouvernance locale à sa main. Ce pays est donc instable, soumis à de fortes pressions tant intérieures qu'extérieures ; il mérite tout notre soutien.

La Moldavie est coincée entre la Roumanie et l'Ukraine, tandis que la Transnistrie est occupée par les Russes. Comment cette situation évoluera-t-elle ? Lorsque la Moldavie sera membre de l'Union européenne, cette enclave risque d'être source de problèmes majeurs avec la Russie.

Enfin, dans le nord de la Moldavie, se trouve le plus ancien dépôt de munitions de l'ancien Pacte de Varsovie. Ce dépôt fait l'objet de convoitises de la part des Russes comme des Ukrainiens. Il y a là un sujet potentiellement explosif...

M. Claude Kern. – Je suis allé à plusieurs reprises en Moldavie. Il ne faut pas y aller en février, car, s'il y a du brouillard, les vols sont supprimés : avec Maryvonne Blondin, nous avons ainsi été coincés à Chisinau pendant quelques jours lors d'un déplacement.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) suit avec attention la situation en Moldavie. La commission du *monitoring* publiera prochainement son rapport sur le pays.

Je partage les inquiétudes de Didier Marie sur la situation en Transnistrie. En tant que président de la sous-commission de l'APCE sur les conflits concernant les États membres du Conseil de l'Europe, je suis la situation de près. On s'efforce d'organiser des rencontres entre les Moldaves et les Transnistriens : des accords sont négociés, mais quelques jours avant la table ronde prévue, les uns ou les autres se désistent toujours. Le dernier séminaire devait avoir lieu en avril, mais le vice-Premier ministre moldave Oleg Serebrian m'a informé qu'il n'y participerait pas, car il considérait que le délégué transnistrien était un émissaire direct de Moscou... Je lui ai alors proposé d'organiser une nouvelle réunion à l'automne, en lui demandant de nous fournir les noms des personnes avec lesquelles il était prêt à discuter. Les rapports sont très difficiles ; en fait c'est un faux dialogue, chacun se renvoie la responsabilité de l'échec. On ne parvient pas à faire en sorte que les adversaires se rencontrent.

Mme Marta de Cidrac. – Sur l'élargissement, je pense que nous devons être prudents. Si la volonté de ce pays de rejoindre l'Union européenne, de s'inscrire dans le processus d'adhésion et d'en satisfaire les exigences est réelle, la population moldave a aussi, dans le même temps, des exigences à l'égard de sa classe politique et de la situation générale dans son pays... La Moldavie n'est pas sans rappeler les Balkans occidentaux. Or les événements dans ces pays – à la frontière entre le Kosovo et la Serbie, ou en Bosnie-Herzégovine, à la suite de certaines décisions – doivent nous alerter. En tant que parlementaires français, nous devons avoir un regard d'ensemble sur le contexte entourant le processus d'élargissement de l'Union européenne : les élites politiques et les gouvernements ont certainement la volonté de se conformer aux valeurs de l'Union européenne, mais il faut aussi tenir compte des opinions publiques, des jeunesses de ces pays, etc. La situation est en fait très complexe. Ces pays sont traversés de divisions profondes et l'Union européenne leur a toujours demandé de les régler avant d'aller plus loin dans l'adhésion. N'importons pas un nouveau conflit au sein de l'Europe. Ces pays ont vocation à intégrer l'Union européenne, mais il ne faut pas aller trop vite.

Mme Gisèle Jourda. – Il ne faut pas confondre, en effet, vitesse et précipitation. Tous nos interlocuteurs ont exprimé le désir d'entrer très rapidement dans l'Union européenne, avant 2030. Mais ils semblent considérer que, dès lors qu'ils sont dans la file pour accéder au guichet, ils n'ont pas à faire la queue comme les autres pays candidats ! Ils veulent aller vite, mais de nombreux critères ne sont pas remplis. Lorsque le statut de pays candidat à l'Union européenne a été octroyé à l'Ukraine et à la Moldavie à la suite de l'invasion russe, la Géorgie a été oubliée. Pourtant, c'est le pays du Partenariat oriental le plus avancé en matière de respect des droits de l'homme, de

lutte contre la corruption, de réforme de la justice, etc. Nous devons donc soutenir la démarche d'adhésion, tout en restant prudents.

M. Pierre Laurent. – On ne peut pas dissocier l'adhésion de la Moldavie et la question de la Transnistrie. Dès lors que l'Union européenne reconnaît à la Moldavie le statut de candidat, elle ne peut ignorer le conflit en Transnistrie. Il est indispensable de le régler et d'éviter que la situation ne s'envenime.

Les Moldaves qui vivent en France ont des passeports roumains. La Roumanie a mené une politique active pour monnayer ses passeports. D'un autre côté, si ces personnes n'avaient pas ce passeport, elles seraient expulsables : une situation paradoxale pour des ressortissants d'un pays qui a vocation à intégrer l'Europe ! Nous gagnerions plutôt à nous appuyer sur cette jeunesse.

M. Jean-François Rapin, président. – Il suffirait en effet d'une petite étincelle pour mettre le feu en Transnistrie et pour que le conflit ne dégénère. N'oublions pas que 1 700 soldats russes sont massés à la frontière. J'ajoute enfin que ce sont les ambassadeurs de Moldavie dans les pays européens qui ont organisé, à distance, la logistique et la sécurité du sommet de la Communauté politique européenne, car l'administration moldave manque de moyens. La France joue un grand rôle pour assurer la surveillance aérienne et les accueils aéroportuaires pour l'événement de ce jour.

Désignation de rapporteurs

La commission désigne MM. Claude Kern et Didier Marie, rapporteurs de la proposition de résolution européenne n° 657 (2022-2023) invitant le Gouvernement à agir au niveau européen et international pour appuyer la relance du processus de paix et de réconciliation entamée par l'accord de paix pour l'Irlande du Nord, déposée par M. Pierre Laurent, Mme Michelle Gréaume, MM. Pierre Ouzoulias, Éric Bocquet, Mme Éliane Assassi et les membres du Groupe CRCE.

Institutions européennes

69^e réunion plénière de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC) à Stockholm du 14 au 16 mai 2023 : communication de MM. Jean-François Rapin, Claude Kern et Didier Marie

M. Jean-François Rapin, président. – Avec Claude Kern et Didier Marie, nous avons participé à la réunion plénière de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC), qui s’est tenue à Stockholm, du 14 au 16 mai.

Organisée par le Parlement suédois, cette 69^e session de la COSAC a rassemblé, comme chaque semestre, des membres des Parlements nationaux – six par État membre – et du Parlement européen – six aussi –, ainsi que des parlementaires des pays candidats et associés, comme la Moldavie.

Je commencerai par une remarque sur la forme de ces réunions interparlementaires. Le choix d’un trop grand nombre d’interventions liminaires finit par laisser un temps beaucoup trop limité pour l’expression des parlementaires. Beaucoup de nos collègues s’en sont plaints légitimement. C’est un problème récurrent qu’il faudra bien traiter. Nous avons tenté d’y remédier lors de la présidence française en créant au sein de la COSAC deux groupes de travail pour travailler à effectif plus réduit – une quarantaine de parlementaires – et approfondir un sujet grâce à des réunions régulières durant un semestre. Cela nous avait permis de produire un rapport avec des propositions substantielles ; malheureusement, les présidences suivantes n’ont pas prolongé l’expérience et nous avons renoué avec le fonctionnement antérieur, à savoir la réunion chaque semestre de plus de 200 parlementaires de toute l’Union, réunion préparée par la quarantaine des présidents des commissions des affaires européennes de chaque parlement national lors d’une rencontre en début de semestre. Il me semble que cela nuit à la qualité de nos travaux.

Par ailleurs, je regrette que, à l’exception d’un message vidéo de la Présidente de la Commission européenne, aucun commissaire européen n’ait été présent à cette réunion, ce qui peut s’interpréter comme un manque d’intérêt à l’égard des Parlementaires nationaux.

Sur le fond, la réunion plénière de la COSAC a été dominée par la guerre en Ukraine et ses conséquences pour l’Union européenne.

La présidence suédoise a souhaité également mettre à l’ordre du jour le sujet du marché unique, à l’occasion du 30^e anniversaire de son lancement, et la transition écologique.

Notre intervention à trois voix sera articulée en trois parties. Claude Kern vous fera d’abord un résumé des débats des sessions consacrées au bilan de la présidence suédoise et à la guerre en Ukraine. Ensuite, Didier Marie présentera une synthèse des débats consacrés au marché unique et à la transition écologique. Enfin, je vous rendrai brièvement compte de mon intervention sur ce dernier sujet et des entretiens bilatéraux que nous avons eus en marge de la réunion de la COSAC avec les

délégations des parlements espagnol, italien, chypriote, ukrainien, moldave et du Sénat roumain.

M. Claude Kern. – La ministre des affaires étrangères suédoise a d’abord présenté les résultats de la présidence suédoise du Conseil de l’Union européenne, pour s’en réjouir naturellement.

Comme vous le savez, l’intervention russe du 24 février 2022 a eu pour effet de modifier radicalement la position de la Suède sur les questions de sécurité. La Suède a présenté sa candidature à l’entrée dans l’Otan, conjointement avec la Finlande, ce qui constitue une rupture avec sa tradition de neutralité. L’entrée de la Suède dans l’Otan se heurte toutefois au veto de la Turquie, qui lui reproche d’accueillir sur son territoire des réfugiés kurdes membres du PKK, considérés par Ankara comme des « terroristes ».

Face à la Russie, l’Union européenne s’est montrée unie et solidaire et apporte un soutien important et continu à l’Ukraine, sur les plans politique, économique, financier, militaire et humanitaire.

Un dixième paquet de sanctions a été adopté et l’Union européenne a brisé un tabou en finançant la livraison d’équipements militaires, grâce à la facilité européenne de paix, et s’est engagée à accélérer la production et la livraison de munitions, dont l’Ukraine a cruellement besoin.

Quelques dissensions sont toutefois apparues récemment entre les États membres, notamment à propos de l’importation de céréales ukrainiennes. On observe aussi que la position de la Hongrie, bien qu’isolée, reste complaisante à l’égard de Moscou.

Lors de la réunion, la présidente de la commission des affaires européennes de la Rada ukrainienne a remercié l’Union européenne pour son soutien et lancé un appel aux États membres pour poursuivre leurs efforts.

Même s’il est difficile de faire une estimation précise, le montant des réparations qu’implique la guerre en Ukraine, notamment pour reconstruire les villes et les infrastructures, a été estimé à ce jour à 400 milliards de dollars par la Banque mondiale : c’est considérable. Uniquement pour le déminage, 38 milliards de dollars seraient nécessaires, a indiqué M. Jean-Erik de Zagon, chef de la représentation de la Banque européenne d’investissement en Ukraine. Une partie des fonds nécessaires pourrait provenir des fonds russes gelés en application des sanctions européennes, mais cela n’est pas simple au plan juridique. Tous s’accordent pour que la priorité aille à la reconstruction des villes, des routes et des écoles, pour faciliter le retour des réfugiés.

Au cours des débats, je suis intervenu pour rappeler les positions adoptées par le Sénat en soutien à l’Ukraine, en particulier les deux résolutions européennes, notamment celle condamnant les déplacements massifs d’enfants ukrainiens en Russie, adoptée à l’initiative de notre collègue André Gattolin.

À l’initiative de la délégation française, un paragraphe a d’ailleurs été inséré, dans la contribution finale de cette réunion de la COSAC, « condamnant la déportation d’enfants ukrainiens par la Fédération de Russie » et « la violation du droit

des enfants ukrainiens déportés à préserver leur identité, avec la pratique de l'acceptation forcée de la citoyenneté russe ».

Dans cette contribution, la COSAC a apporté son soutien au respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'Ukraine, et au processus d'élargissement en cours pour l'Ukraine, non sans oublier les Balkans occidentaux, la Moldavie et, en perspective, la Géorgie.

M. Didier Marie. – Les deuxième et troisième sessions ont été consacrées au marché unique et à la transition écologique.

S'agissant du marché unique, la représentante de la Commission européenne, Mme Kerstin Jorna, qui est à la tête de la direction générale du marché intérieur, a rappelé que le marché unique constituait un atout particulièrement précieux pour l'Union européenne, ses citoyens et ses entreprises.

Comme nous l'ont montré la crise sanitaire et les conséquences de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, c'est un atout qu'il faut soigneusement préserver et dont certaines dimensions doivent être approfondies, sans réduire le niveau de sécurité des produits et services pour le consommateur.

Au cours du débat, je suis intervenu pour rappeler les positions du Sénat, encourageant notamment à réévaluer la définition du marché pertinent pour prendre en compte la concurrence à venir, notamment provenant de grands groupes étrangers. J'ai également apporté notre soutien à la mise en place d'un instrument européen d'urgence transversal et d'instruments sectoriels pour permettre d'anticiper et de répondre à de graves pénuries, en particulier dans les secteurs du médicament ou des semi-conducteurs, tout en estimant qu'il faudrait aller plus loin pour répondre aux besoins. L'identification des dépendances stratégiques européennes doit conduire à relocaliser certaines productions sur le territoire européen, et pas uniquement celle des composants nécessaires aux technologies de pointe. C'est déterminant pour rendre effective la nécessaire autonomie stratégique de l'Union européenne.

J'ai également fait part de nos inquiétudes concernant les conséquences potentielles de la loi américaine du 16 août 2022 sur la réduction de l'inflation (l'IRA) sur le tissu économique européen, en particulier le risque, déjà avéré d'ailleurs, que des entreprises quittent l'Union pour s'installer aux États-Unis ou que des investissements destinés au marché intérieur soient détournés vers les États-Unis. Face aux mesures « protectionnistes » américaines, la réponse européenne doit être efficace, coordonnée et à la hauteur.

La réunion de la COSAC a par ailleurs été l'occasion d'un débat sur la transition écologique.

L'ampleur des réglementations prises par l'Union européenne pour s'adapter au changement climatique, dans le cadre du « Pacte vert pour l'Europe », a été soulignée par l'ensemble des intervenants.

Je retiens des débats, la nécessité d'un accompagnement économique et social de ces changements.

À cet égard, à l'initiative de la délégation française, un amendement a été inséré dans la contribution appelant à assortir la transition écologique d'un « accompagnement social et économique adapté ».

Le président de notre commission est également intervenu dans le débat. Je lui laisse d'ailleurs la parole.

M. Jean-François Rapin, président. – Au cours de ce débat, je suis intervenu pour faire part de mes préoccupations concernant l'articulation entre le Pacte vert et la politique agricole commune. J'ai rappelé que la mise en œuvre du Pacte vert risquerait de se traduire par une diminution drastique de la production agricole européenne, et j'ai souligné toute l'importance de l'agriculture pour garantir la souveraineté et l'indépendance alimentaire de l'Europe, comme le prouve la guerre menée par la Russie en Ukraine.

De manière générale, si la plupart des amendements déposés par la délégation française au projet de contribution ont bien été retenus dans la version finale, je regrette que l'amendement que nous avons déposé avec nos collègues de l'Assemblée nationale, appelant, à la lumière de l'affaire du « Qatargate » à « renforcer les règles d'éthique et de transparence qui régissent les activités des institutions européennes afin de lutter contre les ingérences de toute nature » n'ait pas été retenu par la troïka, sans doute en raison de l'opposition du Parlement européen.

À l'approche des futures élections européennes, et dans un contexte marqué par la montée des populismes et de l'euroscpticisme, il me paraît essentiel de renforcer les règles d'éthique et de transparence au niveau européen. À cet égard, le cadre existant en France, notamment avec la Haute Autorité pour la transparence de la vie politique, pourrait servir de source d'inspiration.

En marge de la session, notre délégation a eu plusieurs entretiens bilatéraux avec les délégations des Parlements espagnol, italien, chypriote, ukrainien, moldave et du Sénat roumain.

L'entretien avec la délégation du Parlement espagnol a été particulièrement chaleureux. Il a été surtout consacré aux priorités de la présidence espagnole du Conseil de l'Union européenne, au deuxième semestre de cette année, qui sera contrainte - comme ce fut le cas de la présidence française – par les élections municipales, régionales et générales en Espagne. Je rappelle que Pedro Sanchez a convoqué des élections législatives anticipées le 23 juillet, ce qui aura sans doute des conséquences sur la COSAC des Présidents prévue quelques jours plus tôt.

Nous devrions d'ailleurs recevoir, les 13 et 14 juin à Paris, une délégation de la commission mixte du Parlement espagnol, conduite par sa présidente, pour échanger sur les priorités de l'Espagne, les questions d'énergie, la politique industrielle et le rôle des Parlements nationaux. Je tiens à souligner le lien privilégié et amical que nous entretenons avec nos homologues espagnols. Ils m'ont ainsi fait l'honneur de me demander d'être orateur principal dans la future COSAC des Présidents.

L'entretien avec la délégation chypriote a également été très chaleureux, nos collègues chypriotes rappelant l'importance historique de la présence française et

regrettant la diminution de l'influence française dans leur pays, notamment concernant le délaissement du patrimoine français.

Les résultats du premier tour des élections en Turquie ont été au centre des discussions, les parlementaires chypriotes étant particulièrement inquiets de la politique très agressive de la Turquie en méditerranée orientale. À cet égard, ils ont estimé que ce serait une erreur de croire qu'une éventuelle victoire du candidat de l'opposition kémaliste aurait entraîné un changement. Ils ont rappelé qu'un large consensus en Turquie se dégageait autour de la politique étrangère turque menée par le Président Erdogan, qu'ils ont qualifiée de « politique néo-ottomane avec un syncrétisme entre l'islamisme politique et un ultranationalisme ». Ils ont estimé que l'Union européenne devait se montrer ferme vis-à-vis de la Turquie et ont fait part de leurs fortes attentes à l'égard de la France.

Au cours d'un entretien avec Claude Kern, les parlementaires italiens ont évoqué les questions migratoires et souligné l'importance de soutenir les pays africains pour éviter une nouvelle vague migratoire.

La délégation du Sénat roumain a fait part de ses fortes inquiétudes concernant la situation en Moldavie, au regard des tentatives de déstabilisation de la Russie et du rôle des oligarques pro-russes, tel Ilan Shor, ce qui a été confirmé par Mme Doina Gherman, présidente de la commission des affaires internationales et européennes du Parlement moldave, qui a fait part de ses fortes attentes à l'égard de l'Union européenne, notamment pour réduire la dépendance énergétique de son pays à l'égard de la Russie. Le discours de cette dernière a touché l'assemblée, à tel point qu'un amendement modifiant la communication finale a été adopté.

Enfin, lors de notre entretien, la présidente de la commission des affaires européennes de la Rada ukrainienne a remercié l'Union européenne, et en particulier la France, pour leur soutien dans la durée face à l'agression de la Russie. Elle a appelé les États membres à accélérer les livraisons d'armes, notamment d'avions – les « ailes de la victoire », selon l'expression de M. Rouslan Stefantchouk, président de la Rada, dans son discours devant l'Assemblée nationale française –, de chars et de missiles, et de munitions.

Elle a également appelé à renforcer les sanctions, notamment dans le domaine nucléaire ou à l'égard des sportifs russes dans l'optique des jeux Olympiques de Paris.

Elle a enfin indiqué espérer l'ouverture dès la fin de cette année des négociations d'adhésion de son pays à l'Union européenne. Nous n'avons pas pu entretenir avec elle, mais j'espère que nous trouverons une date pour la rencontrer.

Voilà les principaux enseignements qui me paraissent pouvoir être dégagés de cette COSAC et que je souhaitais porter à votre connaissance. La prochaine étape devrait être la COSAC des Présidents en Espagne le 10 juillet, mais je ne sais pas encore si elle aura lieu ni dans quelles conditions, dans la mesure où des élections législatives auront lieu quelques jours plus tard. Ces élections législatives anticipées font suite à la défaite massive enregistrée par la gauche aux élections régionales. Toutefois, si on regarde les écarts région par région, le résultat est moins net qu'il n'y paraît. Tout dépendra des jeux d'alliances.

M. Didier Marie. – En convoquant ces élections législatives anticipées, le Premier ministre espagnol espère profiter de l'effet de surprise, perturber les rapports entre le Parti populaire et Vox et provoquer une réaction de la gauche, la scission de Podemos ayant fortement contribué à la défaite.

M. Jean-François Rapin, président. – Il espère aussi récupérer les voix du centre. Il n'en demeure pas moins que, si la gauche l'emporte, elle devra composer avec la droite qui gouvernera la majorité des dix-sept régions du pays.

Jeudi 8 juin 2023

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Institutions européennes

*Audition de Mme Thérèse Blanchet,
Secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne*

M. Jean-François Rapin, président. – Mes chers collègues, nous recevons ce matin Madame Thérèse Blanchet, Secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne. Madame la Secrétaire générale, je vous remercie d'être présente parmi nous. Vous avez été nommée il y a près de six mois à ce poste qui consacre votre éminente carrière de juriste française, formée en Suisse puis en Belgique, toujours au service de l'Europe. Le Secrétariat général du Conseil occupe une place stratégique puisqu'il assiste le Conseil européen et son président, ainsi que le Conseil de l'Union européenne - ce qui inclut ses nombreux groupes et comités, y compris le COREPER- et sa présidence tournante. Vous êtes donc au cœur du réacteur, si je puis dire. Aux côtés de la présidence semestrielle, vous contribuez sans doute à l'établissement des agendas de négociation et aux propositions de positions, même si nous sommes curieux des modalités de collaboration entre les services du Conseil et ceux de la présidence en exercice ainsi que des relations que vous entretenez avec la Commission européenne.

Plus largement, nous sommes très désireux d'échanger avec vous sur différents sujets qui nous préoccupent.

D'abord, l'évolution institutionnelle de l'Union européenne. Les crises à répétition appellent les chefs d'État ou de gouvernement des 27 à se réunir de plus en plus souvent, ce qui alimente une progressive montée en puissance du Conseil européen dans le jeu institutionnel européen. Si bien qu'on ne parle plus d'un triangle institutionnel – Commission, Conseil, Parlement – mais d'un carré –ajoutant le Conseil européen aux trois précédents-. Quelle est votre analyse de cette évolution ? Vous semble-t-elle de nature à renforcer ou au contraire à amoindrir la légitimité démocratique de l'Union européenne dont nous sommes très soucieux ? À cet égard, nous sommes aussi inquiets d'une dérive : à Paris, le Sénat dénonce régulièrement le recours abusif que fait le Gouvernement aux ordonnances. De même, le Conseil s'inquiète-t-il du recours croissant que fait la Commission aux actes délégués ?

En matière de démocratie européenne, nous avons la conviction que les parlements nationaux ont un rôle irremplaçable à jouer pour rapprocher l'Union de ses citoyens. À cet égard, nous veillons à suivre au plus près les négociations qui se déroulent au Conseil, où notre Gouvernement contribue à l'élaboration de la législation européenne. Pour contrôler ce dernier dans l'exercice de cette fonction législative qu'elle lui a déléguée en matière européenne, il importe que notre assemblée puisse avoir le plus grand accès possible aux travaux du Conseil mais aussi des groupes de travail, composés de représentants des services des États membres qui étudient les propositions de la Commission, avant que celles-ci soient débattues au Coreper puis au Conseil. Or aucune transparence n'est véritablement prévue pour ces travaux, y compris à l'égard des parlements nationaux. Dans quelle mesure cette transparence vous

semble-t-elle pouvoir être améliorée, conformément d'ailleurs aux préconisations du Médiateur européen ?

À propos de transparence, mais sous un angle différent, pourriez-vous nous dire quelles sont les règles déontologiques applicables aujourd'hui aux membres du Conseil et aux personnels du Secrétariat général et comment les questions déontologiques y sont résolues ? Par ailleurs, comment jugez-vous les évolutions que le Parlement européen envisage à la suite du scandale du Qatargate et, plus précisément, quelle est votre vision des missions et du fonctionnement de l'organe éthique européen qui pourrait être créé ? Le Parlement européen propose de consacrer ces nouvelles règles dans un accord interinstitutionnel : dans quelle mesure, selon vous, le Conseil pourrait-il s'y rallier ?

Nous sommes aussi soucieux au sujet des études d'impact que la Commission est censée produire avec ses propositions législatives. Nous constatons que certaines de ces études d'impact sont très faibles, voire même absentes, comme pour la récente proposition de règlement pour une industrie « zéro net ». Certaines ne sont pas publiées, comme celle que le Sénat réclame sans relâche sur l'impact du *Green Deal* sur l'agriculture européenne. D'autres sont visiblement réalisées par des industriels alors qu'elles devraient être indépendantes. Le Conseil/les États membres ont-ils réagi face à toutes ces insuffisances ? Des explications et des réponses ont-elles été fournies par la Commission ?

Autre motif de préoccupation : nous constatons que les traductions des propositions de législation sont publiées de plus en plus tardivement dans les différentes langues de l'Union, et parfois avec une qualité très approximative. Comment l'expliquer ? Le Conseil ou ses membres s'en sont-ils émus ? Par ailleurs, les propositions de négociation de la présidence sont-elles habituellement traduites ? Dans quels délais ?

Enfin, nous savons que le Conseil peut solliciter une expertise juridique sur certaines dispositions des textes en discussion. Pourriez-vous nous préciser à quelle fréquence cela se produit, qui procède à cette évaluation, quelles conséquences peuvent en être tirées et si ces analyses sont systématiquement publiées ? Dans ces cas-là, existe-t-il éventuellement un dialogue avec le service juridique de la Commission ou celui du Parlement européen ?

Je m'arrêterai là, en ce qui concerne mes propres questions. Je vais vous laisser y répondre. Nous proposerons ensuite à nos collègues présents d'éventuellement poser des questions, s'ils le souhaitent. Je vous remercie.

Mme Thérèse Blanchet, Secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne. – Merci Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les sénateurs, je vais faire un bref propos introductif général, pour dresser le tableau, y compris historique, du Conseil et du Conseil européen. Ensuite, j'essaierai de répondre à vos questions, dans la mesure du possible, car je ne peux pas répondre à la place des autres institutions européennes.

Le Conseil de l'Union européenne, historiquement, vous le savez, est l'une des quatre premières institutions de ce qui est devenu l'Union européenne. Sa première réunion a eu lieu en septembre 1952 comme Conseil de la Communauté européenne du

Charbon et de l'Acier (CECA). C'était il y a plus de soixante-dix ans. Il y avait quatre institutions à l'époque : le Conseil, l'Assemblée, la Haute autorité qui est devenue la Commission et la Cour de justice. S'y sont ajoutés maintenant le Conseil européen, la Banque centrale européenne et la Cour des comptes. Le premier président du Conseil était d'ailleurs Konrad Adenauer et son alter ego était le premier président de la Haute autorité, devenue Commission, Jean Monnet.

L'un des éléments importants de la volonté politique de ces fondateurs, très visionnaires et courageux - six ans après la fin de la guerre, le traité CECA a été signé en mettant en commun les moyens de la guerre : le charbon et l'acier -, était la mise en place d'institutions pérennes qui seraient le ciment de la communauté devenue l'Union européenne. Le préambule du traité CECA indique que les pays fondateurs sont résolus « à jeter les bases d'institutions capables d'orienter un destin désormais partagé ». C'est l'objectif des institutions européennes : elles sont là, pérennes, les présidences passent, les gouvernements aussi mais les institutions sont stables. Le Conseil est l'un des piliers essentiels de cette architecture institutionnelle. Comme vous le savez, il est composé des représentants des gouvernements de chacun de nos 27 États membres, au niveau ministériel. Le Conseil est le creuset dans lequel cette volonté politique initiale se renouvelle. Son secrétariat général en est le témoin privilégié dans le contexte de « polycrise » que l'on traverse depuis une dizaine d'années.

La présidence du Conseil, comme vous le savez aussi, est assurée selon un système de rotation égale par chacun des États membres pour six mois, sauf pour sa formation traitant des affaires étrangères qui est présidée par le Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune, depuis 2009. Le rôle de la présidence semestrielle est d'organiser et diriger les travaux du Conseil, de faire avancer les dossiers, ainsi que de représenter le Conseil dans ses relations avec les autres institutions. La présidence se doit d'être au service de tous ses membres et neutre. Elle est toujours dans les mains du Conseil : c'est-à-dire que le Conseil, à la majorité simple, peut contraindre la présidence à aller dans un sens ou un autre. La présidence ne donc peut pas imposer sa volonté au Conseil. Cela se passe en général très bien : 27 membres c'est beaucoup, ce qui favorise mécaniquement le rôle d'une présidence centralisée pour faire avancer les dossiers. Mais il faut toujours se souvenir que le Conseil n'est pas une conférence intergouvernementale. Il a le pouvoir de prendre des décisions et d'adopter des actes législatifs obligatoires pour tous les États membres, mêmes pour ceux qui ont voté contre. C'est la chambre dans laquelle se trouvent les États membres ; sans eux, il n'y a pas d'Union européenne : c'est la courroie de transmission entre ce niveau décisionnel européen, et l'application au jour le jour des décisions au niveau des États membres. L'Union européenne (UE) repose sur un système d'administration indirecte : c'est aux autorités des États membres qu'il appartient d'appliquer concrètement le droit de l'Union européenne. Le traité prévoit, en effet, que les États membres doivent prendre toutes les mesures de droit interne nécessaires pour la mise en œuvre des actes de l'UE, parce que l'administration européenne n'en a pas les moyens. Nous ne sommes pas aux États-Unis où des agences sont créées pour appliquer le droit fédéral.

Dans le système institutionnel, le Conseil exerce une double fonction : législative et budgétaire d'un côté, exécutive de l'autre. Le traité de l'Union européenne (TUE) indique en effet que « le Conseil exerce conjointement avec le Parlement les fonctions législative et budgétaire ». Il exerce des fonctions de définition des politiques et de coordination. Le Conseil n'est pas simplement une sorte de chambre haute du pouvoir législatif européen. C'est une institution puissante, moins connue dans ce

fameux triangle institutionnel que vous mentionnez. Les deux autres sont beaucoup plus visibles et disposent de plus de moyens.

C'est une erreur à notre sens de vouloir forcer les institutions européennes à rentrer dans des cases préexistantes selon la division classique des pouvoirs héritée de Montesquieu. Ce n'est pas ainsi que l'Union européenne a été conçue. Le pouvoir de l'Union européenne vient des États membres, sans lesquels elle n'existerait pas. Le Conseil a donc bien ce double rôle : législatif et budgétaire d'une part et exécutif d'autre part. Le Parlement européen a également un rôle législatif et budgétaire mais aussi de contrôle politique : ce n'est pas la seule chambre législative de l'Union ou le seul organe démocratique puisque le Conseil lui-même est composé de ministres issus de gouvernements démocratiquement élus, responsables devant leur parlement.

Le pouvoir législatif exercé par le Conseil remonte à loin, historiquement. Le Parlement européen a réussi, au fur et à mesure des modifications des traités, à obtenir un pouvoir législatif. À l'origine, le Conseil était le seul législateur communautaire, pendant les trente premières années. Le Parlement était seulement consulté. Son rôle a évolué lorsque, à partir de 1979, il y a eu les premières élections directes. C'est surtout avec l'aide de la Cour de justice, qui a soutenu dans sa jurisprudence le rôle démocratique du Parlement européen, que son pouvoir a été renforcé. Cette jurisprudence a ensuite été codifiée dans les traités. Il y a une sorte de va et vient entre la jurisprudence de la Cour de justice et l'accroissement du rôle du Parlement. Par exemple, la Cour de justice, en 1980, affirme que la consultation du Parlement constitue une « formalité essentielle dont le non-respect peut provoquer l'annulation de l'acte ». C'était un moyen de renforcer le rôle du Parlement. Ensuite, en 1987, dans l'Acte unique européen, apparaissent les débuts de la codécision avec la procédure de coopération. Ensuite, il y a de nouveau un retour de balancier avec l'arrêt de la Cour de justice de 1992 qui oblige à re-consulter le Parlement, ce qui est une manière de dire au Conseil de tenir compte de son avis. En 1993, le traité de Maastricht introduit alors le processus de codécision, renforcé avec le traité d'Amsterdam. En 2009, le traité de Lisbonne place le Parlement européen et le Conseil sur un pied d'égalité dans la procédure législative ordinaire, qui est devenue la norme. Le traité de Lisbonne étend à une quarantaine de nouveaux domaines l'application de la procédure de codécision. Il permet également une distinction plus fine entre actes législatifs et non législatifs (actes d'exécution, actes délégués) et promeut l'obligation de légiférer en public. Toutes les réunions du Conseil qui traitent d'un acte législatif doivent se tenir en public et l'association des parlements nationaux au processus législatif est renforcée avec le contrôle de subsidiarité que vous connaissez bien, puisque vous le pratiquez au sein du Sénat. Le pouvoir législatif du Conseil s'est donc vu rogné au fur et à mesure de l'évolution historique pour être partagé à égalité avec le Parlement européen.

S'agissant du pouvoir budgétaire également, le traité de Lisbonne a mis les deux institutions sur un pied d'égalité concernant la procédure budgétaire annuelle qui permet d'adopter un budget d'environ 170 milliards d'euros par an. Toutefois, pour le cadre financier pluriannuel, adopté pour 7 ans, c'est le Conseil qui l'adopte à l'unanimité avec l'approbation du Parlement européen. Le cadre financier pluriannuel pour 2021-2027 représente 1,174 milliard d'euros auxquels s'est ajouté le plan de relance de 750 milliards d'euros.

S'agissant du rôle exécutif du Conseil, il est un peu passé sous silence alors qu'il est important. Le Conseil a un rôle dans la définition des politiques et la

coordination des politiques des États membres. Le traité réserve ainsi au Conseil le domaine des relations extérieures, et la procédure de négociation et de conclusion des accords internationaux : autorisation donnée à la Commission d'ouvrir les négociations, mandats adressés à la Commission, autorisation de signer les accords, autorisation d'application provisoire. Le Conseil exerce ces compétences seul, sans l'intervention du Parlement européen. Toutefois, le traité de Lisbonne a augmenté les cas dans lesquels le Parlement européen doit approuver la conclusion d'accords. Mais l'établissement des positions de l'Union européenne dans les instances créées par les accords relève uniquement du Conseil, pas du Parlement européen. Tous les volets de la politique étrangère et de sécurité commune et politique de sécurité et de défense commune (PESC- PSDC) sont élaborés, définis, mis en œuvre par le Conseil qui prend toutes les décisions importantes à l'unanimité, en général. Certaines décisions peuvent être prises à la majorité qualifiée mais les membres du Conseil limitent cet usage, s'agissant notamment de l'adoption des sanctions

M. Jean-François Rapin. – Je reviens un instant sur ce que vous avez dit sur l'usage limité de la majorité qualifiée. Est-ce à dire que les décisions sont adoptées par consensus ?

Mme Thérèse Blanchet – Non, la règle par défaut dans le domaine de la PESC, c'est l'unanimité. C'est une règle de vote, ce n'est pas un consensus. Pour adopter un régime de sanctions, sectoriel ou individuel avec les fameux « listings », l'unanimité est requise. L'article 31 du traité de l'Union européenne prévoit néanmoins que les décisions de mise en œuvre ou d'application de ces sanctions peuvent être adoptées à la majorité qualifiée.

M. André Gattolin. – Et pour les sanctions ciblées ?

Mme Thérèse Blanchet. – Les sanctions ciblées, correspondant à la modification d'une annexe, pourraient normalement relever – s'agissant de la PESC – du pouvoir d'exécution confié au Conseil. Or, selon le traité, pour la mise en œuvre du pouvoir d'exécution, c'est la majorité qualifiée qui s'applique. Cependant, les membres du Conseil, en matière de sanctions, spécifient souvent que l'édition ou la mise à jour de l'annexe doivent se faire à l'unanimité. Il y a donc des moyens d'utiliser la majorité qualifiée en matière de PESC mais il y a souvent une volonté politique de ne pas le faire.

Au titre de la PESC, il existe aussi une vingtaine d'opérations ou missions militaires, militaro-civiles ou civiles en cours qui sont adoptées par le Conseil. Le Conseil, en matière de politique étrangère, s'exprime normalement au travers de ses conclusions, approuvées par consensus, mais il existe d'autres modes de fonctionnement de ce pouvoir exécutif, par exemple le mécanisme de réaction politique en cas de crise, l'IPCR (*integrated political crises response*). Ce dispositif de coordination opérationnel qui fonctionne à l'intérieur du Conseil sous l'autorité de la présidence et du COREPER est activé actuellement pour la guerre en Ukraine et la crise migratoire.

Par ailleurs, le Conseil a un rôle dans la coordination des politiques économiques des États membres comme les grandes orientations politiques et économiques, ou la procédure de déficit excessif.

Venons-en maintenant au Conseil européen, qui est l'institution suprême de l'Union européenne composée des chefs d'État ou de gouvernement. Le « ou » est important, parce que nous avons le Président français qui est chef d'État, mais ils ne sont pas tous. Le Conseil européen comprend aussi des Premiers ministres. Sont également membres du Conseil européen, son Président, Charles Michel, et la Présidente de la Commission, qui ne votent pas. Le Conseil européen se réunit très régulièrement et de plus en plus souvent ces dernières années. C'est l'enceinte où se prennent les orientations et les décisions les plus lourdes. Dans les années 1960, on l'appelait conférence au Sommet. C'est le Président de Gaulle qui, pour la première fois, convie ses cinq collègues à Paris en février 1961. L'objectif était de rechercher les moyens propres à organiser une coopération politique plus étroite. Mais les réunions n'étaient pas régulières. Il y en a eu une autre, par exemple, en 1967 au moment des dix ans du traité de Rome. C'est en décembre 1974, sous l'impulsion de Valéry Giscard d'Estaing, qu'il est décidé de réunir trois fois par an cette instance et chaque fois que nécessaire, en présence des ministres des affaires étrangères. C'est ce qu'on appellera progressivement le Conseil européen dont l'existence est officialisée en 1987 par l'Acte unique européen qui mentionne sa composition mais n'en fait pas une institution. C'est le traité de Maastricht en 1993 qui prévoit non seulement sa composition, en répétant ce que disait l'Acte unique, et précise son rôle, qui est toujours le même : « donner à l'UE les impulsions nécessaires à son développement et en définir les orientations politiques générales ». C'est le vocabulaire encore utilisé à l'article 15 du TUE. Ce rôle avait déjà été défini dans la déclaration solennelle de Stuttgart en 1983, codifié ensuite dans le traité de Maastricht. Il s'agissait, à cette époque, d'une enceinte purement politique. Le traité de Maastricht avait néanmoins prévu qu'il pouvait adopter un certain nombre de décisions, d'actes juridiques, pour lesquels il fallait voter, mais dans ce cas-là, on l'appelait Conseil réuni au niveau des chefs d'État ou de gouvernement. C'était notamment prévu pour la nomination du président de la Commission. Cette méthode permettait de tricher un petit peu, parce que formellement le Conseil européen n'était pas une institution. C'est n'est qu'en 2009, avec le traité de Lisbonne, que le Conseil européen est vraiment devenu une institution, avec un règlement intérieur et les ministres des affaires étrangères en ont été écartés. Les réunions du Conseil européen sont différentes de celles du Conseil de l'Union européenne : les chefs d'État ou de gouvernement sont plus libres dans leur expression et ne sont pas contraints, comme au Conseil de l'UE, par la publicité des réunions qui souvent limite les ministres à l'expression convenue d'une position nationale. Le Conseil européen est devenu une institution avec un président à plein temps, élu par ses pairs pour deux ans et demi renouvelable une fois, c'est-à-dire cinq ans, ce qui correspond à la période de mandat de la Commission et du Parlement européen. Le Conseil européen se prononce par consensus sauf lorsqu'il adopte des actes juridiques, soit à la majorité qualifiée, soit à l'unanimité selon les dispositions prévues dans les traités.

Le Conseil européen a cette double fonction, à la fois d'orientation politique de l'activité de l'Union européenne et de définition des politiques au titre de ses fonctions classiques qui existent depuis la déclaration de Stuttgart. Par exemple, c'est le Conseil européen qui a siégé 5 jours et 4 nuits en juillet 2020 pour adopter le fameux plan de relance de 750 milliards d'euros. C'est lui aussi qui a choisi de mettre l'accent sur la politique industrielle, qui n'était pas bien vue il y a quelques années dans l'Union européenne, bien que l'Union dispose d'une compétence en la matière. Cette impulsion a été donnée par le Conseil européen, dans des conclusions adoptées par consensus, concernant le choix de l'autonomie stratégique.

Le Conseil européen a aussi des fonctions de nature constitutionnelle, prévues dans une trentaine de cas dans le traité. Le Conseil européen a des pouvoirs de décision, et peut adopter des actes juridiques, s'agissant notamment des nominations aux plus hautes fonctions : il peut proposer la personnalité qui exercera la présidence de la Commission, nommer le président du Conseil européen, le Haut représentant, la présidente de la BCE, décider de la composition du Parlement européen sur proposition de ce dernier, définir la liste des formations du Conseil. Il a également un pouvoir en matière de révision ordinaire ou simplifiée des traités, d'activation des clauses passerelles, ou d'élargissement. Il est aussi la chambre d'appel, par exemple dans les mécanismes de frein d'urgence. Des clauses existent, en effet, permettant l'application de la procédure législative ordinaire à certains domaines, tempérées par un mécanisme de frein qui permet à un État membre de faire appel au Conseil européen pour des raisons vitales, pour s'opposer au projet législatif en cours d'adoption ou le retarder en provoquant une discussion à niveau plus élevé. C'est un peu ce qui reste du compromis du Luxembourg. Il y a aussi les cas où un acte peut être adopté par le Conseil mais seulement après discussion au Conseil européen, par exemple pour décider qu'un nouvel État deviendra membre de l'euro.

En revanche, le Conseil européen n'a pas le droit d'exercer les fonctions législatives. C'est expressément interdit dans le TUE à l'article 15 parce que la règle du consensus au Conseil européen représente un risque de contournement de la règle de vote de majorité qualifiée du Conseil. Le Conseil européen peut néanmoins appeler les co-législateurs à agir vite mais il ne peut pas se mêler du détail du contenu. Depuis une dizaine d'années, voire un peu plus, se tient également le sommet de la zone euro créé par le fameux traité sur la stabilité, coopération et gouvernance (TSCG) qui se réunit souvent en marge du Conseil européen.

Au service de ces deux institutions, le Conseil et le Conseil européen, il y a le Secrétariat général à la tête duquel je suis. Il est composé d'environ 3 000 personnes, dont plus de 1 000 traducteurs et environ 600 personnes qui sont au service du fonctionnement politique du Conseil. Nous sommes conseillers de la présidence, participons à l'élaboration des compromis, et veillons à assurer la cohérence des travaux. Nous aidons la présidence dans son rôle, notamment s'agissant de l'organisation pratique comme la traduction en 24 langues. Toutefois, les actes qui nous arrivent de la Commission sont déjà traduits dans ces 24 langues.

M. Jean-François Rapin. – Je vous ai posé quelques questions durant mon propos introductif, pourriez-vous y revenir ? Je passerai ensuite la parole à mes collègues sénateurs.

Mme Thérèse Blanchet. – Bien sûr. Concernant le rôle du Secrétariat général et ses relations avec les autres secrétariats généraux, j'ai, par exemple, une réunion hebdomadaire avec mon homologue de la Commission, qui gère un effectif de 30 000 personnes. Cela nous permet, quoiqu'il arrive dans les sphères politiques, d'assurer une continuité administrative, une coopération pratique, ce qui présente l'intérêt de toujours maintenir des institutions pérennes au service de l'Union européenne. Quoi qu'il arrive politiquement entre nos institutions, l'objectif n'est pas d'alimenter les problèmes, mais bien plutôt de les résoudre.

J'ai également une rencontre hebdomadaire avec la présidence semestrielle et mensuelle avec le secrétaire général du Parlement européen, afin de suivre

l'avancement des dossiers en codécision et de résoudre des difficultés éventuelles. Par exemple, sur la proposition législative relative à l'achat conjoint d'armement EDIRPA (*European defence industry reinforcement through common procurement act*), le Parlement européen a manifesté son opposition à ce que la Commission utilise l'article 122 du TFUE si bien que celle-ci a finalement recouru à la procédure de codécision. De ce fait, le projet d'acte n'a pas été adopté dans les temps, et une proposition de règlement sur les munitions a dû être mise sur la table pour adoption rapide.

M. Jean-François Rapin. – J'aimerais pouvoir vous entendre sur les questions de transparence et d'éthique, que j'ai évoquées. Que pensez-vous du dispositif proposé par le Parlement européen ?

Mme Thérèse Blanchet. – Concernant la transparence législative, moi qui ai participé assez régulièrement aux conférences intergouvernementales pour changer les traités, je dois dire que, lors du traité de Lisbonne, un très grand pas a été fait en distinguant les dispositions applicables aux actes législatifs de celles applicables aux actes non législatifs.

L'activité législative du Conseil est publique. Cela n'est pas toujours passionnant pour le grand public mais tous les dossiers sensibles (COREPER 1, transport, environnement, *Green deal*, numérique) donnent quand même lieu à de vrais débats au Conseil qui sont publics : le Conseil n'est pas la boîte noire qu'on l'accuse d'être. Certes, le COREPER et les groupes de travail ne se tiennent pas en public. Mais, dans les parlements nationaux aussi, il y a un certain nombre de commissions parlementaires qui ne se tiennent pas en public, même en Suède, qui est pourtant en avance sur les pratiques en matière de transparence. Les documents examinés au Conseil sont rendus publics, sauf ceux, internes, qui portent la mention « limité », et les documents préalables et travaux préparatoires, sont également rendus publics une fois que l'acte législatif est adopté. S'agissant du Conseil, on répond positivement à 70 % des demandes d'accès aux documents. Le taux de réponse positive est néanmoins plus élevé pour la Commission : 90 %, le Conseil pourrait donc peut-être encore faire mieux.

Concernant les informations transmises ou non par le gouvernement français au Parlement, cette question n'est pas de mon ressort, c'est du ressort de chaque système national. Comme vous le savez, il y a des États membres où les gouvernements doivent venir systématiquement devant le Parlement avant d'aller à telle ou telle réunion, pas nécessairement pour obtenir un mandat. C'est ce qui se passe par exemple aux Pays-Bas, au Danemark, dans les pays nordiques et même en Allemagne. Le Conseil a régulièrement été attaqué devant la Cour de Justice de l'Union européenne pour défaut de transparence, et les requérants ont souvent obtenu gain de cause. La Cour nous a ainsi demandé d'améliorer la publicité des tableaux quatre colonnes issus des trilogues législatifs. Il est toutefois logique que le Conseil se garde juste la possibilité de ne pas rendre publique la 4^{ème} colonne qui donne sa position de négociation et qu'il ne tient évidemment pas à dévoiler en amont au Parlement européen.

Sur la question de l'éthique, la proposition de la Commission a été présentée hier. Elle vise à créer un comité d'éthique, qui relèverait d'un accord interinstitutionnel. Je ne sais pas encore ce que sera la position du Conseil. Ce serait un comité d'éthique sans pouvoirs de sanction ni de poursuite puisqu'il existe déjà d'autres organes ainsi que des règles découlant du statut des fonctionnaires avec des procédures disciplinaires, etc.

Il établirait des standards d'éthique, mais n'imposerait pas d'obligations aux membres du Conseil, qui sont soumis à leurs propres standards d'éthique nationaux.

M. André Gattolin. – En tant que sénateur membre de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), je dois faire une déclaration à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique pour le Sénat, ainsi qu'une déclaration spécifique auprès de l'APCE à chaque début de session.

Mme Thérèse Blanchet. – Les membres du Parlement européen – qui ne sont pas soumis à des règles nationales – vont pour leur part être soumis à ces nouvelles règles, tout comme les membres de la Commission. Le président du Conseil européen pourrait également être soumis à ces règles. Mais je ne suis pas sûre que le Conseil européen, comme institution, ait envie de négocier avec les autres institutions cet accord. Chaque institution dispose de son autonomie de fonctionnement.

S'agissant des pouvoirs d'enquête, ils sont déjà exercés par l'Office européen anti-fraude (OLAF) dans le domaine administratif et le procureur européen dans le domaine pénal. Concernant les fonctionnaires européens, y compris les hauts fonctionnaires, leur statut prévoit la possibilité d'enquêtes internes et des procédures disciplinaires sous le contrôle de la Cour de justice.

Mme Christine Lavarde. – Madame la Secrétaire générale, récemment, des travaux se sont tenus dans le cadre de la Conférence sur l'avenir de l'Europe. La mise en œuvre d'un certain nombre de propositions nécessite une évolution des traités, qui représente un travail de long terme. À plus court terme, on pourrait penser recourir aux clauses passerelles, qui permettent, à traité constant, de pouvoir changer les règles de décision au sein du Conseil, notamment en passant de l'unanimité à la majorité qualifiée. Est-ce que vous pensez que le Conseil est prêt à cette évolution déjà en son sein avant de discuter de l'évolution des traités ?

Mme Thérèse Blanchet. – À l'occasion des discussions en cours sur l'élargissement, on constate quand même une certaine pression - on a accordé le statut de candidat à l'Ukraine et à la Moldavie, pas encore à la Géorgie, et cinq pays des Balkans l'ont déjà. On a donc commencé en interne à examiner le respect par l'Union européenne d'un des critères de Copenhague visé à l'article 49 du TUE mais rarement mis en avant : la capacité d'absorption de l'Union. Ce critère, contrairement aux autres, ne s'applique pas aux candidats. Il doit être respecté par l'Union européenne elle-même. Lors des élargissements de ces vingt dernières années, à 10+3 pays, la priorité a été donnée aux questions institutionnelles. On en a fait un préalable avec le traité de Lisbonne, après avoir échoué à Amsterdam et à Nice. Ayant participé très étroitement à sa négociation, je considère que le traité de Lisbonne permet dorénavant aux institutions de traverser de nouveaux élargissements parce que de nombreuses dispositions sont prévues sur la base de pourcentages, qui ne rendent plus impérative une renégociation des traités. Même pour le nombre de commissaires, le traité prévoit par défaut qu'il égale les deux tiers du nombre d'États membres, et ce nombre peut même être réduit par une décision du Conseil européen à l'unanimité.

La modification des traités implique dans certains États membres un référendum. C'est ainsi que l'Irlande, par exemple, a dans un premier temps voté non au traité de Lisbonne. Un certain nombre de concessions ont alors été faites, notamment le retour à un commissaire par État membre, décidé à l'unanimité par le Conseil européen

qui peut donc tout aussi bien y renoncer de la même manière. Je vous donne cet exemple pour vous montrer que les traités sont à mes yeux « *enlargement proof* » - comme on dit en anglais - en ce qui concerne le système institutionnel.

En revanche, la capacité d'absorption qu'on est en train d'examiner maintenant, concerne les politiques importantes : que deviennent le budget, la PAC, la politique de cohésion quand la plupart des États membres actuels deviennent contributeurs nets ? Car, de fait, quasiment tous les États d'Europe de l'Est deviendraient contributeurs nets en cas d'élargissement aux pays candidats.

M. Jean-François Rapin. – En effet, il n'y a pas que la question de la contribution nette, il y a aussi celle de l'impact sur les politiques elles-mêmes : je pense notamment à la PAC et au volume de production de blé ukrainien.

Mme Thérèse Blanchet. – Les tensions actuelles autour de l'entrée sans droits de douane et sans quotas du blé ukrainien dans les États membres limitrophes en offrent une illustration directe, d'où l'importance de discuter de l'impact d'un élargissement sur les politiques de l'Union. Pour répondre à votre question sur la majorité qualifiée, il n'y a pas une volonté farouche des États membres pour évoluer en ce sens. Il existe de nombreuses possibilités, à traité constant. La révision des traités étant devenue, après Lisbonne, un peu plus rigide, il convient d'explorer toutes les sortes de flexibilité prévues à l'intérieur des traités actuels. Il y a ainsi des clauses de révision simplifiée, des passerelles... y compris dans la PESC : on pourrait simplement appliquer le traité comme il est sans recourir à une clause passerelle. Même cela semble compliqué. Pour la fiscalité, on pourrait utiliser la passerelle générale de l'article 48 du TUE qui nécessite une décision du Conseil européen à l'unanimité et la possibilité pour les Parlements nationaux de s'y opposer dans les six mois. Dans leur silence, la passerelle est adoptée. On pourrait le faire également pour la politique sociale pour laquelle il existe une passerelle sectorielle. Les possibilités existent mais c'est une question de choix politique.

M. Didier Marie. – Pour prolonger l'intervention de ma collègue, Christine Lavarde, je souhaitais vous interroger sur la question des traités. La Présidente de la Commission, lors de son discours sur l'État de l'Union, a souhaité engager une révision des traités en réponse aux propositions de la Conférence sur l'avenir de l'Europe et le Parlement européen, en juin 2022, a adopté une résolution visant à remplacer l'unanimité par le vote à la majorité qualifiée, pour renforcer les pouvoirs et les compétences de l'Union en matière de santé et de sécurité transfrontalière, de défense, etc., par des amendements aux articles 29 et 48 TUE. Logiquement, même s'il n'y a pas de délai, le Conseil se doit de mettre ce sujet sur la table du Conseil européen. Pour quelles raisons ne l'a-t-il pas fait ? J'imagine que ce sont des raisons politiques, mais jusqu'où est-il possible de ne pas le faire ?

Mme Thérèse Blanchet. – Le Parlement européen, en juin de l'année dernière, a effectivement adopté une proposition de modification sur deux articles, tout en annonçant qu'il était en train de mener un travail approfondi visant à proposer des modifications de plus grande ampleur. Le Conseil a décidé en novembre dernier, de ne pas transmettre pour l'instant ces propositions de modification des traités au Conseil européen et aux Parlements nationaux. Par économie de procédure, le Conseil a décidé d'attendre la proposition plus large déjà annoncée dans cette même résolution du Parlement européen, afin de faire une seule transmission au Conseil européen. Pour

l'instant, le Parlement n'a pas transmis cette proposition au Conseil mais elle est attendue pour juillet ou plus tard.

Est-ce une bonne idée de s'engager dans la modification des traités ? Au vu de mon expérience des conférences intergouvernementales et des référendums, je pense que ce n'est pas nécessaire et même risqué. Compte tenu du contexte géopolitique, de la situation politique de certains de nos États membres, je crains fort que le résultat soit plus un recul de l'intégration européenne qu'une avancée. Avant d'ouvrir les traités, il faut savoir où l'on veut arriver. Il faut presque avoir déjà pré-rédigé le projet final. Le risque serait de voir émerger des demandes de repasser à l'unanimité sur certains domaines où la décision se prend aujourd'hui à la majorité qualifiée, de modifier le rôle de la Cour de justice, etc.

M. Jean-Yves Leconte. –Madame la Secrétaire générale, quand je vous entends, finalement, j'ai un peu l'impression que vous contredisez ce que disait Jacques Delors il y a quelques années quand il disait que « l'Europe était un vélo, qui, s'il n'avancait pas, tombait ». Sur la question des traités, il y a aussi des évolutions dans les politiques et dans les décisions de la Cour de justice qui font qu'on ne peut nécessairement rester à traité constant sauf à constater aussi des reculs. C'est le cas, par exemple, de la question des données de connexion qui sont décisives pour la sécurité nationale et les enquêtes pénales.

Comme la sécurité nationale n'est pas dans les compétences de l'Union, la Cour de justice rend ses décisions sur des éléments qui n'intègrent pas cette contrainte. S'agissant des enquêtes pénales, il s'agit de la même difficulté. Finalement, l'Union a tellement évolué qu'aujourd'hui, le traité ne permet pas de traiter correctement ce qui devrait relever des compétences de l'Union.

C'est une remarque générale qui fait, que, même si sur la question de l'élargissement, on peut peut-être s'en sortir à traité constant, sur ce sujet-là je doute que le *statu quo* soit tenable : on risque d'avoir de vraies confrontations.

Sur ce sujet, quels sont les échanges au niveau européen, au niveau du Conseil ? Nous, du côté français, essayons de trouver des solutions juridiques mais nous manquons d'informations sur ce qui se passe dans les autres pays. Que pouvez-vous nous dire sur ce point ?

La deuxième question, peut-être plus pratique, concerne la capacité de la Hongrie à assurer la présidence du Conseil. Qu'est-ce que cela vous inspire ?

Mme Thérèse Blanchet. – Sur la première question, je connais bien la situation de la collection des données puisque j'ai été directrice « justice et affaires intérieures » au service juridique du Conseil pendant sept ans. Pendant toute cette période, j'ai bien vu le choc qu'a provoqué cet arrêt *Data retention* de la Cour de justice. À cet égard, les discussions sont en cours, au Conseil « justice et affaires intérieures ». Entre temps, l'arrêt du Conseil d'État français est effectivement parvenu à « ménager la chèvre et le chou » de manière intelligente et habile. Il permet de concilier à la fois la jurisprudence de la Cour de justice, qui a évolué, tout en essayant de corriger un peu le tir, au fur et à mesure des jurisprudences.

Une solution serait de légiférer dans ce domaine. Or la Commission n'a pas pris d'initiative législative. Dans ce vide, la Cour de justice a interprété les traités et la Charte des droits fondamentaux, dont la révision exige l'unanimité, mais une évolution législative, qui peut se faire à la majorité qualifiée, pourrait permettre de répondre à sa jurisprudence et asseoir certaines garanties.

M. Jean-Yves Leconte. – Il faut imposer un équilibre entre droits fondamentaux et objectifs de l'Union.

Mme Thérèse Blanchet. – C'est déjà le cas. Les droits fondamentaux peuvent être restreints dans le cadre d'une législation avec des critères et des garanties. J'en viens à votre question sur la présidence semestrielle hongroise, lors du deuxième semestre 2024. Les traités prévoient effectivement une présidence tournante du Conseil, et il n'est pas question d'exclure un État membre de la rotation programmée. Même si elle peut donner une impulsion pour faire avancer certains dossiers et organiser les travaux, la présidence du Conseil est très contrainte en réalité : à tout moment, à la majorité simple, le Conseil peut lui donner des directives, tout membre du Conseil ou de la Commission peut demander l'inscription d'un point à l'ordre du jour du Conseil dans les 16 jours avant la réunion. La présidence n'a pas une totale maîtrise de l'ordre du jour, elle reste naturellement soumise au règlement intérieur du Conseil et s'appuie sur son secrétariat général. Il n'y a pas de raison, à mon avis, de porter un soupçon d'emblée sur la future présidence hongroise, qui sera suivie par la présidence polonaise. D'ailleurs, au cours de la deuxième moitié de 2024, on sera au tout début de la législature, donc les trilogues reprendront, au mieux, vers novembre/décembre : en réalité, ces six mois-là, en ce qui concerne le travail de co-législation, seront d'une importance limitée même s'il faudra continuer à faire avancer les dossiers en cours au Conseil.

M. André Gattolin. – Madame la Secrétaire générale, tout d'abord, je vous remercie pour cet éclairage historique et pédagogique sur le rôle de chacune des institutions européennes.

On dit qu'il y a une préférence au sein du Conseil européen pour la prise de décision à l'unanimité. Je redoute, concernant par exemple des sanctions, que l'unanimité conduise à une sorte d'« *opt-out* » informel dans l'exécution des décisions. On parlait du cas de la Hongrie : la commission des affaires étrangères et de la défense a entendu cette semaine le ministre hongrois des affaires étrangères, mais il semble y avoir un décalage entre son narratif et la réalité. Par exemple, la « loi Magnitsky » dont l'Union européenne s'est dotée fin 2021 pour sanctionner des personnes physiques ou morales, étatiques ou non, qui auraient violé les droits de l'homme n'est pas à la hauteur. Certes l'Union européenne a pris des sanctions sur ce fondement mais, parce qu'elles sont prises à l'unanimité, elles couvrent un champ très réduit, et les sanctions individuelles semblent plus pertinentes que les sanctions générales envers un pays qui les utilise souvent pour mobiliser son opinion publique.

Deuxième remarque, c'est la question de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'Homme ; vous connaissez les réticences françaises fortes, parfois justifiées, et l'enjeu juridique. L'article 13 de la Charte européenne des droits fondamentaux pose le principe de la liberté académique, qui n'est pas codifiée par ailleurs au niveau européen. Quand il y a un recours contre la politique de la Hongrie en matière d'enseignement, la Cour de justice défend la liberté

académique sur la base de la liberté d'entreprendre alors que la CEDH la défend sur le principe de la liberté d'expression. Il me semble qu'existe le risque de faire prédominer cette vision très « marché unique » de la CJUE à l'égard des libertés fondamentales, la législation de l'Union étant assez peu développée en matière d'État de droit. Quelle est votre opinion sur le sujet ?

Mme Thérèse Blanchet. – Sur la question de l'unanimité en matière de PESC, j'observe, notamment depuis le Brexit, la pandémie et maintenant la guerre en Ukraine, une unité de plus en plus forte entre États membres au Conseil. J'ai vécu les tensions lors de la crise financière ou la crise migratoire jusqu'à poser la question d'exclure la Grèce de la zone euro.

Il y a eu un changement radical, que j'ai observé personnellement, au moment du référendum négatif au Royaume-Uni en juin 2016. Le Conseil a aussitôt réagi d'une seule voix en affirmant : « *no notification, no negotiation* » donc en exigeant du Royaume-Uni une demande de retrait avant d'enclencher les négociations bordées par le délai de deux ans. À partir de ce moment-là, les États-membres ont été de plus en plus unis, découvrant la puissance de leur unité, qui n'est pas la simple addition de chaque puissance. Celle-ci s'est renforcée pendant la pandémie qui a provoqué des situations inimaginables et chaotiques, le marché intérieur s'écroulant avec des contrôles aux frontières et des files de camion. Les chefs d'État ont repris le dessus en dégageant des moyens financiers nouveaux, en décidant les certificats de vaccination qui ont permis de rouvrir les frontières, en utilisant les compétences que les traités autorisaient, y compris dans le domaine de la santé.

Maintenant, avec l'Ukraine qui met la guerre à nos portes, l'unité reste de mise. Il est vrai que la Hongrie fait certaines déclarations publiques mais au Conseil, elle n'a pas bloqué les sanctions, si bien que l'Union en est à prendre un onzième paquet de sanctions, qui commence à toucher de plus en plus à des intérêts assez forts des uns et des autres, et pas seulement de la Hongrie. S'agissant des sanctions, il ne peut pas y avoir d'abstention constructive comme cela existe dans la PESC, c'est-à-dire qu'un État peut accepter une décision mais ne pas l'appliquer. La Hongrie l'a utilisé pour l'aide en armements à l'Ukraine, ce qui a permis l'adoption de cette aide : les États comme la Hongrie ne donnent pas d'armes, ne les financent pas mais financent l'autre volet d'aide, l'aide non létale.

Concernant l'adhésion à la convention européenne des droits de l'Homme, c'est un serpent de mer qui dure depuis longtemps, depuis l'avis de la Cour de justice en 2014, quand j'étais directrice Justice et affaires intérieures du Conseil. D'après ce que je sais, trois solutions sont maintenant sur la table : la déclaration interprétative, la solution alternative proposée par la France et une autre solution proposée par un État membre. C'est en discussion et on essaie de trouver la meilleure solution. En ce qui concerne la déclaration interprétative, le service juridique du Conseil a considéré que cette option était valide juridiquement.

La France peut naturellement défendre sa propre position : il s'agit d'un choix politique.

Mme Gisèle Jourda. – Merci beaucoup, Madame la Secrétaire générale, pour vos éclairages sur le fonctionnement institutionnel européen qui peut paraître quelques fois difficile à appréhender au quotidien.

J'aimerais évoquer avec vous la capacité d'absorption en matière d'élargissement. Avec certains collègues de la commission, nous revenons de Moldavie où nous avons entendu les représentants du gouvernement et de l'économie. Nous avons constaté, dans ce pays, un fort engouement dans l'espoir de rejoindre l'Union européenne à l'horizon de 2030. Les Moldaves estiment même que ce n'est pas parce qu'ils sont les derniers à être devenus candidats qu'ils doivent être les derniers à entrer, en faisant référence aux États des Balkans. Pourriez-vous nous en dire plus sur ce critère de la capacité d'absorption ?

La guerre exige de l'empathie mais il faut aussi le recul voulu pour prendre des décisions. Étant, comme mes collègues le savent, très attachée aux politiques de voisinage et au partenariat oriental, je souligne qu'il ne faut peut-être pas délaissier ces outils au profit d'autres instruments, puisqu'ils ont permis des avancées des pays concernés. Nous nous étions rendus par le passé tant en Ukraine qu'en Géorgie et en Moldavie pour constater ces avancées.

Mme Thérèse Blanchet. – La capacité d'absorption est un critère interne de l'Union selon lequel l'Union doit être prête à recevoir de nouveaux États membres sans elle-même s'effondrer. Il ne faut pas que l'Union, devant absorber des États, s'effondre sous le poids d'un manque de préparation. Il faut aussi qu'elle prépare ses politiques. La PAC en est un exemple flagrant. On importait déjà des produits agricoles d'Ukraine, qui est une superpuissance agricole en réalité, aux prix mondiaux. Sans PAC, l'agriculture ukrainienne est déjà industriellement efficace. L'Union européenne a levé les droits de douane et quelques quotas, sans suspendre les contrôles sanitaires, afin d'aider l'Ukraine, mais aussi de contribuer aux exportations notamment vers l'Afrique. On aurait pu organiser le transit directement vers l'Afrique plutôt que de lever les droits de douanes mais le choix politique a été fait d'aider ainsi l'Ukraine, et maintenant la Moldavie pour laquelle les droits de douane sont en train d'être progressivement levés.

Mme Gisèle Jourda. – Le partenariat oriental a été salvateur. Il a permis de modifier ces droits de douane.

Mme Thérèse Blanchet. – Exactement. C'est ce qui distingue ces trois pays (Géorgie, Moldavie, Ukraine) des Balkans, qui bénéficient d'accords d'association avec l'Union assez anciens qu'ils ne veulent pas moderniser, par exemple par l'ajout de protocoles, par exemple sur le *roaming*. Ils craignent que cela retarde leur adhésion.

Quant aux trois accords conclus dans le cadre du partenariat oriental, ce sont des accords plus modernes qui permettent d'accéder plus facilement au marché intérieur, en fonction des listes d'acquis qui sont dans les annexes, qui sont modifiables par le comité conjoint, ce qui leur permet d'être très dynamiques, et bénéficient d'un système arbitral permettant de poser des questions préjudicielles à la Cour de justice. L'Ukraine a sans doute l'accord le plus moderne des trois pays, avant la Moldavie. Accéder au marché intérieur ne peut se faire sans être responsable et sans participer au financement.

Mme Gisèle Jourda. – J'avais été rapporteure sur la question des contrats d'association avec ces trois pays. La conjoncture politique n'était pas la même à l'époque, et on voulait surtout freiner l'élargissement. On a donc fixé dans ces contrats des conditions tant sur le plan commercial que sur le plan éthique, difficiles à remplir. Ces pays étaient en voie de se rapprocher des standards européens. Il ne faudrait pas

qu'à l'aune de ce bouleversement politique qu'est la guerre en Ukraine, l'on abandonne ces contrats, alors que ces pays ont démontré des avancées, comme j'ai pu le constater en m'y rendant à plusieurs reprises.

Mme Thérèse Blanchet. – De fait, il y a des obligations juridiques dans ces accords qui peuvent aider à mieux préparer l'adhésion.

Quant aux Balkans, il serait déjà utile de les encourager à l'intégration régionale : ce serait une manière de se préparer entre eux, un peu comme dans l'espace économique européen avec le pilier EFTA (*European Free Trade Association*).

Je crois en tout cas que le train de l'élargissement est parti politiquement.

M. Jean-François Rapin. – Est-ce que la Communauté politique européenne (CPE) constitue un dérivatif?

Mme Thérèse Blanchet. – Je ne pense pas ; il a été clarifié que la CPE n'était pas une salle d'attente. Le message porté par la CPE est dans la photo. C'est une instance très politique, provenant de la volonté des chefs d'État ou de gouvernement de se réunir régulièrement. Il faudra être vigilant sur les compétences de l'Union, dans les différents secteurs du marché intérieur, qui devront être respectées, si la CPE devait aller vers des réalisations plus concrètes. Certains partenaires risquent d'être tentés de « rejouer le match » à travers cette instance.

La CPE doit être considérée, selon moi, comme une enceinte permettant des rencontres directes bilatérales entre chefs d'État ou de gouvernement. Cette instance n'est pas un substitut aux accords d'association, dont est en charge l'Union européenne, qui eux seuls permettent de préparer l'adhésion de manière ordonnée.

Je pense que les Balkans ne devraient pas avoir peur de moderniser ces accords.

M. Jean-François Rapin. – Merci beaucoup. Pour votre information, nous recevons bientôt une délégation géorgienne.

Mme Gisèle Jourda. – Il y a dans ce pays un recul énorme : la Géorgie est le meilleur élève du partenariat oriental mais des freins politiques font craindre un blocage ce qui est très dommage. Et les deux conflits gelés sur le territoire géorgien constituent un frein supplémentaire.

Mme Thérèse Blanchet. – En effet.

Mme Gisèle Jourda. – En Moldavie, en plus des institutionnels, nous avons rencontré des jeunes, d'écoles françaises, mais aussi des moldaves souvent francophiles, qui, eux, se posent plus de questions sur l'entrée dans l'Union européenne : pour la population et ces jeunes qui peuvent avoir un oncle ukrainien, une tante russe, ou une belle-sœur roumaine, ce n'est pas si évident, surtout quand il y a un conflit gelé.

M. Jean-François Rapin. – Merci beaucoup Madame la Secrétaire générale.

Mercredi 21 juin 2023

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Politique régionale

Gestion des déchets dans les outre-mer : examen du rapport de Mmes Marta de Cidrac et Gisèle Jourda sur la proposition de résolution européenne n° 627 (2022-2023) de Mmes Gisèle Jourda et Viviane Malet

M. Jean-François Rapin, président. – Mes chers collègues, le 10 mai dernier, notre commission a organisé, avec la délégation sénatoriale aux outre-mer, une table ronde sur les politiques européennes en outre-mer au cours de laquelle sont intervenus le cabinet de la commissaire européenne à la cohésion et aux réformes, Elisa Ferreira, et les services concernés de la Commission européenne. Nous y avons abordé différents sujets d'importance pour nos outre-mer, notamment la question de la gestion des déchets.

J'ai par ailleurs assisté hier avec intérêt à l'audition du ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire organisée par la délégation aux outre-mer sur le foncier agricole outre-mer, au cours de laquelle le sujet de la biomasse a été évoqué.

La question de la gestion des déchets a une dimension européenne certaine, ce qui a motivé le dépôt, le 22 mai dernier, d'une proposition de résolution européenne par nos collègues Gisèle Jourda et Viviane Malet, à la suite du remarquable rapport qu'elles ont présenté sur ce sujet à la délégation aux outre-mer en décembre dernier. C'est cette proposition de résolution que notre commission va examiner aujourd'hui.

Entre-temps, le 31 mai, le Sénat a débattu en séance publique de cette question, en présence de la ministre Dominique Faure qui a présenté la feuille de route que prépare le Gouvernement pour améliorer la gestion des déchets en outre-mer ; l'objectif est de faire de ces déchets des ressources à exploiter. La ministre a déploré également la difficulté des collectivités ultramarines à consommer les crédits mis à leur disposition à cet effet, y compris les crédits européens. Nous attendons que la réunion du Comité interministériel des outre-mer, annoncée la semaine dernière et finalement reportée au 3 juillet, confirme la mobilisation de l'exécutif sur ce dossier.

Dans cette attente, nous allons entendre le rapport de nos collègues Marta de Cidrac, présidente du groupe d'études Économie circulaire, et Gisèle Jourda, auteure de la proposition de résolution qui nous est soumise.

Mme Gisèle Jourda, rapporteure. – Notre commission est saisie d'une proposition de résolution européenne que ma collègue Viviane Malet, membre de la délégation sénatoriale aux outre-mer, et moi avons déposée le 22 mai dernier, relative à la gestion des déchets dans les outre-mer. Elle a pour objet de traiter du volet européen de cette question importante pour l'avenir de ces territoires.

Cette proposition de résolution européenne découle des travaux conduits dans le cadre de la mission d'évaluation que la délégation sénatoriale aux outre-mer

nous a confiée, à Viviane Malet et à moi, en mai 2022. Le rapport d'information, adopté en décembre 2022, formulait vingt-six propositions dans différents domaines afin d'améliorer la situation.

Les déplacements et auditions que nous avons effectués nous ont en effet permis de constater le retard majeur des outre-mer en matière de collecte, de traitement et de valorisation des déchets, ainsi que de transport pour les déchets ultimes. Notre rapport d'information tirait la sonnette d'alarme face à cette situation particulièrement préoccupante. Nous avons montré que la cote d'alerte était atteinte et avons mis en avant les disparités existant dans ce domaine entre les territoires. Ainsi, si La Réunion dispose d'un taux satisfaisant d'équipements, dans d'autres territoires, le nombre d'infrastructures nécessaires à la collecte de déchets est très insuffisant.

Je me permets de rappeler que les outre-mer abritent 80 % de la biodiversité française. Un rattrapage massif par rapport à l'Hexagone est nécessaire et urgent. Un indicateur suffit pour illustrer le retard pris par les collectivités ultramarines. À l'échelon national, seuls 15 % des déchets ménagers sont enfouis, tandis que 85 % sont valorisés. Dans les outre-mer, à l'exception de la Martinique et de Saint-Barthélemy, ces taux sont inversés. Le défi est encore plus grand à Mayotte et à La Réunion.

Plusieurs facteurs permettent d'expliquer cette situation critique : une gestion des déchets plus coûteuse dans ces territoires que dans l'Hexagone, des collectes moins régulières ainsi qu'un manque d'infrastructures spécifiques et de filières de recyclage adaptées. L'exposé des motifs de la proposition de résolution européenne rappelle l'ensemble de ces éléments. Le rapport d'information insiste aussi sur la nécessité de faire pleinement application de l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) qui permet d'adapter la réglementation de l'Union en matière de gestion des déchets et d'économie circulaire, en cours de révision et à venir, et de l'adapter aux contraintes particulières des outre-mer pour leur permettre de développer des stratégies régionales et d'augmenter l'aide au fret dans l'environnement régional.

Ainsi, pour ce qui concerne le volet européen de la gestion des déchets dans les outre-mer, la proposition de résolution formule des préconisations : d'une part, sur les financements européens et leur pérennité et, d'autre part, sur la réglementation de l'Union applicable aux transferts de déchets. En effet, l'Union européenne, au travers de sa politique de cohésion économique, sociale et territoriale, promeut la stratégie en faveur de l'économie circulaire dans laquelle elle est engagée. Cette stratégie devrait notamment contribuer à résorber le retard important pris par les outre-mer en matière de gestion durable des déchets. Dans le cadre de la nouvelle programmation 2021-2027, la politique de cohésion s'oriente plus particulièrement vers les objectifs du Pacte vert pour l'Europe. L'objectif climatique se trouve, de fait, renforcé. Chaque État membre doit ainsi consacrer au moins 30 % de ses dépenses à l'objectif « Europe plus verte et à faibles émissions de carbone », contre 20 % au cours de la période 2014-2020.

Au titre de la cohésion, l'Union européenne soutient les régions ultrapériphériques (RUP) au moyen de certaines dispositions spécifiques. Pour la période 2021-2027, elle a alloué aux RUP un financement supplémentaire de 1 928 millions d'euros au titre du Fonds européen de développement régional (Féder). La coopération territoriale européenne porte également sur un nouvel objectif appelé

« coopération faisant intervenir les régions ultrapériphériques », destiné à faciliter l'intégration des RUP et le développement harmonieux dans leurs régions respectives. Le budget consacré à ce volet s'élève à 281 millions d'euros.

L'utilisation des fonds de la politique de cohésion par les régions ultrapériphériques est aussi soumise à certains critères spécifiques. Ainsi le taux de cofinancement des programmes y est majoré, pour atteindre un maximum de 85 %. Cette mesure temporaire a été préservée jusqu'en 2027. Différents fonds européens peuvent donc être mobilisés par les régions ultrapériphériques pour soutenir les investissements dans des infrastructures de collecte et traitement des déchets. Lors de la révision du Feder, les RUP, au titre de l'article 349 du TFUE, ont par ailleurs été autorisées à déroger à l'interdiction de soutenir des projets d'élimination des déchets par mise en décharge, dès lors qu'elles en justifiaient la pertinence.

La proposition de résolution demande que ces adaptations des règles propres aux RUP soient préservées et reconduites pour la prochaine période du cadre financier pluriannuel de l'UE. Je tiens néanmoins à souligner que la sous-consommation des crédits européens constitue un enjeu de crédibilité dans le cadre des prochaines négociations du budget de l'Union.

Les données pour la période 2014-2020, en cours de consolidation par les services de l'État, ne sont pas encore publiées. En tout état de cause, les collectivités se heurtent à de nombreuses difficultés pour mobiliser les aides européennes. Pourtant, l'importance des actions en faveur de la gestion des déchets et du développement de l'économie circulaire dans les régions ultrapériphériques a été reconnue, à plusieurs reprises, par la Commission européenne qui s'est engagée à prendre en compte leurs spécificités et leurs contraintes dans la mise en œuvre des politiques européennes.

La proposition de résolution invite, à ce titre, à une réelle adaptation de la législation de l'Union européenne en matière de déchets et d'économie circulaire aux spécificités des RUP, notamment françaises. Parallèlement, ces régions doivent s'engager dans des politiques volontaristes pour rattraper le retard pris en matière de gestion des déchets.

Les élus des territoires ultramarins font preuve d'une volonté très forte. Les freins réels auxquels ces territoires sont confrontés ne sont pas liés à un manque de volonté politique, mais à des difficultés de terrain. Il ne faut pas oublier non plus l'importance du critère d'insularité. En matière de stockage et de transfert des déchets, les périmètres d'action sont inévitablement restreints, ce qui freine la réalisation des ambitions et des politiques volontaristes que l'on souhaite déployer dans ces territoires.

Je rappelle que le plan d'action en faveur de l'économie circulaire, présenté en 2020 par la Commission européenne, encourage la mise en œuvre de « solutions en matière d'économie circulaire [...] taillées sur mesure pour les régions ultrapériphériques et insulaires ». Cependant, la confection desdites solutions laisse parfois à désirer.

Enfin, je tiens à me féliciter de l'adoption, mercredi dernier, par le Parlement européen, d'une résolution appelant à mieux tenir compte des spécificités des RUP dans les politiques européennes. Elle rappelle notamment « l'importance d'élaborer une stratégie locale de gestion des déchets qui tienne compte des transitions

écologique et énergétique et de la protection de la biodiversité, et qui contribue au renforcement de l'économie circulaire dans les régions ultrapériphériques ». Je note que la position du Parlement européen rejoint les recommandations du rapport de la délégation aux outre-mer sur la nécessité d'une gouvernance consolidée qui permette de « prendre le virage d'une économie circulaire réaliste et adaptée aux contraintes propres des territoires ultramarins ».

Je remercie Marta de Cidrac pour l'aide éclairée qu'elle nous a apportée à l'aune de ses connaissances spécifiques, qui sont venues compléter notre regard sur le sujet.

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – Le groupe d'études Économie circulaire du Sénat, que j'ai l'honneur de présider, a participé étroitement aux travaux de la délégation aux outre-mer sur la gestion des déchets dans les outre-mer.

J'avais d'ailleurs souligné à l'occasion de la publication du rapport que la question de l'adaptation de la réglementation de l'Union européenne sur les transferts de déchets pourrait être opportunément relayée par notre commission des affaires européennes. C'est chose faite à travers la proposition de résolution qui nous est soumise, ce dont je me félicite.

Les contraintes particulières des outre-mer, qui ne disposent pas de capacités suffisantes pour stocker, traiter et valoriser sur leurs territoires les déchets qu'ils produisent, obligent bien souvent ces territoires à exporter leurs déchets vers l'Hexagone, un autre État membre ou un pays tiers, en transitant ou non par un autre pays. Les exportations de déchets des outre-mer vers l'Hexagone et l'étranger ont d'ailleurs fortement augmenté au cours des vingt dernières années. Leur volume a presque doublé depuis la fin des années 2000. Au total, 90 % de ces exportations concernent des déchets non dangereux. Une majorité de ces déchets est envoyée vers l'Hexagone. C'est plus particulièrement le cas pour ceux qui proviennent de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Guyane. C'est également le cas généralement pour les déchets dangereux.

Concernant les transferts de déchets, la proposition de résolution formule plusieurs recommandations. De tels mouvements au sein de l'Union européenne sont, en effet, régis par un règlement de 2006. Ce texte transpose, dans le droit de l'Union, les dispositions de la convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination, adoptée le 22 mars 1989 et entrée en vigueur en France le 5 mai 1992, ainsi que la décision de 2001 de l'OCDE qui vise à contrôler les mouvements, entre pays de l'OCDE, de déchets destinés à des opérations de valorisation.

Une révision de ce règlement européen de 2006 a été proposée par la Commission européenne en novembre 2021. Elle vise à prévenir la pollution liée aux exportations de déchets, en particulier en dehors du continent européen, à encourager le développement de l'économie circulaire, en facilitant les transferts intra-européens, et à lutter contre les transferts illégaux de déchets qui représenteraient entre 15 % et 30 % des transferts.

La Commission européenne propose ainsi d'interdire toute exportation de déchets vers des pays tiers n'appartenant pas à l'OCDE, sauf si ces derniers en font la

demande officielle et apportent la preuve que les déchets importés font l'objet d'une valorisation rationnelle sur le plan environnemental. L'objectif est d'éviter que des déchets ne soient importés par des pays qui ne disposent pas de moyens suffisants pour les traiter dans des conditions satisfaisantes sur les plans environnemental et sanitaire, et que ces transferts s'opèrent sans leur accord.

Le Parlement a proposé d'aller encore plus loin en interdisant les exportations de déchets plastiques vers les pays tiers, ce qui limiterait encore plus les transferts de déchets hors de l'Union européenne. Toutefois, il semblerait que cette mesure ne soit pas compatible avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et la décision de l'OCDE. La proposition de résolution s'inquiète d'un tel durcissement qui pourrait affecter plus particulièrement les outre-mer français dans la gestion de leurs déchets.

En raison de leur appartenance au territoire européen, les régions ultrapériphériques doivent se conformer au règlement relatif aux transferts de déchets, et doivent donc respecter ces procédures dès lors que, dans le cadre d'un transfert vers l'État membre dont elles ressortissent, les déchets transitent par un autre État membre ou par un pays tiers.

Initialement, le texte présenté par la Commission européenne ne contenait pas de dispositions particulières relatives à la situation des régions ultrapériphériques en matière de transfert de déchets. Lors des discussions au Conseil, la France a proposé un assouplissement des procédures pour les régions ultrapériphériques et a plaidé pour faciliter les transferts de déchets entre deux territoires d'un même État membre transitant par un autre État membre.

Il convient de relever que le cadre européen ne permet d'agir que sur les pays de l'Union. La demande française était motivée par les difficultés rencontrées, au cours des derniers mois, par certains départements d'outre-mer lors d'opérations de transfert de déchets nécessitant un transit par d'autres États membres ; certains s'étant montrés très pointilleux dans l'instruction des dossiers, ce qui contribuait à allonger la durée des trajets maritimes.

Notre pays s'est trouvé isolé sur cette problématique. Elle ne concernait, en effet, que les RUP françaises, du fait de l'éloignement géographique des territoires en question. Force est de reconnaître que la France peine à obtenir des dérogations sur ce fondement. Le Sénat le déplore d'ailleurs de longue date.

Les autorités françaises ont ainsi demandé que les autorités de transit disposent d'une durée d'instruction plus courte des demandes de transfert – trois jours avaient été suggérés dans un premier temps, au lieu de trente selon les règles actuelles –, durée au terme de laquelle l'accord tacite de l'autorité de transit serait réputé acquis. Finalement, le Conseil a retenu un délai de sept jours, sur proposition de la présidence suédoise. Cette disposition paraît relativement équilibrée au regard des enjeux et nous vous proposons de soutenir le maintien de cette mesure dans le texte définitif.

J'indique également qu'un amendement reprenant la position française, déposé par des eurodéputés français, a été introduit lors du vote en séance plénière, le 16 janvier, sur cette révision du règlement au Parlement européen. Un premier trilogue s'est déjà tenu le 31 mai. Les réunions techniques entre le Conseil et le Parlement

européen devraient se poursuivre au mois de juillet. Cette avancée obtenue par la France peut, certes, paraître relativement modeste au regard des enjeux des outre-mer dans ce domaine. Je tiens toutefois à rappeler que l'Union européenne ne dispose pas de marge de manœuvre pour agir sur les pays d'importation et de transit en dehors de son territoire. Dans ce contexte, c'est la Convention de Bâle qui s'applique.

C'est pourquoi la proposition de résolution invite le Gouvernement à ouvrir des discussions dans le cadre de cette convention internationale, afin de conclure des accords régionaux pour le traitement des déchets des outre-mer français. Le chef du pôle national des transferts transfrontaliers de déchets (PNTTD) nous a indiqué, lors de son audition, qu'un dialogue s'était engagé en application du traité pour permettre l'ouverture d'un groupe de travail sur le consentement préalable, piloté par la France.

Plus généralement, la proposition de résolution européenne invite l'Union européenne, sur le fondement de l'article 349 du TFUE, à adapter les règlements en vigueur et à venir aux contraintes particulières des outre-mer pour y faciliter la gestion des déchets et y encourager l'économie circulaire.

Mes chers collègues, pour l'ensemble des raisons que nous venons d'exposer, nous vous proposons de compléter cette proposition de résolution européenne, dont nous partageons l'ambition : outre quelques modifications rédactionnelles et d'harmonisation, nous suggérons un certain nombre d'ajouts qui permettent de mieux en préciser la dimension européenne et d'en actualiser le contenu.

Mme Viviane Malet. – Je remercie Gisèle Jourda et Marta de Cidrac des travaux que nous avons menés ensemble.

Les outre-mer accusent un retard majeur en matière de gestion des déchets. Le taux d'enfouissement y est très élevé et la valorisation énergétique quasi inexistante. De plus, ces territoires manquent d'équipements, pour des raisons climatiques et géographiques, liées à leur éloignement. La situation varie toutefois d'un bassin à l'autre.

Les objectifs de collecte et de traitement des déchets inscrits dans la réglementation pour ces territoires sont largement calqués sur ceux de l'Hexagone et de l'Union européenne. Cette réglementation n'a pas été conçue pour des territoires insulaires et isolés, qui sont parfois très éloignés d'un État membre de l'OCDE. Elle ne tient pas compte non plus du retard qu'ils ont pris. Cela ne facilite pas la coopération régionale avec les îles proches, dont le statut juridique est différent. Il faut donc adapter la législation, dans tous ces domaines, aux spécificités des outre-mer. L'impact de cette mesure pour l'Europe sera minime, mais il sera considérable pour nos territoires.

Nous espérons qu'une suite favorable sera donnée à la présente proposition de résolution européenne.

M. Jacques Fernique. – Le rapport que vous avez présenté m'a convaincu que les carences des outre-mer en matière de gestion des déchets – variables selon les territoires – ne tiennent pas à un manque de volonté des élus concernés, mais à la mise à l'épreuve, dans des conditions disparates, de nos politiques publiques à l'aune des caractéristiques propres aux outre-mer : l'insularité, les difficultés de collecte, ou encore la surexposition aux risques naturels.

La recommandation n° 23 de votre rapport plaide pour une adaptation des aides européennes aux outre-mer.

Je retiens deux idées fortes de la série de recommandations que vous présentez. La première tend à rehausser l'exigence de notre système de responsabilité élargie des producteurs (REP), afin que les éco-organismes soient tenus par des objectifs territoriaux. La seconde vise à fournir aux outre-mer les moyens de répondre à la forte hausse des coûts nécessaires à la collecte et au traitement de leurs déchets – qui ne tient pas à une mauvaise gestion, mais à des conditions de réalisation difficiles. Ces coûts reposent, en outre, principalement sur les contribuables. Un représentant de l'association Amorce que vous avez entendu en audition a ainsi souligné qu'un centre de tri ne se montait pas aussi aisément en outre-mer qu'en région parisienne.

Le rapport recommande par ailleurs de prolonger les dispositifs européens de prise en charge des particularités des RUP existantes et d'adapter les réglementations afin d'accroître l'utilisation des aides européennes. Ces dernières sont, en effet, souvent peu sollicitées en raison de la complexité des montages de dossiers requis.

La proposition de résolution européenne qui nous est présentée, et qui développe la recommandation n° 23 du rapport, me paraît tout à fait appropriée. L'idée n'est pas de maintenir un régime spécial pour prolonger les retards pris dans les outre-mer au regard de nos objectifs européens, mais au contraire de chercher à les rattraper en adaptant les bons dispositifs aux spécificités de ces territoires.

Mme Viviane Malet. – Nous avons préconisé dans notre rapport d'imposer une taxation particulière aux éco-organismes, mais les douanes ne peuvent pas nous communiquer la part de leur activité qui est consacrée au traitement des déchets ultramarins.

M. Jean-François Rapin, président. – Les douanes ne sont-elles pas capables d'établir ces données ?

Mme Viviane Malet. – Nous ne savons pas si elles sont incapables de les établir ou si elles ne souhaitent pas nous y donner accès.

Mme Gisèle Jourda, rapporteure. – La question de la gestion des déchets touche au problème majeur de la différenciation, qu'avait bien perçu notre ancien collègue Michel Magras. Il existe des absurdités géographiques que nous nous devons d'effacer. À titre d'exemple, l'obligation de faire transiter certains déchets par Papeete pour éviter d'en passer par des contrats d'association avec des pays situés en dehors de notre périphérie, que nous a citée notre collègue Lana Tetuanui à propos de la Polynésie française, est un non-sens, *a fortiori* compte tenu de nos engagements environnementaux.

Je tiens à saluer Viviane Malet pour notre collaboration, qui nous a tous enrichis.

M. Jean-François Rapin, président. – Lorsque j'étais président de l'Association nationale des élus du littoral (Anel), j'avais organisé une assemblée générale décentralisée à La Réunion sur le thème suivant : « Les outre-mer, exemple

pour l'Hexagone ? ». On trouve en effet dans ces territoires les mêmes difficultés qu'en métropole, mais concentrées dans un espace souvent restreint.

Pour ce qui concerne la transition verte, nous n'en sommes pas à un paradoxe près, y compris chez ceux qui la soutiennent.

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – Je me réjouis que la commission des affaires européennes se soit saisie de la question des déchets dans les outre-mer, car j'ai eu pendant longtemps le sentiment qu'il s'agissait d'un périmètre oublié en raison de son éloignement. On s'imaginait, en outre, qu'il était possible, puisqu'il s'agissait d'un espace européen, d'y appliquer strictement les règles européennes sans tenir aucun compte de leurs caractéristiques propres, l'espace contraint dû à l'insularité, notamment.

Nous avons là un travail intéressant à relayer. Il faut que l'Union européenne entende ces voix ultramarines spécifiques à la France, d'autant que l'Union dispose grâce à cela d'un espace maritime non négligeable, qui mérite que l'on s'y intéresse, et qui est d'autant plus stratégique au vu des évolutions géopolitiques que nous vivons.

Mme Gisèle Jourda, rapporteure. La France est un peu marginalisée sur cette question en Europe, cette problématique n'étant pas partagée par la plupart des autres États membres.

La commission autorise la publication du rapport d'information et adopte la proposition de résolution européenne ainsi modifiée, disponible en ligne sur le site du Sénat.

PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE

Article unique

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu les articles 175 à 178, 192 et 349 du traité de fonctionnement sur l'Union européenne (TFUE),

Vu la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, entrée en vigueur le 5 mai 1992,

Vu le règlement (CE) n° 1013/2006 du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets,

Vu le règlement (UE) 2021/1058 du Parlement européen et du conseil du 24 juin 2021 relatif au Fonds européen de développement régional et au Fonds de cohésion,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux transferts de déchets et modifiant les règlements (UE) n° 1257/2013 et (UE) 2020/1056, COM(2021) 709,

Vu le mandat de négociation adopté par le Conseil, le 24 mai 2023, sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux transferts de déchets et modifiant les règlements (UE) n° 1257/2013 et (UE) 2020/1056,

Vu le rapport du Parlement européen, adopté le 17 janvier 2023, sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux transferts de déchets et modifiant les règlements (UE) n° 1257/2013 et (UE) 2020/1056,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 3 mai 2022 intitulée : « Donner la priorité aux citoyens, assurer une croissance durable et inclusive, libérer le potentiel des régions ultrapériphériques de l'Union », COM(2022) 198 final,

Vu le *mémoire* conjoint des Régions Ultrapériphériques intitulé : « Pour un nouvel élan dans la mise en œuvre de l'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne », publié en mars 2017,

Vu le document de position commune aux trois États membres et aux neuf Régions Ultrapériphériques, publié dans le cadre de l'actualisation du partenariat stratégique de la Commission européenne avec les Régions Ultrapériphériques, le 19 janvier 2022,

Vu le premier paquet de mesures du nouveau plan d'action en faveur de l'économie circulaire (nCEAP), présenté par la Commission européenne, le 30 mars 2022, qui vise à renforcer l'écoconception des produits, en élargissant la gamme des produits visés et en renforçant les exigences en la matière,

Vu l'article 209 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte,

Vu le rapport d'information n° 195 (2022-2023) de Mmes Gisèle Jourda et Viviane Malet, fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer, le 8 décembre 2022,

Considérant que le flux croissant de déchets défigure les paysages, altère les conditions de vie et détruit la biodiversité ;

Considérant les retards et les manquements majeurs en matière de gestion des déchets et l'ampleur de l'urgence sanitaire et environnementale induite, la nécessité d'un rattrapage massif par rapport à l'Hexagone et le besoin de politiques volontaristes et durables axées sur l'économie circulaire et la valorisation énergétique ;

Considérant que cette crise des déchets est liée, d'une part, à un taux d'enfouissement écrasant, un taux de valorisation faible et une valorisation énergétique quasi nulle, et d'autre part, à des gisements importants qui échappent aux flux de collecte (déchets des quartiers informels, dépôts sauvages ou décharges illégales), sans compter les stocks historiques de véhicules hors d'usage abandonnés qui ne sont pas résorbés à ce jour ;

Considérant l'urgence sanitaire dont font état les outre-mer du fait des maladies favorisées par cette situation ;

Considérant que les outre-mer abritent 80 % de la biodiversité française et que l'asphyxie des forêts tropicales (mangroves) par les déchets menace les espèces présentes ;

Considérant les vingt-six propositions dans tous les domaines – financements, coûts, gouvernance, ingénierie, coopération régionale, filières à responsabilité élargie des producteurs (REP), modes de collecte et de traitement... – figurant dans le rapport d'information du Sénat n° 195 (précité) afin de lutter contre ce fléau ;

Sur le financement européen du traitement des déchets et sur la pérennité des aides européennes

Considérant que, dans le cadre de la programmation 2021-2027, les fonds européens prévoient des adaptations pour les régions ultrapériphériques en application de l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

Considérant l'enjeu déterminant que représente le maintien d'un taux de cofinancement majoré dans les RUP, ces collectivités manquant de fonds propres ;

Demande que les adaptations en vigueur des règles relatives aux fonds européens pour la période 2021-2027 au bénéfice des RUP soient préservées et reconduites pour la prochaine période, en particulier celles permettant :

– de continuer à y financer des équipements structurants de base comme les centres, les incinérateurs ou les déchetteries ;

– d'y assouplir l'application de la « concentration thématique », c'est-à-dire l'obligation faite aux États membres et aux régions d'utiliser prioritairement les crédits européens au service de l'objectif stratégique de « transformation économique innovante et intelligente », qui n'est pas adaptée aux besoins de rattrapage structurel des RUP françaises ;

– de conserver des taux de cofinancement de 85 % ;

Demande que ces adaptations soient reconduites après 2027 ;

Attire l'attention sur d'éventuelles difficultés de versement des aides européennes en raison de l'impossibilité des RUP d'atteindre les objectifs européens de recyclage ou de valorisation fixés par le « Paquet Économie Circulaire » de 2018, transposé par la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, ce qui pourrait avoir un impact sur leur accès aux fonds européens ;

Sur les transferts de déchets vers et hors de l'Union européenne

Considérant que la Convention de Bâle ainsi que la décision de l'Organisation de coopération et développement économiques (OCDE), dont les dispositions ont été introduites dans le droit de l'Union, encadrent strictement les transferts de déchets dangereux à des fins de traitement entre pays de l'OCDE ;

Considérant que la Convention de Bâle autorise les accords régionaux de transferts de déchets entre États, tant qu'ils sont compatibles avec la gestion écologiquement rationnelle des déchets (dangereux et autres) ;

Souligne que cet encadrement strict des transferts de déchets dangereux, conçu pour s'appliquer à de grandes économies développées fortement connectées (l'Union européenne, le Japon, les États Unis, l'Australie), est inadapté et surdimensionné pour des petits territoires insulaires, éloignés des principales routes commerciales et produisant des quantités infinitésimales de tels déchets ;

Regrette que l'accord politique intervenu au Conseil, concernant la révision du règlement sur les transferts de déchets, ne prévoit pas d'adapter les conditions d'exportation des

déchets hors de l'Union européenne aux spécificités des régions ultrapériphériques, en particulier leur éloignement géographique ;

Salue l'introduction, proposée par le Conseil et le Parlement européen, dans la proposition de règlement sur les transferts de déchets, d'une disposition favorable aux transferts de déchets entre une région ultrapériphérique et l'État membre dont elle ressort, à savoir la réduction, en cas de transit par un État membre, du délai au terme duquel le consentement tacite de cet État peut être présumé, ce qui contribuera à faciliter les exportations de déchets des outre-mer vers l'Hexagone, et appelle, en conséquence, à maintenir cette mesure dans le texte final ;

S'inquiète également des discussions en cours sur la révision du règlement sur les transferts de déchets qui pourraient encore durcir les conditions d'exportation des déchets hors de l'Union européenne, y compris s'agissant des déchets non dangereux et recyclables comme les plastiques ;

Appelle à tenir compte des spécificités des régions ultrapériphériques lors des prochaines révisions des règles européennes en vigueur afin de faciliter les exportations des déchets des outre-mer, notamment dans leur environnement régional, dans le respect de la Convention de Bâle ;

Affirme qu'une facilitation des transferts de déchets dans l'environnement régional n'est pas contradictoire avec la stratégie de développement de filières locales de traitement, qui peut permettre une massification des flux à l'échelle régionale ;

Estime indispensable de garder ouverts des exutoires potentiels pour les déchets des outre-mer, dans l'hypothèse de la survenue de crises imprévues exigeant d'exporter les déchets, sous réserve de s'assurer que les conditions de traitement dans les pays tiers de réception sont équivalentes à celles en vigueur dans l'Union européenne ;

Invite à ouvrir des négociations, afin de conclure des accords régionaux pour le traitement des déchets des outre-mer français, dans le cadre de la Convention de Bâle ;

Appelle plus généralement l'Union européenne, sur le fondement de l'article 349 du TFUE, à adapter les règlements en vigueur et à venir aux contraintes particulières des outre-mer pour y faciliter la gestion des déchets et y encourager l'économie circulaire ;

Invite le Gouvernement à défendre ces orientations au Conseil.

Jeudi 22 juin 2023

Présidence de M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes, et de M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Culture

Enjeux actuels de la liberté des médias audiovisuels en Europe : audition de MM. Giuseppe Abbamonte, directeur de la Commission européenne en charge des médias, Geoffroy Didier, député européen, rapporteur pour la commission Marché intérieur du Parlement européen (en visioconférence), Roch-Olivier Maistre, président de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), Mme Florence Philbert, directrice générale des médias et des industries culturelles au ministère de la culture, M. Christophe Tardieu, secrétaire général de France Télévisions, et Mme Marie Grau-Chevallereau, directrice des études réglementaires au Secrétariat général du groupe M6

M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication. – Le président de la commission des affaires européennes, Jean-François Rapin, et moi-même avons souhaité prolonger nos échanges du 23 mars dernier consacrés à la presse par une nouvelle matinée centrée cette fois sur l'audiovisuel.

Cette table ronde sur les enjeux de la liberté des médias audiovisuels en Europe prolonge utilement le débat que le Sénat a eu la semaine dernière, lors de l'examen de ma proposition de loi relative à la réforme de l'audiovisuel public et à la souveraineté audiovisuelle.

Le règlement européen sur la liberté des médias, ou *European Media Freedom Act* (Emfa) en anglais, vise à garantir des médias libres et à assurer leur pluralité. Il trouve son origine dans certaines dérives intervenues dans plusieurs pays d'Europe orientale. Il fait également écho à des problématiques que connaissent les pays d'Europe de l'Ouest, dans lesquels les médias sont confrontés à une grave crise de leur modèle.

Je tiens à en rappeler rapidement les contours. Le développement de la publicité sur les réseaux sociaux et les plateformes de vidéo entraîne la baisse des ressources des médias audiovisuels traditionnels et fragilise leurs investissements dans l'information et le sport, deux catégories de programmes particulièrement coûteuses. L'émergence de grandes plateformes internationales de vidéos par abonnement renchérit le coût des programmes pour les chaînes historiques lorsqu'elle ne les prive tout simplement pas de ces programmes qui sont diffusés en exclusivité sur les plateformes. Le développement des télévisions connectées crée un risque de relégation pour les médias traditionnels dans des sous-menus difficilement accessibles pour les utilisateurs, faute de visibilité appropriée sur les télécommandes et les interfaces utilisateurs des téléviseurs. Un risque similaire existe pour les radios, avec le développement de la diffusion par internet, qui avantage les plateformes de musique et de podcasts. Enfin, l'audiovisuel public est fragilisé par la remise en cause de son

financement dans plusieurs pays européens, par les difficultés qu'il rencontre pour innover et s'adresser aux jeunes publics et par la nécessité de sélectionner des dirigeants compétents pour conduire les transformations nécessaires ; cela s'oppose parfois au processus public de nomination par le régulateur.

Les médias européens sont donc confrontés à des injonctions contradictoires : on leur demande de respecter le pluralisme, alors que leur poids relatif diminue et que les investissements nécessaires appellent plutôt à la concentration. La réglementation à laquelle ils sont soumis nuit à leur développement alors que, dans le même temps, celle qui est imposée aux plateformes, définie à l'échelon européen, demeure beaucoup plus souple et favorable. Enfin, le maintien d'un volume important de publicité sur le service public réduit la spécificité de son offre ; celui-ci doit également composer avec des impératifs d'audience et la nécessité de ne pas déplaire aux annonceurs, ce qui fragilise aussi son indépendance et sa spécificité.

En définitive, il ne faudrait pas que les plateformes et les réseaux sociaux continuent à bénéficier d'une grande liberté d'action tandis que l'on continuerait d'accroître les contraintes sur les médias traditionnels, ce qui reviendrait à fragiliser leur existence même.

La question essentielle posée par ce projet de règlement est de savoir s'il peut être adopté et appliqué en l'absence de dispositions permettant tout à la fois de réduire les asymétries avec les plateformes, de supprimer certaines contraintes en matière de concentration qui dissuadent les nouveaux investisseurs, de participer au développement de ces médias et de clarifier les missions, l'organisation et le financement du service public.

Notre table ronde du jour doit ainsi nous permettre, grâce aux interventions du président de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), Roch-Olivier Maistre, et de la directrice générale des médias et des industries culturelles, Florence Philbert, de prendre la mesure des objectifs du nouveau règlement européen sur la liberté des médias.

Cette table ronde est également l'occasion d'identifier les attentes des médias publics et privés en vue de préserver leur attractivité dans un secteur de plus en plus réglementé, grâce aux interventions de Christophe Tardieu, secrétaire général de France Télévisions, et de Marie Grau-Chevallereau, directrice des études réglementaires du groupe M6.

Je conclus en remerciant nos intervenants du jour d'avoir accepté notre invitation.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – La commission des affaires européennes a désigné trois rapporteurs, Florence Blatrix Contat, André Gattolin et Catherine Morin-Desailly, sur le règlement proposé par la Commission européenne pour créer un cadre législatif européen commun sur la liberté des médias.

L'objectif de départ de ce texte est tout à fait louable : il s'agit de garantir l'indépendance des médias, notamment en contrôlant les concentrations. Le texte institue à cette fin un comité européen de régulation chargé de préserver le pluralisme

du paysage médiatique européen, ce qui représenterait une innovation importante par rapport à notre propre système national de régulation des médias, structuré de longue date, comme vient de le rappeler le Président Lafon.

Lors d'une première table ronde, au printemps, nous avons échangé avec les représentants de la presse écrite sur les préoccupations spécifiques de ce secteur, régi notamment par la grande loi de 1881. Cette audition collective a montré l'importance de la régulation des plateformes et de la protection des journalistes pour défendre la liberté de la presse en Europe.

Auparavant, la commission des affaires européennes avait contrôlé la conformité de cette proposition législative européenne au principe de subsidiarité : à l'unanimité, notre commission a jugé que la Commission européenne allait trop loin et ne respectait pas les compétences des États membres. Nous avons donc proposé au Sénat un avis motivé pour dénoncer cette entorse au principe de subsidiarité sous la forme d'une résolution, que le Sénat a définitivement adoptée le 11 décembre dernier.

N'étaient nullement en cause les intentions, les objectifs ou le fond même du texte, mais sa valeur ajoutée, par rapport à un cadre législatif national déjà très développé en France. En outre, la base juridique du texte nous semble problématique, la Commission européenne fondant son initiative sur le seul article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), destiné à assurer le fonctionnement du marché intérieur. Plusieurs semaines plus tard, le service juridique du Conseil de l'Union européenne a rendu un avis qui fait écho à la résolution du Sénat en estimant cette base juridique globalement conforme, mais avec des nuances pour certaines parties du texte. En effet, s'il existe un marché intérieur des médias en Europe, celui-ci n'échappe pas à une segmentation nationale, culturelle et linguistique qui justifierait de recourir également à l'article 167 du TFUE, qui promeut le respect de la diversité culturelle et des législations nationales. Cela méritait d'être souligné.

Nous sommes parfaitement conscients des contraintes du calendrier institutionnel pesant sur l'évolution du texte. Le groupe de travail Audiovisuel du Conseil de l'Union a beaucoup avancé sous la présidence suédoise – qui s'achève prochainement – et un accord a été trouvé hier au Comité des représentants permanents (Coreper) sur un texte dont nous espérons qu'il tienne notamment compte des observations que nous avons formulées. Les trilogues débiteront donc durant la présidence espagnole et le Parlement européen examinera le texte en séance plénière au cours du mois d'octobre.

Notre table ronde examine aujourd'hui les enjeux de ce règlement européen, alors que le secteur des médias audiovisuels connaît des mutations rapides, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de nos frontières. Je remercie très vivement chacun d'entre vous d'avoir accepté d'y participer.

La commission des affaires européennes est très attachée au dialogue entre les parlements nationaux et les institutions européennes, notamment avec la Commission européenne, qui joue évidemment un rôle éminent d'initiative législative ; c'est elle qui est à l'origine du texte que nous évoquons aujourd'hui.

C'est pourquoi je suis heureux d'accueillir M. Giuseppe Abbamonte, directeur pour les médias au sein de la direction générale des réseaux de

communication, du contenu et des technologies (DG Connect). Sous l'autorité du commissaire au marché intérieur, Thierry Breton, cette direction élabore et met en œuvre les politiques visant à adapter l'Europe à l'ère numérique.

La commission des affaires européennes est également très engagée dans le dialogue interparlementaire, et plus particulièrement avec le Parlement européen, qui joue un rôle de colégislateur avec le Conseil de l'Union sur ce texte. C'est pourquoi je remercie également le député européen Geoffroy Didier, rapporteur du texte pour la commission du marché intérieur, d'être présent en visioconférence.

Pour suivre la logique chronologique du parcours institutionnel européen, je vous propose, monsieur le directeur, de vous donner la parole, pour nous rappeler brièvement les objectifs de ce texte en matière audiovisuelle et son parcours actuel.

Puis, je céderai la parole à Geoffroy Didier pour qu'il nous présente une synthèse de son rapport, ainsi que sa vision, non seulement au titre de la commission du marché intérieur du Parlement européen, mais aussi en tant que député européen français.

Je remercie Laurent Lafon d'avoir présenté les intervenants du secteur qu'il connaît si bien, une semaine après l'adoption par le Sénat de la proposition de loi relative à la réforme de l'audiovisuel public et à la souveraineté audiovisuelle, qu'il a défendue avec Jean-Raymond Hugonet. Le droit français est très exhaustif sur le service public audiovisuel. Le projet de règlement aborde cette question en son article 5.

M. Giuseppe Abbamonte, directeur pour les médias au sein de la direction générale des réseaux de communication, du contenu et des technologies (DG Connect). – Je vous remercie de votre invitation.

Ce projet de règlement vise à promouvoir des médias européens forts et indépendants, capables de se développer au-delà des frontières nationales et de faire face à la concurrence accrue des plateformes en ligne, des géants qui, bien, souvent, ne sont pas européens.

Les médias ne sont pas des acteurs comme les autres : ils jouent un rôle essentiel dans notre société et représentent l'un des piliers de l'État de droit. C'est pourquoi nous avons proposé de créer à leur intention un instrument spécifique, fondé sur l'article 114 du traité. Grâce à l'harmonisation à l'échelon européen, nous voulons supprimer les entraves auxquelles sont confrontés les médias européens et contribuer à l'achèvement du marché intérieur des médias. Ce faisant, nous renforcerons leur indépendance et le pluralisme. Selon la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), l'État de droit est important non seulement pour faire respecter les droits des citoyens, mais aussi pour assurer le bon fonctionnement du marché : point d'innovation ni d'esprit d'entreprise sans stabilité juridique et médias indépendants.

La préservation de l'indépendance des journalistes et des médias, tant privés que publics, figure au centre de la proposition. Le règlement prévoit des garanties contre l'ingérence politique dans la décision éditoriale et contre la surveillance des journalistes. La proposition comprend également des mesures sur la transparence de la propriété des médias et sur l'attribution de la publicité étatique. Celles-ci favoriseront un meilleur fonctionnement du marché intérieur en supprimant les distorsions de la concurrence et

en éclairant les citoyens et les acteurs du marché sur ces questions essentielles. Comme vous le savez, les États membres devront également examiner les effets des concentrations à l'œuvre dans le secteur sur la liberté et le pluralisme des médias. Il me semble qu'un tel système existe déjà en France et en Italie, mais ce n'est pas le cas dans d'autres États.

La proposition de règlement apporte des réponses à un certain nombre de défis auxquels sont confrontés les médias européens. Ainsi, nous avons proposé des garde-fous pour renforcer la position de ces derniers vis-à-vis des très grandes plateformes numériques, qui constituent autant d'accès aux contenus médiatiques. Ces nouvelles dispositions compléteront les règles existantes, notamment le Digital Services Act (DSA), ou, en français, le règlement sur les services numériques (RSN).

Nous souhaitons aussi renforcer la coopération entre les régulateurs des médias de chaque État membre : leur expertise leur permettra de jouer un rôle essentiel dans la recherche de solutions aux défis communs. La guerre en Ukraine a montré toute la pertinence de cette coopération : il s'agit d'empêcher la propagande médiatique russe de diffuser ses programmes, surtout dans les pays baltes et en Pologne.

Au cours de la présidence suédoise de l'Union européenne, le Conseil de l'Union a adopté une position commune sur notre proposition, permettant ainsi d'engager les négociations avec le Parlement européen. Nous espérons un vote du texte au mois d'octobre prochain.

M. Roch-Olivier Maistre, président de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom). – Durant ce mandat, la Commission européenne aura introduit un grand nombre de nouvelles dispositions relatives à notre secteur d'activité : je pense à la directive sur les services de médias audiovisuels (SMA), au DSA et au Digital Markets Act (DMA), ou, en français, le règlement sur les marchés numériques.

Nous accueillons favorablement ce texte. Il est important que l'Union européenne défende ses valeurs de démocratie et de liberté et protège ses médias, d'où la nécessité de se doter d'un corpus juridique commun, car les législations sont différentes selon les États membres. En France, les lois de 1881 et de 1986 sont très élaborées.

Cela dit, le Groupe des régulateurs européens des services de médias audiovisuels, ou, en anglais, European Regulators Group for Audiovisual Media Services (Erga), est vigilant sur certaines dispositions du texte.

Premièrement, les régulateurs n'exercent aucun contrôle sur la presse écrite : il est important de préserver cet acquis. Le futur comité européen pour les services de médias devra s'y conformer. La Commission européenne a eu l'occasion de préciser que telle n'était pas son intention ; nous nous en réjouissons.

Deuxièmement, il est primordial d'assurer l'indépendance du futur comité, à l'image des autorités nationales qui le composeront. Étant donné que celui-ci interviendra dans la protection de libertés publiques fondamentales, nous estimons que le secrétariat du comité ne doit pas être assuré par l'exécutif européen ; c'est encore le cas dans le texte proposé par la Commission européenne.

Troisièmement, nous devons être vigilants sur la façon dont les grandes plateformes traitent les contenus en provenance des médias. Certes, la proposition de la Commission européenne est une avancée par rapport au DSA, mais le pouvoir discrétionnaire des plateformes, notamment la faculté d'élimination des contenus, doit être encadré afin d'éviter les excès. L'Erga propose que le fournisseur du contenu posant problème dispose d'un délai de réponse de vingt-quatre heures au minimum avant que la plateforme ne le supprime.

Quatrièmement, nous devons examiner les conditions du contrôle des chaînes d'États tiers ; la guerre en Ukraine a montré que cette question était très importante. L'Erga estime que la proposition de la Commission européenne procède d'une bonne intention. Toutefois, elle regrette son manque de précision et plaide en faveur d'une coopération entre régulateurs nationaux. En outre, le comité devra être en mesure de se saisir des situations problématiques en vue de formuler un avis éclairé.

Cinquièmement, il faut veiller à la bonne articulation du règlement avec les autres textes européens, notamment la directive SMA : soyons attentifs aux éventuels effets de friction, car le corpus juridique actuel est consensuel.

M. Geoffroy Didier, député européen, rapporteur de la commission du marché intérieur. – Le paysage numérique et audiovisuel a subi de grands bouleversements au cours des vingt dernières années. Les plateformes en ligne sont devenues les champions de la transformation numérique en s'imposant dans le secteur audiovisuel. Elles jouent un rôle essentiel en matière de liberté d'expression et de partage d'information. Mais elles sont aussi un vecteur privilégié dans la désinformation ou la diffusion de contenus pornographiques à destination des mineurs, entre autres.

Le cadre juridique entourant ces plateformes est resté très peu contraignant durant de nombreuses années, d'où des asymétries en matière d'obligations avec les médias traditionnels. Heureusement, en 2018, le Parlement européen et le Conseil de l'Union ont adopté la directive SMA, puis le DSA et le DMA. Actuellement, notre travail porte sur la préparation de l'acte européen sur la liberté des médias.

Pourquoi un nouveau texte ? Compte tenu de la situation prévalant dans certains États membres, une nouvelle législation européenne était nécessaire pour préserver l'indépendance des journalistes et la liberté des médias, mais aussi pour limiter les risques d'interférence sur la liberté éditoriale.

Ainsi, la Commission européenne a élaboré un texte visant à définir des règles communes au sein de l'Union et à créer un marché intérieur des services de médias, sur le fondement de l'article 114 du TFUE. Elle a fait le choix du règlement européen, ce qui implique une modification des législations nationales, souvent appréciées. Certes, l'objectif d'harmonisation est louable, mais le règlement ne doit pas remettre en cause les systèmes nationaux qui fonctionnent bien. Ainsi, mon rôle de rapporteur consiste à trouver le juste équilibre entre une harmonisation européenne visant à défendre nos droits fondamentaux et la préservation de règles nationales efficaces et adaptées aux spécificités locales et culturelles.

À cet effet, j'ai défini trois priorités. Premièrement, les spécificités locales et les systèmes juridiques des États membres doivent être mieux pris en compte. Il faut ainsi clarifier les responsabilités entre éditeurs et rédacteurs. La remise en cause

potentielle des mesures de politique culturelle des États doit être mieux encadrée. Je pense ainsi aux quotas de diffusion et de production d'œuvres d'origine européenne, aux attributions de licences, à la chronologie des médias ou encore aux aides d'État.

Deuxièmement, il faut renforcer l'indépendance des autorités de régulation et du comité européen pour les services de médias, comme l'a souligné Roch-Olivier Maistre.

Troisièmement, il faut mieux intégrer les plateformes en ligne et les nouveaux outils numériques dans le champ d'application du texte, compte tenu de la place prépondérante que ceux-ci occupent dans le marché des médias audiovisuels. Ainsi, l'obligation de mettre en avant des contenus d'information générale sur les plateformes est essentielle. Aujourd'hui, trouver de tels contenus sur une télévision connectée s'apparente à un véritable gymkhana. En outre, le consommateur doit être en mesure de personnaliser son offre de services sur son interface utilisateur et sa télécommande.

De plus, la gestion et la modération du contenu fourni par les médias aux très grandes plateformes et aux moteurs de recherche doivent être soumises à des obligations claires en vue d'éviter des suppressions arbitraires de contenus d'information générale. Trop souvent, les plateformes se réfugient derrière leurs conditions générales d'utilisation pour imposer leurs vues.

Nous vivons une période charnière : je n'ai rien contre les plateformes numériques, qui font partie de notre vie quotidienne, mais les médias doivent résister à leur volonté d'hégémonie. Une régulation européenne s'impose pour assurer les conditions d'une concurrence loyale.

Mme Florence Philbert, directrice générale des médias et des industries culturelles du ministère de la culture. – Durant sa présidence du Conseil de l'Union européenne, au premier semestre 2022, la France avait fait de la question de la liberté des médias et de la protection des journalistes une priorité. C'est donc tout naturellement que les autorités françaises ont soutenu dès septembre 2022 l'initiative de restaurer la confiance des citoyens dans les médias et de renforcer l'indépendance et le pluralisme de ces derniers.

La démarche des autorités françaises a consisté à adopter une position constructive. Le ministère de la culture s'est ainsi attaché à être force de proposition pour aider au mieux la présidence du Conseil de l'Union et la Commission européenne à trouver un compromis.

L'enjeu est double : il s'agit de trouver un équilibre entre, d'une part, la faculté laissée aux médias d'exercer leurs prérogatives en toute indépendance dans l'ensemble de l'Union et, d'autre part, la nécessité de préserver des systèmes nationaux, parfois anciens et complexes, mais qui présentent des garanties incontestables en termes d'indépendance et de pluralisme des médias.

Le ministère de la culture a été amené à travailler sur ce projet de règlement dans le cadre des négociations entre États membres au sein du Conseil de l'Union européenne. Les travaux ont débuté en septembre 2022, sous présidence tchèque, et se sont poursuivis sous présidence suédoise à compter du mois de janvier 2023 à un

rythme assez soutenu, puisque onze réunions de groupes de travail ont été consacrées à l'examen du texte.

Ces efforts ont, je le crois, été fructueux, puisque la présidence suédoise a obtenu hier un mandat de négociation du Conseil de l'Union de la part du Comité des représentants permanents. L'objectif est que le texte puisse aboutir avant les élections européennes du 2 juin 2024.

En matière de méthode, la direction générale des médias et des industries culturelles s'est appuyée sur une consultation des professionnels des différents secteurs concernés, à la fois l'audiovisuel, la presse, les plateformes, afin d'élaborer la position qui a été la sienne. Cette consultation s'est déroulée aux mois de février et mars 2023 et a permis de mettre en évidence les principales préoccupations de ces acteurs, notamment le fait que la proposition de la Commission européenne visait initialement tous les médias de manière indifférenciée. Cela posait évidemment problème puisque, comme vous le savez, dans certains pays comme le nôtre, on distingue presse écrite et audiovisuel.

Dans l'ensemble, le ministère de la culture est satisfait du compromis trouvé hier par la présidence. Bien sûr, tout n'est pas parfait, mais ces discussions intenses ont permis d'apporter des améliorations importantes.

Permettez-moi d'appeler votre attention sur trois avancées majeures obtenues durant cette période.

La première porte sur les dispositions relatives à la presse écrite. Lors des négociations, nous avons veillé à ce que les spécificités du secteur de la presse soient prises en compte.

Tout d'abord, la nouvelle version du texte permet de concilier l'indépendance éditoriale et le droit de propriété des médias, ce qui permet de préserver le cadre français existant – qui a fait ses preuves –, celui d'un principe de responsabilité en cascade, qui figure dans la loi de 1881, puisque le directeur de la publication continuera d'assumer la responsabilité pénale de tout ce qui est écrit et publié dans son journal.

Ensuite, en ce qui concerne la régulation de la presse, un sujet sensible puisque la presse n'est pas régulée a priori, les éditeurs ont contesté le fait que les évaluations des opérations de concentration concernant la presse écrite soient confiées au régulateur audiovisuel. Nous avons obtenu que ces évaluations soient attribuées à une autorité indépendante de la régulation du secteur audiovisuel, ce qui devrait laisser une certaine latitude pour recourir à des organismes d'autorégulation notamment.

La deuxième avancée significative a trait aux dispositions relatives à la protection du pluralisme dans l'environnement numérique, inscrit à l'article 17.

Plusieurs modifications ont permis de donner de meilleures garanties aux médias par rapport aux décisions de modération des plateformes : je pense à la mise en place d'un délai raisonnable pour un dialogue entre les parties au cas où un contenu poserait problème, ou à la possibilité de recourir à une médiation et, donc, à un organisme extrajudiciaire de règlement des litiges si une plateforme refuse le statut de

média à un service qui aurait souhaité s'en prévaloir. Nous avons ainsi obtenu d'exclure les services de médias qui ne sont pas transparents dans leur financement ou leur actionnariat.

L'article, dans sa rédaction actuelle, n'est pas parfait, mais il contribue à compléter le règlement européen sur les services numériques, le DSA.

La troisième avancée significative porte sur l'article 20, qui prévoit que toute mesure nationale ayant une répercussion sur les médias doit être proportionnée, transparente et non discriminatoire.

Dans sa rédaction initiale, cet article était une préoccupation majeure pour le ministère de la culture et les professionnels, puisque certains acteurs menaçaient de s'en servir pour détricoter les réglementations nationales en faveur de la diversité culturelle, en particulier les avancées issues de la transposition de la directive sur les services de médias audiovisuels (SMA) relatives à la protection des œuvres européennes, aux obligations d'investissement ou encore à la chronologie des médias.

Nous avons obtenu, avec un large soutien des États membres, que le champ de cet article soit circonscrit aux mesures ayant un lien direct avec l'objet du texte, c'est-à-dire celles qui pourraient avoir des incidences négatives sur l'indépendance et le pluralisme des médias.

Nous espérons bien sûr que l'ensemble de ces avancées sera validé par le Parlement européen. De ce point de vue, je note que nos priorités rejoignent celles du député Geoffroy Didier.

Si je devais résumer mon propos en quelques mots, je dirais que le texte assure des garanties minimales en matière d'indépendance et de pluralisme des médias. Il s'agit d'un progrès au sein de l'Union européenne, qui permet à la France de préserver globalement ses fondamentaux.

M. Christophe Tardieu, secrétaire général de France Télévisions. – Je suis très heureux d'être parmi vous aujourd'hui pour vous livrer le témoignage d'un praticien des médias, en l'occurrence d'un média de service public.

Je tiens tout d'abord à souligner que la démarche de la Commission européenne en la matière nous paraît très intéressante. Il y a un peu plus de deux ans et demi, le commissaire européen Thierry Breton a évoqué devant Delphine Ernotte, la présidente de France Télévisions, qui est aussi présidente de l'Union européenne de radiodiffusion (UER) l'association qui réunit tous les médias publics européens –, la volonté de l'Union européenne d'engager une réflexion avec les praticiens sur la meilleure manière de garantir l'indépendance des médias, qu'ils soient ou non de service public.

Cette démarche, qui n'a pas toujours été celle qui a prévalu par le passé, est évidemment à saluer. Nous avons essayé d'y contribuer avec autant de modestie que d'enthousiasme.

Sur ce texte, plusieurs points suscitent notre intérêt.

Le premier concerne l'article 5 et la notion d'indépendance des journalistes. Même si ce principe est dans l'ADN de tous les journalistes, il est important qu'un texte européen le consacre, même symboliquement, dans un contexte où la propagation des *fake news* s'accroît, à l'occasion notamment du conflit en Ukraine évidemment, mais pas seulement.

Il nous semble important à ce titre que le texte garantisse aux fournisseurs de médias de service public des « ressources financières suffisantes et stables », terminologie qui va droit au cœur de l'ensemble de l'audiovisuel public, particulièrement du média de service public que nous sommes, lequel est amené à prendre des décisions d'investissement très importantes. Il est crucial que nous disposions d'un minimum de visibilité en la matière et de garanties quant à la pérennité et la stabilité de nos ressources financières.

Je souhaite aborder un autre point fondamental, celui de la mise en œuvre de la « visibilité appropriée ».

Nous sommes dans un univers désormais dominé par les télévisions connectées, qui correspondent peu ou prou au système de diffusion qui prévaudra à l'avenir. Or il est extraordinairement compliqué aujourd'hui de consulter les chaînes généralistes que sont France Télévisions, TF1 ou M6 dans cette galaxie régie par quelques fabricants, tous extraeuropéens, et sur des interfaces développées par de très grands groupes, qui privilégient l'appât du gain et mettent de ce fait plus volontiers en évidence Netflix ou Amazon que les médias traditionnels.

Dans un tel univers, le risque d'« invisibilisation » – et je pèse mes mots – des médias traditionnels, tant publics que privés, est grand.

La réglementation française prévoit certes la mise en place d'un certain nombre de normes, qui seront prochainement proposées par l'Arcom, mais il nous semblait extrêmement important qu'à l'échelon européen, cette problématique de « visibilité appropriée » soit évoquée. En effet, je le répète, les médias traditionnels sont en danger et risquent de disparaître au profit des grandes plateformes, qui disposent évidemment de beaucoup plus de moyens.

Le problème est du reste complexe : il nous faut réussir à imposer des obligations à des opérateurs établis en dehors de l'Union européenne – c'est loin d'être évident – et, si nous n'y parvenons pas, nous courons à l'échec.

Enfin, je souhaite souligner l'importance de l'article 23, qui porte, entre autres choses, sur les mesures d'audience. En effet, nous sommes actuellement frustrés de ne pas pouvoir obtenir de données d'audience fiables lorsque nous sommes relayés par les plateformes ou les interfaces. Nous déplorons la rétention de nos mesures d'audience, et espérons que cet article contribuera à résoudre le problème.

M. Jean-François Rapin, président. – Je vous remercie de m'avoir appris que l'enjeu de l'autonomie stratégique européenne comprend le défi de l'autonomie médiatique, que notre pays est peut-être en train de perdre.

Mme Marie Grau-Chevallereau, directrice des études réglementaires du groupe M6. – Comme Christophe Tardieu, je vais tenter d’apporter un témoignage concret sur la question de la liberté des médias audiovisuels en Europe.

Je rappelle que le groupe M6 édite treize chaînes de télévision, trois réseaux nationaux de radio et une plateforme à la demande. Nous déployons une offre d’informations tout à fait significative sur nos différents services.

J’en veux pour preuve la convention qui a été récemment négociée avec l’Arcom, au titre de laquelle, pour les dix années à venir, nous avons pris l’engagement de diffuser deux journaux télévisés par jour, ainsi que de garantir un volume horaire de 600 heures d’information par an, incluant les journaux télévisés, les documentaires et les magazines d’information.

C’est la preuve qu’il existe une véritable volonté dans les services privés de proposer une offre d’information indépendante, pluraliste et honnête, qui contribue en outre à faire bouger la société, puisque certains de nos reportages peuvent conduire à des évolutions législatives, comme ce fut le cas récemment au sujet de l’économie circulaire.

Notre rédaction réunit 350 journalistes et dispose d’une audience relativement jeune, ce à quoi nous tenons.

Nous portons évidemment un regard très favorable sur le projet de règlement européen, tant il souligne l’importance de l’information pour les citoyens, la démocratie et l’Europe en général.

Je rappelle que les groupes français, les services autorisés en particulier, doivent déjà à l’heure actuelle respecter de nombreuses obligations du point de vue quantitatif et qualitatif, mais également un certain nombre de contraintes déontologiques, qui font l’objet d’un contrôle très étroit du régulateur.

Le système français est donc très contrôlé : parmi les textes fondamentaux en la matière, je citerai la loi de 1986, les diverses conventions, un certain nombre de délibérations et, plus récemment, en 2016, l’introduction par le législateur de dispositions renforçant l’indépendance et l’honnêteté de l’information, notamment la mise en œuvre d’une charte déontologique s’appliquant à tout groupe audiovisuel ayant des journalistes à son service.

À cette spécificité du secteur audiovisuel s’ajoute l’existence d’un comité éthique, composé de personnalités indépendantes, qui a pour mission de vérifier le respect de cette charte, en instruisant des saisines, en enquêtant en interne sur les pratiques des groupes, en complément de la surveillance opérée par l’Arcom sur les programmes diffusés.

Le texte peut comporter des avancées, en soumettant les plateformes à des contrôles accrus, mais nous resterons tout de même sur des niveaux de contrôle d’épaisseur très différente.

Nous sommes par exemple soumis à des obligations de protection des mineurs en matière de diffusion, obligations très lisibles pour le public, alors que les plateformes demeurent dans une démarche volontaire, pouvant d’ailleurs rejoindre des

objectifs marketing – interdire un programme, c’est aussi lui donner de la visibilité. Nous constatons également des asymétries en termes de publicités clandestines, sans compter certains raffinements introduits dans le système français, comme les quotas musicaux, qui ne concernent pas les dispositifs à la demande.

Le texte ne traite pas du tout ces questions, celles du degré de contrôle sur l’information ou du contrôle de manière générale.

Nous l’accueillons néanmoins favorablement.

Je remercie France Télévisions d’avoir souligné que les chaînes privées ont leur place au sein des services d’intérêt général (SIG). La directive, en tout cas, ne l’interdit pas, puisqu’elle ne mentionne pas expressément les médias publics. Nous comptons donc sur l’Arcom, dans le cadre de la consultation actuelle, et sur la vigilance de tous pour que les services du groupe M6 puissent y participer.

La mesure d’audience est également très importante. Dans un environnement beaucoup plus ouvert, nous n’avons pas accès aux audiences. Nous pensons qu’il faudrait des tiers de contrôle pour avoir, dans le cadre de l’objectif de mesure de l’audience des plateformes, un dispositif suffisamment solide et partagé.

Enfin, nous sommes assez sensibles à la question de l’indépendance du board. Les mesures de contrôle en vigueur et les relations que nous entretenons avec les autorités de régulation en France nous satisfont, même si nous n’avons pas toujours gain de cause. Le système nous paraît opérant et les points de vigilance avancés par la France en la matière nous semblent devoir être absolument suivis.

Mme Florence Blatrix Contat, rapporteure de la commission des affaires européennes. – Merci pour ces propos introductifs, qui ont contribué à nous éclairer.

Pourriez-vous nous expliquer brièvement dans quelle mesure vous avez été associés à l’élaboration de cette proposition et consultés ?

L’avis du service juridique du secrétariat général du Conseil de l’Union a validé le choix de construire une régulation européenne des médias sur l’article 114 du TFUE, qui concerne l’établissement et le fonctionnement du marché intérieur, tout en faisant droit à certaines réserves que nous avons émises au regard de l’article 167 dudit traité. Il valide également le recours à un règlement, alors qu’une directive aurait laissé aux États membres le choix de la forme et des moyens de mise en œuvre. C’est pourquoi nous nous sommes préoccupés des adaptations législatives que l’adoption du règlement impliquerait pour la loi du 30 septembre 1986, mais aussi celle du 29 juillet 1881, et certaines craintes ont pu être levées.

Mais on peut aussi s’interroger sur la valeur ajoutée de ce texte après l’adoption du DMA et du DSA. Quel est votre sentiment sur la question ?

Madame Philbert, vous avez évoqué l’évolution des concentrations et un mécanisme d’autorégulation. Quel serait-il, selon vous ?

Enfin, certains volets de ce texte prennent la forme de recommandations et non de dispositions législatives. Selon vous, l’application et le suivi de ces

recommandations seraient-ils confiés à des autorités nationales, mais aussi au comité européen qui les réunit en réseau ?

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure de la commission des affaires européennes. – Je me réjouis de l'analyse faite par Geoffroy Didier, que je salue. Alors même que nous n'avons pas eu l'occasion d'échanger préalablement, elle vient conforter notre analyse et la résolution européenne portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité que le Sénat a adoptée sur notre proposition. Les points de vigilance évoqués correspondent exactement aux éléments que nous avons relevés, tout comme les points traités hier en négociation correspondent aux inquiétudes que nous avons exprimées. Je pense à la régulation de la presse, pour laquelle une solution semble avoir été trouvée : une nouvelle autorité devrait s'occuper de la question, l'Arcom n'ayant pas compétence sur le sujet. Comment tout cela s'articulera-t-il au sein du nouveau comité ?

Le risque d'un écrasement des avancées de la directive SMA a été évoqué, en matière de soutien à la création ou de respect de la chronologie des médias. Vous semblez rassurante sur ce point, madame Philbert. Pouvez-vous le confirmer ?

Les dispositions concernant l'indépendance éditoriale de la presse écrite semblent aller dans le bon sens. Plus largement, le nombre de textes européens ne risque-t-il pas d'entraîner une perte de lisibilité pour les citoyens et pour les acteurs eux-mêmes ? Comment, concrètement, ce projet de régulation des médias s'articulera-t-il avec le DSA, la directive SMA, mais aussi la directive CabSat 2 ?

Enfin, si nous voulons asseoir le pluralisme et l'indépendance de nos médias, nous devons garantir leur viabilité et leur survie dans le temps face aux Gafam (Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft). Dans quelle mesure ce texte se préoccupe-t-il des modèles économiques et financiers qui permettront de garantir l'avenir des audiovisuels publics européens ? L'article 5 évoque des ressources financières « suffisantes et stables ». Effectivement, les termes sont assez vagues ; d'ailleurs ne faudrait-il pas remplacer « stables » par « pérennes » ? La présidente Ursula von der Leyen a également insisté sur l'indépendance de ces financements. Comment pourrait-on compléter le texte en ce sens ? Ne pourrait-on pas articuler tout cela avec le plan d'action à échéance de 2030, dit « boussole numérique » ?

M. Giuseppe Abbamonte. – Je vais essayer, pour ma part, de traiter la question de la relation entre le règlement sur la liberté des médias, le DSA, les directives SMA et CabSat 2.

Tout d'abord, Mme Philbert a fait état d'une crainte initiale sur le fait que l'article 20 du règlement puisse remettre en cause les obligations en termes d'investissements, de financements ou de quotas de la directive SMA. Je n'ai jamais partagé cette crainte, mais le texte a été aménagé pour éliminer tout malentendu.

L'articulation entre la proposition de règlement et la directive devrait être réglée, d'un point de vue juridique, par le principe *lex specialis*. Cela étant, dans la dernière version de la proposition, il a été précisé que l'article 20 s'applique aux seules mesures pouvant affecter le pluralisme et l'indépendance des médias, non à celles qui relèvent de la protection de la diversité culturelle et du soutien des entreprises audiovisuelles européennes.

Le DSA constitue une forme de régulation des plateformes et de la modération des contenus assez innovante. Au centre de ce dispositif se trouvent l'identification des risques systémiques, par exemple une large campagne de désinformation pouvant déstabiliser une élection, et des mesures visant à contenir ces risques. Dans le présent règlement sur la liberté des médias, l'article 17 prévoit un régime de faveur pour les entreprises de média quand elles sont confrontées à des restrictions découlant de l'application des conditions d'utilisation des grandes plateformes – on parle, non pas de contenus illégaux, mais de contenus considérés comme indésirables selon la logique des plateformes. L'entreprise de médias doit faire une déclaration à la plateforme, déclaration pouvant être validée par le régulateur, et la plateforme doit en retour, avant de limiter ses services d'intermédiation, informer l'entreprise de médias et justifier sa décision. Un mécanisme est prévu pour résoudre à l'amiable d'éventuels conflits.

Enfin, la directive CabSat 2 est une directive modeste, visant à faciliter la transmission de services médias audiovisuels à l'intérieur de l'Union européenne. Sincèrement, je ne vois pas beaucoup de chevauchements ou de conflits possibles entre le projet de règlement et cette directive.

Mme Florence Philbert. – Je confirme tout d'abord que nous sommes rassurés sur la question de l'indépendance éditoriale et de la préservation des acquis de la loi de 1881.

En matière de régulation et de déconcentration, nous avons d'abord défendu l'exclusion du secteur de la presse des articles 21 et 22 au motif que le champ de l'Arcom ne devrait pas être étendu à ce secteur. Comme cette position était relativement minoritaire, nous avons essayé de défendre l'exclusion des compétences du *board* sur ces articles. Ces demandes n'ont pas prospéré. Nous avons néanmoins obtenu que l'évaluation puisse être prise en charge par plusieurs autorités, ce qui permettrait de confier les opérations de concentration internes au secteur de la presse à un autre organe que l'Arcom, organe restant à créer. Nous avons proposé, sans succès à ce stade, que la composition du board soit adaptée dans la même logique, avec un sous-groupe d'experts du secteur de la presse. La réflexion est en cours sur ces sujets.

Par ailleurs, la rédaction de l'article 20 a vraiment évolué et tend à nous rassurer. Peut-être faut-il préciser également l'articulation de cet article avec le régime du droit des aides d'État pour éviter des doubles contrôles inutiles ?

En ce qui concerne l'article 5 et les médias publics, il est fait référence dans le texte au protocole d'Amsterdam. Comme vous le savez, il revient à chaque État de définir et d'organiser librement les missions et le financement de son service public audiovisuel. La nouvelle rédaction fixe des principes minimaux à respecter par l'ensemble des États membres, ce qui permet de préserver les acquis et la diversité des modèles nationaux.

À propos des ressources financières, de leur stabilité ou de leur pérennité, nos modalités de financement reposent sur deux principes cardinaux : ils doivent être compatibles avec l'indépendance du secteur et ils doivent offrir à celui-ci un financement pérenne. Cette exigence a encore été rappelée par le Conseil constitutionnel dans une décision d'août 2022.

Sur la question du soutien aux modèles économiques, je précise que le dispositif France 2030 est ouvert à toutes les industries culturelles, dès lors que les projets concernés sont innovants. Il apporte donc sa contribution, à côté de notre arsenal d'aides directes et indirectes et de la réglementation en constante évolution.

Enfin, je souhaitais compléter l'analyse de M. Abbamonte sur l'articulation de l'article 17 avec le DSA. Nous partageons votre point de vue, monsieur : le DSA organise l'information et les possibilités de recours à la suite de la suppression d'un contenu, mais il ne prévoit pas de dispositions spécifiques pour la modération des contenus des médias. Ce projet de règlement complète le DSA en organisant le dialogue entre les plateformes et les médias a priori : il protège les médias contre les décisions qui pourraient être prises unilatéralement par les principaux réseaux sociaux, par exemple sur la base de leurs conditions générales, contre les contenus faisant l'objet d'une mesure de modération. Il représente donc un progrès pour les médias.

M. Roch-Olivier Maistre. – Nous avons bien entendu été associés à l'élaboration de ce texte. Une consultation publique avait été lancée par la Commission européenne, à laquelle l'Erga a contribué très activement.

Par ailleurs, l'Erga se réunit la semaine prochaine à Naples. À cette occasion, elle définira certainement un avis public sur le dernier état du texte, tel qu'il a été approuvé par le Comité des représentants permanents. Les points de vigilance que j'évoquais, tels que l'indépendance du board, seront sans doute abordés.

Concernant l'articulation du projet de règlement avec la directive SMA, la loi spéciale déroge à la loi générale : c'est un grand principe du droit. Il s'agit d'un apport majeur en France en particulier, où, comme Mme Morin-Desailly l'a très bien dit, en raison de notre modèle de financement de la création, la contribution des plateformes joue un rôle majeur : elle représente un peu plus de 250 millions d'euros chaque année.

Par ailleurs, madame Morin-Desailly, je partage votre avis sur la multiplication des textes. Un important effort de pédagogie sera nécessaire, en particulier sur le DSA. En réalité, ce texte est très différent de la régulation audiovisuelle : c'est une régulation à caractère systémique, et non une régulation de contrôle de contenus individuels telle qu'elle peut s'opérer dans le champ audiovisuel. Il faudra bien l'expliquer à nos concitoyens.

Le règlement européen sur la liberté des médias a notamment pour intérêt, par rapport au DSA, de préciser la manière dont les contenus issus de médias sont traités. En effet, le texte du DSA peut conduire des plateformes à éliminer des contenus pour répondre aux risques systémiques qu'elles encourent. Or ces contenus doivent faire l'objet d'un traitement très précautionneux, puisqu'ils proviennent de titres et de médias qui contribuent à la liberté d'information. De ce point de vue, l'article 17 du projet de règlement doit retenir toute notre attention.

Le régulateur est pleinement engagé pour répondre aux préoccupations des acteurs publics et privés quant à la question des services d'intérêt général. Les acteurs publics sont protégés par la loi qui a transposé la directive SMA, tandis que les acteurs privés pourront être intégrés à la liste dont l'extension fait actuellement l'objet d'une consultation publique de la part de l'Arcom. Nous statuerons sur le sujet dans le courant

de l'année. Par ailleurs, Christophe Tardieu l'a évoqué, un renforcement sur ce point dans ce règlement ne manquerait pas d'intérêt vis-à-vis de constructeurs qui sont pour la plupart extraeuropéens.

Enfin, je partage tout à fait l'interrogation de Mme Morin-Desailly sur les modèles économiques des médias. On sait combien la presse écrite a été affectée ces dernières années par l'évolution de son modèle ; même si la stratégie numérique engagée a marqué de réels progrès, en tout cas pour certains titres, la question demeure. La radio est également confrontée à la question de l'évolution de ses ressources, au regard de la tendance peu favorable du marché publicitaire, qui touche aussi la télévision.

Nous devons nous montrer particulièrement vigilants dans les années à venir à l'égard des médias tant publics que privés, qui, même si l'on en parle peu, contribuent eux aussi activement au pluralisme et au financement de la production et de la création.

M. Bernard Fialaire. – Vous nous avez rassurés sur l'indépendance des médias et la liberté des journalistes ; mais qui dit liberté dit aussi responsabilité. M6 fait valoir son comité d'éthique – qui est d'ailleurs propre au groupe, Mme Philbert se référerait au régime de responsabilité en cascade de la loi de 1881 –, mais il est encadré par une loi française. Quelles garanties éthiques existent en Europe sur la déontologie des journalistes ?

M. Pierre Laurent. – Je veux d'abord vous remercier de votre participation à cette table ronde, qui nous aide à prendre conscience de l'importance des enjeux de ce règlement. Avant d'être un objet de marché, les médias sont d'abord un objet de culture. Les enjeux soulevés sont donc ceux du pluralisme, de la démocratie et de la diversité de la culture ; aussi les points de vigilance sont-ils nombreux.

Monsieur Tardieu, je souhaite revenir sur la question des télécommandes. Permettez-moi cette comparaison : 90 % des Français n'ont jamais acheté un logiciel : ils ont acheté un ordinateur, qui imposait des logiciels. Autrement dit, l'envahissement du marché s'est fait par le matériel. Ainsi, si des télécommandes fléchissent un service ou l'imposent, il nous faut réagir rapidement. Nous n'avons pas entendu la représentante du ministère ni le représentant de la Commission européenne sur cette question. De votre côté, êtes-vous favorable à une norme européenne de télécommande qui garantisse la neutralité d'accès à l'ensemble des services ?

Monsieur Abbamonte, au-delà de la question de la norme de la télécommande, ce problème met le doigt sur notre dépendance industrielle totale en la matière. Or, dans un contexte d'effacement de la frontière entre le matériel et les services, cette dépendance industrielle soulèvera des problèmes croissants. Ainsi, les producteurs de matériels audiovisuels, extraeuropéens pour la plupart, peuvent être amenés à imposer des normes en matière de services par des accords avec les plateformes. La direction générale de la Commission européenne que chapeaute M. Breton, qui a le mérite de porter le débat sur la politique industrielle européenne, envisage-t-elle de sortir de cette situation ?

M. André Reichardt. – Vous semblez assez rassurés quant à la protection de la diversité culturelle. Néanmoins, je veux insister sur les langues et cultures

régionales. Avez-vous le même degré d'assurance à ce sujet ? En tant qu'Alsacien, je ne suis pas toujours satisfait de l'exposition des langues et cultures régionales dans l'audiovisuel. Il est vrai que la situation est acceptable dans l'audiovisuel public, même si des progrès pourraient encore être réalisés, mais encore faut-il qu'elle ne se dégrade pas ; c'est la raison pour laquelle je m'inquiète de vos propos sur l'absence de visibilité pour les années en venir pour le secteur.

À l'inverse, ce règlement prend-il en compte la question de la maîtrise de la langue par les populations concernées et, naturellement, de l'utilisation d'une langue par un média ? En effet, ce paramètre est de nature à inclure ou à exclure toute une partie de la population susceptible d'être intéressée par un programme dans de nombreux pays ; je ne parle bien entendu pas de la France.

Mme Florence Philbert. – La question sur la déontologie des journalistes n'est pas centrale dans le texte du règlement, même si l'article 6 apporte des éléments sur la prévention des conflits d'intérêts et bien que la recommandation de la Commission européenne associée au règlement comporte des garde-fous. La déontologie fait également l'objet de garanties dans le droit national, avec, par exemple, les acquis de la loi Bloche : je pense notamment au comité relatif à l'honnêteté, à l'indépendance et au pluralisme de l'information et des programmes.

À la suite d'une demande de la délégation slovène, des éléments additionnels sur les langues régionales ont été intégrés au considérant n° 6 du texte.

Concernant les services d'intérêt général, l'article 7 bis de la directive SMA offrait un premier outil aux États membres favorisant l'adoption de dispositions sur la visibilité appropriée des contenus d'intérêt général. La France s'est emparée de cette faculté dans la loi sur l'audiovisuel. Cette avancée importante permettra de garantir la visibilité appropriée des médias dans notre système national. L'Arcom doit en définir à la fois les modalités et le champ d'application.

Cette question a fait l'objet de discussions avec la Commission européenne et lors des travaux menés ces derniers mois. Nous avons considéré cette proposition avec attention, mais il faut avoir en tête la complexité de sa mise en œuvre et l'appétence réduite des autres États de se saisir de cette première faculté. Il serait regrettable qu'une modification de ces acquis affaiblisse finalement la position plus ambitieuse qui a été la nôtre quand ces dispositions ont été adoptées dans la directive SMA.

M. Roch-Olivier Maistre. – L'écran de télévision s'assimile de plus en plus un à simple magasin d'applications, sur le modèle des téléphones portables. 85 % des postes de télévision sont désormais connectés à internet ; au regard du rythme rapide de renouvellement du parc – en moyenne, six ou sept ans –, ce sera bientôt le cas de la totalité. La télécommande, quant à elle, devient un simple pointeur qui permet de naviguer sur l'écran de télévision ; elle présente de plus en plus rarement des numéros. Quelque 30 % des Français sont déjà équipés de dispositifs du type Apple TV ou de clés Chromecast afin d'être directement connectés à internet.

Désormais, l'écran des télévisions s'allume sur le portail du fournisseur – Orange, SFR, Free ou Bouygues Telecom – où défilent les bandeaux publicitaires pour des offres généralement payantes, comme Netflix, Amazon, Disney+ ou Canal+, au lieu

de donner spontanément accès aux chaînes de télévision. L'expérience n'est plus la même que celle que l'on avait autrefois en regardant la télévision en famille sur son canapé. Ainsi, si l'on n'y prend pas garde, nos opérateurs de télévision nationaux seront purement et simplement évincés d'un accès spontané à leur contenu.

C'est la raison pour laquelle nous devons prêter une vigilance accrue à la mesure de service d'intérêt général, qui apparaît dans la directive SMA et qui a été transposée dans le droit français. Ce texte permet d'imposer aux interfaces d'accès aux contenus sur nos écrans l'exposition privilégiée de services dits d'intérêt général. La loi française qui transpose cette directive précise que les médias du service public – France Télévisions, France Médias Monde ou Arte – sont qualifiés automatiquement de services d'intérêt général et qu'ils auront donc vocation à être exposés de façon privilégiée.

En outre, cette liste peut ensuite être étendue à d'autres acteurs, la loi établissant deux familles de critères : la contribution au pluralisme ou à la diversité culturelle. Nous avons déjà publié une première délibération le 15 mars 2023, qui fixe la liste de tous les acteurs qui seront soumis à l'obligation d'exposer les services d'intérêt général, dont font partie les fournisseurs d'accès.

Deuxièmement, comme nous l'impose la loi, nous avons lancé au début du mois de juin une consultation de tous les acteurs afin de leur demander s'ils souhaitaient être considérés comme des services d'intérêt général – même si la réponse est facile à anticiper – et sous quelles modalités ils désiraient être exposés. En effet, certains préféreront mettre en avant leur service de replay, et d'autres leur propre plateforme, comme france.tv, MYTF1 ou 6play. Cette consultation s'achèvera le 14 juillet 2023. Nous en ferons une synthèse, afin d'arrêter le dispositif à l'automne, en vue d'une entrée en vigueur au début de l'année 2024.

Enfin, comme l'ont souligné Florence Philbert et Christophe Tardieu, dans la mesure où nous nous adressons aussi à des constructeurs extraeuropéens, il sera crucial de rendre la règle européenne plus robuste encore.

M. Jean-François Rapin, président. – Ces sujets vont tellement vite que nous avons beaucoup de mal à anticiper et sommes trop souvent dans la réaction.

M. Giuseppe Abbamonte. – Une question portait sur la justification de la proposition. Nous ne légiférons pas arbitrairement et devons-nous appuyer sur une base juridique. Dans le cas présent, notre seule base juridique est l'article 114 du TFUE. Des efforts énormes ont été faits pour justifier la proposition devant les comités chargés des évaluations d'impact, les services juridiques du Conseil de l'Union et les États membres. De nombreuses questions se posent, comme la maîtrise des langues par les populations concernées, qui ne relèvent pas du tout des compétences de la Commission européenne, selon le principe de subsidiarité. Les États membres souhaitent conserver la régulation de ces questions à l'échelle nationale.

Les mesures envisagées par le règlement visent les possibles conséquences négatives sur le fonctionnement du marché intérieur. Certaines sont importantes, par exemple les règles visant à limiter la propriété des entreprises des médias par d'autres entreprises du même secteur, ou d'autres secteurs non liés aux médias. Tel fut le cas en Italie, où Vivendi a souhaité racheter des participations de Mediaset mais a été bloqué

par une loi ad hoc, jugée par la suite discriminatoire et illégitime par la Cour de justice de l'Union européenne. Cette hypothèse est prévue par le règlement, de même que, par exemple, l'existence d'un système discriminatoire de licence pour exercer la fonction de fournisseur de médias ou le cas des concentrations ayant un impact réel sur le marché intérieur. Les autres questions ne devraient pas relever du champ d'application du règlement, en raison du principe de subsidiarité.

Enfin, la déontologie des journalistes n'est pas un sujet central du règlement, bien que celui-ci vise à rendre ces derniers plus indépendants et à faciliter leur profession. La question de la déontologie relève plutôt du code européen de bonnes pratiques en matière de désinformation, encore unique en son genre à l'échelle mondiale. Celui-ci contient des mesures visant à vérifier la qualité des sources et le respect des règles déontologiques de base de la profession de journaliste. L'utilisateur peut ainsi savoir si une source d'information est fiable ou non.

M. André Reichardt. – Il a été dit que la Slovénie aurait ajouté une mention des langues et cultures régionales. Pouvez-vous nous apporter des précisions à ce sujet ?

J'ai bien entendu votre réponse sur l'utilisation de la langue qui, pour vous, relève de la compétence des États. Je ne suis pas d'accord : il s'agit à mon sens d'une question d'État de droit. Un vecteur audiovisuel qui utilise une langue pour inclure ou exclure une partie de sa population soulève des questions dont l'Union européenne ne peut se désintéresser.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Puisqu'on parle des langues, il est regrettable que le communiqué de presse du Conseil de l'Union sur l'accord obtenu sur le texte, publié hier, n'ait été rédigé qu'en anglais...

M. Roch-Olivier Maistre. – C'est une excellente remarque, que je me fais très souvent également. Le français est aussi une langue officielle de l'Union européenne, mais de nombreux travaux, souvent complexes, sont rédigés uniquement en langue anglaise. Je souscris parfaitement à votre observation, madame la sénatrice.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Monsieur le directeur, nous vous faisons confiance pour faire remonter cette remarque dans votre français parfait !

M. Giuseppe Abbamonte. – Je le ferai.

L'ajout dans la section 6 fait référence à l'article 22 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui impose le respect de la diversité culturelle, linguistique et religieuse des citoyens. Il s'agit là d'un principe général. La Commission européenne aurait beaucoup de mal à justifier l'implantation d'un outil de régulation du marché intérieur qui s'immiscerait dans des questions linguistiques, religieuses ou de respect de la diversité culturelle et régionale, dans les États membres.

M. Jean-François Rapin, président. – On invoquerait alors, je pense, le principe de subsidiarité.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – J'ai une dernière question au sujet des concentrations, évoquées dès le début de nos échanges par le

Président Lafon : la rédaction d'un tel texte s'appuie-t-elle sur une véritable étude d'impact ? Surveiller les concentrations vise aussi à garantir le pluralisme des médias. Cependant, à l'heure du tout numérique et du règne des grandes plateformes, on sait l'importance pour un média de disposer d'une masse critique suffisante pour assurer sa survie économique. L'Union européenne donne parfois l'impression de considérer les concentrations comme un tabou, et il semble que le droit à la concurrence empêche des regroupements utiles. On a tous en tête l'exemple du rapprochement d'Alstom et Siemens qui n'a pas abouti, alors même qu'il s'agissait de court-circuiter les géants canadien et chinois dans le domaine du ferroviaire. Notre analyse sur ces questions est-elle assez globale pour nous permettre de prendre conscience de l'utilité de certains rapprochements ?

M. Giuseppe Abbamonte. – Les règles sur les concentrations, l'étude de leur impact sur les marchés concernés et leur justification ne sont pas contenues dans ce règlement. Malgré tout, ce dernier ajoute l'obligation d'évaluer l'impact de certains types de concentration sur le pluralisme et la liberté des médias. La France et l'Italie se sont déjà dotées des outils pour réaliser ces évaluations, mais tel n'est pas le cas de tous les pays. En Hongrie, par exemple, le gouvernement de M. Orbán a créé un conglomérat de médias appelé KESMA, auquel de nombreux propriétaires de radios ou chaînes de télévision ont cédé leur société. La concentration ne relevait pas des règles de concurrence européennes car les seuils d'application n'étaient pas atteints, et aucune loi en Hongrie n'imposait d'examiner l'impact de cette opération sur le pluralisme et la liberté des médias. Aucun comité européen n'existait pour s'opposer à cette concentration, qui a donc eu lieu. Ce conglomérat jouit aujourd'hui d'un quasi-monopole en Hongrie, et l'État y concentre tout son budget publicitaire. Cette situation est inattaquable à l'échelle européenne, mais le nouvel article 22 permettra son examen.

M. Jean-François Rapin, président. – Un grand merci à tous. Nous maintiendrons notre vigilance sur la finalisation de cette réglementation européenne et ses effets sur un secteur en profonde évolution.

Cette réunion a fait l'objet d'une captation vidéo disponible [en ligne sur le site du Sénat.](#)

Mercredi 28 juin 2023

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Politique régionale

Relance du processus de paix et de réconciliation entamée par l'accord de paix pour l'Irlande du Nord : examen du rapport de Mme Colette Mélot et M. Didier Marie sur la proposition de résolution européenne n° 657 (2022-2023) de M. Pierre Laurent et plusieurs de ses collègues

M. Jean-François Rapin, président. – Mes chers collègues, notre commission a été saisie d'une proposition de résolution européenne (PPRE) déposée par notre collègue Pierre Laurent et des membres du groupe CRCE, le 31 mai dernier, concernant le processus de paix en Irlande du Nord, à l'occasion du 25^e anniversaire de l'accord du Vendredi Saint.

Cette PPRE nous donne l'occasion de revenir sur les enjeux liés au statut spécifique de l'Irlande, dans le cadre de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, et plus largement sur la mise en œuvre de l'accord de retrait et du protocole sur l'Irlande et l'Irlande du nord – dit protocole nord-irlandais. Notre commission, par le biais notamment du groupe qu'elle a créé avec la commission des affaires étrangères et dont je salue les membres, suit de près ces sujets depuis le référendum britannique approuvant le Brexit. Une délégation de ce groupe s'est d'ailleurs rendue, en octobre dernier, à Dublin et Londres, alors que le Royaume-Uni était en pleine crise politique, à la veille de la démission de Liz Truss. Notre commission a également entendu, en avril dernier, l'ambassadrice de France au Royaume-Uni, quelques semaines après la conclusion de l'accord de Windsor qui amende et complète le protocole nord-irlandais. Demain d'ailleurs, nous poursuivrons ces travaux en auditionnant la Cour des comptes sur son rapport fort intéressant concernant la mise en œuvre du Brexit en France.

Dès à présent, nous allons entendre le rapport de nos collègues Colette Mélot et Didier Marie, tous deux membres du groupe de suivi de la nouvelle relation euro-britannique, sur la proposition de résolution qui nous est soumise, et je les en remercie.

Mme Colette Mélot, rapporteure. – Comme l'a indiqué le président Jean-François Rapin, la présente proposition de résolution européenne s'intéresse à la situation de crise politique en Irlande du Nord, qui pourrait fragiliser le processus de paix, reposant sur l'accord du Vendredi Saint signé il y a 25 ans, en avril 1998, au terme de trois décennies de violence entre catholiques et protestants. En effet, depuis les élections législatives de mai 2022 – qui ont placé le *Sinn Fein* en première place en voix et en sièges, pour la première fois depuis la création de l'Irlande du Nord –, le *Democratic Unionist Party* (DUP) bloque la formation d'un nouveau gouvernement. Contrairement aux dispositions de l'accord de paix – prévoyant un partage du pouvoir entre unionistes et nationalistes –, le DUP refuse de participer aux institutions aux côtés du *Sinn Fein*.

La raison est similaire à celle qui avait conduit le premier ministre DUP, Paul Givan, à démissionner en février 2022, déclenchant alors ces élections : une opposition au protocole nord-irlandais, tel que conclu entre l'Union européenne et le Royaume-Uni.

Il faut rappeler que le Brexit a ravivé les tensions en Irlande du Nord - tensions qui persistent toutefois depuis la signature de l'accord du Vendredi Saint, comme a pu nous le rappeler M. Aurélien Antoine, professeur de droit et spécialiste de l'Irlande du Nord. Le Brexit n'a été qu'un catalyseur des difficultés politiques latentes en Irlande du Nord. La sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne a ainsi fait ressurgir – au moment des négociations – la crainte d'une frontière terrestre entre les deux Irlande mais également celle – avec la mise en œuvre du protocole nord-irlandais – d'un éloignement entre l'Irlande du Nord et le Royaume-Uni.

Quelques mots de rappel sur le protocole nord-irlandais qui a été annexé à l'accord de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, conclu en octobre 2019. Ce protocole maintient, de fait, l'Irlande du nord dans le marché unique européen, en créant une frontière invisible en mer entre l'Irlande du Nord et le reste du Royaume-Uni. Cette solution a été trouvée pour préserver à la fois l'accord de paix en évitant l'instauration d'une frontière terrestre entre les deux Irlande, mais aussi pour protéger l'intégrité du marché unique européen. En contrepartie, le protocole avait prévu l'instauration de contrôles douaniers aux points d'entrée du territoire (essentiellement les ports en mers d'Irlande ainsi que les aéroports) sur les produits exportés depuis le Royaume-Uni vers l'Irlande du Nord pour vérifier leur conformité aux normes européennes.

Cette solution a été jugée intolérable par le DUP, qui y voit une atteinte à l'appartenance de l'Irlande du Nord au Royaume-Uni. La mise en œuvre de ce protocole fut ainsi source de vives tensions entre Londres et Bruxelles pendant de nombreux mois. De fait, diverses difficultés ont été constatées sur le terrain : retards de livraison, pénuries de produits entraînées par ces nouveaux contrôles, mais également par l'impréparation et la mauvaise volonté des autorités britanniques. En réponse, la Commission européenne avait proposé, en octobre 2021, d'assouplir les conditions de mise en œuvre du protocole. Malgré ces propositions, le climat de confiance dans les négociations avait été altéré par la décision de Boris Johnson prise en juin 2022 de déposer un projet de loi prévoyant la désactivation unilatérale de certaines stipulations du protocole.

Il a fallu attendre l'arrivée au pouvoir du nouveau Premier ministre Rishi Sunak, pour entrevoir la possibilité d'une issue. Après des mois de négociations, le Premier ministre britannique et la présidente de la Commission européenne ont finalement annoncé, le 27 février dernier, la conclusion d'un accord additionnel – dit cadre de Windsor – qui complète et amende les dispositions du protocole nord-irlandais. Cet accord – jugé comme relativement équilibré par les interlocuteurs que nous avons pu auditionner (SGAE, Ministère, professeur de droit) – prévoit des assouplissements dans la mise en œuvre du protocole en faveur des Britanniques, assorties toutefois de garde-fous au bénéfice de l'Union européenne.

Parmi les concessions faites au Royaume-Uni, figure la création d'une « voie verte » pour les marchandises provenant de Grande Bretagne et entrant en Irlande du Nord mais non destinées à être exportées en Irlande, c'est-à-dire dans l'Union européenne : ces biens voient leurs contrôles douaniers, sanitaires et phytosanitaires

drastiquement diminués. En contrepartie, l'Union européenne a obtenu des procédures renforcées de surveillance du marché et des biens – avec la construction par le Royaume-Uni d'installations sanitaires et phytosanitaires, l'accès aux données douanières britanniques, et l'étiquetage approprié des marchandises (« non destiné à l'UE ») – ainsi que la possibilité de suspendre les facilités consenties en termes d'allègements des contrôles en cas de manquements aux nouvelles dispositions.

Autre assouplissement en faveur des Britanniques : la création d'un mécanisme dit « frein de Stormont », qui permettra au Parlement nord-irlandais – par le biais de 30 de ses membres – de demander au gouvernement britannique de mettre un terme à l'application en Irlande du Nord de nouvelles dispositions du droit de l'Union, qui modifieraient ou remplaceraient des dispositions existantes. La mise en œuvre de ce dispositif est toutefois assortie d'un certain nombre de conditions : il concernera uniquement des dispositions de l'UE listées dans le protocole et il devra être démontré que ces dispositions en question ont une incidence significative et durable sur la vie quotidienne des communautés d'Irlande du Nord, ce mécanisme ne pouvant être déclenché que dans les circonstances les plus exceptionnelles et en dernier recours.

M. Didier Marie, rapporteur. – Malgré l'adoption de ce cadre de Windsor et les assouplissements qu'il contient, le blocage politique en Irlande du Nord persiste. Le 22 mars dernier, les huit députés du *Democratic Unionist Party* ont ainsi voté contre le frein de Stormont, soumis par le Premier ministre au Parlement britannique – qui l'a pour sa part largement approuvé par ailleurs.

Alors que la société civile et les milieux économiques nord-irlandais sont également favorables à ce nouveau cadre, le DUP s'y oppose et semble s'enfermer dans une position dogmatique. Il ressort de nos auditions que le *Democratic Unionist Party* fait aujourd'hui figure d'un parti divisé – au sein d'une mouvance unioniste elle-même divisée – et bousculé car – au-delà de la question du protocole – il craint pour l'avenir de l'Irlande du Nord.

Les élections législatives qui ont eu lieu en mai 2022 ont conduit à une défaite du DUP, bien que le partage des sièges entre unionistes et nationalistes au sein de l'assemblée nord-irlandaise reste relativement équilibré. Cette perte de vitesse du DUP a été confirmée par les récentes élections locales de mai dernier qui ont permis au *Sinn Féin* de confirmer sa position de premier parti (30,9 % des voix et gain de 39 sièges dans les conseils locaux), sans toutefois provoquer d'effondrement des unionistes. Un des faits notables de ces élections est également l'ascension d'un parti non confessionnel - l'Alliance - qui semble bénéficier des voix d'électeurs unionistes modérés, exaspérés par l'attitude dogmatique du DUP.

Le DUP semble ainsi fragilisé, d'autant que le dernier recensement en Irlande du Nord, paru le 22 septembre 2022, fait état, pour la première fois depuis la partition de l'Irlande, d'un nombre de Nord-Irlandais se disant catholiques (45,7 %) supérieur à celui de ceux se disant protestants (43,5 %).

Toutefois, selon un sondage publié le 3 décembre 2022 par l'*Irish Times*, l'un des plus grands quotidiens irlandais, une forte majorité des Irlandais du Nord resterait en faveur du maintien dans le Royaume-Uni (50 % contre 27 %) alors que, par ailleurs, en République d'Irlande, une grande majorité des électeurs soutiendrait l'unification (66 % contre 16 %), tandis qu'une forte proportion, avoisinant les 50 % sur

certains sujets (comme la modification du drapeau ou de l'hymne national), serait réticente à l'idée de toute concession aux Unionistes pour y parvenir.

La question de la réunification n'est donc pas encore à l'ordre du jour : mais elle progresse à bas bruit sur la scène politique irlandaise, et pourrait monter en puissance si le *Sinn Fein* remportait les élections législatives dans la partie sud de l'île, prévues au deuxième trimestre 2024. Toutefois, il semblerait que, malgré ces victoires, le *Sinn Fein* ne semble pas en capacité, à court terme, de devenir majoritaire en Irlande du Nord.

Mme Colette Mélot, rapporteure. – Face à cette situation de blocage politique et à l'intransigeance du DUP, que pouvons-nous faire ? La proposition de résolution européenne, déposée par nos collègues du groupe CRCE, invite le Gouvernement – sur le modèle de la résolution adoptée par le Sénat américain en mai dernier – à agir pour appuyer la relance du processus de paix et exiger la restauration du système de pouvoir partagé.

Si notre attachement à l'Accord du Vendredi Saint et au cadre de Windsor ne fait aucun doute, nous pensons toutefois qu'il faut demeurer prudent sur l'action du Sénat et celle du Gouvernement, en la matière.

Bien que nos relations soient excellentes avec l'Irlande – dont nous sommes effectivement le plus « proche voisin dans l'UE » depuis la sortie du Royaume-Uni et avec lequel nous avons signé un plan d'action pour 2021-2025 –, il nous semble délicat d'interférer dans cette crise politique dont la solution relève, à notre sens, des affaires intérieures du Royaume-Uni, pouvant éventuellement être aidé en cela par l'Irlande.

En tout cas, la France ne peut – nous semble-t-il – se placer sur le même plan que les États-Unis dont la relation historique avec l'Irlande et le rôle clé de modérateur dans les accords de paix peuvent justifier une implication particulièrement forte. La récente visite du Président Joe Biden en Irlande a prouvé le lien particulier unissant les deux nations.

Le risque d'une telle résolution de la part du Sénat français serait de voir notre position instrumentalisée dans des jeux de politiques internes que nous ne maîtrisons pas : notre assemblée risquerait d'être accusée d'ingérence dans les affaires intérieures du Royaume-Uni, avec lequel tant la France que l'Union européenne sont entrées en phase d'apaisement, laissant entrevoir de nouvelles coopérations. Le récent sommet franco-britannique de mars dernier en est la preuve. De même, au niveau européen, les relations reprennent avec le Royaume-Uni et la confiance se rétablit progressivement : il serait dommage de la rompre.

Pour l'ensemble de ces raisons, il me semble difficile de soutenir la présente proposition de résolution européenne.

M. Didier Marie, rapporteur. – Pour ma part, j'estime cependant que cette prudence ne doit pas nous conduire à rester silencieux : cette situation de blocage est préoccupante pour le processus de paix, vital pour l'île d'Irlande et essentiel pour l'Union européenne tout entière. Cette proposition de résolution doit ainsi trouver le moyen de réaffirmer – sans ingérence aucune dans les affaires intérieures de nos voisins – notre attachement au respect de l'accord de paix et du cadre de Windsor. Sur

ce dernier point, l'Union européenne – unie dans les négociations – ne veut et ne doit pas entrer dans une nouvelle discussion du protocole nord-irlandais, en raison des oppositions internes britanniques dont l'Union n'est pas responsable et qui devront être réglées par le Royaume-Uni.

Pour ces raisons – outre des amendements de forme –, je vous propose, en mon nom, les modifications suivantes à la présente PPRE :

– à l'alinéa 7 : le déplacement, dans les visas, de la référence à la résolution du Sénat américain ;

– à l'alinéa 8, le renforcement des dispositions concernant les liens unissant la France à l'Irlande. À noter que, depuis le Brexit, les échanges de biens entre nos deux pays sont en hausse : ils ont ainsi augmenté de 25 % entre 2021 et 2022. Par ailleurs, le nombre de liaisons entre les ports irlandais et français a quadruplé depuis 2019, passant de 12 traversées à près de 50 par semaine ;

– à l'alinéa 9, une nouvelle rédaction du paragraphe pour souligner le soutien apporté au processus de paix par la France et l'Union européenne, qui n'ont cependant pas eu le même rôle modérateur que les États-Unis ;

– aux alinéas 10 et 11, une nouvelle rédaction des deux paragraphes ;

– par ailleurs, la suppression de l'alinéa 14 de la PPRE initiale concernant les projets de loi britanniques, qui me semble dépasser le champ de la résolution, consacrée à l'Irlande du Nord ;

– à l'alinéa 12, la suppression de la mention « en violation des accords de paix », appréciation diplomatiquement sensible ;

Enfin, conformément aux motivations énoncées précédemment, je vous propose une nouvelle rédaction des trois derniers alinéas de la PPRE, comme suit :

– à l'alinéa 16, la proposition de résolution indiquerait ainsi que « considérant que la France, qui est désormais le plus proche voisin de l'Irlande dans l'Union européenne, doit, au sein de celle-ci et avec l'ensemble des États membres, accorder une attention particulière à la situation sur l'île d'Irlande » ;

– à l'alinéa 17, le Sénat « invite le Gouvernement et l'Union européenne à maintenir leur vigilance quant au plein respect de l'accord du Vendredi Saint et du cadre de Windsor » ;

– à l'alinéa 18, il « appelle le Gouvernement et l'Union européenne à soutenir les efforts du Royaume-Uni et de l'Irlande, à qui il appartient de trouver les moyens de débloquer la situation politique en Irlande du Nord afin d'assurer une paix durable sur l'île d'Irlande ».

Ces amendements me semblent ainsi refléter un équilibre, entre la volonté de montrer un attachement à une paix durable en Irlande, et le souci de ne pas laisser croire à une ingérence de notre part dans les affaires intérieures d'États voisins. L'exercice n'était pas aisé.

Toutefois, pour certains analystes, un des espoirs de cette sortie de crise serait que le DUP – au vu de la succession de ses revers électoraux – revoie finalement sa position et accepte finalement de siéger avec le *Sinn Fein*. C'est donc une affaire à suivre dans les semaines et mois qui viennent.

M. Jean-François Rapin, président. – Je salue la manière dont nos deux rapporteurs se sont efforcés de trouver un *modus vivendi* et je vous propose d'entamer le débat.

M. Pierre Laurent. – Merci pour les propos qui viennent d'être tenus et pour le travail de qualité qui a été effectué. J'indique d'emblée que je suis d'accord avec les amendements présentés par Didier Marie. J'entends également les appels à la modération pour éviter ce qui pourrait apparaître comme une ingérence dans les affaires intérieures du Royaume-Uni. Afin de prévenir ce risque, un certain nombre de modifications sont proposées et la rédaction du texte a été améliorée. Je souligne qu'il serait dommage qu'au nom de cette prudence, nous renoncions à nous prononcer de manière consensuelle sur le sujet que nous traitons.

La situation en Irlande et en Irlande du Nord a été un point sensible des négociations post-Brexit et je fais observer que Michel Barnier, en tant que négociateur de la Commission européenne, tout en faisant preuve, en général, d'une grande prudence, a néanmoins été très ferme concernant les relations impliquant le Royaume-Uni, l'Irlande et l'Irlande du Nord. Sans cette fermeté, nous aurions pu nous retrouver dans une situation extrêmement conflictuelle dans la région. Je rappelle que l'Irlande reste potentiellement l'un des trois foyers de tension dans l'Union européenne avec Chypre et les Balkans : aucun n'est totalement éteint et il est donc extrêmement important de faire progresser ainsi que de soutenir le processus de paix dans ces régions, surtout compte tenu de la montée des conflits en Europe et ailleurs.

Nous devons d'autant plus maintenir notre vigilance que nous sommes à nouveau entrés dans une période de tension. On peut discuter de l'imputation de la responsabilité de cette situation à tel ou tel mais on doit constater que l'Irlande du Nord ne dispose plus, de fait, d'autorité gouvernementale en raison du refus du DUP d'assumer l'application des accords de paix dans le cadre des nouveaux rapports de force politiques issus des élections. Je pense par conséquent qu'il est *a minima* de notre devoir de formuler un message appelant simplement à respecter pleinement les accords de paix, sans franchir aucune ligne rouge.

J'ajoute que les Irlandais du Sud ou du Nord – qui ont largement rejeté le Brexit lors du référendum – affirment leur très grand attachement à l'Union européenne. Nous devons donc adresser aux uns et aux autres des signaux puissants de solidarité. La France, qui est maintenant leur premier voisin de l'Union européenne, ne doit pas donner l'impression de les laisser se débrouiller avec la montée des tensions : cela reviendrait à faire preuve d'ingratitude envers des populations qui ne cessent d'affirmer leur volonté de participer à l'Union européenne. J'estime d'ailleurs que les évolutions politiques et électorales irlandaises tiennent non seulement à des spécificités historiques, nationales ou sociales mais aussi, en grande partie, à l'évolution des relations avec l'Union européenne.

Enfin, tout en mentionnant que je ne serai plus sénateur à partir du mois de septembre, je suggère à notre commission d'aller sur place en Irlande ainsi qu'en

Irlande du Nord pour rencontrer les acteurs politiques : cela nous aiderait probablement à mesurer les évolutions en cours.

Je répète donc que nous devons essayer, dans les limites soulignées par les rapporteurs, de porter ce témoignage de solidarité. L'objectif de cette proposition de résolution n'était pas de lui donner une dimension partisane mais d'envoyer un message consensuel et j'espère que nous serons nombreux à en soutenir le texte modifié par les amendements présentés par Didier Marie.

M. Pascal Allizard. - Je voudrais intervenir au nom du groupe Les Républicains sur ce sujet grave, sensible et dont nous avons tous compris l'importance. Quand on se souvient de la violence qui a endeuillé cette île pendant de si longues décennies, on ne peut que partager la légitime inquiétude exprimée par chacun de nos collègues sur ces tensions qui se ravivent.

Toutefois, le texte qui nous est soumis soulève deux principaux problèmes. Le premier tient à la tonalité d'ensemble de cette proposition de résolution. Certes, ce texte réaffirme le soutien de la France à l'application intégrale des accords du Vendredi Saint et entend ainsi contribuer à réenclencher une dynamique de paix et de réconciliation : à l'évidence, personne ici ne peut s'opposer à cette intention de principe. Pourtant, il nous semble que cette résolution est principalement irriguée par un parti pris fortement marqué en défaveur des mouvements unionistes et du Gouvernement britannique. S'agissant d'un texte qui appelle à la sauvegarde de la concorde civile en Irlande du Nord, il nous semble probablement contre-productif de distribuer assez ouvertement les bons et les mauvais points - si vous me permettez de m'exprimer ainsi. Comme l'ont souligné à juste titre les intervenants, chacun peut avoir son opinion sur l'histoire de ce conflit, les responsabilités historiques des uns et des autres ainsi que les responsabilités dans sa potentielle résurgence. Ce dernier phénomène suscite une inquiétude partagée mais je ne pense pas que cette proposition de résolution soit la méthode la plus opportune pour contribuer à l'apaisement des tensions. Ceci dit, je tiens à saluer le travail réalisé par nos rapporteurs avec des propositions qui permettent de ramener subtilement le texte à un équilibre plus conforme aux objectifs qu'il énonce. Reste néanmoins l'exposé des motifs qui, lui aussi, véhicule une argumentation qui nous paraît orientée. Par définition, cet exposé des motifs n'est pas modifié par le travail des rapporteurs. Formellement, nous n'avons pas - me semble-t-il - à nous prononcer aujourd'hui sur sa teneur mais il restera attaché au texte et en éclairera les motivations.

Le second problème que nous soulevons concerne l'opportunité de cette résolution. Les propositions de nos rapporteurs, aussi judicieuses soient-elles, ne permettront probablement pas de contourner le fait que l'adoption de ce texte, quelle que soit sa rédaction, serait considérée - telle est en tous cas notre opinion - par nos amis britanniques comme une ingérence claire dans leurs affaires intérieures. C'est là notre principale préoccupation car nous ne traitons pas ici du Brexit à proprement parler ni de la frontière douanière entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, ce qui intéresserait directement la France. Nous traitons en revanche ouvertement des affaires politiques de la province d'Irlande du Nord, et donc d'affaires intérieures britanniques. Symétriquement, je ne pense pas que nous verrions d'un très bon œil nos collègues de Westminster adopter un texte d'une nature similaire concernant la France.

Le Royaume-Uni est un pays ami et allié : c'est un grand pays doté d'un État de droit et d'une démocratie d'une extraordinaire robustesse. Rien ne s'oppose à ce

que la France, à travers notre assemblée, lui envoie des messages de sympathie dans d'éventuels moments de difficultés mais je crois que rien ne justifie non plus que le Parlement français formule de manière officielle des commentaires ou des appréciations sur la gestion de ses affaires intérieures, et *a fortiori* quand elles sont d'une telle sensibilité. C'est pourquoi le groupe Les Républicains votera contre l'adoption de cette résolution, même utilement amendée par nos rapporteurs.

M. André Gattolin. - Pour ma part, je n'ai jamais été opposé au droit d'ingérence entre pays de l'Union européenne et autres structures européennes. Les démocraties que nous sommes ont le droit de juger le fonctionnement démocratique des autres pays et telle est la tâche que j'accomplis en tant que membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Il m'a été reproché, il y a quelques années, d'avoir critiqué les décisions de la cour constitutionnelle espagnole que j'estimais un peu honteuses à l'égard du mouvement indépendantiste catalan, sans pour autant soutenir l'indépendantisme. Je pense qu'une des difficultés fondamentales de l'Union européenne est que l'unité de valeur sur laquelle nous avons construit cette architecture est à la fois l'État-nation et l'État membre. De ce point de vue, heureusement que l'adhésion de la Tchécoslovaquie est intervenue postérieurement à sa séparation en deux États distincts. Je pense que le statisme des relations entre nos pays ne rend pas bien compte de l'évolution des peuples et des territoires dans toute leur diversité : il convient de mieux prendre conscience du fait que l'Europe n'est pas uniquement constituée d'États membres avec des populations homogènes.

De ce point de vue, je reconnais que cette proposition de résolution soulève une difficulté car l'Union européenne s'est structurée autour d'un droit principalement commercial mais n'a pas institué de normes sur l'État de droit. Je pense néanmoins qu'il ne faut pas s'interdire, à un moment donné, de nous intéresser à la situation irlandaise, de même que je ne serais pas du tout gêné qu'un pays tiers évoque les relations de la Corse à la France, par exemple. Ce sont des questions que l'on se pose au Conseil de l'Europe alors qu'on ne les aborde pas dans le cadre de l'Union européenne. Pour ces raisons, et compte tenu des améliorations qui ont été proposées au texte par le rapporteur, je voterai celui-ci.

M. Didier Marie, rapporteur. – J'entends bien les remarques formulées par Pascal Allizard, au nom du groupe Les Républicains, sur le risque d'ingérence qu'il signale et sur la façon dont les Britanniques ainsi que le Gouvernement pourraient interpréter notre résolution. J'y répondrais par deux observations.

D'une part, les amendements que je propose nuancent très fortement le texte de la proposition de résolution initiale. En témoignent les deux derniers alinéas du texte qui vous est soumis : le premier « invite le Gouvernement et l'Union européenne à maintenir leur vigilance quant au plein respect de l'accord du Vendredi Saint et du cadre de Windsor ». Le second « appelle le Gouvernement et l'Union européenne à soutenir les efforts du Royaume-Uni et de l'Irlande, à qui il appartient de trouver les moyens de débloquent la situation politique en Irlande du Nord, afin d'assurer une paix durable sur l'île d'Irlande ». Ainsi le Sénat ne s'immiscerait pas dans les affaires irlandaises : le texte se limite à souhaiter le respect des accords et souligne qu'il appartient au Royaume-Uni ainsi qu'à l'Irlande de trouver une solution.

D'autre part, je souligne que l'Union européenne reste concernée par ce qui se passe à la frontière entre le Royaume-Uni, dont fait partie l'Irlande du Nord, et la

République d'Irlande : en effet, il s'agit bien de la relation entre un pays tiers et l'Union européenne. J'ajoute que si l'accord de Windsor n'est pas respecté et si le DUP continue d'ériger des blocages, une nouvelle crise risque de se déclencher. Il faut rappeler que le Gouvernement britannique, sous le gouvernement de Boris Johnson, a utilisé le protocole nord-irlandais pour faire pression sur l'Union européenne et tenter de trouver des arrangements quant à la mise en œuvre du Brexit. Le nouveau Premier ministre britannique, Rishi Sunak, a souhaité rétablir des relations plus équilibrées entre le Royaume-Uni et l'Union européenne, mais rien ne nous dit, au regard de la volatilité de la situation politique britannique, qu'un nouveau Premier ministre ne réutiliserait pas la question nord-irlandaise comme moyen de pression sur l'Union européenne. C'est la raison pour laquelle l'Union européenne et la France, solidaire des 26 autres pays, peuvent se permettre de faire un commentaire sans s'ingérer dans les affaires du Royaume-Uni.

Par ailleurs, pour répondre à Pierre Laurent, je précise que la proposition de résolution amendée rétablit plusieurs éléments. Outre le fait qu'il s'agit d'une affaire britannique et irlandaise, la France ne peut se placer sur le même plan que les États-Unis : en effet, les États-Unis ont été les parrains et les garants de l'accord du Vendredi Saint dont le diplomate américain George J. Mitchell a coordonné les négociations. Le président Joe Biden s'est récemment déplacé en Irlande sans aller à Londres, ce qui en dit long sur l'attachement qu'il porte à la situation irlandaise. De plus, tout le monde sait que tant le Congrès que différents partis politiques américains ainsi que des groupes divers et variés interviennent, y compris matériellement et financièrement, auprès des partis irlandais et de la société civile irlandaise.

Enfin, cette résolution, tout en évitant l'ingérence et en replaçant le rôle de la France au niveau qui doit être le sien de solidarité avec les autres pays européens, rappelle son attachement au processus de paix. De façon générale, l'Union européenne souhaite la paix partout et en particulier dans les trois foyers de tensions évoqués par Pierre Laurent. De plus, la situation que nous évoquons est très particulière car elle a historiquement soulevé de nombreuses difficultés dans les relations entre le Royaume-Uni et l'Irlande, mais aussi avec des ricochets avec les pays les plus proches, dont la France fait aujourd'hui partie.

Au final, j'ai essayé avec ma collègue rapporteure de trouver un chemin pour permettre que ce texte puisse être approuvé. Je le voterai mais j'entends les réserves qui sont émises par les uns et les autres.

Mme Colette Mélot, rapporteure. – Je rappelle avant tout notre soutien à l'Union européenne à qui il appartient, avec le Royaume-Uni, de s'emparer des difficultés dont nous débattons, comme cela a été mentionné dans la PPRE. Le sujet est extrêmement délicat et, alors que nos relations avec le Royaume-Uni se sont apaisées, le moment n'est pas du tout propice à exprimer des divergences avec ce grand pays ami. J'appelle donc à la plus grande prudence et à la solidarité avec l'Union européenne pour faire avancer la situation.

Je me félicite d'avoir pu travailler sur ce sujet avec Didier Marie sur cette PPRE mais je ne la voterai pas.

M. Pierre Laurent. – Jusqu'à preuve du contraire, la France a toujours apporté son appui officiel aux accords de paix et, à ma connaissance, cette position n'a

jamais changé. Certains d'entre nous souhaitent peut-être que celle-ci évolue en fonction des nouvelles orientations exprimées par le Gouvernement britannique, mais la position de la France et de l'Union européenne a toujours été de soutenir l'application des accords de paix et le Sénat américain s'est récemment prononcé dans le même sens. Aucune inflexion n'est proposée à cette position prise historiquement depuis la signature des accords de paix par la France et l'Union européenne.

M. Pascal Allizard. – Je voudrais redire très clairement que nous ne sommes absolument pas dans un déni de réalité des tensions et des difficultés. Et c'est justement en ayant pleinement conscience de celles-ci que nous ne jugeons pas opportun aujourd'hui de voter ce texte, tout en exprimant beaucoup de respect à l'égard du travail accompli.

M. Jean-François Rapin, président. – Je vous propose de voter d'abord sur le paquet d'amendements proposé par Didier Marie et qui modifie substantiellement le texte.

La commission adopte les modifications de rédaction proposées par le rapporteur.

M. Jean-François Rapin, président. – Nous passons maintenant au vote sur le texte dans son entier.

La commission rejette la proposition de résolution européenne et autorise la publication du rapport.

Jeudi 29 juin 2023

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Politique régionale

*Rapport de la Cour des Comptes sur la mise en œuvre du Brexit en France :
audition de M. Jean-Pierre Laboureix, conseiller maître, président de la
formation interchambres de la Cour des Comptes relative à la préparation et la
mise en œuvre du Brexit en France, Mme Françoise Bouygar, conseillère
maître, présidente de section à la première chambre de la Cour des comptes et
contre-rapporteuse, et M. Denis Tersen, conseiller maître à la première chambre
de la Cour des Comptes et rapporteur général*

M. Jean-François Rapin, président. – Mes chers collègues, nous entendons aujourd’hui les magistrats de la Cour des comptes qui ont participé à l’élaboration du rapport relatif à la mise en œuvre du Brexit en France, publié le 14 juin dernier et que je remercie pour leur présence.

Nous avons lu avec grande attention votre rapport et pris connaissance de vos constats et recommandations sur des sujets qui nous mobilisent depuis sept ans maintenant.

Dès le référendum britannique approuvant le Brexit, notre commission, avec la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, a mis en place un groupe de suivi, dont je salue les membres ici présents.

Ce groupe s’est attaché à suivre les enjeux liés à la sortie du Royaume-Uni de l’Union européenne et ses conséquences, notamment pour notre pays.

Une délégation du groupe de suivi s’était d’ailleurs rendue dès le 6 janvier 2021 à Calais et à Boulogne-sur-Mer pour constater sur le terrain les conséquences du rétablissement d’une frontière extérieure de l’Union européenne (UE) avec le Royaume-Uni.

Nous nous étions alors rendus sur le site d’Eurotunnel, ainsi qu’au port de Calais et avons rencontré des représentants de la filière pêche à Boulogne-sur-Mer.

J’avais, quelques semaines plus tard, déposé, avec mon collègue Christian Cambon, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, une proposition de résolution européenne sur la proposition de règlement de la Commission européenne qui visait alors à instaurer une réserve d’ajustement au Brexit.

Nous avons ainsi proposé d’apporter un certain nombre de modifications au fonctionnement de cette réserve, afin qu’elle permette une plus juste compensation des conséquences négatives du retrait du Royaume-Uni sur l’économie des États membres, et notamment de la France.

Nous avons été entendus, puisque le Gouvernement français a réussi, dans les négociations, à obtenir une augmentation de l’enveloppe pour notre pays et un

assouplissement des conditions d'exécution. Nous nous sommes rapidement inquiétés du déploiement effectif de cette enveloppe budgétaire obtenue de haute lutte, sur laquelle l'État a tenu à garder la main.

La région Hauts-de-France, dont je suis élu, m'a alerté de plus en plus fortement sur les difficultés de mise en œuvre de cette réserve. C'est pourquoi j'ai lu avec attention et stupeur votre rapport, qui indique que la France n'envisage d'utiliser que 31,5 % de l'enveloppe de 736 millions d'euros qui lui a été allouée.

Vous pointez des défaillances dans l'organisation et le portage interministériel. Qu'en est-il ? Comment expliquer une telle sous-utilisation des crédits ? Quels seront les entreprises et les secteurs qui pourront finalement bénéficier de cette réserve qui, je le rappelle, fonctionne par un système de remboursement *ex post* des dépenses engagées qui y sont éligibles ?

Toujours sur la question financière, j'aimerais revenir sur la situation des pêcheurs. Selon le Comité scientifique technique et économique des pêches (CSTEP), les pertes directes liées aux réductions de quotas de pêche du fait de la sortie du Royaume-Uni représentaient 3 millions d'euros en 2021 et devraient augmenter, pour atteindre 6,2 millions d'euros en 2025.

Comme vous le mentionnez dans votre rapport, la direction générale des affaires maritimes et des pêches a ainsi constaté que les navires dépendant à 50 % des eaux britanniques subissaient en moyenne une perte de 30 % de leur chiffre d'affaires par rapport à 2019.

Vous relevez néanmoins dans l'annexe 2 au rapport que l'indemnisation des pertes de chiffre d'affaires des entreprises de pêche affectées par le Brexit a été très peu sollicitée, puisque seules douze entreprises de pêche ont été indemnisées pour 580 000 euros et quatre entreprises de mareyage pour 240 000 euros, alors qu'un budget de 20 millions d'euros était prévu.

Comment expliquer ce décalage ? Est-il dû aux défaillances de la gestion de la réserve d'ajustement du Brexit ? À qui les imputer ?

S'agissant de la question plus générale du rétablissement de la frontière entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, vous indiquez dans votre rapport que celle-ci s'est faite sans difficulté majeure et dans les temps, notamment grâce aux reports successifs de l'accord et à la crise sanitaire qui a induit une diminution des échanges. Vous pointez néanmoins des progrès à effectuer, s'agissant notamment du système d'information « Brexit ». Pourriez-vous nous en dire plus ?

Notamment, je souhaitais vous interroger sur le poste de contrôle frontalier (PCF) de Boulogne-sur-Mer. La Commission européenne a autorisé ce poste, à titre dérogatoire et expérimental, à réaliser des contrôles sans être situé à un point de passage frontalier de l'Union européenne. Dans votre rapport, vous relevez les difficultés récurrentes rencontrées par ce poste et préconisez un audit complet afin d'y remédier. Pensez-vous que ces difficultés puissent à terme conduire la Commission à remettre en cause cette expérimentation, et quelles seraient les conséquences d'une telle décision ?

Je vous remercie par avance pour les réponses que vous apporterez à mes questions. J'en aurai certainement d'autres, mais je laisserai naturellement mes collègues intervenir après votre présentation.

M. Jean-Pierre Laboureux, conseiller maître, président de la formation interchambres de la Cour des Comptes. – Merci pour votre accueil. La formation interchambres chargée de ce travail regroupe trois chambres différentes, la première chambre, dont nous faisons partie, mais aussi la chambre en charge des questions de sécurité et la chambre en charge des questions d'agriculture et de pêche, ce qui permet d'avoir une vue d'ensemble.

Nous avons engagé cette enquête mi-2022, un peu plus de deux ans après la sortie effective du Royaume-Uni, le 31 janvier 2020, et un peu plus d'un an après l'entrée en vigueur de l'accord de commerce et de coopération au 1^{er} janvier 2021.

Nous nous sommes focalisés sur quelques questions. Il le fallait sur un tel sujet, sauf à se perdre dans l'ensemble des politiques communautaires.

Nous nous sommes concentrés sur l'organisation des administrations face au rétablissement de la frontière, les effets du Brexit sur les entreprises et les citoyens et l'accompagnement de l'État ainsi que sur les conditions d'application des accords et les risques de divergence réglementaire.

Nous n'avons pas abordé le processus de négociation communautaire. Nous ne qualifions pas les décisions britanniques. Pour nous, c'est une donnée. Nous avons constaté, à Douvres par exemple, des difficultés qui ne relèvent pas en premier lieu des autorités françaises, mais nous ne faisons que les constater.

Nous n'entrons pas non plus dans le détail des questions bilatérales de police, d'immigration, de justice, de défense, de politique de pêche, notamment de négociations sur les licences de pêche.

En 2019, le Royaume-Uni est un partenaire économique majeur. C'est notre premier excédent bilatéral – presque 13 milliards d'euros, avec des secteurs très forts. C'est un très grand marché pour notre pays : le Royaume-Uni représente alors le sixième client de la France et le huitième fournisseur, avec 35 milliards d'euros d'exportations de biens. C'est également un partenaire essentiel en matière de services : il s'agit de notre deuxième marché à l'exportation et à l'importation. Plus important encore peut-être, notre relation avec le Royaume-Uni est une réalité pour beaucoup d'entreprises françaises. Un peu plus de 30 000 entreprises françaises exportaient avant le Brexit, dont beaucoup de PME – près de 80 % de moins de 50 salariés –, avec environ 100 000 importateurs, parfois pour des montants relativement peu importants. C'est une réalité du tissu économique français.

Le premier thème que nous avons étudié, dans ce rapport, est le rétablissement de la frontière, qui implique des transformations sont à poursuivre. Cette frontière remet en cause les libertés fondamentales du marché unique que sont la libre circulation des biens, des personnes, des services, des capitaux. Tout cela a des conséquences majeures sur toute une série de secteurs.

In fine, ce rétablissement de la frontière s'est fait sans difficulté majeure, en janvier 2021. C'était un véritable défi organisationnel. L'organisation interministérielle s'est révélée réactive. Le Secrétariat général des affaires européennes, la direction de l'Union européenne du Quai d'Orsay, la représentation permanente de la France à Bruxelles, la direction du Trésor ont été parmi les administrations les plus impliquées. Bien entendu, les administrations de la frontière et les opérateurs d'infrastructures se sont coordonnés pour arriver à ce résultat.

Des circonstances particulières ont facilité cette mise en œuvre dans de bonnes conditions, comme les reports successifs liés aux rebondissements de cette négociation, que nous avons tous suivis. Tout ceci a duré un peu plus de quatre ans. La crise sanitaire a eu aussi des effets réducteurs sur les volumes d'échanges ce qui, au moment où l'on procédait au rétablissement de la frontière, a facilité les choses.

La première administration concernée est la douane. Elle a mis en place un nouveau dispositif appelé « frontière intelligente », qui repose sur l'anticipation, l'identification et l'automatisation des contrôles. Un nouveau système d'information appelé « SI Brexit » a été mis en œuvre, avec l'aide du cabinet de conseil Capgemini. La gestion de ce système a ensuite été internalisée au sein de la direction des douanes et rendue opérationnelle dès 2021. Nous avons réalisé un audit de ce système d'information et n'avons pas relevé de critiques importantes sur son caractère opérationnel.

Il reste quelques progrès à accomplir en matière d'échanges d'informations avec d'autres services de la frontière, comme les services vétérinaires, à propos desquels nous émettons une recommandation. Des améliorations sur un point assez technique, l'appariement des données, nous paraissent également possibles. La douane est prête à considérer cette évolution. Elle a bénéficié, pour arriver à ce résultat, d'un net renforcement de ses moyens : 700 créations d'emplois jusqu'en 2021, et un peu plus de 100 emplois dégagés par redéploiement dans la période la plus récente (2022-2023).

La douane est évidemment en première ligne en matière de flux de marchandises, et on constate un retour progressif à une situation proche de la normale – même si des comportements de surstockage, fin 2020, ont réduit les flux de marchandises début 2021.

Le point important est que la place de la France a été préservée comme point d'entrée de tous ces flux. La carte des ports les plus concernés – figurant page 57 du rapport – rappelle cette réalité.

La deuxième administration de la frontière la plus concernée est le ministère de l'agriculture et son service d'inspection vétérinaire et phytosanitaire. C'est un service qui a complètement changé de dimension. Il y avait un peu moins de 100 postes budgétaires avant 2019. Il a fallu recruter près de 400 personnes mi-2022, avec des difficultés liées à la technicité de ces métiers et aux localisations, tout cela pour arriver à un niveau de contrôles sanitaires à peu près stabilisé désormais.

De notre point de vue, cette organisation doit être améliorée, notamment pour mieux tenir compte de la réalité des flux à contrôler. Cinq postes de contrôle frontaliers ont été créés, ce qui porte leur nombre de trois à huit, avec une compétence vétérinaire et phytosanitaire. Les plages horaires sont très larges. Certains postes sont

surdimensionnés au regard de la réalité des flux à contrôler. C'est la raison pour laquelle nous recommandons un réexamen de l'organisation de ces temps de travail voire, dans un ou deux cas, un questionnement sur l'existence même de certains de ces postes de contrôle vétérinaire et phytosanitaire.

Vous l'avez signalé, Monsieur le Président, nous avons pointé à Boulogne-sur-mer des questions d'organisation. Nous y reviendrons tout à l'heure.

S'agissant des passagers, il faut avoir à l'esprit que les flux ne sont pas revenus au niveau de l'avant-Brexit. Le point bas s'est situé en 2021. En 2022, la reprise n'est que partielle. On peut l'illustrer aux points de passage frontaliers des Hauts-de-France : en 2021, les flux de passagers représentaient un tiers de la situation de 2019, soit 7,4 millions comparés à 21,5 millions. Dans le tunnel sous la Manche, le nombre de passagers circulant en 2022 représente 75 % de celui de 2019.

On voit donc que le Brexit a un effet significatif sur les mouvements de personnes. Cela concerne évidemment la police aux frontières, dont nous préconisons une meilleure adaptation aux flux de passagers. Les temps de contrôle, de fait, ont été doublés, puisque le Royaume-Uni est désormais un pays tiers. Des moyens ont été mis en face : 260 créations d'emplois aux points de passage frontaliers ont été obtenues.

La réalité des recrutements fut néanmoins inférieure à ce nombre, compte tenu des priorités du ministère de l'intérieur. 141 recrutements avaient été effectués à l'été 2022. Il faut noter un recours nouveau aux contractuels sur le premier niveau de contrôle, avec des assistants de contrôles aux frontières.

Nous avons constaté que certains pics de fréquentation méritaient d'être mieux anticipés. Côté anglais, on a enregistré au moment des vacances scolaires des congestions très importantes mais, côté français, nous n'avons pas non plus été totalement exemplaires : lors des vacances scolaires en juillet 2022, ou lors d'incidents techniques, comme en août 2022, on a pu constater des difficultés ponctuelles.

À noter un sujet particulier, qui n'est pas considérable en masse financière mais qui, du point de vue du droit, pose question : il s'agit des droits de chancellerie. Au-delà d'une certaine durée de séjour, désormais, les citoyens britanniques sont redevables de droits, mais notre organisation est totalement inadaptée pour les percevoir. Cette collecte est ainsi rendue totalement confidentielle. Il faut s'organiser pour percevoir ces droits, qui sont désormais institués par la législation.

Le deuxième sujet sur lequel nous nous sommes penchés concerne plus précisément les conséquences du Brexit sur les entreprises et les citoyens.. Pour les entreprises, le rétablissement de la frontière a engendré des coûts et des délais. Un accord de libre-échange ne signifie pas l'absence de formalités, même s'il ne prévoit ni droit de douane ni quota. On assiste à un retour des procédures administratives dans les deux sens, à l'exportation comme l'importation, avec la nécessité de passer, par exemple, par un représentant des douanes agréé.

Nous avons rencontré des entreprises de tailles diverses. Ce sont les PME qui ne travaillaient pas avant avec des pays tiers qui sont les plus affectées. Pour certaines PME, ces surcoûts peuvent atteindre 10 % du chiffre d'affaires. Le secteur de

la pêche, que vous avez évoqué, a subi des pertes très importantes. Les mareyeurs sont également très concernés, de même que les navires.

Tout cela joue sur le commerce extérieur : on ne rétablit pas une frontière, on ne rend pas les mouvements de biens ou de services plus difficiles sans conséquence. Nous constatons que, sur 2021 et 2022, les exportations françaises au Royaume-Uni ont diminué.

La relation commerciale avec le Royaume-Uni est en retrait, alors que la relation commerciale de la France avec l'Union européenne a poursuivi sa progression. On peut l'illustrer : d'après les données transmises par la direction des douanes, les exportations françaises, hors énergie, vers le Royaume-Uni sont en diminution de 2,4 % en 2022 par rapport à 2019, là où les exportations françaises vers les autres pays européens connaissent une évolution positive, voire très positive.

En matière de services, on a constaté que le nombre de touristes britanniques était moindre que celui des touristes en provenance d'autres pays voisins. Ceci nous amène à poser la question de l'accompagnement par les pouvoirs publics. Toute une série d'initiatives administratives ont été prises. Parmi elles, la réserve d'ajustement du Brexit, qui n'a cependant pas été utilisée à la hauteur des attentes.

Comme vous l'avez rappelé, une négociation a eu lieu pour obtenir un retour satisfaisant sur cette enveloppe, pour la France, avec 736 millions d'euros sur 2,5 milliards d'euros, mais l'organisation interministérielle a été longue à se mettre en place et les décaissements encore plus. En conséquence, sur les 736 millions d'euros obtenus, seuls 232 millions d'euros seraient effectivement consommés. Ce chiffre a été notifié à la Commission au printemps. Vous vous êtes inquiété pour le secteur de la pêche, Monsieur le Président, mais la prévision pour ce secteur est de dépenser ce qui était prévu dans l'enveloppe initiale.

En revanche, les entreprises pour lesquelles on envisageait de financer 400 millions d'euros de dépenses, n'ont pu bénéficier de la réserve, car les dépenses engagées étaient souvent antérieures à la période d'éligibilité prévue par le règlement communautaire. La réserve n'a donc été que très peu utilisée. 70 % de cette enveloppe, soit 500 millions d'euros, vont être redéployés vers le programme européen « *RePowerEU* » que l'UE a récemment mis en place en réponse à la crise énergétique.

Il faut noter que ces sous-exécutions ne sont pas propres à la France. On les constate dans toute une série d'autres pays. En tout cas, en France, cette réserve, sur laquelle beaucoup d'espairs étaient fondés, n'a pas été utilisée à la hauteur de ce qui était prévu.

À l'inverse, on note l'effet positif du Brexit sur le secteur financier, avec la fin du passeport européen pour la City. Il y a donc eu une vraie stratégie d'ensemble pour renforcer l'attractivité de la place financière de Paris. Christian Noyer, ancien gouverneur de la Banque de France, et les régulateurs ont pris des dispositions en ce sens, sans d'ailleurs remettre en cause la réalité des contrôles. Le but était de faciliter les contacts auprès des investisseurs. Les agences d'attractivité ont aussi joué leur rôle. Le cadre juridique a été adapté pour être plus favorables aux investisseurs, en particulier avec le régime des impatriés. À noter, même si cela s'est joué par tirage au sort, que l'Autorité bancaire européenne (ABE) a été installée à Paris.

Les effets du Brexit sur le secteur financier constituent un renforcement limité à l'échelle d'une économie, mais représentent un atout réel pour la place financière. L'estimation était de l'ordre de 3 000 emplois supplémentaires l'été dernier, selon une évaluation du Trésor qui a été revue à la hausse à hauteur de 5 500 par une étude d'*Ernst & Young* publiée il y a quelques jours, l'évaluation étant difficile parce que ces emplois sont mobiles. La France a été l'une des grands bénéficiaires de ces relocalisations d'emplois financiers – et peut être la première au sein de l'Union européenne.

Pour les autres investissements hors secteur financier, des projets ont vu le jour, directement liés au Brexit. Sur les 600 projets venant du Royaume-Uni et recensés par Business France entre 2017 et 2021, 240 avaient le Brexit comme motivation principale.

S'agissant des citoyens, nous avons constaté que des facilités d'organisation avaient été mises en place des deux côtés de la Manche pour les résidents, avec le *Settled Status* pour le Royaume-Uni et des titres de séjour « accord de retrait » pour les résidents britanniques en France. Les rapporteurs sont allés à Eymet en Dordogne pour constater une certaine stabilité de la population britannique en France.

En revanche, nous avons constaté des difficultés pour ce que nous appelons « les nouveaux venus au Royaume-Uni ». Le Brexit a eu des effets parfois spectaculaires sur les voyages scolaires et les étudiants, les jeunes professionnels avec des visas à points, les volontaires internationaux en entreprise (VIE), dispositif qui marchait si bien à Londres depuis sa création début 2000 (8000 jeunes en ont bénéficié). Ce dispositif devient maintenant presque confidentiel. Ces difficultés dans les échanges ont été un des points du sommet franco-britannique du 10 mars 2023. Il y a effectivement matière à essayer d'améliorer les choses dans la relation bilatérale.

Tout cela nous conduit au troisième thème du rapport, concernant l'avenir. La mise en œuvre du Brexit est inachevée, et il faut rester vigilant, en particulier sur les dynamiques des divergences réglementaires.

Trois dynamiques sont en jeu. Premièrement, il y a encore des étapes à franchir dans la mise en œuvre du Brexit. Ainsi, les formalités britanniques à la frontière pour les marchandises ne sont pas encore complètement stabilisées. Un nouveau dispositif est en cours de déploiement. Ce ne sera effectif, selon nos dernières informations, que d'ici fin 2023, voire début 2024. En tout cas, l'équivalent de la frontière intelligente française de 2021 ne sera complètement déployé côté britannique que fin 2023 au mieux.

Des régimes transitoires ont été organisés par l'accord de commerce et de coopération en matière de pêche - avec une date importante au 30 juin 2026 – et de marché européen de l'énergie. Des clauses de rendez-vous ont été prévues pour une évaluation conjointe cinq ans après, avec des sujets spécifiques – je pense à l'équivalence temporaire des chambres de compensation britanniques dans l'Union européenne, qui vaut jusqu'au 30 juin 2025. Ce sont des sujets très importants en matière financière, en particulier pour les produits dérivés. La Commission européenne souhaiterait relocaliser ces chambres de compensation sur le territoire européen.

Finalement, les dispositions additionnelles à l'accord de commerce et de coopération ont été fort peu nombreuses. Un élément nouveau, en février 2023, avec le cadre de Windsor, a conduit à une certaine détente concernant les difficultés liées à la frontière nord-irlandaise. Des progrès ont été réalisés d'un commun d'accord, sans revenir sur l'essentiel des dispositions. Des facilités ont été mises en place, ce qui débloque un certain nombre de choses. Ainsi, aujourd'hui même est signé à Bruxelles un *Memorandum of understanding* sur les questions de régulation financière. Il s'agit d'un forum de discussions, mais c'est important, puisqu'il atteste de possibilités nouvelles de coopérations.

Deuxième dynamique à prendre en compte : les évolutions de la réglementation européenne qui imposent des décisions et des traitements rapides. Le nouveau dispositif informatique de contrôle aux frontières Schengen (*Entry-Exit System (EES)*) est en voie d'achèvement. Le calendrier de mise en œuvre est en cours de révision : nous attendions une décision du Conseil « Justice et affaires intérieures » en juin, qui a été reportée à septembre 2023. Le déploiement du système, initialement prévu pour 2023, devrait se faire courant de l'année 2024. En tout cas, les contrôles supplémentaires liés aux données biométriques sont susceptibles d'entraîner des risques d'augmentation de l'attente si les questions d'organisation ne sont pas traitées suffisamment en amont, d'où notre recommandation de finaliser des accords avec les opérateurs, en France et sur les postes comme Saint-Pancras. Il faut des négociations avec le Royaume-Uni sur certains de ces postes frontaliers particuliers.

En matière douanière, le système de contrôle des importations va connaître une évolution, avec des effets sur les déclarations d'importations au 1^{er} mars 2024. Ces évolutions ne constituent pas des points bloquants, mais supposent des négociations et des discussions avec les Britanniques.

Enfin, nous appelons l'attention sur les questions d'évolution réglementaire. Les Britanniques assument l'ambition de divergence réglementaire, qui sont en train de se traduire dans leur droit. Un projet de loi britannique prévoit des clauses d'extinction automatique des dispositions juridiques européennes contenues dans leur législation. L'accord de commerce et de coopération avec l'Union européenne comprend une série de dispositions pour préserver des conditions de concurrence équitables sur le thème du *level playing field*, mais il faut rester très vigilant, car les initiatives britanniques sont là : création de ports francs, modification du dispositif des subventions, nouvelles règles de marchés publics, évolution de la réglementation du secteur financier. La City ne manque pas d'idées sur un certain nombre de réglementations touchant aux contraintes de bilan, par exemple, sur *SolvencyII*....

Le gouvernement britannique s'emploie aussi à soutenir des secteurs prioritaires : les technologies émergentes, les techniques génomiques, et le traitement des données, ce qui peut affecter la protection des données personnelles.

L'administration et les différents ministères français suivent ces sujets, mais nous recommandons de garder une vue d'ensemble et d'être en capacité de déterminer de vraies priorités, ce que les Britanniques savent faire. Ils savent aussi aller vite, leurs procédures juridiques leur permettant d'adopter des lois plus vite qu'en France si besoin. Il faut donc rester vigilant et mieux identifier les effets de moyen terme du Brexit sur les principales politiques publiques pour en déduire des priorités d'action de la France dans les instances de décision à Bruxelles, ou dans un cadre bilatéral.

Nous formulons, dans le rapport, neuf recommandations, qui concernent pour l'essentiel le rétablissement de la frontière et portent sur des points de gestion.

Pour la douane, nous préconisons de déployer des indicateurs de suivi de l'ensemble des contrôles menés à la frontière franco-britannique et de leurs résultats. Des progrès peuvent être réalisés en la matière. Il manque une vue d'ensemble des contrôles. Nous avons suggéré le regroupement des déclarations douanières au sein d'une « enveloppe logistique » dans le système d'information Brexit de la Douane, ainsi que la mise à disposition des données du système d'information Brexit aux services vétérinaires.

S'agissant de ces derniers, nous préconisons l'adaptation des plages horaires des postes de contrôle frontalier à la réalité du trafic et, s'il est nécessaire d'aller jusque-là, de poser à nouveau la question de l'agrément pour les postes les moins sollicités ou d'envisager l'audit de celui Boulogne-sur-mer.

En matière de police aux frontières, la question des pics de flux de passagers nous a conduits à formuler une recommandation visant à mettre en place un dispositif permettant de les anticiper. Une autre recommandation figurant dans notre rapport concerne l'amélioration de la collecte des droits de chancellerie, avec la nécessité de déployer des terminaux de paiement. Ce déploiement est en d'ailleurs en cours

Nous recommandons, par ailleurs, de conclure des accords – d'ici fin 2023 – avec les gestionnaires de fonds d'infrastructures – les discussions sont en cours –, en vue du déploiement du nouveau système informatique Schengen.

Enfin, nous recommandons de procéder à une revue interministérielle des dynamiques de divergence réglementaire pour mieux déterminer les priorités d'action de la France.

Voilà l'essentiel du travail qui a été fait pour lequel je remercie encore les équipes, dont font partie Denis Tersen, rapporteur important de cette enquête, et Françoise Bouygard, qui a coordonné l'ensemble en tant que contre-rapporteuse.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci pour votre présentation synthétique et objective, qui pointe plusieurs sujets qui ont fait l'objet d'inquiétudes dans cette commission.

Vous avez dit que le Brexit n'était pas fini. Nous le constatons dans un certain nombre de cas, comme celui de la pêche pour laquelle s'annonce la renégociation de l'accord en 2026, qui est aujourd'hui un vrai sujet d'inquiétude pour l'économie de trois régions au moins – la Bretagne, la Normandie et les Hauts-de-France.

Par ailleurs, les 500 millions d'euros de la réserve d'ajustement au Brexit - qui ne seront pas consommés à ce titre - vont être transférés sur un autre programme européen hors contrôle parlementaire, sans avis des territoires les plus concernés - même si le Secrétariat général des affaires européennes nous fait savoir qu'une discussion est entamée avec les régions. Les dossiers ayant été tellement difficiles et compliqués à monter pour obtenir 200 millions d'euros, cela ne va-t-il pas être la même chose pour les 570 millions d'euros à venir, les délais restant contraints ?

On a perdu beaucoup de temps en négociations avec l'Union européenne pour obtenir cette enveloppe de 736 millions d'euros, alors que d'autres États membres, pendant la négociation, commençaient à mettre en place le dispositif. Nous avons tardé en demeurant dans le flou.

Je remarque qu'une partie de la réserve d'ajustement au Brexit aurait pu financer les surcoûts générés par le Brexit pour les entreprises privées. Cela n'a pas été fait à cause de la complexité des dossiers. Il aurait été sans doute plus intéressant, sur le modèle des fonds européens, d'attribuer une délégation plus franche aux régions, avec une gestion de proximité plus importante. On aurait alors constaté certainement une utilisation des crédits plus effective.

Je m'inquiète aussi du contrôle *a posteriori* qui intervient aujourd'hui : si les fonds de la réserve n'ont pas été utilisés à bon escient ou reconnus comme tels, l'État membre est censé les rembourser, ainsi que les régions et les attributaires.

Je tiens à ce que notre commission reste très attentive à ce qui va se passer avec ces 500 millions de la réserve d'ajustement au Brexit qui seront redéployés.

S'agissant du système d'entrée et de sortie (EES), comment expliquer ce retard de mise en œuvre? Cela fait deux fois que le calendrier est modifié. S'agit-il de problèmes informatiques, de mise en place ou de négociations ?

M. Jean-Pierre Laboureux. – C'est une structure européenne qui porte ce projet. Elle est installée à Strasbourg, même si des équipes peuvent être dans plusieurs autres pays. Cette structure, qui coordonne la préparation technique du système, pèse le plus en matière de calendrier.

Il avait été recommandé un décalage du projet, de mémoire au tout début de l'année 2023 ou à la fin de l'année 2022, avec une perspective de mise en œuvre à l'automne 2023 conduisant à une prise de décision du Conseil « Justice et affaires intérieures » en juin.

Comme vous le savez, ce Conseil avait un ordre du jour extrêmement chargé, en particulier à propos de questions d'immigration. De fait, la décision a été repoussée au Conseil qui se réunira au mois de septembre.

Nous ne sommes pas allés jusqu'à expertiser l'état des travaux au sein de la structure européenne qui prépare la mise au point technique. Nous avons cru comprendre que les choses sont très avancées. C'est un projet engagé depuis le milieu des années 2010, les toutes premières décisions remontant à 2015. On s'approche donc vraiment de la phase de mise au point finale et de déploiement.

La réunion du Conseil « Justice et affaires intérieures » de septembre déterminera à quel moment ce système informatique pourra être déployé dans les États Schengen. Cela suppose une décision coordonnée.

Je n'ai pas d'informations plus précises mais, dans les auditions auxquelles nous avons procédé, on ne parle pas de 2025, 2026 ou 2027. Dans l'hypothèse la plus rapide, le déploiement aurait lieu d'ici la fin de 2023. Sinon, ce serait courant 2024.

J'ai cru comprendre que, côté français, il existait une attention particulière liée aux jeux Olympiques de l'été 2024. La question est de savoir si le déploiement d'un nouveau dispositif juste avant les jeux Olympiques est opportun, mais ce n'est pas un sujet que la Cour des comptes a approfondi.

M. Jean-François Rapin, président. – Vous émettez l'hypothèse que les structures de contrôle vétérinaire sont aujourd'hui surdimensionnées par rapport à la réalité du trafic. Les élus avaient à l'époque insisté pour que ces structures puissent parer à toute éventualité, parce qu'on ne savait pas ce qui allait se passer en termes de contrôles : ces structures devaient être prêtes à réaliser des contrôles 24 heures sur 24 pour ne surtout bloquer la place de Boulogne-sur-mer, notamment en termes de transit du poisson. Je rappelle que cette plateforme, en matière de traitement du poisson, est plus importante que Rungis. Aujourd'hui s'il y a des réajustements à réaliser au regard de votre rapport, ils peuvent être compris.

M. Pierre Louault. – Concernant la sous-utilisation de la réserve d'ajustement au Brexit, la France ne souffre-t-elle pas d'une surréglementation, comme toujours pour l'utilisation de fonds européens ? On n'applique pas seulement des règles européennes : on en ajoute tellement que les personnes concernées renoncent purement et simplement !

J'ai eu l'occasion de superviser l'utilisation de fonds européens. Je puis vous dire que l'administration locale rajoute en permanence et ne connaît pas assez les règles d'utilisation, si bien que les dossiers sont souvent refusés sans raison valable. Je crains que ce soit une des raisons essentielles qui explique que les entreprises ne demandent pas à bénéficier de ces fonds.

M. Jean-Pierre Laboureix. – Concernant la réserve d'ajustement du Brexit, la Première ministre, dans sa réponse qui figure sur le site de la Cour des comptes, fait valoir des contraintes de calendrier. Pour bénéficier de la réserve, il fallait que les entreprises puissent justifier de dépenses engagées pendant la période de référence prévue par le règlement européen qui débute au 1^{er} janvier 2020, alors que certaines entreprises avaient engagé des dépenses dès 2016.

Cela dit, comme vous l'avez évoqué, l'administration a mis du temps à s'accorder – sans citer telle ou telle direction ou services.

Je pense qu'il y a sans doute un défaut d'organisation administrative française pour mettre en œuvre un règlement comportant des contraintes fortes et spécifiques, tout ceci pouvant expliquer une partie de cette sous-utilisation. Une des difficultés vient sans doute du fait que l'administration n'a pas su se coordonner suffisamment vite, de notre point de vue.

Mme Françoise Bouygard, conseillère maître, présidente de section à la première chambre de la Cour des comptes et contre-rapporteuse. – La réponse de la Première ministre suggère une crainte des administrations de ne pas être en capacité de rendre compte *a posteriori* du bon usage de ces fonds.

Pour avoir été, dans une vie professionnelle antérieure, gestionnaire du Fonds social européen (FSE), je peux attester que, longtemps, la France n'a pas été suffisamment performante pour rendre compte du bon usage des crédits européens. On

en est aujourd'hui à la phase numéro 2, où on a peut-être intériorisé cette crainte de façon excessive.

Un autre point est plus troublant dans la réponse de la Première ministre : « La charge que représente la constitution d'un dossier est finalement désincitative pour nombre d'entreprises, et même, parfois, insurmontable lorsque les dépenses liées au Brexit se mêlent aux dépenses consenties pour faire face à la pandémie de Covid-19 ». On attendait de la part des acteurs français qu'ils aident les entreprises dans ces démarches. Or la Première ministre fait le constat de la difficulté, sans prendre en compte le fait que les entreprises, notamment les PME exportant seulement vers le Royaume-Uni, n'ont pas été suffisamment aidées dans leurs démarches.

M. Pierre Louault. – Votre exemple du FSE est typique. Des mesures de simplification ont remis les choses en ordre, et on a pu en avoir un usage rapide, alors qu'au départ, on en renvoyait une partie des fonds à Bruxelles. J'ai connu cette période.

Mme Françoise Bouygar. – La complexité n'était pas seulement due à l'organisation française, mais aussi au règlement lui-même. On peut regretter le fait de ne pas avoir vu que le règlement de la réserve d'ajustement au Brexit était trop complexe avant qu'il ne soit finalisé.

M. Jean-Pierre Laboureux. – Une prochaine publication de la Cour des comptes portera sur le budget de l'État et le budget européen, avec une série de développements sur la mise en œuvre des programmes européens, et notamment la place de ceux qui sont dans la main de la Commission et qui prennent de plus en plus de place, avec des critères spécifiques. Nous avons effectivement, avec le plan de relance européen, un autre dispositif de suivi, avec de nombreux jalons. C'est une autre logique que les fonds structurels « classiques » qui sera analysée dans un rapport qui va être publié très prochainement.

M. Jean-François Rapin, président. – L'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) a dû créer une organisation propre pour traiter cette question. Je ne sais si elle était armée pour ce genre de missions, alors que les régions étaient sans doute plus à même d'intervenir, au plus près des entreprises et des territoires. Cette réorganisation de l'ANCT n'a pas été évaluée dans votre rapport, mais elle n'est pas sans coûts !

M. Jean-Pierre Laboureux. – La Première ministre rappelle dans sa réponse que 21 emplois ont été affectés pour la gestion de la réserve, qui ont sans doute souffert d'un défaut de coordination.

Mme Amel Gacquerre. – Merci pour votre représentation extrêmement claire. En tant qu'élus dans le Pas-de-Calais, nous avons vécu de plein fouet la sortie du Brexit, avec toutes les craintes que nous avons pu exprimer.

Vous avez évoqué l'ajustement nécessaire des diverses organisations pour pouvoir mettre en place le Brexit. Nous n'avons pas évoqué l'impact en matière de recrutement et de main-d'œuvre, pour nos entreprises. Le Brexit a-t-il eu un impact particulier à cet égard sur nos entreprises ?

Vous avez également évoqué son impact en matière de commerce extérieur pour notre pays. Certains pays en ont-ils tiré un bénéfice ?

M. Jean-Pierre Laboureix. – Nous n’avons pas de réponse globale, mais il existe quelques chiffres macroéconomiques. Une autorité indépendante britannique dénommée *Office of budget responsibility* (OBR) a estimé que l’effet en termes d’échanges extérieurs serait de l’ordre de - 15 % sur l’économie britannique. Il s’agit potentiellement d’effets très importants.

Sur 2021 et 2022, nous n’avons pas voulu généraliser trop vite, mais nous constatons que cela a eu un effet certain sur nos exportations. Nos exportateurs se redéploient-ils vers d’autres destinations ? Pour dire les choses simplement, les petites entreprises n’exportent plus vers le Royaume-Uni. Se sont-elles redéployées vers d’autres destinations ? Il faudra y être attentif car ces effets ne sont visibles qu’à plus long terme.

À cela s’ajoutent des facteurs macroéconomiques, des cycles distincts entre pays, des effets de change qui peuvent être importants, des perturbations sur le marché de l’énergie, qui compliquent l’analyse des chiffres du commerce extérieur. On ne peut pas en tirer des conclusions de façon affirmative, mais cela va bien dans le sens d’un effet négatif sur les entreprises françaises : on ne rétablit pas des frontières sans effet sur les échanges et les entreprises.

M. Jean-François Rapin, président. – Il existait une certaine appétence des étudiants français pour aller au Royaume-Uni et, inversement, de ceux du Royaume-Uni pour venir en France. Alors qu’il existait des dispositifs accessibles, et facilitant les échanges - je pense à Erasmus –, ils semblent aujourd’hui à l’arrêt

Quelles sont vos pistes pour retrouver cette appétence et cette facilité dans les échanges interuniversitaires et permettre à nos étudiants de continuer à aller travailler au Royaume-Uni ? La place financière de Londres, qu’on disait morte avant le Brexit, est restée très active.

M. Jean-Pierre Laboureix. – Fixer un programme d’action serait aller au-delà de ce que nous pouvons faire.

Comme je l’ai dit, on a estimé que ce sujet était suffisamment sérieux pour l’inscrire à l’ordre du jour du sommet bilatéral du 10 mars dernier, alors qu’il n’y en avait pas eu depuis cinq ans. Les deux gouvernements se sont accordés pour mettre en place un dispositif permettant de mieux comprendre ce qui se passe et voir quelles conséquences en tirer. C’est donc une approche bilatérale que nous privilégions sur ces sujets.

S’agissant des programmes Erasmus et de l’ouverture aux citoyens britanniques, je n’ai pas le dernier état d’information sur ces éventuelles initiatives au niveau européen. Je ne saurais répondre précisément.

M. Denis Tersen, conseiller maître à la première chambre de la Cour des Comptes et rapporteur général. – Ceci résulte en grande partie de la volonté des Britanniques de montrer qu’il y a eu un avant et un après-Brexit, avec des décisions qui peuvent paraître absurdes, par exemple concernant le statut des jeunes filles au pair.

Aujourd'hui, un Européen, un Français ou une Française ne peuvent aller au Royaume-Uni avec ce statut, alors que c'est autorisé à un Coréen ou à un ressortissant de San Marin. Ce sont les Britanniques qui fixent la liste des pays. Ils se sont punis eux-mêmes, mais ils ont voulu, d'une certaine façon, marquer le fait que les Européens devaient être mis à l'écart.

Il en va de même des VIE. La situation est entre les mains britanniques.

Concernant Erasmus, ce sont les Britanniques qui ont souhaité sortir du programme. Ce sont des gestes de rupture plus symboliques que réels – même si cela touche les jeunes, et à tous les niveaux.

Dorénavant, il faut un passeport pour les voyages scolaires ou pour le tourisme de mémoire.

M. Jean-François Rapin, président. – Alors que l'Union européenne a affiché une certaine souplesse...

M. Denis Tersen. – De fait, il existe des dispositifs européens. Tout ceci pose en effet une question de réciprocité. C'est pourquoi le sommet franco-britannique était important.

M. Jean-François Rapin, président. – Vous nous avez dit que le Brexit n'était pas fini : je suppose qu'il y aura donc d'autres rapports de la Cour des comptes sur le sujet et de nouveaux points d'actualité à prévoir.

Merci pour ce travail. Sachez qu'il nous est très précieux, notamment dans nos régions.

Cette audition a fait l'objet d'une [captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.](#)

Mercredi 5 juillet 2023

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Justice et affaires intérieures

Cybersécurité : communication de Mme Laurence Harribey sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement européen établissant des mesures pour renforcer la solidarité et les capacités dans l'Union européenne à détecter les menaces et les incidents liés à la cybersécurité, à s'y préparer et à y répondre COM(2023) 209

M. Jean-François Rapin, président. – Lors de sa réunion du 8 juin dernier, notre groupe de travail subsidiarité avait jugé utile d'approfondir l'examen de la conformité au principe de subsidiarité d'une proposition de règlement présentée mi-avril par la Commission européenne pour renforcer la solidarité et les capacités dans l'Union européenne à détecter les menaces et les incidents liés à la cybersécurité, ainsi qu'à s'y préparer et à y répondre.

Notre commission a alors chargé Laurence Harribey, déjà au fait des sujets de cybersécurité, d'approfondir la question. Je la remercie de nous présenter son analyse qui la conduit finalement à ne pas proposer aujourd'hui à notre commission d'avis motivé.

Mme Laurence Harribey, rapporteure. – J'ai effectivement été chargée par notre commission d'examiner, au titre du contrôle de subsidiarité, la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des mesures destinées à renforcer la solidarité et les capacités dans l'Union afin de détecter les menaces et incidents de cybersécurité, de s'y préparer et d'y réagir (COM (2023) 209). Et comme l'a indiqué le Président Rapin, après des hésitations, je vous indique que je ne vous proposerai pas d'adopter un avis motivé constatant l'incompatibilité de ce texte avec le principe de subsidiarité.

Ce texte complexe comporte quatre piliers : la mise en place d'un cyberbouclier européen (terme qui porte à confusion), la création d'une réserve de cybersécurité, un financement d'urgence et un mécanisme d'analyse des incidents. J'insisterai dans mon propos sur les trois premiers aspects qui pourraient soulever des difficultés.

Tout d'abord, la réforme comprend des avancées intéressantes qui peuvent conforter l'architecture européenne de cybersécurité. Mais, quel est le cadre juridique existant ?

Depuis 2016, l'Union européenne a progressivement bâti un cadre juridique solide pour lutter contre des cybermenaces d'autant plus importantes que notre société est hyperconnectée (par exemple, les vols de données personnelles, les attaques par déni de service, les logiciels rançonneurs...).

À l'heure actuelle, l'architecture européenne de cybersécurité repose sur la directive SRI II (ou NIS II) du 14 décembre 2022. Cette directive comprend trois éléments essentiels :

– elle impose des obligations de cybersécurité, de contrôle et d'information renforcées à des secteurs critiques définis comme « entités essentielles » (fournisseurs d'énergie, secteur de la santé...) ou comme « entités importantes » (entreprises agro-alimentaires ou chimiques...);

– elle exige de chaque État membre la définition d'une stratégie nationale et la désignation d'une ou de plusieurs autorités compétentes chargées de veiller à l'application de la réglementation de cybersécurité, et invitées à échanger leurs informations sur une base volontaire ;

– elle demande aux États membres l'institution de centres de réponse aux incidents de sécurité informatique (CSIRT) pour surveiller les cybermenaces, les vulnérabilités et les incidents au niveau national, activer les messages d'alerte et apporter une assistance aux entités essentielles attaquées.

Ce cadre, qui vous est détaillé dans les schémas qui vous ont été transmis, s'articule autour de plusieurs acteurs.

Tout d'abord, l'agence européenne de cybersécurité (ENISA) est chargée du soutien, de la certification et de l'animation opérationnelle du réseau européen de cybersécurité.

Il existe aussi un centre européen de compétences en matière de cybersécurité (CECC), qui répartit les financements européens prioritaires destinés à enrichir les compétences en matière de cybersécurité, et plusieurs instances de coopération : le groupe de coopération européen, qui définit des lignes directrices au niveau politique, le réseau européen pour la préparation et la gestion des crises cyber (EU-CyCLONe) et les centres de réponse aux incidents de sécurité informatique (CSIRT), que nous venons d'évoquer.

Dans ce contexte, la réforme envisagée peut certainement renforcer la réponse européenne aux crises de cybersécurité.

Deux dispositions de la proposition de règlement paraissent apporter une réelle valeur ajoutée européenne, dans un contexte accru de cybermenaces : la création d'une réserve européenne de cybersécurité dans le cadre d'un mécanisme d'urgence qui vise à améliorer la réponse et la réaction de l'Union européenne face aux incidents de cybersécurité et l'octroi de financements complémentaires pour la cybersécurité.

Tout d'abord, le texte prévoit l'instauration d'une réserve européenne de cybersécurité.

Comme le souligne l'Agence nationale de sécurité des systèmes de l'information (ANSSI), une plus grande coopération européenne dans la gestion des incidents est souhaitable. Je vais l'illustrer par un contre-exemple évoqué par M. Naegelen, directeur général adjoint de l'ANSSI, avec lequel j'ai pu échanger. L'an dernier, le Monténégro a été victime d'une cyberattaque de grande ampleur. La France lui a alors prêté assistance mais la solidarité européenne a fait défaut. En revanche, sur

place, des experts américains avaient déjà pris le commandement des opérations. Un tel schéma pourrait se reproduire dans un État membre de l'Union européenne car les moyens des agences nationales des États membres sont insuffisants pour répondre à toutes les demandes d'aide en cas d'incident.

C'est pourquoi la proposition de règlement prévoit la création d'une réserve européenne de cybersécurité, qui serait appelée à intervenir en soutien des États membres ou de l'Union européenne en cas d'incident grave, et dont les missions seraient assurées par des entreprises prestataires sélectionnées par appel d'offres.

Deux conditions permettraient d'éviter que cette intervention du secteur privé ne soit une source de « fuites » ou de cyberattaques :

– d'une part, les entreprises retenues seraient sélectionnées sur leurs compétences techniques et également bénéficiaires d'une habilitation de sécurité, en tant que « fournisseurs de confiance ». Les autorités françaises souhaitent que cette habilitation soit accordée aussi strictement que celle octroyée aux entreprises travaillant pour la défense nationale ;

– d'autre part, en cas de crise, des experts des agences nationales (ou européennes si l'attaque concerne une institution européenne) coordonneraient les efforts de ces entreprises, afin d'assurer un pilotage cohérent.

C'est déjà le mode d'emploi que l'ANSSI suit à l'échelon national pour répondre aux cyberattaques contre les établissements de santé ou les collectivités territoriales. L'avantage d'un tel dispositif est d'assurer une coordination publique et stratégique des actions.

En outre, l'appel à des prestataires privés dûment sélectionnés, qualifiés et habilités, en qui on peut avoir confiance, apparaît comme une solution pertinente. En effet, pour des raisons de sécurité et de souveraineté, il peut être plus confortable pour les États aidés de faire appel à un prestataire privé de confiance plutôt qu'à un organisme public étranger lorsqu'il s'agit d'intervenir sur ses réseaux d'importance vitale. Ce schéma doit toutefois laisser toute latitude aux États d'utiliser ou non un prestataire privé et/ou étranger, ainsi que de déterminer le périmètre d'intervention de ce prestataire.

Quant aux fonds nécessaires pour soutenir les actions envisagées, ils sont prévus par la proposition de règlement, qui fixe un financement complémentaire à hauteur de 100 millions d'euros, prélevés sur le programme pour une Europe numérique. Ce budget permettrait la prise en charge de prestations qui, en la matière, sont longues et coûteuses.

Deux points de vigilance sont néanmoins apparus lors de l'examen de la proposition de règlement.

Le premier est le mal nommé « cyberbouclier ». La proposition de règlement propose en effet de modifier l'architecture de cybersécurité européenne en créant des centres d'opérations de sécurité (COS ou SOC en anglais), qui constitueraient un « cyberbouclier européen ». Selon la Commission européenne, la mise en place d'un tel bouclier permettrait de renforcer la détection et la prévention des cybermenaces, la

collecte de renseignements et l'échange d'informations sur ces dernières. Cette structure réunirait des centres d'opérations de sécurité nationaux et des centres d'opérations de sécurité transfrontières. Ces COS transfrontières seraient constitués par un « consortium d'hébergement » d'au moins trois États membres représentés par leurs COS nationaux. Ces derniers s'engageraient à échanger entre eux des informations sensibles (par exemple sur leurs vulnérabilités) lorsque cela est nécessaire. Quant aux COS transfrontières, s'ils obtenaient des informations sur un « incident de cybersécurité majeur potentiel ou en cours », ils devraient les partager « sans retard injustifié », avec le réseau EUCyCLONe, le réseau des CSIRT et la Commission européenne.

Toutefois, en l'état de la proposition, la création des COS suscite un réel scepticisme parce qu'ils ne sont pas suffisamment définis. Tout d'abord, la notion même de « cyberbouclier » est illusoire étant donné que le risque zéro n'existe pas en matière de cybersécurité. En outre, selon l'ANSSI et la Représentation de la France auprès de l'Union Européenne, ces COS ne seraient en l'état « ni faisables, ni souhaitables », en raison du « flou » de leurs missions : ils risquent ainsi de « doubler » avec les structures déjà mises en place par la directive SRI II/*NIS II*.

Pour ma part, je pense qu'il convient de compléter l'architecture existante sans la remettre en cause, mais en assurant une articulation claire avec les instances existantes, ce qui impliquerait de redéfinir les COS, ou, si cela n'est pas possible, de ne pas les créer. En outre, l'Union européenne ne peut faire l'économie d'une mise à niveau de ses institutions et de ses agences. En effet, la Cour des comptes de l'Union européenne, en mars 2022, avait constaté que le niveau de préparation de ces institutions et agences aux incidents cyber était « globalement insuffisant par rapport aux menaces ».

Le second point de vigilance concerne le champ d'application du texte. Ce champ d'application est en effet très imprécis, au risque, d'une part, de contredire les traités, et, d'autre part, de fragiliser la cybersécurité des États membres.

En effet, comme déjà indiqué, le texte instituerait une large obligation de partage d'informations sensibles entre les structures compétentes des États membres et la Commission européenne. Cette dernière pourrait d'ailleurs en définir les modalités par des actes d'exécution. Ce faisant, la proposition irait à l'encontre d'une règle de prudence élémentaire en matière de cybersécurité qui tend à limiter au maximum le partage de ces informations sensibles.

De plus, à la différence de la directive « *NIS II* », la proposition n'exclut ni la défense nationale ni la sécurité nationale de son champ d'application. Elle se contente, pour cette dernière, d'évoquer la « responsabilité première » des États membres.

Constatons d'abord que cette notion inédite serait contraire aux dispositions de l'article 4, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne, qui affirme sans ambiguïté que « la sécurité nationale reste de la seule responsabilité des États membres » : une telle rédaction ne peut avoir pour effet d'imposer aux États membres des échanges d'informations sensibles qui fragiliseraient leurs intérêts fondamentaux.

Dans ce contexte, les autorités françaises sont conscientes de la nécessité de faire évoluer la rédaction de la proposition lors des négociations qui s'ouvrent au

Conseil, d'une part, pour préciser son champ d'application et, d'autre part, pour mentionner les domaines « régaliens », qui en seraient exclus, comme c'est le cas dans la directive « *NIS II* ». Les négociations au Conseil ne font que commencer mais il s'agit d'un point de vigilance pour le Gouvernement.

En conclusion, malgré ces deux points de vigilance importants, et parce qu'une partie de cette proposition démontre une « vraie valeur ajoutée » pour notre pays, je ne vous proposerai pas, pour des raisons « tactiques », l'adoption d'un avis motivé qui dénoncerait la non-conformité de ce texte au principe de subsidiarité. En effet, afin que le Sénat puisse peser sur la négociation qui s'ouvre au Conseil sur le contenu de la réforme, il me semble plus pertinent de travailler sur le fond à l'adoption d'une proposition de résolution européenne et d'un avis politique, à l'automne prochain, à l'issue d'un travail complémentaire d'auditions. En pratique, cette réforme est considérée comme prioritaire par la présidence espagnole et pourrait être adoptée au printemps 2024.

Je vous remercie.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci pour ce travail effectué dans un temps record et les éclairages fournis. Toutefois, les inquiétudes persistent et il nous faudra rester vigilants.

Mme Pascale Gruny. – Je remercie la rapporteure de son travail sur ces questions angoissantes de cybersécurité. Je remercie également notre collègue Catherine Morin-Desailly qui reste en alerte sur tous ces sujets. Lorsque l'on examine des textes prévoyant un partage de données personnelles, la prudence doit rester de mise : il nous faut, à chaque fois, tant au niveau national qu'au niveau européen, trouver le bon équilibre entre protection et possibilité d'échanges. Dans ce domaine effectivement, le risque zéro n'existe pas, d'autant que le législateur aura toujours du retard vis-à-vis des possibilités techniques d'attaques de nos infrastructures critiques et de nos services publics. J'ai pu le constater dans mon département au vu du nombre important d'attaques quotidiennes ciblant les systèmes informatiques du conseil départemental et du centre hospitalier. C'est un sujet sur lequel il faut travailler sans relâche et mettre en place des garde-fous.

M. André Gattolin. – La question de la coopération entre les différents organismes est importante, notamment au sujet du signalement des attaques. J'ai eu cette discussion en préambule à la présentation hier du rapport de la commission d'enquête sénatoriale sur l'utilisation du réseau social TikTok, son exploitation des données, sa stratégie d'influence : lors de leur audition, les responsables de cette société ont été incapables de dire s'ils avaient fait l'objet de cyberattaques, ce qui est pourtant vraisemblablement le cas. Pourtant, le droit en vigueur leur impose de déclarer ces attaques aux autorités nationales compétentes. Cependant, il n'y a aucun moyen de rendre effective cette disposition sauf *a posteriori*, dans des cas comme *Cambridge Analytica*. Les entreprises craignent qu'une telle déclaration ait un impact négatif sur leur image mais l'enjeu est fondamental : il s'agit de la préservation de nos vies privées et de la protection de nos données personnelles. Je crois assez peu au transfert naturel de données d'un continent à un autre : il y aura des « portes dérobées » à partir desquelles les grands opérateurs, s'ils veulent rapatrier des données, se laisseront voler. Si l'objectif des COS était de renforcer ce type d'alerte, cela me semblerait très bien,

cependant, je comprends que ces structures restent aujourd'hui mal définies et empiètent sur des compétences déjà existantes.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Cette présentation résonne particulièrement pour moi car j'ai eu la chance d'être dans la promotion de l'Institut des Hautes études de la Défense nationale (IHEDN) cette année, dont les travaux ont porté sur la cybersécurité et sur la souveraineté numérique. De fait, nous sommes au cœur de la construction d'une coopération européenne qui doit respecter les législations des États-membres. Mais, force est de constater que tous les États n'avancent pas à la même vitesse sur cet impératif de la régulation du numérique et qu'ils n'ont ni la même conscience, ni les mêmes moyens, pour répondre à ces cyberattaques. Pourtant, les cyberattaques se multiplient, qu'il s'agisse d'attaques physiques sur nos infrastructures, mais aussi sur les réseaux sociaux comme l'a évoqué André Gattolin. Il est donc souhaitable d'avoir une stratégie partagée entre les États membres. Pour autant, ce qui est décidé au niveau européen ne doit pas écraser les avancées des États membres. Nous rencontrons le même défi avec le *Media Freedom Act (MFA)*, qui risque d'affaiblir certaines législations à l'efficacité démontrée au sein des États Membres.

Je suis également préoccupée par le système de cybercertification pour les services *cloud*, qui est en train d'être négocié au niveau européen alors même que certains États membres n'en veulent pas, à l'exemple des Pays-Bas. La France essaye, pour sa part, d'être proactive afin de parvenir à un compromis, mais, ce faisant, doit renoncer à un certain nombre d'exigences. Cela m'inquiète beaucoup. D'autant plus que, simultanément, les accords de transfert de données de l'Union européenne et les États-Unis sont « au point mort ». Ainsi, malgré les discussions en cours, aucune avancée n'a été obtenue par la Commission européenne de la part des autorités américaines, concernant les garanties relatives à la protection des données personnelles des citoyens européens lors des transferts de ces dernières vers les États-Unis. Nous devons continuer à faire preuve de vigilance à ce sujet. La France peut s'honorer de porter un certain nombre d'exigences dans le domaine du numérique. Comme vous le savez, ces exigences ont été notamment formalisées par la directive sur les droits d'auteur et les droits voisins, puis, sous présidence française du Conseil de l'Union européenne, par les *Digital Services Act (DSA)* et *Digital Markets Act (DMA)*. Les États membres doivent continuer à être les « aiguillons » de cette prise de conscience de la nécessité de réguler le numérique car les cyberattaques sont un moyen de déstabilisation profonde par des États ou des groupes hostiles. Et l'amplification automatisée des contenus sur les réseaux sociaux, même ces contenus engagent la responsabilité de leurs auteurs, contribuent de plus en plus souvent à une artificialisation du monde qui vise à faire du mal et déstabiliser nos sociétés.

Mme Laurence Harribey. – J'adhère complètement aux inquiétudes qui viennent d'être soulignées. En effet, il ne faudrait pas que les initiatives européennes écrasent les avancées constatées au niveau national. C'est effectivement l'enjeu. En l'état du droit européen, il y a déjà cinq instances qui s'occupent de la coordination européenne en matière de cybersécurité. Ce texte propose d'en ajouter une autre avec les COS, ce qui ne semble pas judicieux. Il serait préférable de donner plus de moyens aux structures existantes et de renforcer leur articulation plutôt que d'ajouter de nouveaux organes, de surcroît mal définis. Oui, la coopération européenne est nécessaire, mais une coopération qui a du sens et qui ne remet pas en cause l'efficacité de l'action des États membres.

Questions sociales, travail et santé

Espace européen des données de santé : examen de la proposition de résolution européenne, de l'avis politique et du rapport d'information de Mmes Pascale Gruny et Laurence Harribey

M. Jean-François Rapin, président. – Mes chers collègues, nous allons maintenant aborder le second point de notre ordre du jour : l'espace européen des données de santé, dont la Commission européenne a, dès 2019, annoncé la création comme l'une des priorités de sa mandature. Dans une communication de mai 2022, elle déclarait que la numérisation est essentielle pour l'avenir des soins de santé, notamment pour soutenir la lutte contre le cancer et assurer la continuité des soins dans l'ensemble de l'Union européenne. Le 3 mai 2022, elle a présenté la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'espace européen des données de santé, COM(2022) 197 final.

Ce texte vise à établir des règles, des infrastructures et un cadre de gouvernance pour l'utilisation des données de santé. Cette proposition de règlement concerne donc à la fois le secteur de la santé et le secteur du numérique. Elle doit ainsi s'articuler avec le règlement général sur la protection des données (RGPD), d'une part, et avec le règlement sur la gouvernance des données et le *Data Act* sur lequel que notre commission s'est déjà penché, d'autre part.

L'enjeu de ce texte est donc de déterminer un cadre pour le traitement des données de santé au sein de l'Union européenne qui permette de garantir les droits des personnes physiques concernées et la protection de ces données.

Je remercie les rapporteurs Laurence Harribey et Pascale Gruny, que notre commission mobilise beaucoup sur les questions de santé en Europe depuis l'épidémie de Covid, de nous présenter leurs propositions pour satisfaire à ces exigences.

Mme Laurence Harribey, rapporteure. – La Commission européenne a en effet présenté le 3 mai 2022 la proposition de règlement relatif à l'espace européen des données de santé. Ce texte a pour objectif de déterminer dans quelles conditions les données de santé électroniques pourront être traitées, d'une part à des fins d'utilisation primaire, c'est-à-dire dans le but de fournir des services de santé à la personne physique concernée, et d'autre part, à des fins d'utilisation secondaire énumérées à l'article 34 de la proposition de règlement et parmi lesquelles figure la recherche.

Dans le cadre du traitement des données de santé à des fins d'utilisation primaire, la proposition de règlement prévoit la création d'une infrastructure dénommée MyHealth@EU, dont l'objectif est de faciliter l'échange de données de santé d'un patient d'un État membre à l'autre. Ces données figureront dans un dossier médical électronique dont la Commission entend harmoniser les spécificités.

Concernant le traitement à des fins d'utilisation secondaire, les détenteurs de données de santé devront informer les organismes responsables de l'accès aux données désignés dans chaque État membre des données dont ils disposent. Un catalogue de ces données sera disponible sur une infrastructure européenne dénommée HealthData@EU que les utilisateurs potentiels de données pourront consulter. Ils effectueront alors une

demande d'accès aux données qui sera examinée par l'organisme responsable de l'accès aux données. Si l'accès est autorisé, celui-ci se fera dans un environnement de traitement sécurisé.

Sur le principe, le traitement des données de santé présente un intérêt certain. Tout d'abord, il s'agit de faciliter la prise en charge des patients tant à l'échelle nationale que dans le cadre de soins transfrontières. En outre, la réutilisation des données de santé à des fins de recherche permettra de faire progresser celle-ci. Par exemple, pour les maladies rares, la mise en commun des données de santé issues de chaque État membre pourrait permettre de composer un ensemble suffisamment significatif. Dès lors, nous avons souhaité soutenir la proposition de règlement sur le principe, tout en insistant sur le fait que le traitement des données de santé devait avoir un impact positif sur la santé des patients et que celui-ci devait se faire dans le respect des règles du RGPD, dans un cadre qui permette de garantir la sécurité des données et une gouvernance partagée.

Il nous paraît tout d'abord essentiel de garantir que cet espace européen des données de santé aura un impact bénéfique pour les patients, que ce soit dans la mise en œuvre ou dans les modalités de financement.

En premier lieu, nous souhaitons que l'infrastructure MyHealth@EU qui permettra aux professionnels de santé d'un État membre de se connecter au dossier médical électronique d'un patient originaire d'un autre État membre puisse bien assurer la traduction des données nécessaires à la prise en charge du patient. En outre, nous jugeons nécessaire de rappeler que l'utilisation secondaire des données de santé doit être circonscrite aux finalités présentant un lien suffisant avec la santé publique ou la sécurité sociale. Enfin, la proposition de règlement n'a pas, pour nous, vocation à organiser la fourniture de soins de santé au sein de l'Union européenne et c'est pour cela que nous demandons la suppression de l'article 8 du texte qui traite de la télémédecine.

Par ailleurs, la création de cet espace européen des données de santé aura un coût important. La Commission prévoit une contribution du budget de l'Union de 810 millions d'euros et les États membres ont affecté 12 milliards d'euros, au titre de la facilité pour la reprise et la résilience, à des investissements pour la santé, y compris la santé numérique et l'utilisation secondaire des données de santé. Ces dépenses doivent être envisagées comme un investissement. En effet, selon l'étude d'impact présentée par la Commission européenne, le dossier médical électronique permettra d'éviter de répéter des tests qui ont déjà été effectués et de saisir à nouveau les résultats de ces tests. Le gain de temps peut être déterminant pour le patient et des économies substantielles pourraient être réalisées, tant pour les services de santé que pour les patients avec des économies s'élevant respectivement à 4,6 milliards et 4,3 milliards d'euros selon la Commission. En outre, la proposition de règlement prévoit la création d'un système de redevances dans le cadre du traitement à des fins d'utilisation secondaire des données de santé. Ces redevances seraient payées par les utilisateurs de données aux organismes responsables de l'accès aux données. Les détenteurs de données pourront également bénéficier d'une contrepartie en échange de la mise à disposition de leurs données. Sur ce sujet, nous recommandons la création d'un système de redevances permettant de moduler leur montant selon que la finalité du traitement a pour objectif de générer un bénéfice commercial ou non. Enfin, ces données de santé ont une valeur particulièrement importante pour les entreprises pharmaceutiques. Or, l'Union

européenne et les États membres vont financer les infrastructures nécessaires à la mise à disposition de données qui auront été fournies gratuitement par les patients. Nous souhaitons donc qu'une réflexion soit engagée pour conditionner l'accès des entreprises pharmaceutiques aux données de santé à leur engagement renforcé en faveur des objectifs de la stratégie pharmaceutique européenne, à savoir, notamment, parer aux besoins médicaux non satisfaits et assurer l'accessibilité et le caractère abordable des médicaments.

Ensuite, concernant la conformité de la proposition de règlement au RGPD, il nous est apparu nécessaire de clarifier certaines dispositions.

Tout d'abord, concernant le consentement des personnes physiques : il faut préciser que le RGPD autorise, à titre dérogatoire, le traitement de données de santé sans le consentement des personnes concernées. Pour le traitement à des fins d'utilisation primaire, nous considérons que la mise à disposition de dossiers médicaux électroniques relève de la compétence des États membres qui sont en charge de l'organisation des soins de santé. Dès lors, nous estimons qu'il appartient aux États membres de déterminer si les patients doivent ou non consentir au traitement de leurs données à des fins d'utilisation primaire. Concernant le traitement à des fins d'utilisation secondaire, la Commission propose de s'appuyer, d'une part, sur l'article 9 du RGPD qui prévoit que le traitement de ces données de santé peut être autorisé pour des motifs d'intérêt public dans le domaine de la santé publique et à des fins de recherche scientifique, et d'autre part, sur l'article 6 du RGPD qui prévoit que le traitement est licite lorsqu'il est autorisé par un texte législatif, ici la proposition de règlement. Ce dispositif permet de ne pas avoir à solliciter le consentement des personnes physiques concernées. Si sur le plan juridique, ce dispositif n'est pas contestable, il nous apparaît néanmoins essentiel de solliciter le consentement des personnes physiques concernées. Celui-ci serait réputé acquis dès lors que les personnes physiques concernées, après avoir été dûment informées, ne manifestent pas d'opposition au traitement de leurs données à des fins d'utilisation secondaire. L'information des personnes concernées et leur consentement restent nécessaires selon nous.

Outre la question du consentement, nous nous sommes intéressées au respect des droits garantis par le RGPD. En ce qui concerne le traitement à des fins d'utilisation primaire, la proposition de règlement tend à conforter les droits prévus par le RGPD en assurant un droit d'accès immédiat et gratuit de chacun à ses données de santé et un droit à la portabilité des données. La proposition de règlement prévoit également un droit de rectification des données de santé qui devra s'exercer avec le concours des professionnels de santé. Ceux-ci devront être tenus d'apporter une réponse argumentée aux demandes de rectification formulées par les patients s'ils ne procèdent pas aux rectifications demandées. Dans le cadre du traitement à des fins d'utilisation secondaire, l'article 38 de la proposition de règlement prévoit uniquement un droit à une information générale sur les finalités du traitement et les données traitées. Nous proposons que ce droit d'information soit individualisé et spécifique, conformément à l'article 14 du RGPD.

Notre collègue Pascale Gruny va maintenant aborder la question de l'accès aux données et de leur sécurité.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'objectif de cette proposition de règlement est d'assurer un accès aux données de santé au sein de l'Union européenne. Il s'agit tout d'abord de définir quelles données seront concernées. Dans le cadre du traitement à des fins d'utilisation primaire, nous suggérons d'ajouter les tests de souffle et les électrocardiogrammes à la liste proposée par la Commission. Concernant le traitement à des fins d'utilisation secondaire, nous recommandons de ne pas utiliser les données issues des applications de bien-être qui manquent de fiabilité, à en croire nos interlocuteurs lors des auditions.

Concernant l'accès aux données dans le cadre d'un traitement à des fins d'utilisation primaire, nous recommandons de préciser que les professionnels de santé, dont la définition est particulièrement large, ne puissent accéder aux données que lorsqu'ils en ont besoin pour établir un diagnostic ou délivrer un traitement.

Dans le cadre du traitement à des fins d'utilisation secondaire, nous estimons que toute demande d'accès aux données doit faire l'objet d'un examen préalable par un organisme responsable de l'accès aux données, examen sur lequel sera fondée la décision d'autoriser l'accès ou de le refuser. Dès lors, un accès aux données ne devrait pas pouvoir être accordé lorsque l'organisme responsable de l'accès aux données n'a pas répondu dans le délai imparti comme le propose la Commission. En outre, les utilisateurs de données ne devraient pas pouvoir s'adresser directement à un détenteur de données unique pour obtenir l'accès aux données dont celui-ci dispose. Enfin, les organismes du secteur public et des institutions, organes et organismes de l'Union devraient également, à notre sens, obtenir une autorisation pour pouvoir accéder aux données, sauf cas d'urgence de santé publique.

La sécurité des données est un autre enjeu essentiel de cette proposition de règlement. Afin de garantir cette sécurité, nous estimons nécessaire que les systèmes de dossiers médicaux électroniques fassent l'objet d'une certification par un tiers, à savoir un organisme notifié et enregistré au niveau de l'Union européenne.

De plus, les données seront fournies dans un environnement de traitement sécurisé dans un format anonymisé. La proposition de règlement prévoit que l'organisme responsable de l'accès aux données peut fournir ces données dans un format pseudonymisé à l'utilisateur qui justifie sa demande. Contrairement aux données anonymisées, les données pseudonymisées donnent un certain nombre d'informations sur la personne concernée qui peuvent permettre plus facilement une réidentification. Dès lors, nous souhaitons rappeler que la fourniture de données pseudonymisées doit rester l'exception et que toute tentative de réidentification par un utilisateur doit entraîner pour ce dernier l'interdiction d'accès aux données pour une période de cinq ans, soit la sanction maximale prévue par la proposition de règlement, en complément de sanctions civiles et pénales nationales.

Les données anonymisées sont considérées comme des données à caractère non personnel. L'article 5 du règlement sur la gouvernance des données prévoit que la Commission est habilitée à adopter des actes délégués fixant des conditions particulières applicables au transfert vers des États tiers des données de santé à caractère non personnel. En parallèle, la Commission indique, dans le considérant 64 de la proposition de règlement relatif à l'espace européen des données de santé, que même lorsque les données ont été anonymisées, le risque de réidentification ne peut être considéré comme nul. Nous estimons donc que le consentement des personnes concernées est nécessaire

pour permettre le transfert de données de santé à caractère non personnel vers un État tiers.

Enfin, nous plaçons pour un hébergement souverain des données de santé afin de les protéger contre l'application extraterritoriale de législations extra-européennes. Cet hébergement devrait se faire sur le territoire de l'Union par une entreprise européenne dans laquelle les participations étrangères cumulées directes ou indirectes sont minoritaires. Nous reprenons ainsi une demande de nos collègues Florence Blatrix Contat, André Gattolin et Catherine Morin-Desailly, formulée dans la récente résolution du Sénat sur le *Data act*. L'un des points de satisfaction concernant cette proposition de règlement a été de voir que la Commission ne propose pas la création de gigantesques bases composées des données de santé des citoyens européens. En effet, MyHealth@EU est une infrastructure d'échange de données et HealthData@EU s'apparente davantage à une liste des catégories de données dont disposent les organismes responsables de l'accès aux données.

Dernier point : la gouvernance de l'espace européen des données de santé, qui est essentielle pour garantir la protection des données. En effet, nous considérons que la sécurité des données passe par une gouvernance partagée de l'espace européen des données de santé. Tout d'abord, les États membres devront participer activement à la détermination des exigences techniques relatives à la sécurité et à l'interopérabilité des données. Si ces mesures peuvent valablement être adoptées par le biais d'un acte d'exécution, il conviendrait alors d'appliquer la procédure prévue à l'article 5 du règlement (UE) n° 182/2011 qui prévoit un vote des représentants des États membres sur ces mesures. De même, la Commission prévoit de pouvoir compléter par le biais d'actes délégués les catégories de données de santé pouvant faire l'objet d'un traitement, respectivement à des fins d'utilisation primaire et à des fins d'utilisation secondaire. Nous considérons qu'il s'agit là de dispositions essentielles du texte et que ces catégories devraient donc être définies dans la proposition de règlement elle-même et non ultérieurement *via* un acte délégué pris par la Commission.

Par ailleurs, la proposition de règlement prévoit que les États membres désignent une autorité de santé numérique responsable de la mise en œuvre des droits et obligations des personnes physiques concernées, dans le cadre du traitement à des fins d'utilisation primaire des données de santé. Elle prévoit également que les États membres désignent un organisme responsable de l'accès aux données chargé d'accorder cet accès dans le cadre d'un traitement à des fins d'utilisation secondaire. Outre la désignation de ces entités nationales, la proposition de règlement prévoit la mise en place d'un comité de l'espace européen des données de santé composé de représentants des autorités de santé numérique et des organismes responsables de l'accès aux données de santé.

Cette architecture appelle deux remarques de notre part. Tout d'abord, il sera nécessaire de bien clarifier les compétences de chaque autorité nouvellement créée et les conditions de leur coopération avec l'autorité de contrôle instituée par le RGPD, qui est la CNIL pour la France. En outre, la réussite de l'espace européen des données de santé repose sur la confiance des patients, des professionnels de santé et des détenteurs de données. Nous proposons donc de préciser que des représentants des patients, des professionnels de santé et des détenteurs de données puissent participer à la gouvernance des autorités de santé numérique, des organismes responsables de l'accès aux données de santé et du comité de l'espace européen des données de santé.

Voilà, mes chers collègues, les diverses observations et recommandations que nous formulons concernant cette proposition de règlement que nous vous soumettons.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci beaucoup pour ce travail très précis. Nous sommes dans la droite ligne de ce qui avait été envisagé lors de la conférence sur l’avenir de l’Europe. Le groupe Santé, dont je faisais partie, avait produit des recommandations dans ce sens, plaidant notamment par la création d’un équivalent européen au dossier médical partagé. J’avais fait valoir que, lorsqu’un médecin reçoit en consultation des patients d’un autre État membre, la barrière de la langue peut être un obstacle que le dossier médical partagé permet de surmonter.

M. Dominique de Legge. – Merci à nos deux rapporteurs. J’avoue que je suis un peu étonné que l’on se préoccupe de l’accès aux données de santé à un moment où, dans notre pays, on n’arrive pas déjà à garantir un accès aux soins.

Cependant, je souhaiterais savoir quelles conséquences pratiques aura ce texte pour les professionnels de santé alors que le dossier médical partagé a du mal à progresser. Au fond, quelle est la portée de cette orientation qui nous est proposée ?

M. Jean-Michel Houllégatte. – Au sujet du dossier médical partagé, quelle sera l’architecture ? Les informations médicales vont-elles être enregistrées par les professionnels de santé dans une nouvelle base de données, dans un nouveau dossier médical ?

Par ailleurs, une députée européenne, Michèle Rivasi, s’est interrogée sur le devenir des données collectées pour la délivrance de certificats COVID numérique dont les spécificités ont été reprises par plusieurs États tiers. Avez-vous abordé cette question ? Ces données risquent-elles d’être transmises à l’OMS par l’Union européenne ?

Mme Catherine Morin-Desailly. – Je partage le billet d’humeur de Dominique de Legge. Je m’en étonnais également en entendant les chiffres avancés quant au budget alloué pour la création de cet espace européen des données de santé. Quel chiffre global faut-il retenir comme investissement pour ce projet ? À l’heure où nous manquons cruellement de soignants, il faudra faire preuve de pédagogie auprès des citoyens, car il pourrait y avoir à juste titre une forme d’incompréhension de telles décisions publiques qui pourraient être perçues comme trop éloignées de leurs préoccupations.

Néanmoins, je souscris à un projet qui peut permettre de faire progresser la recherche et d’améliorer les soins. Je voudrais remercier nos deux rapporteurs pour avoir pris soin de se coordonner avec les travaux déjà menés par notre commission sur le *Data Act* et l’intelligence artificielle. Le partage de données est une source de progrès qu’il faut encourager mais qu’il faut également encadrer.

Par ailleurs, à qui cela va-t-il profiter ? Derrière le partage des données, c’est une nouvelle économie de la santé qui se met en place. Les grands opérateurs qui traiteront ces données sont extra-européens, principalement américains, dont Microsoft. Ces opérateurs veulent se positionner sur un marché extrêmement profitable. Dans ce contexte, on peut se demander si la création de cet espace européen des données de

santé va nous rendre plus autonomes et garants de la protection de nos systèmes de traitement de données de santé.

Pour ma part, je reste préoccupé. Alors que, pour la seconde fois, la CJUE a invalidé un accord permettant le transfert des données à caractère personnel des Européens vers les États-Unis, la Commission européenne ne se montre pas plus exigeante au moment où les conditions de ce transfert doivent de nouveau être définies. Lorsque le Président Joe Biden est venu en Europe au lendemain du déclenchement de la guerre en Ukraine, cette question n'a pas été traitée comme elle le devrait. Un accord a été trouvé, sans doute en contrepartie de fournitures de gaz. Nous allons nous acheminer vers une nouvelle annulation par la CJUE de l'accord définissant les conditions de transfert, si des garanties ne sont pas apportées concernant l'application aux données européennes de la loi *Foreign Intelligence Surveillance Act* (FISA), qui autorise la collecte massive et systématique de données pour raisons de sécurité. Nous sommes dans une situation de grande faiblesse : toutes les sociétés américaines sont soumises au droit américain et continueront à alimenter les agences fédérales de renseignements. C'est un sujet sur lequel il faut être très vigilant et la France doit être ferme sur ce sujet.

Je vous remercie d'avoir pris en compte cet enjeu en précisant que l'hébergement des données de santé doit se faire sur le territoire de l'Union. Toutefois, je pense qu'il faudrait également viser le « traitement », et non seulement l'hébergement. En effet, l'hébergement ne couvre pas l'ensemble des activités des *data center*. Nous pouvons très bien avoir un *data center* européen et des services de *cloud* associés américains. Dans ce cas, les données ne sont pas sécurisées. Il faut donc être regardant sur l'ensemble de la chaîne de gestion des données. D'ailleurs, ce sujet fera, cet après-midi, l'objet d'un amendement de ma part au projet de loi visant à sécuriser et réguler l'espace numérique qui transpose par anticipation le *Data Act*.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Concernant la question de l'accès aux soins soulevée par Dominique de Legge, il s'agit effectivement d'un autre sujet. Toutefois, sur les conséquences de la création de ce nouvel espace européen des données de santé pour les professionnels de santé, je peux vous dire, en tant que membre de la commission des affaires sociales, que nous avons pris en compte ce sujet en demandant des fonds supplémentaires. En France, le développement du dossier médical électronique est très lent. Je pense que, d'une part, les français n'en voient pas toujours l'intérêt et ont peur de transmettre leurs données de santé, et d'autre part, les professionnels s'inquiètent d'une charge de travail initiale conséquente pour mettre en place ces dossiers, qu'il faudra en outre alimenter ensuite régulièrement. C'est regrettable car, comme notre Président l'a rappelé, sans même évoquer la question des soins à l'étranger, avoir un dossier dans lequel on peut retrouver l'historique médical d'un patient peut être très utile notamment lorsque celui-ci arrive seul aux urgences et qu'il n'est pas en mesure de s'exprimer. En outre, le partage de données est indispensable pour soutenir la recherche. En élargissant le partage des données au sein de l'Union, nous aurons accès à une base de données plus importante, ce qui constitue un avantage essentiel, notamment pour la recherche sur des maladies rares.. Bien sûr, derrière ce partage des données de santé, c'est une économie qui se crée.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Autant qu'une telle économie profite aux acteurs européens et que nous favorisons, à cette occasion, l'industrie européenne du traitement des données.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Il faut assurer en effet une réciprocité avec les États tiers, notamment les États-Unis, et rester vigilants.

Mme Laurence Harribey, rapporteure. – Nous avons demandé des financements complémentaires pour éviter que les professionnels de santé ne consacrent plus de temps à des tâches administratives au détriment des soins sans compensation. Pour répondre à Jean-Michel Houllegatte, je précise que la proposition de règlement ne crée pas de nouvelles bases de données mais une infrastructure pour permettre le transfert des données dans le cadre d'une utilisation primaire et une infrastructure présentant un catalogue de données disponibles sans accès direct à celles-ci, l'accès étant soumis à autorisation.

En ce qui concerne les données collectées pour établir les certificats Covid numériques, elles l'ont été au sein des États membres et n'ont pas vocation à être transmises à l'OMS. Le certificat COVID numérique est un titre qui permettait de se déplacer pendant la pandémie. Cela ne relève pas du même registre.

Nous discutons de la capacité d'hébergement européenne mais il n'en est pas fait mention dans cette proposition de règlement qui ne propose pas de bases de données communes. Le développement d'un système d'hébergement européen serait effectivement profitable aux États membres. La nécessité de bénéficier de garanties identiques pour autoriser le transfert de données d'une entité européenne vers une entité d'un États tiers ainsi que la mise en place d'un système d'autorisation et de redevances pour l'accès aux données peuvent permettre de limiter les risques d'utilisation abusive de données européennes par des acteurs non européens.

Pour ce qui est de savoir à qui tout cela profitera, nous avons eu le souci de considérer la proposition de règlement en fonction de ce qu'elle pourrait apporter aux patients et pas seulement à l'industrie pharmaceutique, sachant qu'elle peut faire progresser la recherche, notamment sur les maladies rares, à condition de mettre des garde-fous. Nous sommes dans un domaine qui n'est pas évident à appréhender, entre la santé pour laquelle l'Union détient surtout une compétence d'appui et le numérique pour laquelle ses compétences sont plus larges.

Nous sentons bien que le risque de dérive est plus important dans le cadre d'un traitement à des fins d'utilisation secondaire : c'est pour cela que nous avons insisté pour bien circonscrire ce traitement à des finalités en lien direct avec la santé, toujours dans l'intérêt du patient. Mais il n'y a pas de risque zéro.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Il ne faut pas être naïf, les entreprises du secteur pharmaceutique étant évidemment à but lucratif, mais il est important de favoriser la recherche. Il faut trouver un juste équilibre et mettre en place les garde-fous nécessaires.

L'Union n'a pas une compétence pleine en matière de santé mais elle tend à l'étendre et, au détour de certains textes, tente d'imposer certaines pratiques, comme la télémédecine dans ce texte.

Par ailleurs, nous avons également demandé que les données issues des applications de bien-être, qui ne sont pas très fiables, ne soient pas traitées à des fins d'utilisation secondaire.

M. Dominique de Legge. – Certes il faut alléger autant que possible les tâches administratives mais, bien évidemment, nous avons besoin de cet espace européen des données de santé. Nous défendons tous ici le projet européen mais encore faut-il qu'il soit crédible et ait un sens pour nos compatriotes. Nos compatriotes aujourd'hui s'inquiètent plus de la question de l'accès aux soins que du partage de leurs données médicales.

M. Jean-François Rapin, président. – Revenons sur la proposition d'amendement que suggèrent nos collègues rapporteurs sur les sujets numériques pour notre commission.

Mme Florence Blatrix Contat. – En effet, il semble important de sécuriser l'accès et l'utilisation de ces données en précisant que leur « traitement » doit également se faire sur le territoire de l'Union

Mme Catherine Morin-Desailly. – C'est le point 127 de la proposition de résolution que nous proposons de compléter ainsi : « demande que les données de santé soient hébergées et traitées etc. ».

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Nous sommes un peu embarrassées car le terme « traitement », au sens du RGPD, inclut le transfert vers des États tiers et donc nous nous priverions de tout transfert ce qui, en matière de recherche, nous paraît problématique. Nous proposons donc une autre rédaction : « demande que l'hébergement des données de santé et les services associés soient effectués sur les territoires de l'Union par une entreprise européenne dans laquelle les participations étrangères cumulées, directes ou indirectes, ne soient pas majoritaires ».

Nous proposons aussi une modification à l'alinéa 129 du texte que nous vous avons transmis en amont de cette réunion, consistant à supprimer les termes « à caractère non personnel » pour s'assurer du consentement des personnes concernées au transfert de leurs données, quel que soit le caractère de ces données qui seraient transférées vers un État tiers.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Votre proposition me convient. Si je comprends bien, en évitant le mot « traitement », vous souhaitez garder la possibilité que des données des Européens soient transférées vers les États-Unis.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Cette possibilité mérite en effet d'être questionnée : en matière de recherche sur les maladies rares, le territoire européen n'offre pas suffisamment de données pour avancer. Le partage des données est dans beaucoup de cas essentiel pour la recherche.

M. Didier Marie. – Dans l'hypothèse où des données seraient transférées en dehors de l'Union à des fins de recherche, pourrions-nous garantir le recours à une autorité de contrôle qui valide ces transferts de manière obligatoire et automatique ?

Mme Laurence Harribey, rapporteure. – Le transfert de données vers un État tiers ne peut être effectué que par leur détenteur, sous réserve que l'État de destination respecte le RGPD ; pour les données à caractère personnel ; ou que ce transfert respecte les dispositions prévues par la proposition de règlement relatif à l'espace européen des données de santé ; pour les données à caractère non personnel.

L'accès aux données de santé dans le cadre de l'espace européen des données de santé reste soumis au contrôle d'un organisme responsable de l'accès aux données désigné au sein de chaque État membre.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – J'ajoute que des sanctions sont prévues lorsque les utilisateurs ne se conforment pas à ces règles.

M. Jean-François Rapin, président. – Si la rédaction proposée par les rapporteurs vous convient, je vous propose de mettre aux voix la PPRE telle qu'amendée et l'avis politique qui en reprend les termes et d'autoriser la publication du rapport d'information.

La commission autorise la publication du rapport d'information et adopte la proposition de résolution européenne et l'avis politique qui en reprend les termes et sera transmis à la Commission européenne.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE SUR LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL RELATIF À L'ESPACE EUROPEEN DES DONNEES DE SANTE

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, notamment les articles 16, 114, 168 et 290,

Vu le règlement (UE) n° 182/2011 du Parlement européen et du Conseil 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,

Vu le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE,

Vu le règlement (UE) 2018/1725 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union et à la libre circulation de ces données, et abrogeant le règlement (CE) n° 45/2001 et la décision n° 1247/2002/CE,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 19 février 2020, « Une stratégie européenne pour les données », COM(2020) 66 final,

Vu le règlement (UE) 2022/868 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 portant sur la gouvernance européenne des données et modifiant le règlement (UE) 2018/1724,

Vu la directive (UE) 2022/2555 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 concernant des mesures destinées à assurer un niveau élevé commun de cybersécurité dans l'ensemble de l'Union, modifiant le règlement (UE) n° 910/2014 et la directive (UE) 2018/1972, et abrogeant la directive (UE) 2016/1148,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil fixant des règles harmonisées pour l'équité de l'accès aux données et de l'utilisation des données, COM(2022) 68 final,

Vu la résolution européenne du Sénat n° 140 (2022-2023) du 16 juin 2023 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil fixant des règles harmonisées pour l'équité de l'accès aux données et de l'utilisation des données,

Vu le rapport d'information du Sénat « le règlement sur les données, nouvelle étape du marché unique européen des données » (n° 597, 2022-2023) – 11 mai 2023 – de Mme Florence Blatrix Contat, M. André Gattolin et Mme Catherine Morin-Desailly, fait au nom de la commission des affaires européennes,

Vu le règlement (UE) 2021/522 du Parlement européen et du Conseil du 24 mars 2021 établissant un programme d'action de l'Union dans le domaine de la santé (programme « L'UE pour la santé ») pour la période 2021-2027, et abrogeant le règlement (UE) n° 282/2014,

Vu le règlement (UE) 2022/2371 du 23 novembre 2022 du Parlement européen et du Conseil concernant les menaces transfrontières graves pour la santé et abrogeant la décision n° 1082/2013/UE,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, du 3 mai 2022, « Espace européen des données de santé : exploiter le potentiel des données de santé pour les citoyens, les patients et l'innovation », COM(2022) 196 final,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'espace européen des données de santé, COM(2022) 197 final,

Vu l'étude d'impact accompagnant la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'espace européen des données de santé, SWD(2022) 131 final,

S'assurer de l'intérêt de la proposition de règlement pour les patients

- sur l'opportunité d'un traitement des données de santé à des fins d'utilisation primaire

Considérant que la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'espace européen des données de santé (ci-après la proposition de règlement) prévoit que ces données puissent être traitées à des fins d'utilisation primaire, c'est-à-dire pour la fourniture de services de santé visant à évaluer, maintenir ou rétablir l'état de santé de la personne physique à laquelle ces données se rapportent ;

Considérant l'intérêt pour les patients de disposer de leurs données de santé au format électronique afin de pouvoir en assurer la portabilité ;

Considérant qu'un dossier médical électronique (DME) présentant les données de santé des patients est utile pour leur prise en charge par un professionnel de santé ;

Considérant qu'il est souhaitable que les patients d'un État membre puissent donner aux professionnels de santé d'un autre État membre accès à leurs données de santé lorsque cela est nécessaire ;

Considérant que cet accès se fera par le biais de l'infrastructure de partage des données MyHealth@EU ;

Considérant que l'article 13 de la proposition de règlement prévoit que les États membres peuvent fournir un service de traduction de ces données ;

Considérant que l'utilisation de dossiers médicaux électroniques peut contribuer à une meilleure efficacité du système de santé ;

Soutient le principe d'un traitement des données de santé à des fins d'utilisation primaire dans l'intérêt des patients ;

Souhaite que MyHealth@EU intègre dès à présent un service de traduction financé par l'Union pour faciliter l'accès des professionnels de santé de tout état membre au DME de leurs patients ;

- sur l'opportunité d'un traitement des données de santé à des fins d'utilisation secondaire

Considérant le bénéfice qu'une utilisation secondaire des données de santé peut apporter à la recherche médicale ;

Considérant qu'une mise en commun facilitée des données de santé des Européens favoriserait le développement de traitements contre les maladies rares ;

Considérant l'importance des données de santé pour l'élaboration de politiques en réaction aux urgences de santé publique au sens du règlement (UE) 2022/2371, telle que la pandémie de COVID-19 ;

Considérant que la proposition de règlement prévoit que ces données puissent être utilisées à des fins d'utilisation secondaire, c'est-à-dire pour des finalités limitativement énumérées à l'article 34 de la proposition de règlement et incluant notamment la recherche scientifique ayant trait au secteur de la santé ou des soins ;

Soutient le principe d'un traitement des données de santé à des fins d'utilisation secondaire dans l'intérêt des patients et pour des raisons d'intérêt public dans le domaine de la santé ;

Estime nécessaire de rappeler que l'utilisation secondaire des données de santé doit être circonscrite aux finalités présentant un lien suffisant avec la santé publique ou la sécurité sociale et de le préciser aux points f et g de l'article 34, paragraphe 1, de la proposition de règlement ;

- *sur les financements nécessaires à la création d'un espace européen des données de santé*

Considérant le montant important des investissements nécessaires à la création d'un espace européen des données de santé ;

Considérant que la Commission prévoit une contribution du budget de l'Union de 810 millions d'euros pour soutenir l'Espace européen des données de santé, financée *via* le programme EU4Health, le programme Horizon Europe, le programme pour une Europe numérique et le mécanisme pour l'interconnexion en Europe ;

Considérant que les patients fournissent gratuitement leurs données ;

Considérant le temps que devront consacrer les professionnels de santé à renseigner les DME de leurs patients et les éventuels investissements qu'ils devront réaliser pour renforcer la sécurité des données de santé dont ils disposent ;

Considérant que les données de santé pourront être traitées à des fins d'utilisation secondaire dans le but de générer un bénéfice commercial ou à des fins d'intérêt public ;

Considérant qu'aux termes de l'article 42 de la proposition de règlement, les organismes responsables de l'accès aux données et les détenteurs de données pourront percevoir respectivement des redevances et une compensation pour la mise à disposition de données de santé électroniques à des fins d'utilisation secondaire ;

Considérant que le règlement (UE) 2022/868 prévoit que ces redevances sont destinées à couvrir les coûts de mise à disposition des données et que les organismes du secteur public peuvent établir une liste des catégories d'utilisateurs pour lesquelles les données à des fins de réutilisation sont mises à disposition moyennant une redevance réduite ou à titre gratuit ;

Appelle la Commission européenne à proposer de consacrer un budget européen supérieur à la création de l'espace européen des données de santé ;

Souhaite qu'une partie de ces fonds puisse bénéficier aux professionnels de santé pour financer, d'une part, leurs investissements dans les outils numériques de traitement des données de santé et dans la sécurité des données traitées par ces outils, et d'autre part, leur formation à ces outils et le renseignement des DME qui ne doit pas se faire au détriment des soins ;

Soutient la mise en place d'un système de redevances permettant de couvrir les coûts de mise à disposition des données, tant pour les organismes responsables de l'accès aux données que pour les détenteurs de données ;

Recommande que ce système puisse permettre de moduler le montant des redevances selon que la finalité du traitement des données de santé a pour objectif de générer un bénéfice commercial ou non ;

Estime qu'il est nécessaire de réfléchir à la mise en place d'un mécanisme conditionnant l'accès des entreprises pharmaceutiques aux données de santé à des fins d'utilisation secondaire à leur engagement renforcé en faveur des objectifs de la stratégie pharmaceutique, et notamment parer aux besoins médicaux non satisfaits et assurer l'accessibilité et le caractère abordable des médicaments ;

- sur la fourniture de services de soins de santé

Considérant que la proposition de règlement a pour base juridique les articles 16 et 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et que ces articles ne traitent pas des questions de santé ;

Considérant que l'article 168, paragraphe 7, du TFUE prévoit que l'organisation et la fourniture de services de santé et de soins médicaux relèvent de la compétence des États membres ;

Estime que la base juridique retenue pour la proposition de règlement ne l'autorise pas à traiter des conditions de fourniture de services de santé, et notamment de la télémédecine ;

Demande en conséquence la suppression de l'article 8 de la proposition de règlement ;

Veiller à la primauté des règles de protection des données à caractère personnel

- Sur la nature des données de santé

Considérant que le règlement (UE) 2016/679 (RGPD) comprend une définition des données de santé à caractère personnel et que la proposition de règlement en propose une nouvelle dont le champ est plus large ;

Considérant que les données de santé à caractère personnel rendues anonymes deviendraient alors des données à caractère non personnel, et ne seraient de ce fait plus protégées par le RGPD puisque les données à caractère non personnel telles que définies par le RGPD incluent l'ensemble des données qui ne sont pas à caractère personnel, y compris les données de santé ;

Considérant qu'il est parfois difficile, en pratique, de distinguer entre des données à caractère personnel et des données à caractère non personnel ;

Considérant que l'article 44 de la proposition de règlement rappelle le principe de minimisation des données établi par le RGPD ;

Considérant qu'aux termes du même article, les organismes responsables de l'accès aux données de santé devraient fournir celles-ci dans un format anonymisé ;

Considérant que, même lorsqu'elles sont rendues anonymes, certaines données peuvent toutefois permettre la réidentification des personnes, notamment dans le cas de maladies rares ;

Considérant que ces données peuvent également être fournies dans un format pseudonymisé lorsque l'utilisateur en fait la demande justifiée ;

Demande à ce que la définition des données de santé à caractère personnel figurant dans la proposition de règlement soit alignée sur celle des données concernant la santé ;

Appelle à davantage préciser la définition des données de santé à caractère non personnel ;

Demande que, lorsque les données de santé à caractère non personnel sont indissociables de données à caractère personnel, les dispositions du RGPD s'appliquent pour leur traitement ;

Souhaite que la fourniture de données de santé pseudonymisées reste l'exception ;

Appelle à prendre toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que les utilisateurs ne puissent pas réidentifier les personnes à partir des données de santé fournies, que ce soit en format anonymisé ou en format pseudonymisé ;

Souhaite qu'en cas de tentative de réidentification, un utilisateur de données de santé soit interdit d'accès à de telles données pour une période de cinq ans ;

- *Sur le consentement*

Considérant que l'article 9, paragraphe 1, du RGPD dispose que le traitement des données de santé à caractère personnel est interdit ;

Considérant que l'article 9, paragraphe 2, du RGPD fixe néanmoins les conditions permettant de déroger à cette interdiction, notamment lorsque la personne concernée a donné son consentement explicite (point a) ou lorsque le traitement est réalisé pour des motifs d'intérêt public ou à des fins de recherche scientifique (points i et j) ;

Considérant, qu'en parallèle, l'article 6, paragraphe 1, du RGPD détermine les conditions de la licéité du traitement, notamment lorsque la personne concernée a donné son consentement (point a) ou encore lorsque le traitement répond à une obligation légale (point c) ou est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public (point e) ;

Considérant, qu'en vertu de l'article 168, paragraphe 7, du TFUE, la fourniture de services de santé relève de la compétence des États membres ;

Estime que le choix d'utiliser ou non des systèmes de DME relève de la seule compétence des États membres ;

Estime en conséquence que, si la proposition de règlement prévoit que les États membres devront garantir l'interopérabilité des données de santé et des systèmes de DME, il appartient, en revanche, aux États membres de décider si le traitement des données de santé à des fins d'utilisation primaire nécessite ou non le consentement du patient ;

Demande que le consentement des personnes concernées soit nécessaire pour permettre le traitement de leurs données de santé à des fins d'utilisation secondaire ;

Recommande que ce consentement puisse être considéré comme acquis lorsque les personnes physiques concernées, après avoir été dûment informées, n'ont pas manifesté d'opposition au traitement de leurs données de santé ;

- *Sur les droits des personnes physiques lorsque leurs données de santé font l'objet d'un traitement*

Considérant que la proposition de règlement prévoit un droit de rectification des données de santé, conformément au RGPD ;

Considérant que le RGPD vise le « traitement ultérieur » des données et non pas le « traitement à des fins d'utilisation secondaire » ;

Considérant que l'article 34 de la proposition de règlement énumère les finalités autorisées pour un traitement des données de santé à des fins d'utilisation secondaire et que l'article 35 énumère les finalités interdites ;

Considérant que l'article 38, paragraphe 2, de la proposition de règlement prévoit que les organismes responsables de l'accès aux données de santé ne sont pas tenus de fournir aux personnes concernées les informations spécifiques requises à l'article 14 du RGPD lorsque leurs données de santé sont traitées à des fins d'utilisation secondaire ;

Recommande de préciser que les professionnels de santé seront tenus d'apporter une réponse argumentée aux demandes de rectification formulées par les patients de leurs données de santé ;

Souhaite qu'il soit précisé que le traitement à des fins d'utilisation secondaire des données de santé soit assimilé à un traitement ultérieur au sens du RGPD ;

Estime nécessaire, pour éviter toute confusion, de préciser que les finalités qui ne figurent pas à l'article 34 de la proposition de règlement sont interdites et de supprimer l'article 35 ;

Demande à ce que l'article 14 du RGPD s'applique dans le cadre du traitement des données de santé à des fins d'utilisation secondaire, de manière à garantir la fourniture aux personnes concernées qui le souhaitent une information individualisée sur l'utilisation de leurs données ;

Permettre la circulation des données dans un cadre sécurisé

- Concernant le choix des données traitées

Considérant que l'un des objets de la proposition de règlement est de faciliter la circulation des données de santé au sein de l'Union européenne ;

Considérant que plus l'étendue des données traitées est large, plus le coût du traitement est élevé ;

Considérant qu'un traitement efficace des données de santé implique des données de qualité en nombre suffisant ;

Considérant que l'article 5 de la proposition de règlement détermine les catégories prioritaires de données de santé qui devront faire l'objet d'un traitement à des fins d'utilisation primaire et que l'article 33 de la proposition de règlement détermine quant à lui les catégories de données de santé qui pourront être traitées à des fins d'utilisation secondaire ;

Considérant que la circulation des données de santé implique l'interopérabilité des données et des différents systèmes de DME des États membres ;

Considérant que la définition des détenteurs de données inscrite dans la proposition de règlement n'inclut pas expressément les organismes de sécurité sociale ;

Recommande d'ajouter les résultats des tests médicaux tels que les électrocardiogrammes et les tests de souffle effectués dans un cadre médical à la liste des catégories prioritaires de données de santé électroniques à caractère personnel qui devront faire l'objet d'un traitement à des fins d'utilisation primaire ;

Souhaite que les données de santé issues des applications de bien-être ne soient pas incluses dans la liste des catégories de données destinées à une utilisation secondaire en raison de doutes sur leur qualité ;

Demande que les données de santé électroniques provenant d'essais cliniques ne soient fournies qu'une fois les essais de phase III terminés et qu'à la condition d'être protégées ;

Estime qu'un détenteur de données pourra refuser de communiquer les données provenant d'un essai clinique s'il démontre que cela peut remettre en cause le secret des affaires et la confidentialité des droits de propriété intellectuelle ;

Recommande d'inclure les organismes de sécurité sociale dans la liste des détenteurs de données qui devront mettre à disposition les données dont ils disposent dans le cadre d'un traitement à des fins d'utilisation secondaire ;

- *Concernant l'accès aux données à des fins d'utilisation primaire*

Considérant que l'article 4 de la proposition de règlement prévoit que les professionnels de santé ont accès aux données de santé électroniques de leurs patients dans le cadre d'un traitement à des fins d'utilisation primaire ;

Considérant que les patients seront informés lorsqu'un professionnel de santé accède à leurs données ;

Considérant que la proposition de règlement prévoit la possibilité pour les patients de restreindre l'accès des professionnels de santé à certaines de leurs données mais que ces professionnels de santé seront informés de l'existence de ces données et pourront y accéder lorsque cela est nécessaire à la sauvegarde des intérêts vitaux de la personne concernée ou d'une autre personne physique ;

Recommande que les professionnels de santé n'accèdent aux données de santé de leur patient que lorsqu'ils ont besoin de connaître ces données pour établir leur diagnostic ou proposer un traitement, sans préjudice des cas où cela est nécessaire à la sauvegarde des intérêts vitaux de la personne concernée ou d'une autre personne physique ;

Appelle à préciser les conditions dans lesquelles les patients seront informés lorsque les professionnels de santé accèdent à leurs données ;

Se félicite des possibilités de restriction d'accès aux données qui sont offertes aux patients ;

Rappelle que le dossier médical partagé n'a pas vocation à remplacer la communication entre un professionnel de santé et son patient dans le cadre d'une consultation ;

- *Concernant l'accès aux données à des fins d'utilisation secondaire*

Considérant que l'article 36 de la proposition de règlement prévoit que les États membres devront désigner un organisme chargé d'accorder l'accès aux données de santé électroniques à des fins d'utilisation secondaire et d'autoriser leur traitement ;

Considérant que l'article 46 de la proposition de règlement prévoit que, si elle n'est pas expressément donnée dans un délai de quatre mois, l'autorisation d'accès aux données est réputée délivrée par l'organisme responsable ;

Considérant que l'article 49 de la proposition de règlement prévoit également qu'un détenteur de données unique peut traiter directement les demandes d'accès aux données qu'il détient, sans intervention de l'organisme responsable de l'accès aux données ;

Considérant que l'article 48 de la proposition de règlement prévoit, enfin, que les organismes du secteur public et les institutions, organes et organismes de l'Union peuvent accéder aux données sans autorisation de traitement ;

Estime qu'une demande d'accès aux données ne doit être satisfaite que sur autorisation expresse de l'organisme responsable de cet accès ;

Demande, en conséquence, que soient supprimées les dispositions prévoyant de considérer tacitement satisfaite une demande d'accès aux données qui n'aurait pas été examinée dans le délai imparti ;

Estime également qu'aucune demande d'accès aux données ne devrait pouvoir être directement formulée auprès de leur détenteur unique et que l'article 49 devrait donc être supprimé ;

Demande que les organismes du secteur public et les institutions, organes et organismes de l'Union formulent eux aussi une demande d'accès aux données sur laquelle un organisme responsable de l'accès aux données devra statuer, sauf urgence de santé publique telle que définie au règlement (UE) 2022/2371 ;

- *Concernant la sécurité des données*

Considérant que le traitement des données de santé à des fins d'utilisation secondaire devrait se faire dans un environnement sécurisé ;

Considérant que MyHealth@EU et HealthData@EU ne sont pas des bases de données regroupant des données de santé des patients européens mais plutôt, pour la première, un outil d'échange de données, et pour la seconde, un catalogue de données ;

Considérant les nombreux risques qui pèsent sur la sécurité des données de santé ;

Considérant l'impact que peut avoir la divulgation des données de santé d'un patient pour ce dernier ;

Considérant que la proposition de règlement prévoit que les systèmes de DME feront l'objet d'une auto-certification réalisée par les fabricants, les distributeurs ou les importateurs ;

Considérant l'application extraterritoriale de législations extra-européennes ;

Soutient le recours à des environnements de traitement sécurisé pour le traitement à des fins d'utilisation secondaire des données de santé ;

Se félicite que la Commission n'ait pas pour objectif de compiler les données de santé des patients européens dans une même base ;

Demande que les systèmes de DME fassent l'objet d'une certification par un tiers, à savoir un organisme notifié et enregistré au niveau de l'Union européenne ;

Demande que l'hébergement des données de santé électroniques, et les services associés, soient effectués sur le territoire de l'Union par une entreprise européenne dans laquelle les participations étrangères cumulées directes ou indirectes ne soient pas majoritaires ;

Rappelle qu'aux termes du RGPD, le transfert de données à caractère personnel vers un État tiers ne peut se faire que si le niveau de protection de ces données est au moins équivalent à celui proposé dans l'Union européenne ;

Estime que le transfert de données de santé électroniques vers un État tiers doit faire l'objet du consentement de la personne concernée qui peut consister en une absence d'opposition au traitement de ses données à des fins d'utilisation secondaire ;

Mettre en œuvre une gouvernance partagée

- Un recours trop large aux actes d'exécution et aux actes délégués

Considérant que la proposition de règlement prévoit que la Commission pourra adopter divers actes d'exécution dans le cadre d'une procédure consultative, conformément à l'article 4 du règlement (UE) n° 182/2011 ;

Considérant, qu'aux termes de l'article 290 du TFUE, la Commission peut se voir déléguer le pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif ;

Considérant que les articles 12, 50 et 52 de la proposition de règlement permettent à la Commission d'adopter, dans le cadre d'une procédure consultative, des actes d'exécution déterminant respectivement les spécificités techniques de MyHealth@EU, des environnements de traitement sécurisé et de HealthData@EU ;

Considérant que l'article 42 de la proposition de règlement habilite la Commission à adopter par le biais d'un acte d'exécution, dans le cadre d'une procédure consultative, les principes et les règles concernant les politiques et les structures liées aux redevances ;

Considérant que l'article 55 vise à permettre à la Commission d'adopter par le biais d'actes d'exécution, dans le cadre d'une procédure consultative, les éléments d'information minimaux que les détenteurs de données doivent fournir concernant les ensembles de données dont ils disposent ;

Considérant que les articles 5, 33, 41 et 45 visent à permettre à la Commission de compléter, par le biais d'un acte délégué, respectivement les catégories prioritaires de données de santé à caractère personnel pour un traitement à des fins d'utilisation primaire, les catégories de données de santé électroniques à caractère personnel pour un traitement à des fins d'utilisation secondaire, les obligations des détenteurs de données, et les informations à fournir dans le cadre d'une demande d'accès aux données à des fins d'utilisation secondaire ;

Estime que les actes d'exécution prévus aux articles 12, 42, 50, 52 et 55 devraient être adoptés dans le cadre de la procédure d'examen prévue à l'article 5 du règlement (UE) n° 182/2011 ;

Demande que la Commission ne puisse pas modifier par le biais d'actes délégués les éléments mentionnés aux articles 5, 33, 41 et 45 de la proposition de règlement ;

- *Pour une gouvernance partagée et cohérente*

Considérant que l'article 64 de la proposition de règlement prévoit la mise en place d'un comité de l'espace européen des données de santé et de deux groupes chargés de la responsabilité conjointe du traitement concernant respectivement MyHealth@EU et HealthData@EU ;

Considérant que les actes relatifs à l'établissement, à la gestion et au fonctionnement du comité de l'espace européen des données de santé seront adoptés par la Commission par le biais d'un acte d'exécution dans le cadre d'une procédure consultative, conformément à l'article 4 du règlement (UE) n° 182/2011 ;

Considérant que la proposition de règlement prévoit la désignation, au sein de chaque État membre, d'une autorité de santé numérique responsable de la mise en œuvre des droits et obligations des patients dans le cadre du traitement à des fins d'utilisation primaire de leurs données de santé ;

Considérant que la proposition de règlement prévoit la désignation, au sein de chaque État membre, d'un ou plusieurs organismes responsables de l'accès aux données dans le cadre d'un traitement à des fins d'utilisation secondaire ;

Considérant le rôle essentiel des professionnels de santé, des détenteurs de données, des patients et des États membres dans la mise en œuvre d'un espace européen des données de santé ;

Considérant que l'article 51 du RGPD institue une autorité de contrôle indépendante chargée de s'assurer du respect des dispositions de ce règlement ;

Estime que les actes d'exécution prévus à l'article 64 de la proposition de règlement devraient être adoptés par le biais d'une procédure d'examen, conformément à l'article 5 du règlement (UE) n° 182/2011 ;

Demande que les associations de patients, les associations de professionnels de santé et les détenteurs de données puissent être représentés, à l'échelle nationale, au sein des autorités de santé numérique et des organismes responsables de l'accès aux données ;

Demande également que ces associations et les détenteurs de données puissent être représentés au sein du comité de l'espace européen des données de santé ;

Appelle à garantir les conditions d'une coopération efficace entre les entités qui seront désignées conformément au règlement, une fois entré en vigueur, et les autorités de contrôle prévues par l'article 51 du RGPD ;

Invite le Gouvernement à faire valoir ces positions dans le cadre des négociations au Conseil.

Jeudi 6 juillet 2023

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Institutions européennes

*Présidence espagnole du Conseil de l'Union européenne : audition de S.E.M.
Victorio Redondo Baldrich, ambassadeur d'Espagne en France*

M. Jean-François Rapin, président. – Monsieur l'Ambassadeur, au nom de mes collègues, je suis très heureux de vous accueillir au Palais du Luxembourg et je vous remercie d'avoir accepté de venir devant notre commission présenter les priorités de la présidence espagnole du Conseil de l'Union européenne.

En effet, l'Espagne a pris le relais de la Suède et assume la présidence du Conseil de l'Union européenne depuis le 1^{er} juillet. Il s'agit de la cinquième présidence assurée par votre pays ; c'est aussi la première du trio de présidence qu'il forme sur 18 mois avec la Belgique et la Hongrie.

Le calendrier de votre présidence a été quelque peu perturbé par l'annonce, par le Premier ministre socialiste Pedro Sanchez, d'élections générales anticipées, qui se tiendront le 23 juillet prochain.

Alors que le parti populaire a remporté plusieurs élections municipales et régionales récemment, et que le parti d'extrême droite Vox progresse dans les sondages, vous nous direz certainement quel impact ces élections et un éventuel changement de gouvernement pourraient avoir sur la présidence espagnole.

Par ailleurs, votre présidence se déroule dans un contexte de très grande incertitude, marqué par le conflit en Ukraine, la situation économique en Europe et la crise énergétique.

Face à ces défis, la devise qui a été choisie par votre pays, « l'Europe, plus proche », traduit une ambition de proximité humaine, politique et institutionnelle, que notre commission partage.

Les quatre grandes priorités de la présidence espagnole sont les suivantes :

- réindustrialiser l'UE et garantir son autonomie stratégique ouverte ;
- faire progresser la transition écologique et l'adaptation environnementale ;
- promouvoir une plus grande justice sociale et économique ;
- renforcer l'unité européenne.

Nous savons que votre présidence sera très attentive non seulement à assurer la sécurité en Europe, qui apparaît comme un besoin fondamental, au vu de la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine, mais aussi à y conforter la croissance : la réindustrialisation de l'Europe est l'une de vos priorités, en même temps que les

transitions écologique et énergétique. Nous sommes toutefois inquiets, ici au Sénat, de l'articulation entre la transition écologique prévue par le *Green Deal* et la croissance, notamment en matière agricole : plusieurs évaluations prévoient en effet que le verdissement de l'agriculture va entraîner un recul sensible de la production, de 5 à 20 %, ce qui met en péril l'autonomie alimentaire européenne, dont la guerre en Ukraine montre l'importance. L'Espagne, qui est aussi un grand pays agricole, entend-elle faire de la souveraineté alimentaire une priorité pour l'Union européenne ?

Qu'en est-il à cet égard des risques, notamment sur l'élevage européen, que pourrait faire peser l'accord commercial de l'UE avec les pays du Me, dont l'Espagne a fait une priorité ?

Nous relevons aussi l'ambition espagnole de réindustrialiser l'Europe pour garantir son autonomie stratégique. C'est une ambition que nous partageons aussi.

Votre pays s'engage également à promouvoir une plus grande justice sociale et économique : sur ce sujet, auquel la France est très attachée, pourriez-vous nous préciser quelles options la présidence espagnole envisage ?

Enfin, la présidence espagnole entend mettre l'accent sur l'unité de l'Europe.

Des discussions difficiles devraient commencer sous votre présidence, notamment sur la réforme de la gouvernance économique, le budget européen et la réforme du cadre financier pluriannuel, ou encore sur une éventuelle ouverture des négociations d'adhésion à l'Ukraine, à la Moldavie et peut être à la Géorgie. Nous avons aussi noté que la Hongrie et la Pologne n'ont pas souscrit aux conclusions du Conseil européen sur le sujet migratoire qui est pourtant prioritaire aussi pour l'Espagne, pays de première entrée. Ce ne sera pas chose aisée de préserver l'unité des Européens sur ces dossiers très sensibles.

Car, comme l'a dit l'écrivain espagnol Cervantès, « deux moineaux sur le même épi ne sont pas longtemps unis ».

Nous comptons donc beaucoup sur l'Espagne pour préserver l'unité des Européens face à ces défis.

S.E. M. Victorio Redondo Baldrich, ambassadeur d'Espagne en France. – Merci Monsieur le Président, Mesdames les sénatrices, Messieurs les sénateurs, c'est toujours un plaisir et un privilège, en tant qu'Ambassadeur d'Espagne en France, d'être entendu par la Chambre haute, qui est l'un des deux piliers du pouvoir législatif en France, ainsi qu'un symbole de la souveraineté populaire et de l'importance des territoires.

Je voudrais vous remercier, Monsieur le Président, de m'offrir la possibilité de m'exprimer devant la commission des affaires européennes à l'occasion de la présidence espagnole du Conseil de l'UE. Dans mon intervention, que je voudrais brève mais complète, je vais essayer d'aborder les priorités de cette présidence.

Tout d'abord, je voudrais remercier la présidence sortante, la Suède, pour son travail remarquable pendant ces six derniers mois.

Avant de rentrer dans le vif du sujet, et comme vous le savez, je rappellerais que le Président du Gouvernement espagnol a convoqué des élections législatives le 23 juillet. Comme celui-ci l'a dit, et comme le Président du Conseil européen, Charles Michel, l'a confirmé lors de sa récente visite à Madrid, les élections prévues durant notre présidence ne vont altérer ni le programme ni les priorités, ni les compromis que l'Espagne a acceptés, ses hommes politiques et ses fonctionnaires y veilleront.

Notre engagement, en tant que grand pays membre, envers l'UE et ses institutions est total, et cette présidence est, bien entendu, une responsabilité d'État qui dépasse les clivages conjoncturels du jeu politique.

Cela dit, l'Espagne assume la présidence du Conseil pour la 5^e fois depuis son adhésion à l'UE en 1986. Je crois pouvoir dire que les précédentes ont été des succès, et j'espère que celle-ci le sera aussi.

Chaque présidence a connu ses défis. L'Espagne, comme la Suède avant elle, et la France auparavant, assure cette présidence à un moment clé de l'histoire de l'Europe, où les circonstances actuelles, inattendues il y a peu, nous pousseront à traiter, dans les six mois à venir, des questions qui ont toutes trait à la place de l'Europe dans un monde en transformation, telles que le soutien à l'Ukraine, l'autonomie stratégique, l'unité face aux menaces, le renforcement de la démocratie, la transition énergétique et la nouvelle géopolitique.

Nous avons devant nous encore plus de challenges qu'auparavant, internes et externes, mais, hélas, avec la moitié de temps pour y faire face. La bonne nouvelle est que nous avons gagné en détermination, et ce sentiment puissant est la force qui peut nous aider à contribuer, modestement, à la grandeur de l'Europe.

La devise que le gouvernement espagnol a choisie pour cette Présidence est, vous l'avez citée : « L'Europe, plus proche », « Europa, más cerca ». C'est un slogan sujet sans doute à plusieurs interprétations, mais l'idée que nous voulons faire passer, c'est que nous vivons un moment où le rapprochement, que ce soit humain, politique ou institutionnel est fondamental pour rassurer nos citoyens face à l'incertitude, et pour porter le projet européen plus loin dans son esprit et dans sa réalité.

Bien entendu, la présidence ne peut pas tout. Mais je crois modestement que la grande force de l'Espagne en Europe, c'est sa volonté de travailler pour trouver des accords, des consensus qui permettent à l'Europe d'avancer.

Je vais présenter, car c'est mon devoir, les priorités affichées de cette présidence, mais ensuite, je parlerai, si vous le permettez, de certains sujets qui sont tout aussi importants, voire plus, car ils vont marquer cette présidence. En effet, l'Ukraine, la migration et l'asile, le Pacte de stabilité, la gouvernance et le futur de l'Europe ainsi que son élargissement devront être abordés.

Nos priorités, que vous pouvez consulter sur le programme officiel de la Présidence, sont au nombre de quatre.

La première vise à réindustrialiser l'Europe et garantir une autonomie stratégique ouverte, sujet qui occupe et préoccupe l'Espagne, comme la France aussi,

qui mène depuis longtemps une bataille contre la désindustrialisation, la délocalisation et la perte de compétitivité.

L'Espagne est en même temps consciente que l'ouverture internationale a constitué l'un des principaux leviers du progrès. Cette ouverture a généré de la prospérité, mais a eu également des conséquences négatives, comme une hausse des inégalités en raison de la concurrence sans limite. Ainsi, les délocalisations ont fait perdre à l'Europe des industries dans des secteurs stratégiques et ont eu des conséquences sérieuses sur l'ensemble de notre architecture économique, ainsi que sur notre cohésion territoriale.

En tant que sénatrices et sénateurs, vous connaissez mieux que personne cette problématique. Cette situation a généré une « dépendance excessive » de l'Europe par rapport à d'autres acteurs internationaux dans des domaines essentiels comme la santé, l'énergie, la technologie numérique et l'alimentation. Afin d'affronter ces défis, la présidence espagnole entend promouvoir les dossiers visant à revitaliser les industries stratégiques en Europe. Dans cet esprit, également, nous renforcerons notre collaboration avec des pays tiers, toujours dans le but d'associer l'autonomie stratégique et l'ouverture stratégique.

L'Espagne préconisera pour l'UE une autonomie stratégique ouverte, centrée sur les domaines qui ont une incidence sur le quotidien des citoyens. C'est un vaste sujet qui a des implications économiques, industrielles, commerciales et géopolitiques. Il s'agit de consolider notre marché et d'élargir le rayonnement économique et commercial de l'Europe par le biais de sa politique étrangère et commerciale, j'y reviendrai tout à l'heure.

La deuxième priorité est d'avancer dans la transition écologique. Pour la présidence espagnole, l'adaptation au changement climatique est, à la fois, un devoir moral et une obligation légale. Nous considérons qu'elle représente aussi une opportunité de croissance et de progrès, qui réduira la dépendance énergétique, ainsi que la facture électrique et les importations des combustibles fossiles, tout en rendant les entreprises plus compétitives et en créant plus d'emplois.

À ce titre, il convient de réduire le prix de l'électricité en achevant la réforme du marché électrique, initiée pendant la présidence précédente, et en dotant de plus de stabilité le système, qui s'est révélé extrêmement volatil depuis le début de la guerre en Ukraine, en février 2022.

L'Espagne a pour ambition d'accélérer les négociations sur les derniers dossiers du paquet « *Fit for 55* », et sur le paquet gazier mais aussi sur d'autres textes tels que les initiatives en matière de réduction des déchets d'emballages et des plastiques à usage unique, de réparation des produits et de nouvelle génération de combustibles écologiques. Nous soutiendrons la mise en œuvre de l'agenda vert. Il est question, en somme, d'une réforme du système énergétique européen dans le but de réduire ses vulnérabilités.

En outre, l'Espagne encouragera l'application des Objectifs de Développement Durable (ODS) des Nations Unies, ainsi qu'une reprise socio-économique juste et soutenable pour tous.

Le troisième pilier de notre présidence va être la justice sociale et économique. En effet, la Présidence espagnole veillera à la promotion d'une plus grande justice sociale visant à ce que la richesse générée profite à tous les citoyens, tout en combinant une économie plus compétitive.

Pour ce faire, il faut une révision adéquate du cadre financier pluriannuel 2021-2027, sur lequel je reviendrai après plus en détails. Dans ce but, nous essayerons de faire progresser les initiatives et les objectifs fixés par le plan d'action sur le socle européen des droits sociaux, favorisant la prise en compte des questions sociales, notamment d'emploi, dans le cadre du Semestre européen.

La présidence se consacrera également à l'extension des droits des travailleurs et au soutien d'autres initiatives comme les soins de longue durée, la protection des personnes sans abri, la création de la carte européenne pour les personnes handicapées, ou la consolidation de la réglementation concernant le revenu minimum. Dans ce même cadre, la présidence veillera à la création de nouvelles opportunités pour la jeunesse.

La présidence espagnole visera également à renforcer l'Europe de la santé, tout en promouvant les soins primaires et les traitements chroniques à échelle européenne, ainsi qu'en encourageant le débat sur la santé mentale dans l'Union, sans oublier la santé animale et environnementale.

La présidence espagnole mettra aussi l'accent sur la cohésion territoriale, avec notamment les questions liées au dépeuplement et aux zones rurales et maritimes.

La quatrième priorité sera le renforcement de l'unité européenne. Pour faire face au contexte que nous vivons, l'Europe doit renforcer son unité. Ceci vaut notamment pour l'UE, mais aussi pour les pays amis et associés qui n'en sont pas membres.

Dans ce contexte, nous reconnaissons l'importance de l'initiative française concernant la Communauté politique européenne, car le renfort des mécanismes d'unité ne doit pas porter seulement sur l'intégration. Notre force est dans les débats qui visent à plus d'unité, malgré les différences. Ceci implique une mise en valeur de nos principes, tout en renforçant la protection de l'État de droit et des fondements de la démocratie.

Plus concrètement, nous essayerons de compléter le Pacte Asile et Migration, dont je parlais à l'instant, et de renforcer l'Espace de liberté, de sécurité et de justice, tant dans sa dimension intérieure qu'extérieure.

Nous travaillerons aussi pour la promotion d'une Europe des citoyens, en élargissant leurs moyens de participation. C'est le moment de rapprocher, encore davantage, les institutions des citoyens.

D'un point de vue plus technique, l'Espagne préconisera un approfondissement du marché intérieur, l'achèvement de l'union bancaire et le développement d'un agenda de finances soutenables. Également, nous travaillerons pour la consolidation des instruments communs, comme les fonds *Next Generation EU*.

D'un point de vue plus général, l'Espagne préconisera l'optimisation des processus de prise de décision.

Voilà présentées les priorités affichées de cette présidence.

Monsieur le Président, Mesdames et messieurs les sénateurs, permettez-moi quelques minutes de plus pour aborder certains sujets qui sont cruciaux pour l'avenir immédiat de l'UE, et qui font référence à des aspects fondamentaux de notre vie politique communautaire, et de la vie des citoyens.

En premier lieu, l'Ukraine. Parler de l'Ukraine revient à aborder plusieurs sujets en même temps. Tout d'abord, celui de l'autonomie stratégique de l'Europe, que ce soit en matière de sécurité et défense, d'énergie, et de positionnement géopolitique au sein de notre propre continent. Mais avant tout, celui du soutien à l'Ukraine.

Pendant sa visite à Kiev le 1^{er} juillet dernier, le Président du gouvernement espagnol, Pedro Sánchez, s'est entretenu avec le Président Zélenky et s'est adressé au parlement ukrainien. Il a clairement dit que nous soutiendrions l'Ukraine jusqu'au bout, jusqu'à la victoire finale. Il a aussi déclaré que seule l'Ukraine pouvait fixer les conditions et les échéances d'une éventuelle négociation de paix avec la Russie.

Le plan de dix points présenté par le président Zélenky est notre document de base pour mener, le moment venu, les négociations. Dans cet esprit, la présidence espagnole va contribuer à l'action commune de l'UE face à l'agression illégale de la Russie, en redoublant d'efforts, conjointement avec des États tiers, pour garantir le soutien international nécessaire à nos objectifs.

Évoquer l'Ukraine appelle aussi à aborder le sujet, toujours délicat, de l'élargissement. Désormais, l'Ukraine, comme la Moldavie, sont des pays candidats à l'adhésion. Je mentionne à ce sujet le rapport annuel de la Commission, dit « rapport annuel de progressions des pays candidats ».

Notre idée est d'aboutir à des conclusions réalistes sur les perspectives d'élargissement. Nous essaierons, dans la mesure du possible, de convoquer des conférences intergouvernementales avec ces pays-là, pour aborder les divers chapitres de la négociation et entamer l'ouverture des négociations avec l'Ukraine et la Moldavie. Nous devons toutefois attendre le rapport de la Commission.

Cela faisant, on ne doit pas oublier les Balkans occidentaux, dont l'importance géopolitique pour la cohésion de l'Europe ne doit pas être sous-estimée.

Ceci est un bon exemple de l'accélération nécessaire de la politique par la force des faits.

Si nous parlons d'élargissement, nous ne pouvons pas ne pas parler de l'avenir de l'Europe. La présidence cherche à approfondir le débat sur les dénommées « clauses passerelles » pour étendre le recours à la majorité qualifiée, que ce soit en matière de politique étrangère et de sécurité commune (PESC) comme pour d'autres politiques européennes clés, comme la politique fiscale.

Ce débat fera partie d'un autre, plus large, qui portera sur la dynamisation des processus de prise de décision de l'UE et sur sa capacité de réponse face à des crises

futures. Nous ferons aussi le suivi de toutes les initiatives liées à la Conférence sur l'avenir de l'Europe et la réforme des Traités.

Ensuite, Monsieur le Président, je voudrais parler brièvement de la migration et de l'asile. Il s'agit sans doute d'un sujet aussi important que délicat, qui conditionne énormément le débat politique en Europe. Les positions des États membres sont diverses, et parfois, controversées. À la présidence donc de mettre du sien pour les rapprocher, afin d'atteindre une solution acceptable par tous.

Beaucoup de chemin a été fait pendant la présidence sortante. L'essentiel a déjà été négocié, grâce à son travail efficace. Il s'agit de trouver, en somme, un point d'équilibre pour la politique migratoire de l'UE, sur deux dimensions différentes. L'une intérieure, qui cherche à établir un dispositif légal de gestion migratoire et frontalière, avec un fonctionnement adéquat du système commun européen d'asile. L'autre extérieure, qui relève de la politique extérieure de l'UE et qui vise le contrôle des flux migratoires, en coopération avec les principaux pays d'origine et de transit.

La dimension intérieure cherche l'équilibre entre responsabilité et solidarité. Une feuille de route a été élaborée par le Parlement européen et les différentes présidences, afin de parvenir à un accord avant la fin de cette mandature européenne autour trois piliers législatifs : le Règlement de gestion de l'asile et la migration, qui consacre un mécanisme de solidarité obligatoire, stable et prédictible ; ii) le Règlement de la procédure d'asile, qui renferme la question épineuse de la procédure obligatoire à la frontière et le concept « de pays tiers sûr ». iii) le Règlement des Crises, toujours en discussion au Conseil.

La dimension extérieure implique un approfondissement de la « diplomatie migratoire communautaire ». C'est à ce titre que la Présidente de la Commission s'est rendue le mois dernier en Tunisie avec la première ministre italienne, Mme Meloni et le premier ministre néerlandais, M. Rutte.

Ces dernières années, l'action extérieure des diverses agences impliquées dans la gestion des migrations s'est développée, notamment celle de Frontex.

Nous avons réussi à concrétiser le soutien financier à ces actions. Pendant les deux dernières présidences, nous avons progressé dans la gestion des crises, notamment grâce à des plans d'action proposés par la Commission.

Un autre sujet important est celui de l'énergie. En matière d'énergie, je voudrais souligner trois priorités : disposer d'une énergie sûre, durable et abordable, décliner le principe de l'autonomie stratégique ouverte à l'énergie et décarboner l'économie.

Pour le premier point, nous souhaitons garantir une énergie sûre à travers trois principes directeurs : promouvoir l'investissement dans les énergies renouvelables, garantir l'approvisionnement par des mesures liées au stockage, à la gestion de la demande et au marché de capacité et enfin orienter les prix de l'électricité vers la moyenne des coûts de production.

En ce qui concerne le premier principe, nous ne pouvons pas remplacer la dépendance au pétrole et au gaz par une dépendance aux matières premières critiques essentielles pour la transition énergétique, telles que le nickel, le lithium ou le cobalt.

À ce sujet, nous voulons achever avant la fin de l'année l'examen du règlement sur les matières premières critiques.

En ce qui concerne la décarbonation, nous envisageons, sous notre présidence, de parvenir à un accord sur le paquet hydrogène et gaz (directive et règlement), qui s'inscrit dans le cadre du Paquet « Fit for 55 ». Il organise le développement du marché du gaz et de l'hydrogène dans l'économie européenne, en tenant compte des objectifs de réduction des gaz à effet de serre, pour la prochaine décennie.

Un autre sujet est celui de la gouvernance économique et du cadre financier pluriannuel.

Dans le domaine économique, l'Espagne souhaite poursuivre les travaux qui ont pour objectif d'établir une gouvernance économique et financière mieux adaptée aux besoins des États membres et un renforcement des liens commerciaux avec des partenaires stratégiques, dont l'Amérique latine.

Les dossiers européens en cours de discussion définiront le cadre économique et budgétaire de l'UE au cours des dix prochaines années.

Concernant la gouvernance économique, la révision du Pacte de Stabilité et de Croissance est déjà bien entamée. Un accord doit être trouvé avant la fin de l'année 2023.

Il est fondamental d'y parvenir, l'objectif étant d'aboutir à un mécanisme d'évaluation de l'endettement des États membres plus simple, plus transparent et plus efficace.

D'une part, les États membres doivent mettre en œuvre les réformes nécessaires pour aboutir à un niveau d'endettement public soutenable. D'autre part, ils doivent disposer d'une marge budgétaire suffisante pour réaliser les investissements nécessaires à la transition énergétique et à la souveraineté industrielle de l'UE.

La révision de la gouvernance économique est un dossier central de la présidence espagnole du Conseil Européen.

La révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel 2021-2027 est également nécessaire pour permettre les transformations industrielle, énergétique et numérique qui font partie des objectifs prioritaires de l'UE.

La Commission européenne a modifié sa proposition initiale d'un Fonds de Souveraineté au profit d'un instrument nommé STEP (*Strategic Technologies European Platform*). L'objectif essentiel de cette éventuelle nouvelle capacité financière serait de renforcer l'autonomie stratégique de l'UE et de réduire sa dépendance externe dans des domaines cruciaux.

Le Conseil discutera de la promotion de projets européens dans les domaines des batteries, de l'hydrogène, des semi-conducteurs et des matières premières rares. Il y aura aussi une nouvelle facilité pour l'Ukraine qui sera discutée dans cette enveloppe. Reste à définir le mode de financement, le schéma appliqué au projet *NextGenerationEU* pouvant servir de modèle.

Je voulais aussi faire un point sur la politique de concurrence et contrôle des aides d'État. Il s'agit d'un dossier où la Commission européenne est la première compétente, mais la Présidence espagnole accompagnera le débat au sein du Conseil.

L'objectif est de faciliter le déploiement efficace des Projets Importants d'Intérêt Européen Commun (PIIEC), tout en respectant les règles du marché unique.

En tout cas, l'Espagne est attachée à faire avancer ce dossier, d'une importance particulière, puisqu'il s'agit de rendre compatible une flexibilité accrue des aides d'État avec le maintien de l'intégrité du marché unique européen.

Concernant la politique commerciale, les relations de l'UE avec le reste du monde sont une pièce fondamentale de l'autonomie stratégique ouverte et de la diffusion des valeurs européennes chez les principaux partenaires commerciaux.

La présidence espagnole du Conseil souhaite dynamiser les discussions et accélérer l'adoption des traités de libre-échange en cours de discussion, avec l'Australie et l'Inde, et trouver des solutions définitives aux différends avec les États-Unis.

Mais c'est avec nos partenaires de l'Amérique latine que l'Espagne souhaite davantage faire avancer les dossiers en cours. Il s'agit d'un sous-continent qui est appelé à jouer un rôle fondamental dans les chaînes d'approvisionnement de matières essentielles pour la transition énergétique de l'UE. L'approfondissement des relations avec l'Amérique latine doit être un objectif stratégique de premier ordre pour l'UE.

Ainsi, nous souhaitons avancer vers la signature et la ratification des textes visant à moderniser les Accords d'association UE-Mexique et UE-Chili.

En outre, un accord de principe a été trouvé entre l'UE- et le Mercosur en 2019. Il suscite à présent des doutes quant aux engagements environnementaux de certains des pays impliqués.

La Commission européenne présente aux États membres de l'UE et aux pays du Mercosur, en avril 2023, un Instrument Conjoint Additionnel (ICA) qui vise à renforcer les engagements de tous les signataires en matière environnementale et à permettre l'acceptation de l'accord par certains États membres qui se montrent encore réticents, dont la France.

Ce document détaille les engagements en matière de lutte contre la déforestation, de droits des travailleurs et de respect de l'Accord de Paris. Il ne prévoit certes pas de sanctions en matière de préférences commerciales.

À ce stade, Mesdames et messieurs, les pays du Mercosur n'ont pas encore réagi à cette proposition. Le souhait de la Présidence espagnole serait d'annoncer un accord définitif au cours du sommet UE-CELAC qui se tiendra à Bruxelles les 17 et 18 juillet prochains.

Une fois que la proposition des pays sud-américains sera connue, il sera possible d'établir un nouveau calendrier de négociation sous présidence espagnole. Dans tous les cas, l'Espagne a l'intention de donner un élan décisif à ce dossier, car il est important d'un point de vue économique et commercial, mais fondamental d'un point de vue géostratégique.

Là où l'Union Européenne ne sera pas présente, d'autres puissances, parfois avec des valeurs différentes des siennes, le seront.

J'aborderai pour finir le sujet de l'agriculture. L'UE est le premier producteur mondial de denrées alimentaires. Elle a une grande responsabilité en matière de sécurité alimentaire, associée à la réalisation des objectifs de développement durable.

La présidence espagnole poursuivra le travail fait contre les distorsions du marché découlant d'événements récents. Nos priorités dans ce domaine sont les suivantes :

– travailler sur l'autonomie stratégique ouverte des systèmes agroalimentaires, qui est l'un des quatre domaines du projet « *Open Strategy Autonomy* » ;

– stimuler et promouvoir les technologies au sein du secteur agroalimentaire, permettant à l'agriculture du 21^{ème} siècle de produire avec moins d'intrants et de s'adapter au défi du changement climatique en réduisant notre dépendance à l'égard des importations ;

– garantir et améliorer ensemble la sécurité alimentaire, la santé et la sécurité et la protection de l'environnement. Plusieurs dossiers législatifs relèvent de ce domaine, tels que le bien-être des animaux et l'utilisation durable des produits phytopharmaceutiques ;

– souligner l'importance du milieu rural en tant que colonne vertébrale sociale, territoriale et économique de l'UE et l'importance de la politique agricole commune (PAC) ;

– donner de la visibilité au monde rural, en travaillant sur la vision à long terme des zones rurales européennes lors de la conférence de haut niveau « *Shaping the future of rural areas* » sur ce sujet.

Monsieur le Président, Mesdames et messieurs les sénateurs, je crains d'avoir été un peu long, et je vous prie de m'en excuser, mais il me semblait important d'aborder les différents sujets à l'agenda, avec un peu de perspective et d'approfondissement.

Je suis à votre disposition pour toute question et je vous remercie, encore une fois, de votre accueil.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci Monsieur l'Ambassadeur pour ce propos très précis. Vous avez abordé tous les sujets évoqués dans mon propos introductif. Je laisse la parole à mes collègues sénateurs qui souhaiteraient réagir.

M. Claude Kern. – Il y a un point sur lequel j’aimerais revenir, concernant le deuxième objectif que vous avez évoqué, celui de la transition écologique et notamment son volet énergétique. Vous n’avez pas mentionné une technologie chère aux français mais qui risque de faire encore débat lors des prochains sommets : il s’agit de l’énergie nucléaire. En effet, vous avez parlé d’une énergie sûre, durable et abordable, ainsi que des enjeux de décarbonation. La France et l’Espagne ont un avis très différent sur ce sujet : quelle est la position actuelle de votre pays ? Pourrait-elle changer ?

Ensuite, en ce qui concerne l’élargissement, quelle est la position de l’Espagne par rapport à la situation de la Géorgie ?

M. Didier Marie. – Monsieur l’ambassadeur, merci pour votre propos précis et particulièrement intéressant. Je me félicite des orientations que vous avez mentionnées, extrêmement encourageantes sur les aspects sociaux et environnementaux, pour la présidence espagnole. Je salue également vos priorités en matière de justice fiscale et de lutte contre l’évasion fiscale.

J’aimerais évoquer trois points. Tout d’abord, vous ne faites pas mention de la fin des négociations sur la directive concernant le devoir de vigilance des multinationales et des grandes entreprises, alors que nous arrivons au bout des négociations et qu’il devrait revenir à la présidence espagnole de conclure celles-ci. Dans quelles mesures pensez-vous aboutir ?

Ensuite, en ce qui concerne le cadre financier pluriannuel et sa révision qui devrait intervenir prochainement, la Commission annonce des négociations sur la mise en œuvre d’une taxe à 0,5 point sur les profits des grandes multinationales. Cette taxe s’ajouterait au produit de la taxe carbone et des ETS, ce qui porterait le montant des ressources nouvelles propres à 36 milliards d’euros afin de rembourser la dette contractée durant la crise Covid. Ceci étant, j’ai le sentiment qu’il manquera des ressources propres et je voudrais connaître la position de la présidence espagnole sur les négociations qui vont s’ouvrir sur ce sujet et sur la perspective de la création d’autres ressources propres qui ont pu être évoquées, notamment la taxe sur les transactions financières.

Enfin, vous avez parlé de l’accord UE/Mercosur et de l’actualité à ce sujet entre l’Union européenne et le Brésil. Le round de négociation du 30 juin dernier a été annulé par les États d’Amérique du Sud. Une nouvelle rencontre est prévue prochainement avec un sommet des chefs d’Etat le cas échéant. J’ai noté que le président Lula voulait revenir sur certains aspects de la négociation, notamment sur l’ouverture des marchés publics brésiliens aux entreprises européennes qu’il considère trop large, ce qui rouvrirait la totalité de la négociation. En outre, vous avez mentionné l’hypothèse du protocole additionnel sur l’environnement que propose l’UE. Je soulignerais qu’il n’est pas contraignant, ce qui inquiète grand nombre de nos ressortissants. Comment envisagez-vous la suite de la négociation à ce sujet ?

Un dernier point, au sujet de l’élargissement : l’Espagne a une position particulière avec quelques autres États membres à l’égard du Kosovo. Votre pays serait-il prêt à envisager la reconnaissance politique du Kosovo dans le cadre de la politique d’élargissement des Balkans ?

Mme Pascale Gruny. – Je souhaite aborder tout d’abord le sujet du paquet pharmaceutique que la Commission européenne a présenté en avril dernier et dont l’objectif est de faciliter l’accès aux médicaments. Vous savez que nous connaissons une pénurie de médicaments importante, mais la Commission a tardé à présenter ce paquet pharmaceutique et il est peu probable qu’il puisse être adopté avant la fin de sa mandature. Néanmoins, il s’agit d’un sujet extrêmement important pour nos concitoyens, et nous souhaiterions que la future Commission puisse le reprendre ; c’est pourquoi je souhaiterais connaître la position de la présidence espagnole sur le sujet. Entend-elle se saisir de ce paquet pharmaceutique pour tenter de faire progresser les débats ?

Un deuxième sujet concerne les travailleurs de plateformes. Nous étions allés avec le Président Jean-François Rapin à Madrid, où nous avons pu constater les fortes avancées de l’Espagne sur ce sujet, néanmoins ce n’est pas le cas dans tous les États membres. En France notamment, la situation est plus compliquée. En revanche, les attentes sont fortes et je souhaiterais savoir si la question des travailleurs de plateforme est un sujet qui mobilisera votre présidence.

Enfin, pour compléter les propos préalables concernant le Mercosur, je souhaiterais relayer l’inquiétude de nos agriculteurs. Tout d’abord vis à vis des normes environnementales que leur impose l’Union Européenne : ils ne comprennent pas que l’on puisse faire rentrer des produits qui ne respecteraient pas ces normes, ce qui semble de fait très injuste. Il faut également prendre en compte que la politique agricole commune indemnise de moins en moins les agriculteurs, or, par le passé, l’acceptation de certains accords était facilitée par la mise en place de compensations. Aujourd’hui, les subventions sont de plus en plus liées à un verdissement considéré comme trop intense et trop rapide, alors que les agriculteurs adaptent progressivement leurs pratiques depuis trente ans. C’est un sujet qui doit nous appeler à être très prudents.

M. Jean-François Rapin, président. – Concernant la transition écologique et l’adaptation environnementale, j’attire aussi l’attention sur l’enjeu des ressources en eau qui devient prégnant. Si le sujet était départemental, il commence à être appréhendé à l’échelle nationale et, à mon sens, il a également une dimension européenne.

M. Jean-Michel Houllégatte. – En ce qui concerne la révision du marché de l’électricité, l’Espagne s’est démarquée avec le « modèle ibérique ». J’aurais aimé savoir quelle est la position officielle de l’Espagne dans le cadre des négociations qui vont s’ouvrir pour réformer le marché de l’électricité.

S.E. M. Victorio Redondo Baldrich, ambassadeur d’Espagne en France – Merci pour ces questions. Certains points sont très spécifiques, et je pourrais vous informer plus amplement par écrit si mes réponses ne sont pas complètes sur certains sujets.

En ce qui concerne le nucléaire, les négociations ont été menées pendant la présidence suédoise et les débats ont été riches au Conseil. Nous avons souvent considéré qu’il y avait deux groupes d’États : les États défendant une ligne plus ferme souhaitant distinguer les énergies vertes des énergies « bas carbone », d’une part, et les États qui, comme la France, considèrent que les énergies « bas carbone » méritent d’être considérées comme vertes, d’autre part. Il a d’abord été question d’inclure le nucléaire dans la taxonomie européenne. Ces négociations ont été importantes, nous sommes

arrivés à un équilibre. L'Espagne en tant qu'État comprend bien que la France a pris des décisions en faveur du nucléaire. Nous ne souhaitons pas aller à l'encontre de ce choix : il est primordial de prendre en compte les intérêts de tous les pays. Néanmoins, nous ne pouvons considérer que le nucléaire est une énergie verte complètement renouvelable, notamment en raison de la problématique des déchets. Une différence de traitement se justifie donc et nous avons, à mon sens, trouvé un moyen de le faire. Établir un parallèle complet entre énergie verte et énergie « bas carbone » revenait à prendre le risque de décourager tous les efforts de transition écologique demandés aux États-membres : le renouvelable doit absolument constituer une alternative d'avenir.

Pour l'élargissement, nous attendons le rapport de la Commission qui déterminera quels États sont prêts pour aller de l'avant et quels autres doivent continuer les réformes. Sans cela, nous ne pouvons pas avoir de position concernant la Géorgie et les autres États candidats. Derrière l'élargissement, il y a une question politique. C'était déjà le cas dans les années 2000. Néanmoins, nous devons garder un équilibre entre, d'une part, la question politique et les symboles, et d'autre part, le besoin de garantir une adhésion cohérente. Nous suivons sur ce point la Commission tout en ne négligeant pas les aspects politiques. La position de l'Espagne sera de faire passer un message très clair concernant la nécessité d'approfondir les questions comme la démocratisation de la société, l'adaptation de l'économie, des institutions et du système judiciaire ou encore la lutte contre la corruption. Tous ces éléments sont essentiels pour l'Europe de l'avenir. Nous ne pourrions pas bâtir l'Europe sur des fondements faibles.

Concernant la taxation des multinationales, c'est un sujet important que je maîtrise mal et sur lequel nous vous fournirons des informations précises prochainement. De manière générale, nous considérons que nous avons besoin de plus de ressources propres, mais je ne connais pas la position de la présidence espagnole concernant celle-ci.

Beaucoup de vos questions portaient également sur le Mercosur, c'est un sujet très intéressant et important. En effet, il met en jeu des aspects géopolitiques, des intérêts agricoles, sociaux, etc. Ce sont des intérêts que la France et l'Espagne pourront partager car nous avons une population d'agriculteurs très sensible sur le sujet. Nous comprenons la position de la France et les soucis des agriculteurs : il n'est pas souhaitable d'établir un système de double standard en matière d'importations. Nous soutenons à cet égard la Commission et le document présenté afin d'approfondir les aspects environnementaux de l'accord. Néanmoins, notre position est de dire que nous ne pourrions rester dans l'attente indéfiniment. Nous devons travailler, trouver des solutions, échanger avec les États d'Amérique latine. Même en Amérique latine, il y a des positions différenciées, et le président Lula souhaiterait renégocier certains aspects de l'accord. Le temps avance très rapidement en matière géopolitique : toutes les décisions doivent être prises dans une perspective stratégique. La guerre en Ukraine a montré que l'Europe doit faire face aux défis immédiatement. Ce que nous demanderons au prochain sommet des chefs d'Etat ou de gouvernement des 17 et 18 juillet à Bruxelles, ne sera pas d'aboutir à un accord mais de convenir de l'importance d'un tel accord et du chemin à parcourir. Il serait souhaitable de sortir du sommet avec une feuille de route et une échéance claire.

Sur le Kosovo, l'Espagne ne reconnaît pas le Kosovo mais nous favorisons les rapports entre la Serbie et le Kosovo. Les Balkans occidentaux sont une région essentielle pour l'Europe dont la stabilité est cruciale. La présidence de l'UE sera

évidemment assurée en laissant de côté nos intérêts nationaux, qu'il revient à notre délégation de défendre.

En ce qui concerne le domaine pharmaceutique, la santé est un domaine très important pour nous. Après la pandémie, nous avons effectivement constaté une dépendance en matière sanitaire. Nous avons très rapidement renforcé nos capacités : la réponse européenne a été à la hauteur de l'enjeu même s'il reste beaucoup à faire. C'est pourquoi nous avons placé la santé dans les priorités de notre présidence. La santé est au cœur de notre définition de l'autonomie stratégique : tout ce qui a trait à ce domaine sera une priorité pour nous.

Enfin, les travailleurs de plateformes représentent un sujet très important en Espagne: les tribunaux ont reconnu le salariat de ces travailleurs et la protection juridique de ces travailleurs a été un sujet majeur du débat politique national. Nous devrions avoir les mêmes débats en Europe, car c'est un point faible de la protection sociale, recouvrant des situations de détresse, d'autant que ce sont majoritairement des jeunes qui travaillent pour ces plateformes. Nous avons vu en France combien le débat social est crucial. Tous les sujets sociaux vont devenir un élément essentiel de notre présidence. On ne peut appréhender l'Europe sans l'angle social, c'est pourquoi nous voulons une Europe proche de ses citoyens.

M. Jean-François Rapin président. – Merci beaucoup Monsieur l'Ambassadeur.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

Institutions européennes

Audition de Mme Laurence Boone, secrétaire d'État auprès de la ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée de l'Europe, à la suite du Conseil européen des 29 et 30 juin 2023

M. Jean-François Rapin, président. – Nous entendons maintenant Mme Laurence Boone, secrétaire d'État auprès de la ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée de l'Europe, qui va nous rendre compte de la récente réunion du Conseil européen, les 29 et 30 juin dernier, réunion que le chef de l'État a prématurément quittée en raison des violences urbaines qui secouaient notre pays. Je ne m'étendrai pas sur ces questions de politique intérieure, sinon pour regretter que l'image de la France en Europe se trouve une fois encore écornée, d'autant que la visite d'État du Président Macron en Allemagne a ensuite dû être reportée, quelques semaines après l'annulation de la visite du roi Charles III en France...

J'en reviens à la réunion du Conseil européen, qui s'est tenue en présence du Secrétaire général de l'OTAN et du Président Zelensky, dans le contexte nouveau résultant de la rébellion du patron du groupe Wagner, Evgeueni Prigojine, qui a fait vaciller le Kremlin. Nous nous félicitons du contraste que cet épisode a donné à voir entre la fragilisation du pouvoir russe et l'unité constante du côté européen en soutien à l'Ukraine, mais, au-delà, nous serions intéressés de savoir quelle analyse faire du repli finalement effectué par M. Prigojine.

Concernant l'Ukraine, je vous avais fait part, lors du débat préalable au Conseil européen dans l'hémicycle du Sénat qui se tenait la veille d'un COREPER décisif, de notre inquiétude au sujet de la proposition législative européenne ASAP (*Act in Support of Ammunition Production*) destinée à accélérer la production de munitions, au vu du caractère très intrusif des pouvoirs que la Commission réclamait à cet effet, dans un domaine éminemment régalien. Pourriez-vous nous rassurer sur ce point, au-delà de la simple mention que nous avons relevée dans les conclusions du Conseil européen précisant que la réponse « aux besoins urgents de l'Ukraine en matière militaire » doit être apportée « sans préjudice du caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres et compte tenu des intérêts de tous les États membres en matière de sécurité et de défense » ?

Par ailleurs, le Conseil européen a confirmé la perspective de l'élargissement de l'Union européenne à l'Ukraine et à la Moldavie mais aussi aux Balkans occidentaux, qui attendaient sans doute un tel signal. Entre-temps, le Kosovo a été sanctionné et privé de subventions de l'UE pour les projets relevant du cadre d'investissement en faveur des Balkans occidentaux : pouvez-vous nous préciser sur quel fondement ont été prises ces sanctions dont les conclusions du Conseil européen ne présageaient pas, puisqu'elles se limitent à appeler à la désescalade entre le Kosovo et la Serbie ? Dans quelle mesure ces sanctions risquent-elles de mettre en péril la trajectoire européenne du Kosovo à moyen terme dans le but d'y ramener le calme à court terme ?

Comme attendu, concernant l'élargissement, le Conseil européen n'a malheureusement pas initié de débat à ce stade sur la capacité d'absorption de l'Union, capacité que j'avais interrogée lors de notre débat du 20 juin dans l'hémicycle. Mais il

semble que ce débat s'amorce enfin : à l'ouverture du sommet des 27 à Bruxelles, le président du Conseil européen Charles Michel avait déclaré que le débat sur les réformes à mener pour intégrer l'Ukraine était désormais indispensable, tout en reconnaissant qu'il serait difficile ; et, en marge du Conseil européen, le Président de la République et le Premier ministre néerlandais Mark Rutte ont partagé un petit-déjeuner avec 8 autres chefs d'État ou de gouvernement pour entamer une réflexion sur ces réformes préalables à l'élargissement, tant en matière institutionnelle que sur le fond des politiques européennes. Pourriez-vous nous en dire plus sur le contenu de ces échanges, tenus en marge du Conseil européen ?

Concernant la relation entre l'Union européenne et la Chine, les conclusions du Conseil européen plaident pour des conditions de concurrence équitables, afin que la relation commerciale et économique soit équilibrée, réciproque et mutuellement bénéfique, et appellent à réduire les dépendances et les vulnérabilités critiques de l'Union envers la Chine, y compris dans ses chaînes d'approvisionnement. Le Conseil européen tempère toutefois en précisant que « l'Union européenne n'a pas d'intention de découplage ou de repli sur elle-même », ce qui sonne comme une concession faite à l'Allemagne dont le chancelier a récemment déclaré que ce découplage d'avec la Chine ne devait pas être organisé par les autorités publiques mais relevait des seules entreprises... N'y-a-t-il pas là une forme d'angélisme alors que, depuis, la Chine a demandé au Haut représentant, avec une semaine de préavis seulement, d'annuler sa visite et qu'elle a répliqué aux nouvelles restrictions néerlandaises sur l'export vers la Chine de puces avancées, en restreignant à son tour l'export vers l'Union européenne de deux matières premières indispensables aux transitions verte et numérique, et même à notre industrie de défense ? La divergence entre notre pays et l'Allemagne sur la relation avec la Chine est-elle selon vous irrémédiable ?

Enfin, sur le sujet migratoire, nous notons qu'il n'a pas été possible au Conseil européen de parvenir à des conclusions partagées. 25 pays ont soutenu les conclusions prévues encourageant l'action extérieure de l'Union pour juguler les flux migratoires, mais, malgré l'ajout d'un alinéa annonçant le renforcement du soutien aux pays qui accueillent des réfugiés ukrainiens, la Pologne et la Hongrie ne se sont pas ralliées au consensus. Cela signifie-t-il que la perspective de conclure le nouveau Pacte Asile et Migration, que la présidence espagnole affiche comme une priorité, est hors d'atteinte ?

Madame la Ministre, je vous cède la parole, dans l'espoir d'obtenir des réponses à toutes ces interrogations.

Mme Laurence Boone, secrétaire d'État auprès de la ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée de l'Europe. – Je vous remercie de votre accueil. Le 20 juin dernier, j'ai pu présenter au Sénat les enjeux de ce Conseil européen et suis ravie de vous retrouver très rapidement pour vous rendre compte des principaux résultats obtenus et de la teneur des discussions.

Comme vous l'avez mentionné, la première partie du Conseil européen a été axée sur la situation en Ukraine et, en particulier, sur les questions de défense et de sécurité. Nous avons d'abord préparé les réunions des 11 et 12 juillet à Vilnius avec le Secrétaire général de l'OTAN. Lors de ces discussions, les États membres se sont engagés collectivement à ce que l'Union européenne puisse contribuer à la sécurité future de l'Ukraine en l'aidant à se défendre sur le long terme. L'objectif est

évidemment de fournir un soutien et des garanties suffisamment solides pour dissuader toute agression ou tentative de déstabilisation de manière pérenne : le Président de la République avait évoqué ce point dans son discours de Bratislava le 31 mai dernier.

Ensuite, toujours sur l'Ukraine, la discussion a porté sur la livraison de matériels militaires. Comme vous le savez, il s'agit de répondre aux besoins des Ukrainiens sans pénaliser les nôtres : c'est dans ce sens que le Président de la République a souligné la nécessité de passer à une économie de guerre. Les chefs d'État ou de gouvernement souhaitent ainsi renforcer les capacités de production de l'industrie de défense européenne, en particulier à travers des achats conjoints prévus par le projet EDIRPA (*European Defence Industry Reinforcement through common Procurement Act*). Vous avez également mentionné, à juste titre, le projet de soutien à la production de munitions et de missiles (ASAP) qui vise à préserver les compétences nationales et les intérêts de nos industries. Par ailleurs, les chefs d'État ou de gouvernement ont demandé à la Commission de présenter des propositions concrètes d'ici la fin de l'année dans le cadre du programme européen d'investissement dans le domaine de la défense (EDIP).

L'examen de ce volet militaire nous a amenés à convenir de façon unanime que la stabilité de notre continent ne sera durablement assurée que lorsque nous aurons une famille européenne unie. Comme vous l'avez mentionné, lors du Conseil européen, des entretiens ont porté sur les progrès de l'Ukraine et de la Moldavie dans leur cheminement vers l'adhésion à l'Union européenne. Il a également été question de la nécessité de transformer l'Union européenne en prévision de l'arrivée de nouveaux États membres. Le petit-déjeuner en marge du Conseil européen, qui a retenu votre attention, a effectivement été l'occasion d'une réunion informelle visant à discuter de la meilleure manière de réussir l'adhésion des pays candidats et du soutien dont ils pourraient avoir besoin, notamment pour garantir durablement le respect de l'État de droit. Nous avons également évoqué les transformations nécessaires au sein de l'Union européenne en matière de politique, de budget et de gouvernance. D'autres réunions suivront. Tout d'abord, le groupe de travail franco-allemand mis en place avec mon homologue allemande devrait rendre ses conclusions – ou ses options – en septembre. Ensuite, il y aura le discours sur l'état de l'Union ainsi que le Conseil européen informel de Grenade, où le rapport sur l'élargissement sera officiellement présenté ; la décision d'ouvrir ou pas les négociations portant sur l'adhésion doit intervenir en décembre prochain.

J'en viens au très large volet économique traité lors de cette réunion du Conseil européen, dans le prolongement des décisions prises en février et mars sur les enjeux de compétitivité et de sécurité économique. Je propose de vous rendre compte des trois principaux piliers de ces discussions en commençant par la réforme du marché de l'électricité. Cette dernière est essentielle pour favoriser des prix plus bas et plus stables, tout en continuant d'investir dans des sources décarbonées. Le Conseil européen a décidé d'un calendrier ambitieux pour achever les négociations sur cette réforme le plus vite possible, avant la fin de l'année, afin de donner de la visibilité aux ménages ainsi qu'aux entreprises. La France continue d'être très attentive à la neutralité technologique entre les différentes sources d'énergies décarbonées, comme nous y avait invité la résolution du Sénat du 19 juin dernier.

En deuxième point, nos discussions ont porté sur la réforme des règles budgétaires qui sera évidemment importante pour encourager les investissements nécessaires à la transition écologique ou numérique et pour alimenter une croissance durable. Il s'agit également d'assurer la soutenabilité de nos finances publiques et, là aussi, les discussions sont encore en cours. Enfin, le troisième thème évoqué a été celui de l'accélération de la réindustrialisation du continent. L'idée est ici de préserver notre leadership dans l'innovation et, à ce titre, nous avons passé en revue certaines thématiques comme le cadre temporaire relatif aux aides d'État, le règlement européen sur les semi-conducteurs, le règlement sur les matières premières critiques et la législation sur l'industrie à zéro émission nette. Nous voulons promouvoir un choc de simplification, une réduction de la bureaucratie européenne ainsi qu'une politique industrielle moderne ciblée sur les secteurs stratégiques créateurs de croissance et d'emploi, tout en renforçant notre souveraineté technologique dans la décarbonation. Enfin, en complément de l'assouplissement des aides d'État, nous avons demandé plus de flexibilité ainsi qu'un Fonds de souveraineté européen pour les pays qui ont des marges de manœuvre budgétaires limitées, de façon à éviter une fragmentation de l'Union européenne. Il nous a fallu beaucoup insister sur ce point pour que la Commission présente une proposition de fonds destinée à financer les investissements stratégiques dans l'ensemble de l'Union européenne.

Dans le domaine de la souveraineté, nos débats ont également concerné le secteur de la santé avec l'impératif d'assurer la production de médicaments essentiels sur le sol européen afin de prévenir les pénuries, ce sujet étant particulièrement sensible en France. En s'inspirant de la stratégie suivie en matière de puces électroniques, l'Union européenne - soucieuse de se montrer attentive à la vie quotidienne des citoyens - va se fixer des objectifs de production de médicaments et se doter des instruments nécessaires pour les réaliser.

S'agissant de la sécurité économique européenne et des problématiques liées, entre autres, à la Chine, il s'agit d'abord de protéger le marché intérieur contre la concurrence déloyale, d'exiger la réciprocité en matière d'ouverture des marchés publics, de nous prémunir contre l'achat d'entreprises stratégiques sur notre sol ou d'investissements qui nuiraient à notre souveraineté. Cela concerne par exemple la protection des données que nous produisons ainsi que la réglementation des transferts de technologies pour consolider l'indépendance de l'Union européenne.

Au-delà de ce volet économique, les chefs d'État ou de gouvernement ont consacré une partie importante de leurs échanges à la question des migrations. Pour porter un jugement équilibré, il faut reconnaître que nous avons réalisé beaucoup de progrès en ce qui concerne la dimension interne des migrations, avec l'accord qui a été trouvé sur les deux textes majeurs du Pacte Asile et Migration. Les discussions qui n'ont pratiquement pas progressé pendant dix ans ont finalement été débloquées sous la présidence française de l'Union européenne : traitant d'un sujet difficile, ces deux textes sont importants car ils renforcent les frontières extérieures, accélèrent le traitement des demandes d'asile et assurent notre sécurité. Cependant, comme vous l'avez signalé, les discussions entre les chefs d'État ou de gouvernement n'ont pas abouti à des conclusions consensuelles sur la question migratoire. C'est regrettable, car ce thème doit être abordé collectivement par les 27 États membres, aucun ne pouvant à lui seul faire face aux enjeux. Nous demeurons résolus à parvenir à conclure le Pacte Asile et Migration sous la présidence espagnole. Je rappelle qu'un nombre restreint de pays souhaitent continuer à débattre d'un accord qui convient à la majorité. Pour notre part,

nous estimons qu'il s'agit de textes équilibrés qui prennent en compte la gestion des frontières extérieures, la situation des pays de première entrée et de ceux qui préfèrent, compte tenu de leurs capacités d'accueil limitées, opter pour des contributions financières.

Sur la dimension externe des migrations, les chefs d'État ou de gouvernement se sont engagés à poursuivre les travaux en s'efforçant de reproduire les progrès effectués avec la Tunisie à d'autres pays de la région.

J'en termine en abordant les relations extérieures de l'Union européenne. Comme vous le savez, beaucoup de discussions ont porté sur notre relation avec la Chine. Nous souhaitons d'abord qu'elle joue un rôle plus constructif dans le cadre de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, ensuite que nos échanges économiques soient plus équilibrés sans nuire à nos intérêts stratégiques, en particulier s'agissant de notre sécurité économique. Enfin, nous voulons nous assurer que la Chine continue de jouer son rôle sur les grands enjeux mondiaux comme le climat et la protection contre les pandémies.

Nous avons également échangé sur le règlement de la question chypriote et les tensions entre le Kosovo et la Serbie, essentiellement, pour appeler chaque partie à respecter les accords qu'elles ont approuvés et surtout à les mettre en œuvre : c'est là que réside le blocage et nous devons réduire les tensions qui menacent de s'installer. Nous avons aussi évoqué la préparation du sommet qui aura lieu en juillet entre les pays d'Amérique latine et des Caraïbes et l'Union européenne.

Enfin, en réponse à votre remarque, j'ai rencontré en Allemagne le président Frank-Walter Steinmeier qui a parfaitement compris les raisons du report de la visite d'État et se réjouit de sa toute prochaine reprogrammation.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci Madame la ministre. Avant de donner la parole à mes collègues, je souhaite simplement préciser que l'une de mes questions portait non pas tant sur la relation directe entre la Chine et l'Union européenne que sur la relation franco-allemande par rapport à la Chine. On perçoit, en effet, que certaines divergences pourraient se manifester avec nos voisins dans l'approche que nous avons vis-à-vis de la Chine.

M. Claude Kern. – Madame la ministre, merci pour votre exposé qui a en partie répondu à la question que je souhaitais vous poser sur le Pacte Asile et Migration. Je voudrais plus précisément évoquer la position de la Hongrie et de la Pologne : malgré l'accord qualifié d'historique obtenu entre les ministres de l'Intérieur des États membres, ces deux pays n'ont guère évolué et ont exprimé leur mécontentement lors de ce Conseil européen. Je vous encourage donc à continuer à rechercher, comme vous en avez exprimé l'intention, un consensus sur cette question pour que les pays de l'Union européenne s'accordent sur une position commune sur ce dossier qui doit aboutir.

Ma seconde interrogation porte sur les relations de l'Union européenne avec les pays du Maghreb, en particulier la Tunisie, l'Algérie et le Maroc : il me semble que cette question reste partiellement en suspens. Elle est liée à celle du Pacte Asile et Immigration car ces trois pays sont des portes d'entrée vers l'Union européenne. À mon, sens celle-ci doit afficher une position claire, surtout comme en témoignent les événements récents, à l'égard du Maroc et de la Tunisie en matière d'immigration.

M. Didier Marie. – Madame la ministre, merci beaucoup pour vos propos. Je voudrais d’abord vous faire part de quelques inquiétudes. La première porte sur les capacités de blocage de certains États membres : elles s’exercent aujourd’hui sur le Pacte asile et migration mais pourraient concerner demain d’autres sujets, comme la révision du cadre financier pluriannuel.

Ma deuxième inquiétude se rattache à la déclaration du Président de la République, qui a ensuite fait des émules dans plusieurs États membres, appelant à une pause en matière environnementale. À mes yeux, la transition environnementale n’emporte pas seulement des contraintes mais aussi des opportunités et je souhaiterais quelques explications sur les intentions du Gouvernement dans ce domaine.

Ma troisième préoccupation concerne le Mercosur. Nous avons évoqué la question avec l’ambassadeur d’Espagne et je rappelle que les négociations prévues entre l’Union européenne et les pays d’Amérique latine les 29 et 30 juin derniers ont été annulées par ces derniers. Un sommet doit prochainement se tenir sur le même thème en incluant les Caraïbes dans la négociation. Je précise que le volet additionnel qu’il est envisagé d’ajouter en matière environnementale et sociale, et portant également sur le respect des droits humains, ne serait qu’optionnel et n’aurait aucune force contraignante. On a appris que le président brésilien souhaitait également renégocier le volet portant sur l’ouverture des marchés publics aux entreprises européennes. Il me semble que ces divers éléments nouveaux pourraient déboucher sur une remise à plat de la négociation et je souhaiterais des indications à ce sujet.

Enfin, s’agissant du cadre financier pluriannuel, la Commission a proposé d’ajouter 60 milliards d’euros supplémentaires aux quelques 1 000 milliards prévus sur la période 2021-2027. Ce rehaussement est toutefois consacré à des cibles très précises comme l’aide à l’Ukraine, l’immigration et l’ajustement des salaires des fonctionnaires européens à l’inflation. Cela ne répond pas aux défis auxquels nous sommes confrontés et le fonds de souveraineté est victime de cette forme d’austérité. Par rapport au caractère massif de l’IRA (*Inflation Reduction Act*), la Commission européenne ne met que 10 milliards d’euros sur la table dans le cadre du nouveau dispositif STEP (*Plateforme Européenne pour financer les Technologies Stratégiques*). Ces montants me paraissent insuffisants et je souhaite par ailleurs vous interroger sur le volet recettes. En effet, on nous a annoncé une contribution des États équivalente à une taxe de 0,5 % sur les bénéfices des grandes entreprises : va-t-elle se traduire dans les faits et pouvoir alimenter le budget européen en sus de la taxe carbone et des recettes générées par le système d’échange de quotas d’émission (ETS) ? Ces contributions supplémentaires seront-elles suffisantes pour permettre le remboursement de la dette contractée par l’Union européenne dans le cadre du plan de relance post Covid ?

M. Dominique de Legge. – Madame la ministre, dans son exposé liminaire, le Président a évoqué la situation de l’Ukraine en faisant référence à la proposition de règlement concernant la production européenne de munitions. Votre réponse m’a semblé intéressante mais peut-être pourrait-elle être un peu plus documentée – comme on dit à la Cour des comptes. Je souhaiterais revenir sur deux aspects particuliers de cette question. J’insisterai d’abord sur sa dimension politique et régaliennne. Lorsque je constate que l’article 13 du texte prévoit que l’Europe pourra obtenir des informations sur les stocks de munitions auxquelles on nous refuse l’accès, à nous parlementaires, dans le cadre de la Loi de Programmation Militaire (LPM), je m’interroge sur la signification du concept de souveraineté nationale. Que le Parlement français n’ait pas

accès aux mêmes documents et aux mêmes informations que le Parlement européen et la Commission soulève une question politique, et j'aurais souhaité une réponse plus précise, voire plus ferme, de votre part.

Le deuxième aspect de cette affaire est économique et industriel. On parle d'harmonisation mais je fais observer que l'étape suivante de l'harmonisation est bien souvent l'uniformisation. Concrètement, je rappelle qu'aujourd'hui, nous avons engagé avec l'Allemagne et l'Espagne des discussions longues, complexes et qui peinent à aboutir – ce qui est assez compréhensible – sur l'avion du futur ; or ce sujet est déterminant pour notre outil industriel. Ne craignez-vous pas qu'à travers une telle proposition de règlement, on en vienne à fragiliser l'industrie française ?

Mme Laurence Boone, secrétaire d'État. – Merci pour ces très intéressantes questions qui appellent les précisions suivantes.

Tout d'abord, s'agissant des migrations, il est paradoxal que les pays comme la Pologne et la Hongrie ne parviennent pas à un accord sur le pacte européen alors que ce sujet devrait être au fondement de leur convergence. Nous allons donc poursuivre les discussions, au cours des trilogues, et je confirme que l'intérêt des 27 est vraiment de parvenir à un accord sur ce Pacte asile et migration pour lequel une avancée décisive a été obtenue, dix ans après le blocage initial. Bien entendu, le Conseil européen n'est pas le lieu approprié pour mener à bien les négociations lorsqu'elles s'enlisent et il faut les reprendre à d'autres niveaux. Je me tiendrai à votre disposition pour vous informer des avancées de ces discussions.

En ce qui concerne la dimension externe des migrations, l'idée est bien d'aboutir à des résultats positifs avec la Tunisie comme avec d'autres États tiers : vous savez que les discussions en cours visent à parvenir à un équilibre, avec une aide au développement proposée par l'Union européenne sous conditions, comme c'est toujours le cas. Le même schéma s'appliquera aux autres pays avec lesquels nous sommes en train de travailler et je peux vous assurer qu'il y a une étroite coopération entre l'Union européenne et tous les États membres dans ce domaine. Je rappelle que la Présidente de la Commission européenne s'est rendue en Tunisie avec le Premier ministre hollandais et la Présidente du conseil italien. De plus, notre ministre de l'Intérieur et son homologue allemand ont également l'intention de mener des actions conjointes. Par conséquent, nos actions sont coordonnées et concertées et il est évidemment dans notre intérêt qu'il en soit ainsi, pour éviter de tomber dans un piège où certains pays pourraient nous instrumentaliser.

J'en viens aux quatre questions soulevées par le sénateur Didier Marie. La première concerne les décisions prises à l'unanimité. Je rappelle que nous plaidons en faveur d'ajustements dans la gouvernance européenne permettant d'étendre le périmètre des décisions prises à la majorité qualifiée. Pour l'instant, nous ciblons le domaine humanitaire et celui des missions civiles, tout en préservant le caractère national des prérogatives relevant des affaires étrangères. Ces problématiques devront faire l'objet de discussions dans le cadre d'une réforme de l'Union européenne et d'une transformation de sa gouvernance, en prévision de l'élargissement et aussi pour garantir un fonctionnement plus fluide.

S'agissant de la pause réglementaire dans le domaine environnemental, la position de la France est très claire : nous voulons pleinement appliquer les règlements prévus dans le cadre du Pacte Vert. Notre objectif est bien de réduire les émissions de 55 % d'ici 2030 et d'atteindre la neutralité climatique d'ici 2050, comme l'a confirmé le Président de la République. Je rappelle ici que l'Europe est la région du monde la plus avancée en matière de transition énergétique et écologique. Dans ce contexte, notre volonté est d'évaluer l'impact des normes qui ont été adoptées, d'accompagner ceux qui en ont besoin et faciliter les soutiens financiers nécessaires à la transition. Il ne s'agit pas de céder à la surenchère réglementaire, mais plutôt de mettre en œuvre les normes existantes en les assortissant de financements appropriés. Le fonds de souveraineté, sur lequel je reviendrai, se présente comme un commencement pour abonder les financements utiles à la transition et je mentionne également les fonds sociaux dont le total avoisine 80 milliards d'euros.

Je précise que la réponse à l'IRA ne se limite pas au fonds de souveraineté puisqu'elle se compose de trois éléments. Le premier est la simplification des règles et des procédures relatives aux aides d'État avec un abaissement des seuils pour accélérer le traitement des projets. Ensuite, l'IRA se caractérise par sa simplicité et nous devons, pour y répondre au niveau européen, réduire la bureaucratie de manière significative : il s'agit de réduire de deux ans à six mois les processus d'autorisation. Enfin, le fonds de souveraineté vise à éviter que certains pays ne commettent des erreurs en accordant des aides d'État massives au détriment des autres pays européens car ce n'est pas le moment de se livrer à une concurrence destructrice. Lors du Conseil européen de février, le Président de la République a présenté l'ensemble des financements potentiels comme une réponse d'un montant équivalent à 400 milliards d'euros, ce qui correspond aux fonds mis à disposition aux États-Unis. Cela se traduit concrètement, par exemple, dans les annonces du ministre Bruno Le Maire à propos des usines de fabrication de batteries à hydrogène qui nécessitent des investissements de plusieurs milliards d'euros, des projets similaires étant prévus en Allemagne.

Concernant le Mercosur, je peux vous assurer en premier lieu que le sommet UE/CELAC (Communauté des États d'Amérique latine et des Caraïbes) ne débattera pas uniquement de ce sujet et ensuite que la position de la France reste claire et inchangée : il ne peut pas y avoir d'accord commercial qui ne soit d'abord stratégique, avec de la réciprocité et le respect des accords de Paris ainsi que des normes environnementales et sociales européennes, y compris en matière de déforestation. De plus, nous sommes opposés à la division des accords commerciaux : c'est une ligne rouge à ne pas franchir pour la France car le Parlement français doit avoir son mot à dire, surtout après la résolution qui a été adoptée le 13 juin par l'Assemblée nationale.

En ce qui concerne les ressources propres de l'Union européenne, vous avez raison de souligner que beaucoup reste à faire et le marché carbone ne suffira pas à couvrir les dépenses. Nous l'avons dit à la Commission européenne et attendons des propositions dans les mois à venir. La France souhaite également mieux comprendre l'initiative prise au niveau européen sur une éventuelle taxe sur les entreprises.

S'agissant du règlement portant sur l'action de soutien à la production de munitions (ASAP), et en particulier son article 13 sur lequel vous vous interrogez, je peux vous assurer que nous ne fournirons jamais à la Commission européenne des informations auxquelles le Parlement français n'aurait pas accès. Je précise qu'ont été écartées les dispositions que vous avez mentionnées, à savoir, tout d'abord, le dispositif

de cartographie des vulnérabilités dans les chaînes d'approvisionnement, ensuite la possibilité pour la Commission de prioriser des commandes provenant de pays tiers et enfin les dispositions allégeant le contrôle des exportations. Nous allons à présent pouvoir procéder au trilogue sur ce texte ainsi amendé.

Je vous indique également que la France continuera résolument à défendre les intérêts de sa base industrielle de défense et à privilégier le développement de l'industrie de défense européenne à partir de nos capacités existantes. Les financements européens doivent soutenir les structures de production européennes ainsi que les achats européens.

Mme Pascale Gruny. – Ma première question est assez générale : à la veille des élections européennes, que pensent les Français, selon vos informations, de l'élargissement de l'Union européenne ?

Par ailleurs, j'exerce un suivi des évolutions européennes en matière de santé avec ma collègue Laurence Harribey et j'ai participé à la commission d'enquête sénatoriale sur la pénurie de médicaments en France. Vous avez évoqué la relocalisation de la production pharmaceutique dans l'Union européenne et je souhaite savoir qui décidera quelles productions seront concernées. Je rappelle que la fabrication de médicaments relève de sites Seveso seuil haut en Europe et que les normes à respecter sont moins élevées dans des usines situées sur d'autres continents.

Nous avons par ailleurs rendu un rapport sur l'espace européen des données de santé et formulé des propositions. Nous sommes à votre disposition, avec Laurence Harribey, pour en discuter. Il est, en effet, crucial de partager les données de santé au sein de l'Union européenne, tant dans l'intérêt de la recherche médicale sur les maladies rares que pour soutenir les patients qui voyagent pour des raisons personnelles ou professionnelles. Le traitement de ces données doit être encadré avec précaution, notamment pour que des États tiers ne s'en emparent pour des finalités qui ne seraient pas conformes à celles pour lesquelles elles ont été collectées.

Je souhaiterais également des précisions sur le dossier de la régulation des travailleurs de plateformes qui n'avance pas. La France ne semble pas partager la position majoritaire dans l'Union européenne sur la question de leur statut salarial.

Enfin, à propos du Mercosur, je partage votre souhait d'exiger le respect de normes environnementales d'un niveau élevé. Cependant, l'ambassadeur d'Espagne, que nous avons entendu à ce sujet, me semble avoir exprimé une position plus ouverte que la vôtre en suggérant une approche progressive. J'estime pour ma part qu'on ne peut pas demander aux agriculteurs français de respecter des normes strictes tout en acceptant d'importer des produits qui ne s'y conforment pas, au moment où les Français marquent leur préférence pour des produits de qualité irréprochable.

M. Pierre Laurent. – J'ai trois questions rapides à vous poser. La première concerne l'Ukraine et le sommet de l'OTAN. Vous avez indiqué que la position des Européens consiste à renforcer les garanties de sécurité : pouvez-vous préciser ce que recouvre concrètement cette formule et quels points seront discutés lors du sommet de l'OTAN ?

En ce qui concerne le cadre financier pluriannuel, je souhaiterais des éclaircissements complémentaires sur la réponse à apporter aux enjeux de souveraineté et de réindustrialisation, y compris dans le domaine de la santé. Je mentionne ici le rapport de la commission d'enquête du Sénat sur les pénuries de médicaments qui vient d'être publié et qui formule un certain nombre de recommandations. De façon générale, les financements sont insuffisants car si les vannes budgétaires ont été ouvertes pendant la période de Covid, on risque désormais d'être confronté à des restrictions budgétaires, au moment où il nous faut au contraire investir massivement dans la reconquête de nos souverainetés. La question du financement des différents plans que vous citez reste préoccupante et nous ne voyons pas encore clairement comment résoudre cette contradiction entre l'ampleur des besoins et la tendance à la rigueur.

Enfin, je voudrais évoquer la situation de Chypre et savoir si le Conseil européen a discuté ou envisagé de relancer une initiative politique portant sur ce pays.

M. Jean-Michel Houllégatte. – Le sujet n'ayant pas été évoqué, je souhaiterais avoir plus de précisions sur l'avancement des négociations concernant le marché de l'électricité. On constate que des divergences subsistent. Ainsi, le ministre Bruno Le Maire s'est récemment déclaré favorable à des prix proches des prix de production résultant des *mix* énergétiques nationaux. L'Espagne, quant à elle, encourage les énergies renouvelables et a mis en place un mécanisme dit ibérique qui lui permet de proposer à ses habitants des prix inférieurs à ceux du reste de l'Union européenne. L'Allemagne a également une position divergente. Comment parvenir à faire converger les différents partenaires sur une position commune qui permette à la France à la fois de protéger ses consommateurs et d'avoir de la visibilité, en particulier pour les entreprises ? Je rappelle que l'Accès Régulé à l'Électricité Nucléaire Historique (ARENH) va disparaître en 2025 mais les entreprises qui doivent s'engager dans des contrats à long terme vont commencer à négocier fin 2023, voire 2024, des contrats pluriannuels. Il subsiste donc à l'heure actuelle un certain flou dans ce domaine et une urgence pour donner plus de visibilité et de stabilité au monde économique sur le prix de l'électricité.

Mme Laurence Boone, secrétaire d'État. – Je répondrai tout d'abord en trois points à la question de la vice-Présidente Pascale Gruny sur les élections européennes et l'élargissement. Premièrement, je rappelle les étapes et le calendrier pour prendre des décisions d'ouverture -et non pas de fermeture – des négociations : un rapport sera rendu en octobre prochain par la Commission européenne sur les progrès réalisés pour remplir les conditions nécessaires à l'ouverture de ces négociations, suivi d'une décision qui devrait être prise en décembre. L'objectif est de renforcer les procédures destinées aux États candidats pour les rendre plus rapides et surtout plus fiables. Simultanément, il s'agit aussi de renforcer les procédures de transformation de l'Union européenne pour garantir la solidité de ses institutions. Enfin, je rappelle qu'aucune décision de ce type n'est prise sans consultation des parlements et éventuellement des populations.

En ce qui concerne le paquet pharmaceutique, les médicaments et les données de santé, je souligne avant tout que nous avons suivi attentivement les débats sur la proposition de résolution que votre commission a adoptée hier : je reste à votre disposition pour discuter des propositions que vous avez formulées puisque, comme vous le savez, nous élaborons la position française vis-à-vis de l'Union européenne à

partir des positions des parlementaires et des discussions en interministériel. Votre contribution est donc essentielle.

Par ailleurs, la décision de relocaliser les entreprises relève de chaque État, et nous sommes en train de relocaliser au moins deux usines de production de médicaments sur notre territoire. En parallèle, le Conseil européen a invité la Commission à proposer une initiative sur des mesures urgentes permettant d'assurer une production et une disponibilité suffisantes en Europe des médicaments les plus critiques. Nous allons étudier ce sujet et je reste à votre disposition pour en discuter.

En ce qui concerne les travailleurs des plateformes, le dossier avance et les trilogues sont ouverts dans le prolongement de l'accord trouvé au Conseil le 12 juin 2023. Il s'agit d'améliorer les conditions de travail et les droits sociaux des personnes qui travaillent *via* une plateforme en instituant un cadre commun au niveau de l'Union. Je précise que nous visons à mieux protéger les travailleurs des plateformes tout en préservant la liberté des indépendants, qui sont nombreux en France. Dans les trilogues, nous veillerons à maintenir cet équilibre ainsi que le principe de présomption de salariat dont j'imagine qu'il vous préoccupe particulièrement.

Par ailleurs, ce n'est pas un mystère que l'Espagne attache beaucoup d'importance au Mercosur en raison d'enjeux stratégiques comme les importantes réserves de lithium dont disposent les pays concernés et tout particulièrement le Chili. Cependant, il est également important pour nous d'avoir des mesures « miroir » de réciprocité. Lorsque nous demandons à nos agriculteurs de respecter des normes, nous devons également garantir que nos partenaires les respectent. Le traité que nous avons signé avec la Nouvelle-Zélande me paraît un modèle exemplaire et constitue notre nouveau référentiel en matière d'accords commerciaux.

En réponse à la question du vice-Président Pierre Laurent sur les garanties de sécurité, trois points méritent d'être soulignés. La première composante de cette garantie renvoie à la question de la pérennisation de la facilité européenne pour la paix (FEP) qui permet de fournir des équipements et des munitions : cela représente environ 5 milliards par an pour l'Union européenne et le dispositif est complété par un engagement des Américains. De plus, l'objectif de former 30 000 soldats ukrainiens sur le sol européen d'ici la fin de l'année avait été fixé et il faut poursuivre cette forme d'aide. Enfin, il y a le renforcement des capacités de production d'armements que nous avons évoqué précédemment. Vous avez sans doute noté que l'Estonie a fait une proposition en la matière et nous l'avons examinée favorablement. Il s'agit de créer une économie de guerre durable avec un impact dissuasif important pour les puissances hostiles.

En ce qui concerne les médicaments, la réindustrialisation, la souveraineté et les mesures de financement, je rejoins vos propos. Sachez que la France a beaucoup insisté pour que la Commission aille plus loin, à la fois sur les aides d'État, la flexibilité dans l'utilisation des financements et le fonds de souveraineté. Votre question s'inscrit néanmoins dans une perspective plus longue, qui doit prendre en compte les investissements dans la défense, la transition énergétique et numérique ainsi que la reconstruction de l'Ukraine. Pour couvrir les financements importants que cela implique, nous comptons sur l'augmentation des ressources propres de l'UE et éventuellement sur un nouvel emprunt commun pour faire face à ces transitions.

Comme vous l'avez suggéré, Chypre demande que l'Union européenne s'implique davantage et l'a mentionné lors du Conseil européen alors que nous entrons dans une nouvelle période ouverte par les élections qui ont eu lieu à la fois à Chypre et en Turquie. Le vice-Président de la Commission européenne Josep Borrell s'est dit prêt à faciliter les échanges – avec toute la prudence requise – mais il est dans notre intérêt que ce sujet soit traité au niveau européen.

S'agissant de la réforme de l'électricité, je rejoins vos propos sur plusieurs points. Tout d'abord, la neutralité technologique est extrêmement importante : nous le soulignons à chaque texte ou discussion portant sur l'énergie, qu'il s'agisse de la réforme du marché de l'électricité, de la révision de la directive sur les énergies renouvelables (RED III) ou encore du *Net-Zero Industry Act*. Nous respecterons les choix énergétiques de nos partenaires européens et nous attendons qu'ils respectent les nôtres. Comme vous l'avez mentionné, l'enjeu concerne à la fois les prix et la visibilité, qui sont des piliers de la compétitivité européenne. Le mécanisme ibérique prendra fin à la fin de l'année, et l'ARENH en 2025. Les discussions techniques portent désormais sur les contrats pour la différence (CfD). J'y vois des marges de négociation qui nous permettront de fixer des prix stables reflétant les investissements que nous avons réalisés dans le passé, pour lesquels nous ne devons pas payer deux fois. En même temps, ces prix doivent prendre en compte la nécessité d'investir davantage.

M. Jean-François Rapin, président. – Juste un dernier point, Madame la ministre, au sujet du communiqué de l'AFP selon lequel l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne aurait fustigé hier des preuves répétées de racisme dans les services de police de certains pays de l'UE et confirmé que sa déclaration était une réaction aux récents événements en France. Je voudrais savoir si le Gouvernement a l'intention de réagir fortement à ces propos qui pourraient laisser croire que la France, à travers sa police, pourrait être assimilée à un État raciste : j'en ai assez de voir mon pays constamment critiqué et sali. Si demain certaines agences prennent le dessus sur les institutions, comme c'est parfois le cas en France, les polémiques vont continuer. J'attache beaucoup d'importance à une éventuelle réaction du Gouvernement car il arrive aussi que l'Agence européenne des droits fondamentaux se positionne sur l'agence Frontex et freine le travail de celle-ci. Je suis exaspéré par ces épisodes et j'espère que vous comprenez mon exaspération.

Mme Laurence Boone, secrétaire d'État. – Monsieur le président, merci de m'avoir indiqué ce communiqué qui s'ajoute aux déclarations du Commissaire européen chargé de la Justice. Je vais être très claire à ce sujet : j'ai commenté ce matin à la radio les propos de M. Didier Reynders en soulignant qu'il n'est pas de son ressort ni de celui de la Commission européenne de s'intéresser à la façon dont la France gère ses forces de l'ordre. Le rapport sur l'État de droit publié hier par la Commission européenne n'évoque pas la question des forces de l'ordre et il n'y a pas de racisme systémique dans la police, comme l'a souligné le ministre Gérald Darmanin ainsi que plusieurs autres membres du Gouvernement. On ne doit pas tirer une généralité des actions d'une personne ou d'un acte qui sont soumis aux lois de la République. Personne n'échappe à la justice en France, que ce soient les citoyens ou les agents de police. Quant à l'Agence européenne des droits fondamentaux, je vais examiner de près les propos rapportés et réagir si besoin.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci, Madame la ministre. Parler d'Union implique, de la part des institutions qui la composent, le respect des États, pour faciliter l'unité.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

Mercredi 12 juillet 2023

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Politique étrangère et de défense

*Initiatives européennes visant à renforcer l'industrie de la défense :
communication de Mme Gisèle Jourda et M. Dominique de Legge*

M. Jean-François Rapin, président. – Mes chers collègues, notre commission avait contribué à la création du Fonds européen de la défense (FEDef), doté de 7,9 milliards d'euros pour la période 2021-2027. Depuis lors, l'Union européenne a l'ambition de promouvoir des projets industriels européens en matière de défense. La Commission européenne s'est d'ailleurs dotée d'une nouvelle direction générale en charge de l'industrie de défense et de l'espace.

En mars 2022, réunis à Versailles, les chefs d'État ou de gouvernement des 27 ont « décidé que l'Union européenne assumerait une plus grande responsabilité en ce qui concerne sa propre sécurité et, en matière de défense, qu'elle suivrait une ligne d'action stratégique et renforcerait sa capacité à agir de manière autonome ». Elle s'est dotée à cet effet d'une boussole stratégique qu'il a fallu ajuster dans la dernière ligne droite du processus d'adoption du fait de l'agression russe contre l'Ukraine. La réponse à cette agression, qui ne pouvait attendre, s'est finalement traduite, au moins à court terme, par un retour en force massif des États-Unis d'Amérique et par un affaiblissement de la conception française de l'autonomie stratégique. L'augmentation considérable des budgets de défense évoquée par la déclaration de Versailles bénéficie ainsi en premier lieu aux industries américaines de défense, plus qu'à la base industrielle et technologique de la défense européenne, que le FEDef devait contribuer à renforcer.

Néanmoins, pour appuyer militairement l'Ukraine de façon efficace, les États membres ont besoin de renforcer leur coopération et cela devrait conduire à la mise en place prochaine d'une plateforme européenne conjointe d'acquisition d'armements, ainsi qu'à une mobilisation commune pour alimenter l'Ukraine en munitions. Je laisse le soin aux rapporteurs de nous présenter le détail des propositions législatives qui sous-tendent ces projets et, plus globalement, la dynamique européenne à l'œuvre en matière d'industrie de défense.

M. Dominique de Legge. – Nous avons souhaité faire un point avant la suspension des travaux du Sénat sur la dynamique européenne à l'œuvre en matière d'industrie de défense, puisque deux textes proposés par la Commission européenne viennent de faire l'objet d'un accord politique en trilogue :

– d'une part, le projet de règlement créant l'instrument visant à renforcer l'industrie européenne de la défense au moyen d'acquisitions conjointes, plus communément appelé « EDIRPA », qui a fait l'objet d'un accord politique le 28 juin ;

– et d'autre part, celui relatif à l'établissement de l'action de soutien à la production de munitions, auquel il est souvent fait référence sous le terme « ASAP », qui a fait l'objet d'un accord politique le 7 juillet.

Ces deux textes s'intègrent dans une dynamique européenne forte depuis le déclenchement de la guerre en Ukraine.

Je rappelle en effet que le mois de mars 2022 a été marqué par des initiatives politiques importantes, qui ont eu et continuent d'avoir des répercussions sur les textes proposés par la Commission européenne en matière d'industrie de défense. Le Conseil européen a ainsi adopté, lors de sa réunion informelle des 10 et 11 mars 2022, la « déclaration de Versailles » qui soulignait la nécessité de renforcer les capacités de défense de l'Union, en développant notamment ses capacités de défense de manière collaborative, mais aussi « d'élaborer de nouvelles mesures d'incitation afin d'encourager les investissements collaboratifs des États membres dans des projets conjoints et dans l'acquisition conjointe de capacités de défense ».

Le 21 mars suivant, le Conseil a adopté la « Boussole stratégique » qui mettait à son tour en évidence la nécessité de renforcer la base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE), de combler les insuffisances en matière de capacités critiques, de développer les instruments de financement de l'Union dans ce domaine et d'encourager l'acquisition conjointe de capacités de défense au sein de l'Union.

À la demande du Conseil, la Commission européenne et le Haut représentant ont présenté, le 18 mai 2022, une communication conjointe sur l'analyse des déficits d'investissement dans le domaine de la défense et sur la voie à suivre. Cette communication prônait un cadre renforcé de coordination en matière de défense, en mettant en avant sept axes :

1. la création rapide d'une *task-force* pour soutenir la coordination entre les États membres ; cette structure a bien été créée ;
2. la mise en place d'un instrument à court terme de l'Union destiné à renforcer les capacités industrielles de défense au moyen d'acquisitions conjointes ;
3. un cadre de l'Union européenne pour les acquisitions conjointes dans le domaine de la défense ;
4. un chemin vers une programmation et une acquisition stratégiques conjointes de l'Union européenne en matière de défense ;
5. le renforcement de la capacité industrielle de l'Europe dans le domaine de la défense ;
6. un soutien à l'effort de recherche et développement (R&D) ;
7. un renforcement du soutien de la Banque européenne d'investissement (BEI) à la défense.

Ce cadre marque une vraie rupture par rapport à l'avant-guerre. Certes, il y avait bien eu de premières étapes, comme l'action préparatoire concernant la recherche en matière de défense (PADR), le programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense (EDIDP) et le Fonds européen de la défense (FEDef), sur lequel notre commission avait tout particulièrement travaillé.

Mme Gisèle Jourda. – On se rappelle en effet les discussions difficiles et finalement décevantes concernant le budget du Fonds européen de la défense lors des négociations sur le cadre financier pluriannuel. De fait, la guerre en Ukraine a changé la donne et a conduit l'Union à prendre de très nombreuses initiatives en matière d'industrie de défense et de coopération pour soutenir l'Ukraine.

Je rappelle que notre commission avait participé aux travaux de création du Fonds européen de la défense : j'avais, aux côtés de notre ancien collègue Yves Pozzo di Borgo, proposé l'idée d'un tel fonds. Cependant, force est de constater que lorsqu'il a été mis en place, la présidence finlandaise du Conseil s'est empressée d'en réduire les dotations. On ne peut malheureusement pas se satisfaire aujourd'hui de sa réactivation puisque celle-ci a été rendue nécessaire par la situation en Ukraine, mais je souligne ainsi que nous avons pensé en amont la nécessité d'une politique de défense européenne.

Je souligne que la Facilité européenne de paix a été utilisée pour fournir un appui militaire à l'Ukraine, pour un montant de 5,6 milliards d'euros. Les besoins sont tels qu'un accord vient d'être trouvé il y a quinze jours pour majorer de 3,5 milliards d'euros (en prix 2018) le plafond de cette facilité. Au total, le plafond aura été doublé par rapport au montant initialement prévu et atteindra près de 12 milliards d'euros, en euros courants.

Par ailleurs, lors de sa réunion du 20 mars 2023, le Conseil a approuvé une proposition en trois volets, présentée par Josep Borrell, Haut représentant, et Thierry Breton, commissaire en charge du marché intérieur, visant à fournir d'urgence à l'Ukraine des munitions d'artillerie provenant de stocks existants ou faisant l'objet d'une acquisition conjointe.

Les conclusions de la réunion du Conseil européen du 23 mars 2023 soulignent que « compte tenu des intérêts de l'ensemble des États membres en matière de sécurité et de défense, le Conseil européen se félicite de l'accord intervenu au sein du Conseil pour livrer d'urgence à l'Ukraine des munitions sol-sol et des munitions d'artillerie et, si cela est demandé, des missiles, y compris par une acquisition conjointe et la mobilisation de financements appropriés, notamment au titre de la facilité européenne pour la paix, l'objectif étant de fournir un million d'obus dans le cadre d'un effort conjoint au cours des douze prochains mois, sans préjudice du caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres ».

Les trois volets du soutien de l'Union à l'Ukraine comprennent ainsi, tout d'abord, le déstockage urgent de munitions et de missiles ; ensuite, le développement de l'acquisition conjointe de matériel ; enfin, le soutien au renforcement des capacités de production de l'industrie de défense européenne. C'est dans ce cadre général qu'il convient d'apprécier les deux projets de règlement sur les acquisitions conjointes à titre temporaire (EDIRPA) et sur les munitions (ASAP).

M. Dominique de Legge. – La proposition de règlement relatif à la mise en place de l'instrument visant à renforcer l'industrie européenne de la défense au moyen d'acquisitions conjointes pour 2022-2024 (EDIRPA) a été proposée par la Commission il y a un an, le 19 juillet 2022, en se fondant sur l'article 173 du traité relatif au marché intérieur.

Cet instrument, complémentaire du Fonds européen de la défense et spécialement conçu pour faire face aux effets et aux conséquences de la guerre en Ukraine, doit permettre aux États membres procédant à des acquisitions conjointes d'obtenir un soutien financier du budget de l'Union. Le texte du règlement proposé précise que « la contribution financière est établie en tenant compte de la nature collaborative de l'acquisition conjointe » et qu'elle est « majorée d'un montant approprié pour créer l'effet incitatif nécessaire pour encourager la coopération ». L'exposé des motifs de la proposition de règlement soulignait les fragilités liées à la fragmentation des achats d'armement par les États membres et ses inconvénients pour la solidité de la BITDE. Il met ainsi en avant la valeur ajoutée européenne de l'action, qui permet de respecter le principe de subsidiarité. Initialement, l'enveloppe budgétaire dévolue à cet instrument devait s'élever à 500 millions d'euros (en euros courants) jusqu'au 31 décembre 2024. Les négociations ont été difficiles et le montant du soutien a été âprement discuté. Le Parlement européen avait souhaité le relever à 1,5 milliard d'euros, tandis que le Conseil avait proposé dans la dernière ligne droite, afin de financer le volet concernant les munitions, de le ramener à 260 millions d'euros. Le Parlement européen avait également suggéré d'élargir le champ d'application de l'instrument en permettant aux contractants et aux sous-traitants des pays tiers non associés et des pays du partenariat transatlantique d'être impliqués dans les marchés publics. La Commission européenne avait alors menacé de retirer sa proposition de règlement. Finalement, l'enveloppe consacrée à cet instrument sera de 300 millions d'euros, pour une période allant jusqu'au 31 décembre 2025.

En principe, les contractants et les sous-traitants participant à l'acquisition conjointe devront être établis et avoir leurs structures exécutives de gestion dans l'Union ou dans un pays associé et ils ne devront pas être contrôlés par un pays tiers non associé, sauf dérogation. L'utilisation d'installations de pays tiers n'est autorisée que lorsqu'un producteur de l'Union ne dispose pas d'infrastructures pertinentes sur le territoire de l'Union. En outre, les États membres ne peuvent acquérir que des produits qui ne sont soumis à aucune restriction par un pays tiers non associé limitant leur capacité à les utiliser. Pour chaque achat conjoint, cet instrument contribuera à hauteur de 20 % maximum de la valeur estimée du marché public, pour chaque consortium d'États membres et de pays associés comprenant au moins trois États membres. Le Parlement européen réclamait un bonus pour les pays proches de la Russie ou de l'Ukraine mais ne l'a pas obtenu. En revanche, les achats au profit de l'Ukraine ou de la Moldavie pourront être pris en compte dans le cadre de l'EDIRPA. Un pourcentage d'au moins 65 % de composants d'origine européenne a également été fixé pour pouvoir bénéficier des financements de cet instrument. Cet instrument, que le Parlement européen n'approuvera vraisemblablement qu'en septembre en séance plénière, a une vocation limitée dans le temps. Un autre instrument devrait ensuite prendre le relais. La Commission devrait ainsi faire une nouvelle proposition de texte plus pérenne à l'automne.

Mme Gisèle Jourda. – Le deuxième texte que nous souhaitons évoquer est le projet de règlement ASAP sur les munitions, qui a connu un processus de décision beaucoup plus rapide que le règlement EDIRPA, mais qui ressort largement tronqué par rapport aux ambitions de la Commission européenne. Cette proposition de règlement s'appuyait sur deux articles du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne :

– d'une part, l'article 173, selon lequel « l'Union et les États membres veillent à ce que les conditions nécessaires à la compétitivité de l'industrie de l'Union

soient assurées », en excluant « toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres » ;

– et d’autre part, l’article 114 qui stipule notamment que « le Parlement européen et le Conseil (...) arrêtent les mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont pour objet l’établissement et le fonctionnement du marché intérieur ».

Cette double base juridique correspondait aux deux piliers de la proposition de règlement initiale. Le premier pilier prévoyait des mesures pour appuyer le renforcement industriel tout au long des chaînes d’approvisionnement associées à la production de produits de défense concernés dans l’Union. Il envisageait ainsi un soutien financier à hauteur d’environ 500 millions d’euros jusqu’au 30 juin 2025, dont un fonds de montée en puissance, dit « *ramp up* » dans le jargon bruxellois, de 50 millions d’euros. Ces 500 millions d’euros, qui ont été confirmés, doivent être prélevés sur le budget initialement envisagé pour l’EDIRPA, à hauteur de 260 millions d’euros, et sur celui du Fonds européen de la défense (FEDef), pour 240 millions d’euros.

Le second pilier de la proposition de règlement comprenait des mesures d’harmonisation destinées à déterminer, à cartographier et à surveiller en permanence la disponibilité des produits de défense concernés, de leurs composants et des intrants correspondants, ainsi que des mesures destinées à établir des exigences assurant la disponibilité durable et en temps utile des produits de défense concernés dans l’Union. Cette cartographie permettrait ensuite de mettre en place un cadre de « commande prioritaire » auprès d’une entreprise, sous certaines conditions, notamment de graves difficultés liées à des pénuries ou des risques graves de pénuries de produits de défense vulnérables aux approvisionnements. La proposition de la Commission prévoyait également la possibilité pour les entreprises d’effectuer des transferts d’équipements militaires au sein de l’Union sans obtenir du gouvernement concerné la licence d’exportation habituellement requise. L’exposé des motifs justifiait ces propositions au regard du principe de subsidiarité en soulignant que les États membres ne peuvent pas parer efficacement, de manière isolée, au risque que des ruptures importantes dues à un déséquilibre de l’offre et de la demande sur le marché intérieur touchent l’approvisionnement concernant ces produits de défense et que, de fait, l’Union est la mieux placée pour remédier à ces problèmes.

Pour autant, cette cartographie et cette surveillance permanente pourraient se révéler très intrusives dans un domaine éminemment régalien et, avec Dominique de Legge, vous-même, Monsieur le Président Rapin, le Président Christian Cambon et notre collègue Pascal Allizard, nous avons alerté la Première ministre sur cette proposition de règlement, en lui demandant de refuser ce volet réglementaire proposé par la Commission européenne.

Les délais d’examen de cette proposition ont été particulièrement brefs, comme en témoigne le calendrier suivant :

- la Commission a présenté le texte le 3 mai ;
- le Parlement européen a décidé, le 9 mai, d’enclencher une procédure d’urgence et a adopté sa position sur le texte en un temps record, puisque le vote en plénière est intervenu le 1^{er} juin ;

– du côté du Conseil, les réunions se sont enchaînées en vue de la validation d'un accord politique au Conseil européen des 29 et 30 juin 2023 ;

– un accord a été trouvé en trilogue le 7 juillet et le texte sera formellement validé dans les 10 jours qui viennent par le Parlement européen et le Conseil pour une entrée en vigueur dès la fin juillet.

Cette urgence pour soutenir l'Ukraine a conduit la Commission et le Parlement européen à renoncer au volet réglementaire qui était jugé excessivement intrusif par de très nombreux États membres. Les mécanismes de cartographie, de commandes prioritaires, de pénalités et d'assouplissements des transferts au sein de l'Union ont ainsi été supprimés. Nous nous en félicitons.

Ceci ne signifie pas pour autant la fin des discussions sur ce point. En effet, pour obtenir un accord politique en trilogue, le Parlement européen et le Conseil ont accepté une déclaration commune ouvrant de nouvelles perspectives à la Commission. Ils reconnaissent ainsi « la nécessité d'envisager toutes les mesures appropriées pour renforcer et développer la BITDE, y compris les PME, et de supprimer les obstacles et les goulots d'étranglement » et demandent dès lors à la Commission de présenter rapidement « d'autres initiatives en vue de renforcer la BITDE, y compris un financement adéquat », par exemple dans le cadre du programme européen d'investissement dans la défense (EDIP), ainsi qu'un « cadre juridique visant à assurer la sécurité d'approvisionnement et à soutenir la production de munitions ».

Concernant le volet budgétaire, l'enveloppe de 500 millions d'euros a été confirmée, de même que le fonds d'accélération de 50 millions d'euros. Le taux de financement s'élèvera à 40 % pour les produits de la chaîne d'approvisionnement, comme la poudre et les explosifs, mais est ramené à 35 % pour les produits finis. Un bonus de 10 % est prévu dans deux cas de figure : premièrement, pour la création d'une nouvelle coopération transfrontalière au sein d'un consortium d'au moins trois entités provenant d'au moins trois États membres ; deuxièmement, si l'objectif est l'acquisition commune d'équipements de défense dans le but de transférer les équipements de défense pertinents à l'Ukraine. En outre, un bonus supplémentaire de 10 % a été validé pour les PME.

M. Dominique de Legge. – Il est difficile de formuler une conclusion dans ce domaine car nous nous situons plutôt au point de départ de plusieurs textes qui devraient nous être présentés prochainement et qui nous amèneront à intervenir à nouveau. Pour résumer la situation, il me semble que, sous couvert de compétences industrielles, la Commission européenne étend son action à l'industrie de la défense. Elle s'y engage à juste titre mais il faut se demander à quel stade doit s'arrêter le curseur de cette intervention au regard de la souveraineté des pays en matière de défense. En effet, l'industrie de la défense et la politique de défense sont intimement liées. Comme Gisèle Jourda l'a bien rappelé dans son propos, la proposition initiale de la commission allait tout de même très loin, en particulier en ce qui concerne la question des stocks, car le texte prévoyait de donner à la Commission européenne plus d'informations sur l'état de nos stocks que ne peuvent en obtenir les parlementaires, notamment lors de la préparation de la loi de programmation militaire : ce sujet est donc extrêmement sensible.

Nous nous situons ainsi à la frontière entre, d'une part, une coopération européenne nécessaire et souhaitable en matière de défense et, d'autre part, une zone d'incertitude sur les limites de cette coopération et ses modalités de mise en œuvre opérationnelle.

Comme l'a également indiqué Gisèle Jourda, le Conseil européen des 29 et 30 juin derniers a mandaté la Commission pour continuer à travailler sur cette problématique. Nous serons donc nécessairement amenés à examiner de près les prochains éléments de ce dossier et à nous prononcer à nouveau. En résumé, nous sommes au cœur de la confrontation entre deux démarches relatives à la politique industrielle et à la politique de défense.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci pour votre exposé. Je me livrerai juste à un bref commentaire : en termes de politique de défense et d'autonomie stratégique à l'échelle européenne, nous n'en sommes à mon avis qu'aux prémices d'un plan beaucoup plus vaste qui va s'étendre à d'autres sujets comme le spatial ou l'armement lourd. Toutes ces questions vont émerger dans les prochains mois. Elles soulèvent, en fin de compte, la problématique de la subsidiarité et nous amènent à réfléchir sur le champ d'action, en matière de défense ou de stratégie spatiale, que nous sommes prêts à céder au profit de l'Union européenne, avec toutes les garanties nécessaires en termes de sécurité. Comme on peut le constater à propos des munitions, nous traitons ici, ne serait-ce qu'à travers la cartographie, d'outils stratégiques qui, s'ils tombent entre de mauvaises – ou peu bienveillantes – mains, peuvent être de véritables boomerangs.

M. Didier Marie. – Je me limiterai à trois brèves remarques. Tout d'abord, il était temps que l'Europe prenne en considération les problématiques de défense et j'observe qu'elle ne l'a fait que sous la contrainte de l'agression russe en Ukraine. Ensuite, cette situation a révélé les insuffisances de capacité de défense de chacun des pays, y compris le nôtre, qui est pourtant sur le papier l'une des puissances militaires les plus importantes de l'Union européenne. Enfin, notre trop grande dépendance à l'égard des États-Unis et de l'OTAN a été mise en évidence. Ces constats appellent un sursaut, avec la nécessité d'une politique très volontariste non seulement en matière d'industrie de défense mais aussi de coordination des politiques de défense des États pour peser à la fois géopolitiquement et au sein de l'OTAN. On peut quand même regretter, dans l'état actuel des choses, l'insuffisance des financements et, une fois de plus, le prélèvement sur des enveloppes financières existantes pour les redéployer. Cela renvoie donc aux débats récurrents sur le budget de l'Union européenne, son manque d'ambition et la question des ressources propres. Si l'Union européenne veut se donner les moyens de peser sur la scène internationale en matière de défense, au plan commercial ou simplement pour faire prospérer ses normes, elle doit se donner les moyens financiers de le faire.

Je termine en saluant la qualité de cette communication qui montre les progrès réalisés mais aussi les faiblesses persistantes ainsi que les difficultés à coordonner l'ensemble des politiques de défense à l'échelle des 27.

M. Jean-Yves Leconte. – La situation qui s'est présentée l'année dernière a rendu absolument nécessaire l'évolution dont nous débattons aujourd'hui : on ne pouvait pas rester sans réaction face aux besoins d'accompagnement des efforts militaires ukrainiens. Il est également vrai qu'au vu des efforts consentis par certains

pays d'Europe centrale en matière d'armement depuis l'année dernière, la réponse commune n'apparaît pas encore à la hauteur de la menace, telle qu'elle est perçue par un certain nombre de pays européens.

On peut aussi constater l'évolution de la position française depuis un an sur ce sujet, avec une meilleure prise en compte de la menace russe pour l'Europe centrale et orientale, membre à la fois de l'OTAN et de l'Union européenne. Le discours du président de la République à Bratislava le montre clairement, même si les efforts de l'Union européenne ou consentis dans la loi de programmation militaire apparaissent insuffisants au regard des analyses que nous sommes en train de faire. J'ai été assez frappé, lors de la discussion sur la loi de programmation militaire, par le décalage entre ce texte qui s'inscrit dans la continuité des précédents et un discours qui affirmait une volonté de solidarité avec l'Europe centrale, ce qui implique nécessairement de renforcer nos capacités ainsi que nos stocks de munitions, au-delà de ce qu'a prévu cette loi de programmation militaire. Il est souhaitable de rectifier la trajectoire au niveau national et au niveau de l'Union européenne. Saluons les efforts que celle-ci commence à déployer mais le développement des politiques au niveau de l'Union européenne exige une réflexion parallèle sur les questions budgétaires et les ressources qui feront l'objet de nos prochaines auditions. En l'état actuel, le décalage entre les ambitions européennes et les moyens financiers qui leur sont alloués n'est pas soutenable mais la coordination des efforts s'appuyant sur le marché intérieur est bienvenue.

M. Didier Marie. – On a appris cette semaine la décision des États-Unis de fournir à l'Ukraine des obus avec des sous-munitions alors qu'un certain nombre de pays européens, dont la France, ont signé une convention internationale les interdisant. Je fais observer que cette décision s'explique par le fait que les États-Unis et l'Union européenne sont incapables de fournir suffisamment de munitions conventionnelles à l'Ukraine. Par conséquent, les Américains ont décidé de lui livrer de tels projectiles pour rééquilibrer le rapport de force avec la Russie. Cette triste conséquence démontre toute l'importance qu'il y a aujourd'hui à renforcer nos industries de défense pour être à la hauteur des défis qui se présentent devant nous.

M. Jean-François Rapin, président. – Le sujet concerne surtout les experts de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées qui siègent parmi nous mais j'ai également été frappé par l'annonce du Président de la République selon laquelle nous allons livrer à l'Ukraine des missiles Scalp en Ukraine. Ces missiles sont déjà parvenus sur place mais leur fiche technique indique qu'ils ne peuvent être lancés que par des avions européens comme le Rafale, le Mirage ou le Tornado. Je me demande donc comment les Ukrainiens vont pouvoir les adapter à leurs F-16 américains mais je note qu'ils peuvent d'ores et déjà être utilisés par les avions d'origine russe présents sur le terrain entre les mains des ukrainiens. Par ailleurs, comme le rappelle Valérie Boyer et comme on a pu le constater par exemple en Libye, les sous-munitions dispersent une multitude de petits explosifs sur de larges surfaces et représentent un risque grave de mort ou d'invalidité pour les civils. La décision de les employer représente à mon sens une forme d'escalade du conflit.

Mme Gisèle Jourda. – J'indique, en écho à vos réactions, que notre communication s'est efforcée d'être la plus factuelle et objective possible.

Je rappelle qu'il y a trois ans, lorsque nous avons pris l'initiative d'une proposition de résolution sur le Fonds européen de la défense, d'éminentes personnalités

que nous avons auditionnées nous expliquaient que la paix était garantie et doutaient fortement de la pertinence de notre initiative. Je me sentais alors néophyte dans ce domaine par rapport à notre ancien collègue Pozzo di Borgo au moment où, par exemple, des experts comme Nicole Gnesotto estimaient que nous nous égarions dans des schémas abscons. Il est aujourd'hui frappant de constater à quel point les menaces ont été réactivées par le déclenchement de l'agression de l'Ukraine par la Russie. Cette évolution a également relancé nos politiques de défense, comme en témoignent les avancées introduites dans la loi de programmation militaire en cours d'adoption. La vision de la France, dans ce domaine, a changé mais sa volonté de monter en puissance nécessite des moyens financiers massifs et une relance appropriée des industries de défense pour mieux garantir notre autonomie stratégique.

Certains ont cru pouvoir faire le parallèle entre la mobilisation en matière de défense et les efforts de lutte contre la pandémie de Covid-19 mais les problématiques ne sont pas de même nature en termes de périmètre et de souveraineté. Pour l'instant, on peut constater certains aspects positifs, comme la prise de conscience de nos voisins allemands en matière de défense, alors qu'il était hors de question d'en parler il y a quelque temps. Cependant, je ne suis pas persuadée, s'agissant des États membres de l'Union européenne, que leurs visions convergent toutes dans la même direction pour concevoir une défense européenne – pour reprendre l'image de ces couples dont on dit que l'entente repose sur un regard dirigé vers le même horizon. J'ai toujours considéré que l'Europe forme un espace géopolitique extrêmement important pour baser une défense commune, mais cela n'est pas toujours vu d'un bon œil, en particulier par les États-Unis qui ont pendant très longtemps freiné cette évolution. Je constate – en me gardant bien de les critiquer – que certains pays de l'Union, parce qu'ils ont vécu sous le joug de l'URSS, préfèrent le parapluie américain et celui de l'OTAN. De plus, je m'interroge sur le fait que nos plus proches alliés, au sein-même du couple franco-allemand, ne se portent pas acquéreurs d'avions français.

Je souhaitais ainsi apporter cet éclairage complémentaire. Nous continuerons à suivre attentivement ce dossier de réarmement. Nos soldats ont des armes performantes mais parfois pas assez de munitions pour les alimenter car nous n'en fabriquons pas suffisamment. C'est un sujet dont nous débattons régulièrement depuis que j'ai rejoint la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat.

M. Dominique de Legge. – J'abonde dans le sens des propos de Gisèle Jourda pour affirmer qu'on ne peut pas, sous couvert de compétence industrielle, prétendre traiter de la même façon la fabrication de masques anti-covid et de munitions.

Je rappelle également que la France est le seul pays de l'Union européenne à avoir une armée de projection : cela change singulièrement la donne par rapport aux moyens militaires de pays comme la Croatie ou la Belgique et ces données de base doivent être prises en compte pour construire une approche sérieuse.

Enfin, la difficulté de fond va être de passer du concept de coopération en matière de défense, auquel nous adhérons tous, à la définition précise de son contenu. En cet instant, j'appelle à la plus grande lucidité : alors que nous discutons avec les Allemands et les Espagnols de l'avion ou du char de combat du futur, il faut regarder les choses en face et ne pas croire que les décisions qui seront prises en termes de munitions n'auront aucun impact sur notre propre industrie de défense et sur notre

coopération avec l'Allemagne et l'Espagne. Je ne veux pas voir le mal partout mais il ne faudrait pas oublier que, de manière sous-jacente à l'enjeu des munitions, se profile la question des avions, des chars, des canons et autres outils d'armement. Gardons les yeux bien ouverts car il me semble bien que les Allemands seraient très contents de nous reprendre des parts de marché dans les industries de défense, surtout si ce sont les Français qui continuent à faire la guerre.

M. Jean-François Rapin, président. – Je vous remercie. Je vous indique que le président du Parlement du Kosovo devrait rencontrer le président Gérard Larcher au Sénat le 20 juillet prochain à 11 heures. Je ne pourrai malheureusement pas me rendre disponible pour cette rencontre mais j'espère que notre commission y sera représentée par un membre de son bureau.

Mme Marta de Cidrac. – Ma participation y est effectivement prévue en tant que présidente du groupe d'amitié France–Balkans Occidentaux.

M. Jean-François Rapin, président. – Je m'en félicite.

Institutions européennes

*Audition de Mme Emily O'Reilly, Médiatrice européenne
(en téléconférence)*

M. Jean-François Rapin, président. – Mes chers collègues, c'est un honneur et un réel plaisir de pouvoir échanger aujourd'hui avec Mme Emily O'Reilly, Médiatrice de l'Union européenne. Je rappelle qu'aux termes de l'article 43 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, « tout citoyen de l'Union ainsi que toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre a le droit de saisir le médiateur européen de cas de mauvaise administration dans l'action des institutions, organes ou organismes de l'Union, à l'exclusion de la Cour de justice de l'Union européenne dans l'exercice de ses fonctions juridictionnelles. »

Dans ce cadre, madame la Médiatrice, vous faites preuve d'un engagement sans faille au service de nos concitoyens, engagement que nous voulons saluer.

Tout d'abord, vous les aidez à mieux comprendre l'Union européenne : ainsi, comme l'indique votre rapport d'activité pour 2022, vous avez aidé plus de 16 000 citoyens, donné 13 313 conseils et traité 2 238 nouvelles plaintes. Ensuite, vous incitez l'Union européenne à devenir plus transparente et plus exemplaire pour ce qui est des enjeux éthiques.

J'ajoute que vous avez toujours été attentive à répondre aux interrogations du Sénat et nous vous en remercions. Vous aviez ainsi déjà répondu à notre invitation en mai 2020.

Je veux rappeler maintenant les priorités de la mission de « sentinelle » que vous exercez contre la mauvaise administration.

En premier lieu, vous travaillez à une transparence accrue des institutions de l'Union européenne. Dans ce domaine, au cours des derniers mois, vous avez obtenu plusieurs avancées telles que la transmission de statistiques sensibles sur les pollutions maritimes ou la publication de documents de travail du Conseil sur l'élaboration de la réglementation européenne sur les marchés numériques (DMA).

En revanche, le 14 juillet 2022, vous émettiez publiquement un « signal d'alarme », pour reprendre les termes de votre communiqué de presse, quant au refus de la Commission européenne de transmettre les éventuels SMS qui auraient été échangés par sa présidente avec le président-directeur général d'une société pharmaceutique, en l'occurrence Pfizer, à propos de vaccins contre la covid-19. Vous aviez ouvert une enquête à ce sujet et émis en vain des demandes réitérées de communication de ces documents.

Ce dossier fait aujourd'hui l'objet de deux plaintes, l'une devant la justice belge et l'autre devant le Tribunal de l'Union européenne. Quelles leçons tirez-vous de cette affaire ?

Le dysfonctionnement que vous mettiez en lumière semble cependant d'une ampleur plus large que cette seule affaire. Ainsi, dans une recommandation récente, vous avez dénoncé « les retards systémiques et importants » dans le traitement par la Commission européenne des demandes d'accès du public aux documents. Nous sommes donc intéressés par votre analyse sur ce point.

En deuxième lieu, je voudrais vous interroger sur la pratique du « pantouflage » à la Commission européenne, c'est-à-dire du recrutement de cadres des administrations européennes, voire de commissaires européens qui étaient chargés de réguler un secteur, par une entreprise de ce même secteur, pratique qui a fait l'objet d'une enquête de votre part. Quelles sont les conséquences d'une telle pratique sur les décisions de l'Union européenne ? Comment l'encadrer plus strictement ?

En troisième lieu, je veux saluer votre rôle de conseil au Parlement européen, lequel tente de renforcer ses procédures déontologiques depuis les révélations du scandale dénommé « *Qatargate* ». Plusieurs parlementaires et anciens parlementaires européens auraient été payés par le Qatar et par le Maroc pour servir les intérêts de ces pays dans les décisions européennes. Ces révélations ont ravivé la méfiance de nombreux citoyens à l'égard des élus. Un plan en quatorze points a été présenté par la présidente Metsola en janvier dernier. Il y est en particulier proposé de mieux encadrer la reconversion des anciens parlementaires en représentants d'intérêts et prévoit une plus grande transparence de l'activité des députés européens et de leurs réunions. Ce plan, qui n'est toujours pas mis en place, vous semble-t-il suffisant ?

La Commission européenne a par ailleurs présenté, le 8 juin dernier – un peu sous contrainte, sans doute –, un projet d'accord interinstitutionnel afin d'instituer un organe d'éthique européen. Soyons clairs : c'est une déception. En effet, cet organe aurait compétence pour formuler des lignes directrices et favoriser l'échange de bonnes pratiques, mais il ne disposerait ni d'un pouvoir d'enquête ni d'un pouvoir de sanction. Et son fondement juridique – il repose, je l'ai dit, sur un accord interinstitutionnel – ne semble pas de nature à assurer l'indépendance de cet organe à l'égard des institutions qu'il est destiné à contrôler.

Chaque institution continuerait donc de s'autoréguler dans le domaine éthique. C'est pourquoi, dès le 6 juin dernier, lors d'une conférence à Bruxelles, vous aviez estimé que la limitation de cette autorégulation était l'une des conditions du succès de la réforme.

Cet organe éthique est-il nécessaire ? Le cas échéant, quelles doivent être ses compétences ? Un lien institutionnel ne devrait-il pas être prévu entre cet organe et votre fonction ?

Je conclurai en constatant l'urgence de cette réforme éthique européenne. En 2018, l'Union européenne a fait le choix de mener une politique dite de l'État de droit, qui permet à la Commission européenne, par exemple, de conclure que la justice n'est pas respectée dans un État membre ou qu'une réforme envisagée menace les libertés dans un autre. Or, pour assumer ce rôle, encore faut-il être soi-même exemplaire en matière d'éthique. À défaut, le risque est d'apparaître comme un « Tartuffe » aux yeux des citoyens européens qui s'exprimeront dans les urnes l'an prochain. Je précise que nous allons nous-mêmes mener des travaux sur ce sujet dans les mois à venir.

Mme Emily O'Reilly, Médiatrice européenne. – Je vous salue depuis Strasbourg, où le Parlement européen tient sa dernière session plénière avant la suspension estivale. Je vous remercie de me donner l'occasion d'expliquer le rôle du Médiateur européen, qui n'est pas toujours bien connu en dehors de Bruxelles.

Le poste de Médiateur européen a été créé par le traité de Maastricht en 1993. Le Médiateur est élu par le Parlement européen ; ni la Commission européenne ni les États membres ne participent à cette élection.

En ce qui me concerne, avant d'être élue, en 2013, j'ai été pendant dix ans Médiatrice et Commissaire à l'information de la République d'Irlande.

J'exerce mes fonctions en toute indépendance : c'est moi qui décide d'ouvrir ou non des enquêtes, soit à la suite de plaintes, soit de ma propre initiative, sur des questions systémiques.

Le bureau du Médiateur doit être « un pont » entre le citoyen européen et l'administration de l'Union européenne, laquelle élabore puis exécute les réglementations européennes et les décisions qui affectent notre vie quotidienne.

Commission, Conseil, Parlement, mais aussi Banque centrale européenne et une quarantaine d'agences de régulation : cette administration est au service d'institutions qui, à elles seules, ont été à l'origine de plus de 250 initiatives législatives en 2022.

Je reçois environ 2 200 plaintes par an de la part de citoyens, d'organisations émanant de la société civile ou d'entreprises ; j'ouvre environ 400 enquêtes.

En 2022, 129 plaintes étaient d'origine française ; 24 d'entre elles ont donné lieu à des enquêtes. Ces enquêtes peuvent concerner des sujets divers : désaccords sur des contrats ou des subventions de l'Union européenne ; refus d'accès à des documents ; violations des droits fondamentaux ; soupçons de conflits d'intérêts ; manquement au devoir de diligence raisonnable dans les procédures d'infraction menées par la Commission.

De façon générale, mon travail est de veiller à ce que les citoyens de l'Union européenne aient à leur service une administration transparente et efficace.

Pour ce faire, je peux faire usage de mon droit d'initiative, pour lancer des enquêtes ou pour demander des informations aux institutions. Cela signifie qu'au lieu d'attendre qu'on attire mon attention sous la forme d'une plainte, je peux ouvrir une enquête de manière proactive, ce qui est particulièrement utile pour s'attaquer à des dysfonctionnements récurrents au sein des institutions européennes.

J'ai ainsi utilisé ce pouvoir pour apprécier la transparence des groupes d'experts qui conseillent la Commission européenne, la façon dont les réunions des ministres chargés de l'économie et des finances de l'Union sont préparées ou encore le respect par l'agence de gestion des frontières de l'Union, Frontex, de ses obligations en matière de droits fondamentaux.

Plus récemment, j'ai réagi à un signalement de la Commission européenne faisant apparaître qu'un haut fonctionnaire chargé de négocier un accord aérien avec le gouvernement qatari avait accepté des vols gratuits de la part de Qatar Airways. Or ce haut fonctionnaire était précisément celui qui était chargé du contrôle des conflits d'intérêts.

Nous espérons que les informations fournies par la Commission montreront plus largement comment celle-ci a traité les potentiels conflits d'intérêts liés aux voyages officiels subventionnés par des tiers, et qu'elles permettront à l'avenir d'améliorer les procédures et les vérifications.

Cet incident n'est qu'un exemple des curieuses lacunes qui subsistent dans le cadre éthique de l'Union, plus de vingt ans après la chute de la Commission Santer à la suite d'un scandale éthique majeur. Ces lacunes ont également été mises en évidence par les révélations du *Qatagate* qui ont secoué le Parlement européen l'année dernière.

Mon bureau intervient quand les choses tournent mal, quand les procédures impartiales qui sont censées s'appliquer n'ont pas été suivies, quand des intérêts privés ont été privilégiés au détriment de l'intérêt public, quand des personnes, enfin, n'ont pas obtenu les réparations qui leur étaient dues.

Toutefois, je veux souligner le superbe travail et le dévouement des fonctionnaires de l'Union européenne, dont une grande partie passe parfois inaperçue. Pour leur apporter la reconnaissance qu'ils méritent, j'organise d'ailleurs, depuis 2017, une cérémonie biennale de remise d'un « prix d'excellence de la bonne administration » au sein des institutions de l'Union européenne.

Cette année, notre prix principal a été décerné à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust) pour sa collaboration avec la Cour pénale internationale (CPI), qui a débouché sur un ensemble de lignes directrices visant à aider la société civile à documenter les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité.

Ce n'est là qu'un exemple du travail, peut-être peu fascinant et néanmoins essentiel, mené en arrière-plan par nos services pour fournir à l'action collective l'infrastructure matérielle et immatérielle dont elle a besoin.

C'est dans ce contexte que nous concevons notre mission pour aider les institutions européennes à relever quelques-uns des plus grands défis que présente notre époque. L'Union européenne a par exemple récemment créé un fonds de relance de plus de 700 milliards d'euros pour aider les États membres à se relever de la pandémie de covid-19. Elle prépare actuellement une série de textes visant à réguler l'activité des grandes entreprises du monde de la technologie. Elle s'est fixé pour objectif d'atteindre la neutralité carbone d'ici à 2050. Un Fonds européen de la défense est devenu opérationnel en 2021 et, par l'intermédiaire de la Facilité européenne pour la paix (FEP), l'Union européenne a fourni des armes à l'Ukraine.

Ces sujets politiques majeurs ont, pour une grande partie d'entre eux, une portée mondiale. C'est pourquoi Bruxelles est devenu un centre de lobbying majeur pour celles et ceux qui veulent suivre ou influencer l'élaboration de la politique européenne en ces matières. Ainsi la guerre en Ukraine a-t-elle des conséquences dans

de nombreux domaines qui façonnent le monde du lobbying bruxellois : l'approvisionnement en énergie, l'environnement, la sécurité, par exemple. Il est donc essentiel que les règles de l'Union européenne en matière d'éthique et de responsabilité soient appliquées avec rigueur et soient régulièrement actualisées.

Un nouveau sujet a récemment émergé : celui de l'enregistrement des conversations téléphoniques et des messages instantanés échangés dans le cadre du travail. Partout dans le monde, des décisions importantes, qui sont prises notamment par des hauts fonctionnaires et des responsables politiques, le sont par le biais d'applications de messagerie instantanée – WhatsApp, Signal, Twitter, Instagram, etc.

L'attrait de ces applications réside dans le fait qu'elles combinent cadre informel, facilité d'utilisation et rapidité. Néanmoins, elles posent de sérieux défis aux bonnes pratiques administratives : l'ensemble du personnel concerné est-il tenu au courant des décisions prises *via* ces applications ? Les frontières entre les réseaux privés et professionnels ne sont-elles pas en train de s'effacer ?

L'enquête menée par mon équipe sur les SMS écrits par la présidente de la Commission, Mme von der Leyen, dans le cadre des négociations avec Pfizer-BioNTech, a mis en lumière les problèmes et les enjeux de cette affaire. Les messages signalés n'ont pas été considérés comme des documents relevant de la législation européenne sur la liberté d'information. Cela indique que nos cadres réglementaires, européen comme nationaux, risquent d'être dépassés par la réalité. Nous avons fourni des orientations à l'administration de l'Union européenne sur la manière dont elle devrait traiter ces questions, mais le paysage change vite en ce domaine.

Au cours des dernières années, j'ai également mis l'accent sur les problèmes du pantouflage entre les secteurs public et privé, ainsi que sur l'exigence de transparence des activités de lobbying car cette exigence est au cœur du processus de décision communautaire et décisive pour la légitimité démocratique de l'Union européenne.

Les citoyens doivent savoir comment les lois sont élaborées et qui ou ce qui peut influencer ce processus. Lorsqu'une entreprise privée jette son dévolu sur un fonctionnaire européen qui, ayant travaillé au sein d'un organisme de réglementation jouant un rôle clé dans son domaine d'activité, est susceptible de lui fournir des informations confidentielles sur des textes législatifs qui pourraient la concerner, ou lorsqu'un ancien député européen ou un commissaire influent et doté d'un bon réseau, est engagé pour faire en sorte que des intérêts privés aient accès à ce réseau, alors le pouvoir d'influence est augmenté par des moyens certes légaux, mais qui sont souvent difficiles à justifier auprès de nos concitoyens.

Les questions qui se posent sont les suivantes : comment distinguer ce qui est bénin de ce qui peut réellement nuire ? Comment traiter ces situations avant qu'elles ne produisent leurs effets néfastes ? Et comment les sanctionner si le mal est déjà fait ?

Mon travail dans ce domaine porte essentiellement sur l'influence. La législation européenne est-elle influencée, et ce au détriment de l'intérêt public ? La force de cette influence résulte-t-elle d'une incapacité à gérer les conflits d'intérêts, d'un manque de transparence, d'un trop grand laxisme du régime relatif à la régulation du pantouflage ou d'une mauvaise application des règles existantes ?

Nous avons lancé des enquêtes sur les problèmes systémiques qui se posent en la matière ainsi que sur des cas individuels de pantouflage concernant la Banque européenne d'investissement (BEI), l'Autorité bancaire européenne (ABE), l'Agence européenne de défense (AED) et la Commission européenne, entre autres.

C'est en partie grâce à cette surveillance que des progrès ont été réalisés au cours de la dernière décennie sur cette question : une « période de réflexion » plus longue et des restrictions plus strictes s'appliquent désormais aux activités de lobbying que les fonctionnaires et les commissaires peuvent exercer à l'issue de leur mandat et les départs des hauts fonctionnaires vers le secteur privé sont soumis à une transparence accrue.

Néanmoins, les progrès sont lents et progressifs ; il est frappant de constater que les réformes et les innovations importantes émergent en réaction aux scandales et à l'indignation publique, au lieu de prendre leur source dans une évaluation lucide et sereine des risques qui pèsent sur notre déontologie.

J'en viens au *Qatargate* et aux allégations selon lesquelles des membres ou anciens membres du Parlement européen auraient été impliqués dans un système visant à influencer les travaux parlementaires en échange de paiements versés par des individus étroitement liés aux gouvernements du Qatar, du Maroc et, peut-être, d'autres pays.

Voilà sept mois que ce scandale a suscité une attention toute particulière quant à la manière dont l'Union européenne protège son intégrité, sa crédibilité et sa légitimité.

Ces sept mois nous ont montré que la création d'un cadre éthique solide, susceptible de résister à ce que la présidente du Parlement européen, Mme Metsola, a décrit dans le sillage immédiat du *Qatargate* comme des « attaques contre notre démocratie », n'était pas chose aisée.

Car la clarté et l'unité qui ont régné dans les premiers jours de cette crise ont été remplacées par un débat complexe sur le fondement juridique de certaines mesures, par des préoccupations liées à l'« indépendance du mandat » des députés européens, ainsi que par d'autres questions, politiques, juridiques et administratives, qui ont été autant d'obstacles à l'élaboration d'une réforme.

Bien sûr, nous touchons ici à des questions éthiques dont le spectre dépasse de loin les faits de corruption dénoncés dans l'affaire du *Qatargate*.

Nous essayons de construire un système de défense à la fois autour et à l'intérieur de nos institutions, capable de protéger les intérêts des citoyens européens contre toute influence illégitime ou malveillante qui s'exercerait sur les personnes chargées d'élaborer et de faire appliquer nos lois, qu'elle provienne de pays tiers ou d'entreprises privées, qu'elle prenne la forme de transactions détournées ou d'un pantouflage.

Le *Qatargate* a montré combien une réforme fondamentale était nécessaire. Il nous faut mener une discussion paneuropéenne sur les obstacles qui s'opposent à une telle réforme, car l'incapacité à réformer les règles déontologiques de nos institutions a

des répercussions sur l'intégrité du marché unique et de l'espace Schengen, mais aussi sur nos chances d'atteindre nos objectifs communs.

Ce débat paneuropéen peut s'inspirer des expériences et des bonnes pratiques de tous les États membres, qui font eux aussi face à ce défi de la protection de l'intégrité de leurs systèmes politiques.

Par exemple, il nous faut déterminer si les institutions de contrôle – la Médiatrice européenne, l'Office européen de lutte antifraude (Olaf), le Parquet européen et la Cour des comptes européenne – sont suffisamment impliquées et respectées par les organes législatifs et exécutifs. Trop souvent, nous voyons des recommandations constructives et éclairées balayées. Parfois, le Parlement européen refuse même l'accès à ses locaux aux enquêteurs antifraude.

Ceux qui espéraient des réformes systémiques fondamentales et audacieuses pour résoudre certains de ces problèmes seront quelque peu déçus par la proposition de la Commission européenne relative à la création d'un nouvel organe interinstitutionnel chargé des questions d'éthique, publiée le mois dernier. Il n'y aura pas de nouvelles institutions, de nouvelles prérogatives ou de nouvelles règles, du moins pas dans l'immédiat. En revanche, le nouvel organe aura pour mission de définir des normes communes pour ses neuf institutions membres, parmi lesquelles la Commission européenne et le Parlement européen, et servira de forum où lesdites institutions pourront discuter des normes éthiques et demander des comptes aux uns et aux autres en cas de mauvaise mise en œuvre.

Tout cela est bienvenu, dans le cadre de la méthode progressive qui caractérise la réforme des règles éthiques de l'Union, mais on est loin de l'agence déontologique indépendante que beaucoup ont réclamée et pour laquelle l'institution française qu'est la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique reste une source d'inspiration. Les citoyens des Vingt-Sept, dont certains ont l'expérience d'un système déontologique indépendant véritablement opérationnel, peuvent à juste titre se montrer sceptiques quant à la nature de ce qui est proposé au niveau européen.

Abandonner ou significativement réformer le régime actuel d'autorégulation est en tout cas nécessaire pour rendre ces initiatives à la fois crédibles et efficaces.

Quel que soit le nouveau mécanisme qui sera mis en place, c'est la « culture » qui, en fin de compte, déterminera tout. Il n'est pas difficile, pour les institutions européennes, d'établir des règles ; réformer une culture bien ancrée est chose beaucoup moins aisée.

En tant que Médiatrice, j'ai observé que les administrations les plus vertueuses ne sont pas celles qui sont dotées du plus grand nombre de règles : ce sont celles dont la culture déontologique est si profondément ancrée qu'elles n'en ont pour ainsi dire pas besoin. Cette culture doit être au cœur de nos activités ; nous ne saurions nous contenter de « poser un pansement » quand des actes répréhensibles sont portés à notre connaissance.

La fragilité de l'autorité morale, et même de nos institutions démocratiques, est une chose dont nous sommes douloureusement conscients en ces temps troublés. Renouer avec cette autorité est une tâche difficile, qui exigera du courage, un travail

acharné, mais aussi des idées, des stratégies et des règles. En tant qu'Européens, nous avons prouvé maintes fois que nous avons ce courage, s'agissant, d'ailleurs, de relever des défis bien plus importants. Je suis convaincue que nous pouvons, dans le même esprit et avec la même détermination, réparer les dommages causés à l'intégrité et à la réputation de nos institutions démocratiques.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci beaucoup, madame la Médiatrice, pour toutes ces précisions. Elles nous donnent la mesure de votre engagement.

M. Didier Marie. – J'aimerais savoir de quels moyens vous disposez, que ce soit en termes d'effectifs ou de budget, pour mener les investigations que vous avez évoquées.

Mme Emily O'Reilly. – J'ai tendance à dire que nous sommes un petit bureau avec un mandat gigantesque. Nous recevons nos moyens des contribuables européens ; aussi nous efforçons-nous d'utiliser ces fonds le plus efficacement possible.

Comme je vous le disais, c'est moi qui décide ou non de l'ouverture d'une enquête. Je rassemble donc de façon indépendante les pièces nécessaires à l'étude des faits ; les institutions européennes sont d'ailleurs tenues de me les transmettre. Ensuite, c'est aux institutions ou aux agences visées de prendre le relais en agissant en conséquence.

Il n'est pas toujours simple de trouver des solutions rapidement. Parfois, des recommandations donnent lieu à des années de travail, en particulier quand elles sont censées conduire à un changement de culture.

Nous disposons des ressources nécessaires pour effectuer nos missions. Le nombre de nos enquêteurs a même augmenté. À mon arrivée à ce poste, il y a dix ans, on m'a demandé si je souhaitais davantage de moyens. J'ai répondu qu'avant de me prononcer, j'avais besoin de savoir si mon travail avait un impact réel. Aujourd'hui, je peux vous le dire, nous sommes beaucoup plus rapides et beaucoup plus efficaces qu'auparavant.

Mme Marta de Cidrac. – Madame la Médiatrice, je veux vous remercier pour les éclaircissements que vous nous apportez.

Ma question porte sur ces interactions et comportements « bénins » dont vous avez parlé. Loin d'être exemplaires, ils ne tombent toutefois pas sous le coup de la loi ; mais, précisément, quel effet peuvent-ils avoir sur les opinions publiques ? Ne sont-ils pas susceptibles d'abîmer la crédibilité de nos institutions ? Il se peut même qu'ils suscitent une suspicion généralisée, s'agissant d'actions qui ne correspondraient pas aux intentions affichées. Comment se prémunir d'une telle suspicion ? Où est le bon niveau de transparence ?

Mme Emily O'Reilly. – C'est une question de confiance. Nos institutions ne peuvent fonctionner que si elles bénéficient de la confiance de nos concitoyens. Or, sans transparence et, le cas échéant, sans sanctions, la confiance disparaît. Les temps sont difficiles, les élections européennes approchent... Je vais donner quelques exemples.

En fait de pantouflage, je voudrais évoquer le cas de l'Autorité bancaire européenne (ABE), qui a autorisé son ancien directeur exécutif à exercer des activités de lobbying, alors même que l'ABE avait vu le jour au lendemain de la crise financière et devait contribuer à rétablir la confiance des citoyens européens dans notre système réglementaire. Depuis, les règles ont changé et on nous a expliqué que les choses, désormais, seraient faites différemment.

Autre exemple : l'Agence européenne de défense (AED) a autorisé son ancien directeur général à occuper des postes de haut niveau auprès d'Airbus, qui a pourtant signé des contrats avec l'Union européenne. À cette occasion, les mêmes commentaires ont été formulés.

Pour ce qui est de « l'affaire von der Leyen », concernant ces échanges de SMS au sujet du vaccin Pfizer-BioNTech, nous n'avons toujours aucune information. Le secret règne, ce qui nourrit un certain euroscepticisme, en tout cas un défaut de confiance.

À l'époque, la présidente von der Leyen a eu raison de déployer de tels efforts pour que des vaccins soient disponibles, puisque des personnes souffraient et mouraient : elle a agi à juste titre. Néanmoins, la question de la transparence est centrale, en particulier dans nos sociétés dominées par les réseaux sociaux, qui alimentent la défiance. Il faut être particulièrement vigilant, même pour des affaires qui peuvent sembler mineures, puisqu'il y va de la confiance que nous accordons ou non nos concitoyens ; les responsables d'administration des institutions évoquent tous régulièrement, d'ailleurs, cette question de la confiance, qui est la clé de leur légitimité.

M. Jean-François Rapin, président. – Je m'interroge sur le *sponsoring* de petits pays, dont l'administration est moins pléthorique qu'ailleurs, par des entreprises privées pendant les présidences semestrielles du Conseil. Arrive-t-il, dans ce contexte, que les votes au Conseil réservent des surprises ? Percevez-vous une difficulté à cet égard ?

Mme Emily O'Reilly. – Par le passé, divers intérêts commerciaux ont été en jeu, puisque la présidence du Conseil de l'Union européenne peut être lucrative. Nous avons reçu des plaintes à ce sujet, et des conflits d'intérêts ont été signalés. C'est pourquoi nous avons élaboré des lignes directrices et demandé à ce que de telles pratiques prennent fin. Le résultat fut mitigé, si je puis dire... La présidence de l'Union européenne va continuer à tourner, mais le *sponsoring* d'entreprises privées va également perdurer. Nous avons mis cette question à l'ordre du jour des discussions politiques ; il faut maintenant s'armer de patience. Dans quelques années, peut-être, cette pratique prendra fin et d'autres solutions seront retenues pour financer les présidences du Conseil de l'Union européenne.

En ce domaine, donc, des travaux sont en cours, et il est facile de comprendre pourquoi les citoyens voient d'un mauvais œil l'influence d'entreprises privées, dont il faut les protéger.

M. Jean-François Rapin, président. – Madame la Médiatrice, je vous ai demandé, dans mon propos général, ce que vous pensiez du plan de réforme en quatorze points proposé par la présidente Metsola, à la suite du *Qatargate*. Vous paraît-il utile et comment imaginez-vous son déploiement ?

Je souhaitais également vous entendre au sujet de la transparence de Frontex. Une polémique a éclaté, relayée par de nombreux articles, et la gouvernance de l'agence a été remodelée. Au Sénat, nous avons beaucoup travaillé pour comprendre les causes et le contexte de cette polémique.

Mme Emily O'Reilly. – Le plan Metsola a souffert d'une certaine dilution, vu le nombre d'instances impliquées. Les attentes étaient grandes, à la hauteur de la panique consécutive au *Qatargate*. La présidente Roberta Metsola avait exprimé de fortes inquiétudes et, s'agissant « d'attaques contre la démocratie », il était nécessaire de tout mettre en œuvre pour faire la lumière sur ce genre de pratiques. Néanmoins, la politique entre en jeu et il faut tenir compte des équilibres politiques qui règnent au sein du Parlement européen : les mesures pour lesquelles plaident aujourd'hui la gauche et les Verts sont plus sévères que celles que préconise le centre droit...

Dans un premier temps, il avait été proposé d'instaurer une « période de réflexion » de deux ans pour les députés européens qui souhaitent après la fin de leur mandat exercer une activité de lobbying auprès du Parlement européen, mais cette durée a finalement été ramenée à six mois. Voilà un bel exemple de la dilution que j'évoquais !

Depuis le *Qatargate*, nombreux sont nos concitoyens à avoir pris conscience de l'importance de la déontologie et des critères que doit satisfaire une bonne agence pour mener une action déontologique. Ils ont compris, en particulier, qu'un tel organe doit être indépendant, mais aussi proactif : il doit pouvoir s'autosaisir sans attendre qu'une plainte soit déposée.

Le Parlement européen comprend un organe de conseil à la présidence, le comité consultatif sur la conduite des députés, composé de cinq membres à qui peuvent être adressées des demandes d'enquête. En cas de violation alléguée du code de conduite, il délibère puis formule une recommandation, qu'il adresse à la présidence. La Commission européenne dispose d'un organe similaire. Ces deux organes se montrent réticents à ce que soit mise sur pied une agence indépendante.

Malheureusement, nos concitoyens seront aisément persuadés qu'à défaut d'une telle indépendance, ces organes ne peuvent fonctionner, car ils sont aux ordres de l'institution à laquelle ils sont rattachés. C'est donc la création d'une agence indépendante qu'ils appellent de leurs vœux.

Je le répète, le plan Metsola est très éloigné des attentes initiales. Un long chemin reste à parcourir et, bien entendu, à l'approche des élections européennes, les pressions se multiplient. Les députés ne veulent pas être confrontés à ces polémiques au cours de leur prochaine campagne électorale. Un écart existe en tout cas entre la rhétorique qui s'est imposée au moment du scandale du *Qatargate* et les mesures qui sont réellement mises en œuvre.

Pour ce qui est de Frontex, de nombreuses enquêtes ont été menées. Vous faites sans doute référence au tragique naufrage, au mois de juin, de 600 réfugiés au large de la Grèce, les trafiquants utilisant les migrants comme source de revenus. Il est surprenant que l'Union européenne ne se soit pas dotée d'un organisme indépendant chargé d'enquêter sur ces sujets, car, pour ma part, en tant que Médiatrice, mes pouvoirs

sont limités. Certains députés européens appellent d'ailleurs désormais à ce qu'une agence internationale soit créée à cet effet.

Néanmoins, Frontex a d'ores et déjà fait l'objet de critiques dans un rapport publié l'an dernier par l'Office européen de lutte antifraude ; ces critiques ont conduit à la démission de membres de la direction. Des allégations de refoulement de migrants ont également été formulées.

Aujourd'hui, Frontex a un nouveau directeur et le travail de l'agence consiste à garantir le respect des libertés fondamentales. Nous allons voir comment la situation évolue, mais le fait même qu'une telle tragédie puisse survenir a surpris beaucoup de monde. En tout état de cause, la réponse apportée actuellement par les institutions n'est pas à la hauteur de ce qu'exigeraient les valeurs européennes.

M. Jean-François Rapin, président. – Je vous remercie, madame la Médiatrice, pour ces échanges, qui nous encouragent à travailler, au cours des mois à venir, sur les recommandations du Parlement européen ou sur l'idée d'une structure indépendante qui pourrait notamment contrôler l'action de Frontex. Toutes les agences existantes sont en effet, d'une façon ou d'une autre, dans une situation de dépendance à l'égard de la Commission européenne. Il serait donc intéressant d'explorer cette piste.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

Budget de l'Union européenne

*Budget européen et révision des perspectives financières de l'Union européenne : audition de Mme Stéphanie Riso, directrice générale du budget de la Commission européenne (DG BUDG)
(en téléconférence)*

M. Jean-François Rapin, président. – Mes chers collègues, nous accueillons cet après-midi, en visioconférence, Madame Stéphanie Riso, directrice générale du budget à la Commission européenne.

Cette audition intervient à un moment important, puisque la Commission européenne a présenté le 20 juin dernier une proposition de nouvelle ressource propre ainsi qu'une révision ciblée du cadre financier pluriannuel (CFP).

Madame la Directrice générale, disons-le d'entrée de jeu, nous étions nombreux à trouver que le CFP 2021-2027, tel qu'il avait été arbitré, ne satisfaisait pas entièrement les priorités du Sénat, et ce malgré le complément de *Next Generation EU*. Nous étions en même temps bien conscients des contraintes budgétaires pesant sur les États membres.

Depuis la définition de ce cadre, la pandémie de Covid-19, la concurrence mondiale sur les technologies vertes et l'agression de l'Ukraine par la Russie ont complètement rebattu les cartes et amené à réviser certaines priorités.

La Commission propose ainsi en particulier de majorer le CFP actuel de 50 milliards d'euros au titre d'une nouvelle « Facilité pour l'Ukraine » couvrant la période 2024-2027, de 15 milliards d'euros pour faire face au défi migratoire et aux enjeux extérieurs, de 10 milliards d'euros au titre d'une nouvelle plateforme « Technologies stratégiques pour l'Europe », censée soutenir la compétitivité de l'industrie européenne par des investissements dans les technologies critiques, et de 18,9 milliards d'euros pour faire face aux coûts de financement de l'instrument de relance *Next Generation EU* – sujet sensible au regard des débats que nous avons eus lors de l'examen du projet d'emprunt commun.

Je souhaite évidemment que vous puissiez nous présenter de manière précise ces différentes demandes, mais aussi que vous puissiez faire un point sur l'exécution budgétaire des différents programmes du CFP. Cette exécution vous paraît-elle conforme, à ce stade, aux attentes initiales et aux besoins constatés ?

En parallèle, la Commission a formulé une proposition de nouvelle ressource propre fondée sur les bénéfices des entreprises, dans une formule statistique temporaire qui pourrait ensuite être remplacée par une éventuelle contribution de l'initiative « Entreprises en Europe : cadre pour l'imposition des revenus » (BEFIT). En pratique, la ressource temporaire serait en réalité une contribution nationale versée par les États membres sur la base de l'excédent brut d'exploitation des entreprises financières et non financières, qui pourrait rapporter 16 milliards d'euros par an à compter de 2024 (en prix 2018).

Elle viendrait ainsi compléter le train de ressources propres que la Commission avait proposé en décembre 2021, mais qui n'a pas prospéré à ce stade. Je souhaite donc que vous puissiez nous présenter plus en détail la nouvelle proposition de la Commission, mais aussi que vous fassiez le point en toute franchise sur la perspective réelle d'aboutir sur les nouvelles ressources propres.

Enfin, nous serons également heureux de vous entendre sur les propositions de la Commission relatives aux nouvelles règles de gouvernance économique. La Commission se veut plus pragmatique que par le passé mais nous savons que cette approche suscite des réserves en Allemagne. Vous pourrez ainsi nous faire part de votre analyse de ces enjeux.

Mme Stéphanie Riso, directrice générale du budget de la Commission européenne. – Merci beaucoup, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Sénateurs. Vous avez dit le principal sur ce réexamen à mi-parcours du cadre financier pluriannuel.

La première question à se poser, c'est pourquoi procéder à ce réexamen à mi-parcours. Il faut rappeler que, dans l'histoire des cadres financiers pluriannuels, seule une revue à mi-parcours a abouti, en 2016. C'était principalement lié à la pression migratoire à laquelle l'Europe faisait face cette année-là. La Commission européenne n'avait pas alors proposé de rehausser les plafonds du cadre financier pluriannuel, mais de reconstituer les marges des instruments spéciaux qui sont, comme vous le savez, les seuls montants du cadre financier pluriannuel qui ne sont pas alloués ou pré-alloués à des programmes. Ce qu'elle propose aujourd'hui est donc inédit dans l'histoire des cadres financiers pluriannuels. La question est donc de savoir pourquoi la Commission formule une telle proposition.

Il est clair que le monde d'aujourd'hui est très différent du monde de 2020, au moment où avait été discuté l'actuel CFP. Nous avons subi trois ans de crises : pandémie de Covid-19, puis crise énergétique, résultante de la guerre en Ukraine. Et au cours de ces trois années, le budget européen a fait une mue, d'abord grâce à *Next Generation EU*, que vous avez mentionné dans votre introduction, mais aussi parce que, d'instrument d'investissement à long terme, il est progressivement apparu au cours de ces trois dernières années comme une partie des solutions envisageables pour faire face aux crises. C'est nouveau : le budget européen n'avait pas été auparavant un outil de gestion de crise.

C'est pour nous un élément positif, puisque cela signifie que le budget européen peut participer aux solutions, mais cela laisse évidemment des traces : de ce fait, aujourd'hui, à mi-parcours, on doit faire le constat que ce cadre financier est épuisé, c'est-à-dire qu'on a utilisé les trois quarts des marges qui n'étaient pas allouées. Évidemment, ces marges n'ont jamais été très importantes – on parle de 6 milliards d'euros à peine, pour 7 ans, pour 27 pays et pour tous les programmes couverts par le CFP. Mais force est de constater que l'on a déjà consommé 75 % de ces marges en 2023.

C'est encore plus flagrant en ce qui concerne les instruments extérieurs. La réserve de près de 9 milliards d'euros de l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDCI), seul volant de crédits des instruments extérieurs destiné à faire face aux imprévus et non alloué à des programmes

ou à des régions spécifiques, est utilisée et pré-allouée à 80 % environ. Il ne reste donc plus qu'un milliard d'euros pour faire face à tous les imprévus qui pourraient arriver dans le monde entre 2024 et 2027. Il est évident que ce ne sera pas suffisant.

Tout le budget européen a été mobilisé, notamment les instruments de flexibilité. Comme vous le savez, une marge d'environ un milliard d'euros par an non allouée peut permettre de renforcer les programmes existants : cet instrument de flexibilité a été utilisé à 100% tous les ans depuis 2021. Nous avons aussi évidemment mobilisé très fortement la réserve de solidarité et d'aide d'urgence, issue de la fusion entre les fonds de solidarité à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union européenne. On a non seulement utilisé ces instruments à 100% chaque année entre 2021 et 2023, mais on les a renforcés de manière significative, en doublant pratiquement à chaque fois les fonds disponibles. Malgré cela, il ne nous a pas été possible de répondre à toutes les urgences et toutes les crises auxquelles nous avons dû faire face, y compris à travers le monde comme dernièrement le tremblement de terre en Turquie, ou la situation de crise en Afghanistan.

Nous avons aussi redéployé les fonds de ce CFP plus que jamais auparavant dans l'histoire des cadres financiers. Ont été reprogrammés pas moins de cinq fois les fonds de cohésion du précédent CFP 2014-2020, à travers les instruments dont vous avez connaissance – Initiative d'investissement en réaction au coronavirus (CRII), Initiative d'investissement plus en réaction au coronavirus (CRII+), Action de cohésion pour les réfugiés en Europe (CARE et CARE 2), Assistance flexible aux territoires (FAST CARE), Fonds stratégique d'autonomie pour l'Europe (SAFE). Ils ont ainsi été des instruments de crise à l'époque du Covid, pendant laquelle les contraintes d'utilisation des fonds de cohésion ont été supprimés pour faire face à la crise. On a ensuite réorienté ces fonds pour permettre notamment l'accueil des réfugiés ukrainiens et faire face à la crise énergétique qui a découlé du déclenchement de la guerre en Ukraine.

Cinq reprogrammations des fonds de cohésion, c'est presque à la limite de la rationalité. Si on reprogramme sans arrêt ces fonds, ils ne pourront pas répondre à leur objet, c'est-à-dire d'être des programmes d'investissement sur le long terme, notamment pour la double transition verte et numérique à laquelle nous devons faire face.

Nous sommes toutefois allés au-delà, en permettant le financement de nouveaux programmes par redéploiement de programmes existants. C'est notamment le cas du *Chips Act*, en faveur duquel des fonds du programme de recherche Horizon Europe ont été réorientés. C'est également le cas pour l'action de soutien à la production de munitions, qui bénéficiera de redéploiements du Fonds européen de la défense (FEDef) et de la mobilisation des marges et flexibilités restantes.

En outre, les fonds du plan de relance ont été redéployés vers le nouveau programme *RePowerEU*, solution structurante à la crise énergétique pour mettre fin le plus rapidement possible à notre dépendance énergétique vis-à-vis de la Russie et renforcer le marché intérieur de l'énergie afin de s'orienter plus rapidement vers la transition verte.

Les exemples de redéploiement sont nombreux : je ne vais pas tous les passer en revue. Aujourd'hui, entre la mobilisation des programmes et flexibilités

existants et les redéploiements, la Commission est arrivée à la limite de ce que pouvait faire ce cadre financier pluriannuel.

Conserver ce cadre dans les limites que l'on connaît signifie que nous ne serions alors pas en capacité de répondre aux nouvelles priorités politiques que vous avez mentionnées : l'Ukraine, l'immigration et les défis extérieurs ainsi que la compétitivité technologique. Ce sont les trois priorités politiques sur lesquelles cette révision à mi-parcours est ainsi concentrée.

L'Ukraine est évidemment la première des priorités. Nous voulons dans le cadre de cette révision permettre une consolidation à moyen terme du support européen à l'Ukraine. L'Union européenne (UE) a jusqu'à maintenant trouvé les moyens de supporter financièrement l'Ukraine mais n'avait pas encore défini un cadre pérenne, de 2024 à 2027, permettant d'asseoir la crédibilité de son support financier dans la durée. Le Conseil européen, le Parlement européen et la plupart des États membres ont appelé clairement à asseoir avec certitude ce soutien à l'Ukraine dans la durée. Nous avons donc proposé cette nouvelle facilité qui serait l'interface unique entre l'UE et l'Ukraine et permettrait d'établir une programmation pluri-annuelle et de faire évoluer de manière flexible notre support à l'Ukraine avec l'évolution de la situation sur le terrain. Évidemment, tant que la guerre fait rage, nous continuerons le support à la balance des paiements ukrainienne, afin que les fonctions essentielles de l'État puissent être exercées, qu'il s'agisse de la santé, de l'école ou, évidemment, de l'armée. On espère toutefois que, dès que la guerre sera finie, cette même facilité sera utilisée pour aider l'Ukraine à se reconstruire dans la perspective de son adhésion à l'Union européenne. Cela permettrait de mettre l'Ukraine sur les rails au vu des réformes nécessaires, que ce soit dans le domaine de l'état de droit, de la lutte contre la corruption, mais aussi dans le domaine des investissements requis pour la transition verte et la transition numérique.

Les audits et les contrôles constitueront une dimension très importante de la mise en œuvre de cette facilité qui pourrait s'élever à 50 milliards d'euros. Pour continuer à obtenir le soutien des populations européennes à l'Ukraine, il est fondamental que nous puissions expliquer et démontrer l'utilisation pertinente de ces fonds.

Cette facilité ukrainienne serait fondée sur un plan pluri-annuel qui permettrait de lister les différentes réformes et les différents investissements que l'Union européenne aimerait voir mis en œuvre en Ukraine. Le paiement des sommes serait subordonné à la réalisation de ces objectifs, sur le modèle des plans de relance mis en œuvre au sein de l'Union européenne, mais évidemment pas dans les mêmes dimensions, compte tenu de la situation actuelle de l'Ukraine.

Vous l'avez relevé, Monsieur le Président, l'enveloppe consacrée à cette facilité devrait s'élever à 50 milliards d'euros, couvrant à la fois des prêts et des subventions. Il est évident que s'il s'agissait uniquement de prêts, la question de la soutenabilité de la dette ukrainienne se poserait. Nous plaidons pour que l'enveloppe soit répartie de la manière suivante : un tiers de subventions, pour 17 milliards d'euros environ, et deux tiers de prêts, soit environ 33 milliards d'euros. Cette répartition entre prêts et subventions serait décidée de manière annuelle afin d'être ajustée à l'évolution de la situation sur le terrain. Conserver une flexibilité apparaît indispensable.

La deuxième priorité politique porte sur les migrations et les défis extérieurs. Le Conseil a réussi à trouver un accord sur le pacte sur la migration et l'asile, ce qui constitue un progrès majeur. Les trilogues avec le Parlement européen vont bientôt commencer. Nous avons fait l'analyse des conséquences financières de ce pacte et avons conclu qu'il faudrait renforcer les instruments existants permettant d'aider les États membres dans la gestion des frontières et des demandes d'asile. Ce pacte engendrerait selon nous un surcoût d'environ 2 milliards d'euros, d'où la proposition de renforcer d'autant les enveloppes existantes en ce domaine, qu'il s'agisse de celles des États ou de celle gérée par l'Union européenne.

Les défis extérieurs restent immenses et nos partenaires internationaux ont le sentiment que l'Europe s'est un peu repliée sur elle-même à l'occasion de la crise de la Covid et réorientée très fortement en direction de son flanc Est, en abandonnant un petit peu le Sud. Cette perception est erronée, puisque nous n'avons certainement pas coupé les programmes de financement et les différents programmes de développement mis en place avec nos partenaires internationaux, mais elle est très présente. Vous vous souvenez des critiques dont l'Union européenne a fait l'objet lorsqu'elle a été accusée de faire monter le prix des denrées alimentaires ou le prix de l'énergie du fait des différentes actions qu'elle menait à l'encontre de la Russie. Il apparaît donc d'autant plus important de s'assurer que nous aurons bien les moyens financiers de poursuivre nos partenariats avec les différents pays du monde.

Un angle particulier est nécessaire en direction des pays d'origine et de transit, sans négliger aucune route migratoire. C'est l'exemple de ce que nous faisons avec la Tunisie, mais aussi plus largement avec notre voisinage méridional. Je pense notamment à la poursuite du soutien apporté aux réfugiés syriens, notamment au Liban, en Jordanie et bien évidemment en Turquie.

La Commission souhaiterait également établir un partenariat plus approfondi avec les Balkans occidentaux. On sait que l'UE n'aura pas forcément de bonnes nouvelles pour ces pays sur le plan institutionnel d'ici la fin de l'année. Il est donc important qu'elle puisse renouveler son engagement vis-à-vis des Balkans occidentaux en mettant en place des partenariats renforcés. Nous souhaiterions notamment développer un nouveau partenariat économique, suivant le modèle envisagé pour la facilité ukrainienne, c'est-à-dire des programmes de réformes et d'investissements qui s'accompagneraient de nouveaux financements. Ce serait également le cas pour la Moldavie.

La dernière priorité de la révision du CFP concerne la question de la compétitivité mondiale de l'UE. Comme vous l'avez relevé, la concurrence mondiale sur les technologies vertes est vive et n'est pas toujours entièrement équitable. Nous avons l'obligation d'assurer un certain niveau d'indépendance de l'Europe en matière de technologies critiques pour faire face à la double transition que nous devons mener. La présidente de la Commission européenne avait annoncé un fonds pour la souveraineté. Dans ce cadre, nous proposons une première étape vers ce fonds de souveraineté à travers la plateforme « Technologies stratégiques pour l'Europe » (STEP). Cette plateforme vise à renforcer la compétitivité et la résilience de l'industrie européenne dans trois domaines critiques : les technologies numériques - les « *deep tech* » comme on les appelle en anglais –, les technologies propres ou vertes et, enfin, les biotechnologies.

On dispose déjà de nombreux instruments dans ces domaines – peut-être trop - et c'est une question qu'on se posera dans le prochain cadre financier pluriannuel. Mais à ce stade, dans le cadre de la révision du CFP, nous proposons de renforcer les synergies entre les différents instruments existants pour s'assurer que les ressources publiques européennes, qui sont rares, sont utilisées au mieux.

Notre approche repose sur trois piliers. Nous souhaitons tout d'abord renforcer un certain nombre d'instruments européens existants, comme *Invest EU* – comme vous le savez, cet instrument, financé à travers des garanties du budget européen et développé en partenariat avec la Banque européenne d'investissement (BEI), permet de développer une ingénierie financière dans les domaines que l'on citait –, comme le Fonds pour l'innovation, qui permet vraiment de développer des nouvelles technologies, des technologies de rupture en matière de technologies vertes, ou encore comme le Conseil européen d'innovation, qui permet notamment de prendre des participations dans des entreprises prometteuses – start-up, licornes... – qui nécessitent vraiment un soutien européen, notamment lorsqu'elles parviennent à un certain niveau de développement, pour leur éviter d'être immédiatement rachetées par des partenaires extra-européens. Je pense enfin au Fonds européen de la défense dont le lien avec la souveraineté est évident. Ces différents « renforcements » représenteraient une somme totale de 10 milliards, ce qui est relativement faible par rapport à notre ambition en matière de compétitivité technologique, mais qui viendra en appui de l'ensemble des leviers existants, comme la mobilisation du secteur privé et des autres fonds européens. Je pense en particulier aux instruments de la politique de cohésion mais aussi à la facilité pour la reprise et la résilience, qui disposent de fonds importants. Nous souhaitons créer un flux de projets qui répondraient aux exigences de souveraineté et qui pourraient dès lors être financés de manière quasi-automatique par les fonds de cohésion. Pour vous donner un exemple, un porteur de projet sollicitant un soutien du Fonds pour l'innovation, dont le projet serait éligible mais ne pourrait pas être financé en raison des limites budgétaires, recevrait un sceau de qualité ou de souveraineté lui permettant de solliciter un soutien des différentes régions et au titre de la facilité pour la reprise de la résilience. Ce sceau permettrait ainsi de faciliter le financement du projet et de créer une synergie entre les différents instruments.

Financer ces projets est important pour assurer notre souveraineté technologique. À partir des multiplicateurs observés par le passé, nous estimons que ces 10 milliards d'euros permettraient de lever jusqu'à 160 milliards d'euros d'investissement, dans l'hypothèse où environ 5 % des fonds de cohésion seraient redirigés vers ces projets et si on fait l'hypothèse d'une augmentation d'environ 10 % des transferts possibles de la Facilité pour la reprise et la résilience vers *Invest EU*. Selon ces hypothèses, on pourrait donc obtenir 160 milliards d'investissements dans ces technologies critiques, ce qui constituerait un premier pas vers un fonds de souveraineté.

Enfin, je veux évoquer deux autres éléments de notre proposition que vous avez mentionnés. Nous aurons besoin de faire un ajustement technique du cadre financier pour prendre en compte le fait que les coûts des emprunts contractés au titre de *Next Generation EU* sont supérieurs à ce qui avait été anticipé en 2020. Il ne s'agit pas d'une surprise, tous les émetteurs de dette, qu'ils soient nationaux ou internationaux, font face à une montée très forte des taux d'intérêt, en lien direct avec la poussée inflationniste que nous avons connue. Nous ne sommes pas différents des autres émetteurs de dette et nous devons ajuster en conséquence les données budgétaires.

L'inflation a également un très fort impact sur nos coûts fixes, comme c'est le cas pour l'administration nationale ou internationale, et nous avons donc proposé un ajustement de ces coûts à la nouvelle donne de l'inflation.

Je voudrais enfin évoquer le dossier des ressources propres, que vous avez mentionné dans votre introduction. Lors de la mise en place de *Next Generation EU* et de la capacité d'endettement collective de l'Union européenne, la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil s'étaient mis d'accord pour réfléchir à de nouvelles ressources propres pour le budget. La Commission européenne avait proposé en décembre 2021 trois nouvelles ressources propres, la première fondée sur les certificats ETS (*Emissions trading system*) liés au système de quotas d'émissions de CO₂ de l'Union (SEQE-UE), la deuxième reposant sur le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières et la dernière, sur le pilier I des accords fiscaux de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE). Ce dernier volet a pris du retard. Nous avons donc proposé de revoir ces propositions à la lumière des derniers développements. Nous avons notamment proposé d'augmenter les ressources propres qui seraient prélevées sur les certificats ETS, étant donnée la forte hausse des revenus liés à ces allocations : quand la Commission a fait ses premières propositions, la tonne de carbone valait environ 50 euros. Elle en vaut 80 aujourd'hui. Même si l'Union européenne prélevait 30 % des revenus au lieu des 25 % initialement prévus, les États conserveraient des revenus plus importants que ce qui avait été évalué lors de la première proposition de la Commission et cela garantirait au budget européen, en particulier en vue du remboursement des emprunts, une assise plus importante.

Concernant le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, la Commission maintient sa proposition et, comme vous l'avez indiqué, propose la création d'une nouvelle ressource propre sur les bénéfices des entreprises. Nous aurions aimé avoir une proposition d'harmonisation ou au moins un cadre commun pour l'imposition des revenus des entreprises (BEFIT), comme proposé il y a 18 mois : la Commission y travaille et fera des propositions au cours du dernier trimestre 2023, pour permettre d'avoir une certaine harmonisation des bases taxables. Cette harmonisation ne concernerait évidemment pas les taux, les dérogations ou le cadre fiscal qui resteraient nationaux. Nous souhaiterions toutefois travailler sur un cadre commun pour l'imposition des bénéfices des entreprises. Ne disposant pas à ce stade de base juridique sur laquelle asseoir une telle ressource propre, nous avons formulé une proposition de ressource propre temporaire, en attendant ce cadre harmonisé pour l'imposition des revenus des entreprises. Cette ressource statistique, comme vous l'avez relevé, serait assise sur les bénéfices des entreprises qui sont rapportés chaque année par l'institut statistique national à Eurostat, dans le cadre de la consolidation des statistiques nationales des revenus nationaux. Il ne s'agirait donc pas d'une nouvelle taxe et cela ne créerait pas de difficultés administratives nouvelles pour les entreprises. Le processus serait transparent pour elles puisque la contribution serait payée par les États, sur la base des données statistiques. Il ne s'agirait donc pas d'une ressource propre au sens premier du terme, mais d'une nouvelle contribution nationale temporaire, dans l'attente de la proposition législative sur l'harmonisation de la taxation sur les bénéfices des entreprises. C'est une étape importante que nous avons voulu marquer.

Enfin, je veux évoquer l'enjeu de la gouvernance économique. Comme vous l'avez relevé, la Commission a présenté des propositions pour refondre la gouvernance économique, en la fondant sur la soutenabilité de la dette à long terme, plus que sur une vérification annuelle des statistiques liées au déficit. Cette approche liée à la

soutenabilité de la dette nous paraît plus pertinente mais l'Allemagne n'a pas accueilli ces propositions très favorablement. Les discussions sont en cours et elles sont difficiles. Les perspectives d'accord sur ce sujet sont d'autant plus compliquées que le gouvernement des Pays-Bas est tombé le week-end dernier. Des élections auront lieu aux Pays-Bas en novembre prochain. Dans ces conditions, il paraît difficile d'envisager un accord sur des décisions qui requièrent l'unanimité, comme la révision du CFP ou la refonte de la gouvernance économique, avec un gouvernement en charge de la gestion des affaires courantes.

Voici les premiers éléments que je souhaitais évoquer, je me tiens maintenant à votre disposition pour répondre à vos questions.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci. Ces sujets méritent qu'on s'y attarde. Je voudrais vous interroger sur la réserve d'ajustement au Brexit, qui a été très commentée en France, en particulier la sous-utilisation des fonds alloués à notre pays à ce titre et le transfert des crédits non-utilisés vers d'autres programmes.

J'ai sous les yeux le tableau récapitulant les priorités politiques et les crédits associés proposés dans le cadre de la révision du CFP. Je vois une ligne de 3,5 milliards d'euros dédiée aux réfugiés syriens, et donc en partie destinée à la Turquie. A-t-on un état de l'ensemble des crédits versés jusqu'à présent à la Turquie et des actions que celle-ci a menées avec ces fonds, alors que cet État utilise différents leviers de négociation, notamment s'agissant de l'intégration de la Suède à l'OTAN, en essayant de lier celle-ci à la perspective de sa propre adhésion à l'Union ?

Présidence de M. Claude Kern, vice-président

M. Jean-Yves Leconte. – Madame la Directrice générale, j'ai deux remarques sur les priorités que vous avez signalées et une inquiétude concernant le « *Green Deal* » (Pacte vert européen). Concernant la priorité que constitue le soutien à l'Ukraine, j'ai une suggestion à formuler si vous êtes à la recherche d'effets de levier. Les Européens qui se déplacent en Ukraine le font aujourd'hui à leurs propres risques, sans qu'une assurance soit en mesure de prendre ces risques en charge. Les entreprises européennes n'y envoient donc de fait pas grand monde, ce qui entrave les coopérations nécessaires avec l'Ukraine, les personnes s'y rendant le faisant sur une base volontaire. Or ce pays a besoin d'un accompagnement impliquant la venue sur place de personnel humanitaire ou d'entreprises. Dans ces conditions, au titre de l'aide à l'Ukraine, envisagez-vous la création d'un fonds de garantie qui permettrait aux entreprises d'obtenir des assurances adaptées et ainsi de mieux prendre part à la reconstruction des infrastructures vitales ou à l'aide humanitaire ? Je n'imagine pas d'autre opérateur que l'Union européenne pour répondre à ce besoin précis qui exercerait un réel effet de levier.

Deuxièmement, vous avez évoqué la question des migrations. Près de 900 millions d'euros devraient être versés à la Tunisie. On comprend bien l'esprit général de cet engagement, qui revient à accorder de l'argent contre la surveillance des frontières. Quand on observe l'évolution négative de ce pays en matière d'État de droit ou de corruption, quels que soient les discours du Président de la République, est-il vraiment raisonnable de s'engager ainsi, sans prévoir de conditionnalité au titre de l'État

de droit ? N'est-ce pas de l'argent versé par les fenêtres pour éviter ce qu'on ne veut pas voir, en aggravant finalement les causes fondamentales de la situation en Tunisie ?

Enfin, je souhaite exprimer une inquiétude concernant le « *Green Deal* ». Vous ne l'avez pas cité parmi les priorités de la Commission, pas plus que la nécessité de redéfinir notre politique énergétique, mais vous avez cité les recettes issues du marché carbone comme ressources propres. Il me semble pourtant que si l'on veut réussir le « *Green Deal* » et aboutir à un continent « zéro carbone », il faut utiliser les recettes issues du marché carbone dans cette perspective, et non les détourner vers d'autres objectifs.

M. Claude Kern, président. – Madame la Directrice générale, je veux à mon tour vous remercier pour votre présentation réaliste. Effectivement, la révision du cadre financier pluriannuel met en évidence d'assez nombreux obstacles. Depuis l'adoption du budget à long terme pour la période 2021-2027, l'Union européenne a été confrontée, comme vous l'avez dit, à des défis sans précédent et, surtout, inattendus, qu'il s'agisse des conséquences de la guerre menée par la Russie en Ukraine ou bien de la forte augmentation de l'inflation et des taux d'intérêt. Ce budget de l'Union européenne est donc aujourd'hui sous très forte pression. Le 20 juin dernier, la Commission a présenté trois propositions législatives qui visent à renforcer ce budget dans un nombre limité de domaines prioritaires que vous avez exposés. On sait que le Conseil doit adopter à l'unanimité la révision du règlement CFP. Compte tenu de la chute du gouvernement des Pays-Bas, ainsi que vous l'avez relevé, cela risque d'être compliqué. Les élections pour renouveler le Parlement européen vont intervenir en juin 2024. Pensez-vous que le processus sera terminé avant cette échéance ?

Ma deuxième question rejoint celle de Jean-Yves Leconte, puisque je suis les questions relatives à la Tunisie au sein de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Les 900 millions d'euros de crédits européens m'apparaissent aujourd'hui nécessaires pour aider ce pays. Toutefois, comme Jean-Yves Leconte, je m'interroge sur les conditions qui vont être mises en place pour le versement de ces fonds.

Mme Stéphanie Riso. – Je vous remercie pour ces questions.

S'agissant de la réserve d'ajustement au Brexit, il est clair que cette réserve n'a pas été utilisée de manière intensive par les États membres, peut-être pour des raisons de délai ou de lourdeurs administratives, ce qui est assez surprenant dans la mesure où ses conditions d'utilisation étaient relativement peu contraignantes. En plein accord avec les États membres, nous avons fait le choix de réorienter cette réserve vers le nouveau chapitre consacré à l'énergie dans le cadre du plan *REPowerEU*. Il me semble que c'est finalement une bonne chose de ne pas rester bloqué sur un instrument qui n'a pas atteint ses objectifs et de redéployer les crédits vers des instruments permettant de les utiliser de manière plus efficace.

Concernant les 3,5 milliards d'euros destinés à l'accueil des réfugiés syriens, effectivement, on propose aux États membres de maintenir le soutien financier que l'Union européenne a apporté jusque-là aux réfugiés syriens, notamment en Turquie mais pas seulement. On affiche clairement dans le cadre de cette révision à mi-parcours que le budget de l'Union européenne n'a pas en l'état la capacité de continuer ce soutien qui, à l'origine, représentait un montant d'un milliard d'euros par an, réparti pour moitié entre le budget européen et les États membres. Lors du renouvellement de cet

instrument en 2020, il avait été décidé que le budget européen supporterait la totalité de cette dépense, soit un milliard d'euros par an à destination de la Turquie pour son soutien aux réfugiés syriens en 2021, 2022 et 2023. La proposition de budget pour 2024 montre que nous ne pouvons plus soutenir cet effort financier. On a réussi à trouver à peu près la moitié de la somme dans le projet de budget pour 2024, soit environ 500 millions d'euros. On indique clairement aux États membres que s'ils souhaitent que continue le soutien à la Turquie dans la même proportion, alors il faut y consacrer 3,5 milliards d'euros dans le budget européen. Cette proposition budgétaire met les choses à plat.

Vos observations sur l'Ukraine sont très pertinentes. La Commission européenne travaille à la mise en place d'un fonds de garantie, notamment dans le cadre de la plateforme des donateurs internationaux dont elle assure le secrétariat. Des progrès ont été réalisés lors de la conférence de Londres sur le développement d'un système de garanties. Nous partageons votre analyse concernant les obstacles liés à l'absence d'un tel mécanisme.

Concernant le soutien à la Tunisie, je veux vous indiquer que le programme sera assorti de conditions, notamment d'objectifs de réforme du secteur public, de mécanismes de protection sociale, de viabilité des finances publiques, de réforme des entreprises publiques ou encore d'audit et de contrôle de la dépense publique.

L'Union européenne souhaite mettre en place des partenariats plus larges que l'aide au développement ou les enjeux migratoires avec les pays concernés. Avec la Tunisie, l'idée est ainsi de couvrir les enjeux énergétiques ou la transition verte. Des mécanismes de conditionnalité sont bien prévus et s'inspirent du modèle de la Facilité pour la reprise et la résilience, même si elles sont évidemment adaptées dans la mesure où il s'agit d'un État tiers et où les montants financiers ne sont pas de même ampleur. La conditionnalité dans la mise en œuvre de l'engagement budgétaire européen est une direction que nous souhaitons prendre non seulement à l'intérieur de l'Union européenne mais aussi en matière de politique extérieure.

S'agissant des ressources propres, nous proposons en effet d'utiliser une partie des ressources liées à la vente des certificats ETS pour financer le budget européen mais il faut se rappeler que 30 % des dépenses de celui-ci doivent contribuer à la lutte contre le changement climatique – le pourcentage s'élève même à 37 % dans le cadre des plans de relance. Nous avons jusqu'à présent tenu ces objectifs de dépenses et nous vérifions, non seulement que l'objectif de dépenses est réalisé, mais que ces dépenses permettent effectivement d'atteindre l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre qui leur est associé. Financer une partie du budget européen à travers la vente des certificats ETS n'apparaît ainsi pas du tout contradictoire avec la mobilisation de fonds en faveur du « *Green Deal* ».

En outre, augmenter de 25 % à 30 % le taux de prélèvements sur les certificats ETS nationaux en faveur du budget de l'Union européenne correspond à environ 5 milliards d'euros. Or c'est précisément le montant que l'on propose d'allouer pour renforcer le fonds d'innovation, enveloppe de près de 60 milliards d'euros qui est entièrement dédiée au financement des technologies vertes critiques pour la transition vers un continent « zéro carbone ». L'orientation des crédits reste donc la même à l'euro près. Le fonds d'innovation s'ajoute aux 800 milliards d'euros mobilisés dans le cadre de *Next Generation EU*, dont 37 % seront consacrés au « *Green Deal* ».

La mobilisation des crédits en faveur du climat est plus forte que jamais dans le cadre de ce CFP et nous partageons votre analyse selon laquelle cet effort doit être maintenu pour atteindre les objectifs. Par ailleurs, les dépenses publiques ne peuvent pas être les seules dépenses prises en considération pour la réalisation des objectifs de l'Union en matière de climat. C'est la raison pour laquelle la Commission européenne a proposé une taxonomie verte pour permettre une mobilisation accrue des fonds privés en faveur des objectifs du « *Green Deal* ».

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

M. André Reichardt. – Je voudrais remercier Madame Riso pour la qualité de ses réponses et pour son enthousiasme. Il me semble que vous n'avez pas répondu à la question du président Rapin concernant les perspectives d'aboutissement de la proposition de la Commission concernant les ressources propres. J'ai bien compris que le contexte politique actuel dans certains États membres complique la donne mais je souhaite que vous puissiez préciser votre analyse concernant les chances de succès de la création d'une nouvelle ressource propre que vous présentez comme une nouvelle contribution nationale plus que comme une taxe complémentaire, même s'il faut aussi que les États trouvent des moyens de financement pour y faire face.

Mme Stéphanie Riso. – J'ai en effet oublié de répondre à cette question qui est très difficile. Tous les États membres sont partisans des ressources propres, dans la mesure où cela limite les contributions prélevées sur les budgets nationaux, mais aucun ne veut d'une ressource propre en particulier. Or, l'unanimité est requise pour établir de nouvelles ressources propres, ce qui rend l'exercice difficile. Je pense que beaucoup de progrès ont été faits au cours des dernières années. Il y a encore trois ou quatre ans, il était impossible de parler de nouvelles ressources propres. Aujourd'hui, la discussion est plus facile, dans la mesure où tous les États membres considèrent qu'il faut effectivement alimenter le budget européen par de nouvelles ressources propres afin de rembourser l'endettement commun qui a été contracté. À défaut, il sera nécessaire d'augmenter les contributions nationales, ce qui pèsera sur les budgets nationaux et, le cas échéant, sur la fiscalité nationale.

En revanche, la Commission constate qu'aucun progrès n'a été enregistré dans les discussions sur les propositions qu'elle a formulées en décembre 2021, conformément à la feuille de route sur les ressources propres agréée entre les différentes institutions, laquelle prévoyait la présentation d'un premier paquet de ressources propres à la fin de l'année 2021 et d'un deuxième paquet à la fin de l'année 2023. Nous avons fait le choix d'avancer la date de présentation de nos nouvelles propositions au 20 juin 2023, considérant que les États ne s'engageraient pas sur cette question de manière sérieuse tant qu'ils n'auraient pas – et c'est légitime – une vue d'ensemble des nouvelles ressources propres que nous allions proposer.

Je concède que la proposition de nouvelle ressource propre basée sur des statistiques n'est pas une véritable ressource propre, mais un transfert des États vers le budget européen. Cette question des ressources propres est fondamentale en raison de l'endettement collectif contracté à hauteur de près de 450 milliards d'euros, ce qui représente une somme importante si on la rapporte au budget de l'Union européenne, même considéré sur 7 ans.

Le remboursement de cet emprunt ne débutera qu'en 2028, c'est-à-dire à compter du prochain cadre financier pluriannuel. Si on n'a pas renforcé les ressources propres en amont des discussions sur ce nouveau CFP, les négociations seront encore plus difficiles qu'elles ne l'ont été par le passé, car une série d'États membres voudra imputer ce remboursement sur le budget de l'Union, qui se retrouverait alors amputé. Ce n'est évidemment pas l'objectif de la Commission et je ne pense pas que ce soit celui, plus largement, de la plus grande partie de l'Union européenne.

C'est la raison pour laquelle nous avons essayé de réinjecter un peu de dynamisme dans ces discussions, au travers des propositions que nous avons présentées le 20 juin. Évidemment, personne n'a fait part de son accord à ce stade mais les discussions ont redémarré et c'est déjà une étape importante.

L'équilibre est difficile à trouver. Quand on met en place de nouvelles ressources propres reposant sur les émissions de carbone, cela affecte plus fortement des États plus pauvres que la moyenne de l'Union européenne, qui trouvent donc cela injuste. Quand on fait le choix d'une ressource propre fondée sur les bénéfices des entreprises, cela affecte plus fortement d'autres États. On essaie donc de trouver un équilibre entre les différents États pour aboutir à une juste contribution des différents États membres au budget européen.

M. Michel Barnier, pour lequel j'ai travaillé, disait toujours qu'il n'était ni optimiste ni pessimiste, mais déterminé. Je pense que cette formule est appropriée lorsqu'on aborde cette question des ressources propres. La Commission est, en effet, extrêmement déterminée à faire avancer ce dossier.

M. Didier Marie. – Vous avez souligné que les défis auxquels l'Union est confrontée sont immenses. Il faudra qu'on se donne les moyens de financer effectivement les transitions, notamment climatique et numérique, de continuer à soutenir l'Ukraine et de gérer les enjeux de l'immigration.

La Commission propose d'apporter au budget européen un peu plus de 60 milliards d'euros par redéploiement. Cette proposition est à mettre en regard du cadre financier pluriannuel global, qui s'élève à plus de 1000 milliards. On voit bien qu'on est loin du compte. Ceci étant, j'ai bien entendu vos explications. Vous avez aussi mentionné la nécessité, à partir de 2028, de rembourser l'emprunt commun, ce qui implique soit de faire appel aux contributions des États membres – mais je ne vois pas très bien comment une telle proposition pourrait recueillir un accord dans le contexte actuel –, soit d'instaurer de nouvelles ressources propres.

Lors des négociations sur le CFP 2021-2027, le président de la République française avait avancé quelques pistes, notamment une taxe sur les plastiques mais aussi une taxe sur les transactions financières. Où en sont les réflexions sur ces propositions ? Pouvez-vous également préciser comment devrait fonctionner l'embryon de taxe sur les profits des multinationales ou des grandes entreprises que vous avez évoquée. Si j'ai bien compris vos explications, les États membres devront la percevoir puis la transférer à l'Union. Que se passerait-il si certains États refusaient de la collecter ?

M. Pascal Allizard. – Madame la directrice générale, je vous remercie pour vos explications. Pourriez-vous faire le point sur les besoins de financement du plan « *Global Gateway* » (portail mondial) ? Vous évoquez ensuite de nombreuses nouvelles

dépenses : quel en sera l'impact sur l'évolution de la contribution française au budget de l'Union ?

M. Claude Kern. – Vous n'avez pas précisément répondu à ma question concernant le processus de révision du CFP : sera-t-il terminé avant l'échéance des élections européennes de 2024 ?

Mme Stéphanie Riso. – Notre objectif est d'aboutir à un accord sur la révision du CFP en amont de l'accord sur le budget 2024. A ce stade, dans la proposition de budget 2024, aucun soutien financier pour l'Ukraine n'est prévu puisque nous ne disposons pas des fonds nécessaires. Pour continuer à apporter un soutien financier à l'Ukraine en 2024, il faut trouver un accord sur la révision du CFP avant l'accord sur le budget 2024, ce qui signifie que le Conseil européen doit trouver un accord en octobre. Il y a quelques jours, je vous aurais dit que ce calendrier était ambitieux mais réalisable. Aujourd'hui, du fait de la chute du gouvernement des Pays-Bas, je n'en suis plus certaine. Il apparaît en effet très difficilement concevable qu'un gouvernement de gestion des affaires courantes soit en capacité de se prononcer en octobre, avant les élections, sur une telle révision du CFP. Nous en discuterons évidemment avec nos collègues des Pays-Bas pour connaître leur analyse, mais il est possible que nous soyons dans l'obligation d'attendre la formation du gouvernement issu des élections aux Pays-Bas. Or le Parlement européen, deuxième autorité budgétaire même s'il n'a qu'un avis à donner sur le CFP, a affirmé par la voix de son rapporteur sur le budget 2024 qu'il établirait un lien entre la révision du CFP et le budget annuel 2024. Il menace ainsi de ne pas le voter si la révision du CFP n'est pas menée à bien. Je pense qu'il y aura donc un moment de vérité fin 2023.

J'ajoute que la proposition de budget 2024 excède la base du budget 2023. Cela signifie que donc si nous devons travailler par douzièmes provisoires, nous ne serions pas en capacité de terminer l'année 2024. Or nous avons l'échéance des élections au Parlement européen au printemps 2024. Un accord sur la révision du CFP et sur le budget 2024 doit intervenir avant celles-ci.

S'agissant des ressources propres, le calendrier est identique, les contraintes étant les mêmes. Si on n'arrive pas à trouver un accord d'ici au printemps 2024, les négociations seront reportées et interviendront en même temps que celles sur le prochain CFP. Compte tenu du calendrier de reconstitution des institutions à l'issue des élections parlementaires européennes, le nouveau collège de la Commission européenne ne pourrait se saisir de la question que fin 2024 ou début 2025. Or les traités imposent à la Commission de présenter une proposition pour le futur cadre financier pluriannuel 2028-2035 à l'été 2025. Il est donc certain que les États membres ne s'engageront pas dans une discussion en 2025 sur les propositions de ressources propres que nous avons présentées à quelques mois des négociations sur un nouveau cadre financier pluriannuel. Ils voudront examiner en même temps les dépenses et les recettes.

La taxe sur les plastiques, basée sur le taux de recyclage des plastiques dans l'Union européenne, existe déjà. Nous avons pu trouver un accord sur ce dossier lors des négociations sur le CFP 2021-2027. Nous avons travaillé avec Eurostat pour disposer de statistiques solides. Dernière-née des ressources propres, elle est aussi la plus faible en termes de rendement. Quant à la taxe sur les transactions financières, comme vous le savez, la Commission y est favorable et a formulé à deux reprises une proposition législative, sans succès. Les chances d'obtenir un accord sur cette taxe

apparaissent aujourd'hui très faibles, d'autant que les négociations sur le pilier I de l'OCDE ont un peu vampirisé le débat.

Concernant la taxe sur les profits des entreprises, en réalité, il ne s'agit pas d'une taxe mais d'une estimation statistique de ce que serait une telle taxe. Il s'agit d'une évaluation sur la base des comptes nationaux dans lesquels chaque institut national rapporte statistiquement les profits des grandes entreprises de manière harmonisée. Nous appliquerions alors un taux de 0,5 % à ces montants-là et, sur cette base, nous demanderions aux États de nous fournir la somme correspondante. Ainsi, il n'y a pas de véritable enjeu de collecte, puisqu'il s'agit en réalité d'une nouvelle contribution nationale, plus que d'une ressource propre, je le concède. S'agissant des contributions nationales, nous n'avons jamais eu d'accident de versement au cours de l'histoire du budget de l'Union européenne. Aucun État membre n'a jamais refusé de mettre à la disposition de l'Union les fonds prévus. Je doute que cela se produise mais, si tel était le cas, des mécanismes juridiques sont prévus pour collecter ces montants, notamment à travers des retenues sur versement de fonds européens, qu'il s'agisse des fonds de la politique agricole commune, des fonds de cohésion ou d'autres crédits européens.

Concernant le « *Global Gateway* », la Commission européenne et la Banque européenne d'investissement (BEI) ont effectivement annoncé en avril 2023 des financements à hauteur de 18 milliards d'euros, notamment pour des partenariats autour des énergies propres avec des pays tiers partenaires. Compte tenu des effets de levier que l'on connaît sur les financements privés, l'objectif est de lever environ 300 milliards d'euros entre 2021 et 2027. A ce stade, il est clair que nous sommes encore dans la phase de négociations et d'identification des projets avec les différents pays concernés. Il n'y a pas encore de mobilisation forte de la dépense. On est toujours dans une phase assez jeune du développement de cet instrument dont on n'a donc pas encore vu l'effet.

M. François Calvet. – Madame la Directrice générale, je vous remercie pour ces explications. Depuis la crise de la Covid, ayant constaté la perte d'un certain nombre d'entreprises, notamment dans le domaine de la santé, tous les gouvernements parlent de réindustrialisation en Europe. Je le constate aussi bien en Espagne, dont je suis frontalier, que lorsque que je me rends à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à Strasbourg. Or vous nous proposez d'instaurer une nouvelle taxe sur les entreprises pour financer le budget de l'Union. N'est-ce pas contradictoire ?

Mme Stéphanie Riso. – Je vous remercie pour cette question et je veux insister sur le fait qu'il ne s'agit pas d'une nouvelle taxe. Si l'on prend l'exemple de la France, aujourd'hui les entreprises paient à l'État français un impôt basé sur leur excédent brut d'exploitation. Si notre proposition aboutissait, rien ne changerait demain à cet égard. En revanche, la Commission européenne observerait les montants d'excédent brut d'exploitation transmis à Eurostat par les instituts nationaux de statistiques et leur appliquerait un taux de 0,5 %, pays par pays. La Commission demanderait alors aux États membres de mettre le montant correspondant à la disposition du budget européen. Il est évident que ces montants additionnels devront être financés d'une manière ou d'une autre, mais cela n'implique pas qu'ils soient nécessairement financés, au niveau national, par un impôt supplémentaire sur les entreprises. Cela dépend du choix souverain de chaque État. Cette ressource propre statistique ne poursuit pas d'objectif de politique publique, ce qui est sous-optimal, je le concède bien volontiers.

L'objectif de politique publique qui a été annoncé, connu sous le terme de BEFIT, est une nouvelle approche reposant sur une harmonisation des bases taxables européennes sur les entreprises opérant sur le marché intérieur. Elle s'inscrit dans la logique que vous indiquez, à savoir qu'il faut effectivement réindustrialiser l'Europe et, notamment, rapatrier une partie des chaînes de valeur pour s'assurer une certaine souveraineté technologique et, en tout cas, éviter d'être dépendant d'une seule région du monde, par exemple s'agissant d'éléments critiques pour notre futur développement économique.

Ce nouveau cadre d'imposition des revenus des sociétés fait la synthèse entre le pilier I et le pilier II de l'OCDE. Le pilier I vise à s'assurer que les cent plus grandes entreprises mondiales s'acquittent bien de l'impôt là où elles le doivent. Le pilier II concerne la redistribution des profits de ces entreprises multinationales, là où les opérations ont lieu. Il vise donc à rapprocher l'imposition du lieu de l'activité, en prévoyant un taux minimal de 15% et l'harmonisation de la base taxable des entreprises opérant sur le marché intérieur – ce que nous n'avons pas réussi à faire jusqu'à maintenant.

Nous considérons cet instrument comme une simplification du marché intérieur pour aider les entreprises mondiales à rapatrier une partie de leur activité sur le territoire européen. Faire face à 27 législations nationales différentes en matière d'impôt sur les bénéfices des sociétés constitue un obstacle pour ces grandes entreprises. Ce nouveau cadre commun serait donc un atout pour le rapatriement de certaines activités et donc pour la réindustrialisation de l'Union. Cela ne signifie pas une harmonisation des taux, des critères d'éligibilité ou des dérogations, mais il apparaît important de mettre en œuvre cette mesure de simplification. Toutefois, cette proposition n'est pas encore sur la table. J'espère qu'elle sera présentée d'ici la fin de l'année 2023.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci, Madame la Directrice générale, pour le temps que vous nous avez accordé. Nous serons certainement amenés à refaire un point sur l'évolution de ces négociations à la rentrée.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

Institutions européennes

Suites de la Conférence sur l'Avenir de l'Europe : examen du rapport d'information de M. Jean-François Rapin et Mme Gisèle Jourda

M. Jean-François Rapin, président et rapporteur. – Avec Mme Gisèle Jourda, nous avons participé à la Conférence sur l'avenir de l'Europe – la CoFE – qui s'est déroulée de mai 2021 à mai 2022, cet exercice démocratique inédit lancé à l'initiative du Président Macron destiné à offrir aux citoyens européens une occasion unique de débattre des priorités de l'Europe et des défis auxquels elle est confrontée. Le Président du Sénat nous avait en effet mandatés pour y représenter notre assemblée, au sein du collège des parlementaires nationaux. L'assemblée plénière de la conférence était composée, théoriquement sur un pied d'égalité, de 108 représentants du Parlement européen, 54 du Conseil, 3 de la Commission européenne et 108 des parlements nationaux, ainsi que de 108 citoyens tirés au sort. Il en est résulté 49 propositions citoyennes réparties en plus de 300 mesures concrètes pour faire évoluer l'UE. Pour certaines, une modification des traités serait nécessaire, initiative soutenue par le Parlement européen, mais aussi par la présidente de la Commission européenne et également par le président Macron.

C'est dans cette perspective que nous avons effectué un déplacement à Bruxelles, le 27 février dernier. Il s'agissait de faire le point, près d'une année après la fin des travaux de la conférence, sur le suivi qu'il est envisagé de donner à ses propositions en matière institutionnelle, notamment à cette idée de révision des traités, mais aussi aux possibilités de recours éventuel aux « clauses passerelles » ou aux autres souplesses institutionnelles.

Au cours de ce déplacement, nous avons eu des entretiens avec le représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne, Son Exc. M. Philippe Leglise-Costa, la Secrétaire générale du Conseil, Mme Thérèse Blanchet, le directeur général du Service juridique de la Commission européenne, M. Daniel Calleja, les membres des cabinets de la Présidente de la Commission européenne, de la Présidente du Parlement européen et du Commissaire européen Sefcovic, ainsi que le rapporteur de la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen, le député européen M. Guy Verhofstadt.

Je laisserai la parole à Mme Gisèle Jourda pour qu'elle vous présente un état des lieux du suivi de la conférence et aborde la question d'une révision éventuelle des traités.

J'interviendrai ensuite sur le recours éventuel aux « clauses passerelles » ou aux autres formes de souplesse institutionnelle prévues par les traités.

Mme Gisèle Jourda, rapporteure. – Avec le Président Jean-François Rapin, j'ai eu l'honneur de représenter le Sénat au sein de la Conférence sur l'avenir de l'Europe et je me suis notamment beaucoup impliquée dans le groupe de travail chargé de la politique étrangère de l'Union européenne.

Les propositions issues de la conférence sont de nature très diverse et reflètent les attentes des citoyens européens à l'égard de l'Union européenne, en

particulier en matière d'environnement, en matière sociale et de santé, ainsi que s'agissant du fonctionnement démocratique de l'Union européenne.

S'agissant des aspects institutionnels, on peut notamment relever les propositions suivantes :

- passer de l'unanimité au vote à la majorité qualifiée au Conseil dans les domaines qui demeurent encore soumis à la contrainte de l'unanimité, comme la politique étrangère et la défense ou en matière de fiscalité ;
- accorder au Parlement européen un droit d'initiative législative ;
- reconnaître de nouvelles compétences à l'Union européenne, notamment en matière de santé, au regard de la pandémie de la Covid 19 ;
- mettre en place des référendums à l'échelle de l'Union européenne.

Le système institutionnel actuel de l'Union européenne, tel qu'issu du traité de Lisbonne, apparaît effectivement insatisfaisant : non seulement il nourrit un sentiment d'éloignement des citoyens européens à l'égard des institutions européennes, mais en outre il semble inadapté dans l'optique d'un futur élargissement de l'Union européenne aux pays des Balkans, voire à l'Ukraine, à la Moldavie et à la Géorgie.

On peut notamment mentionner la composition pléthorique de la Commission européenne (27 Commissaires), ou la paralysie découlant de la persistance du droit de veto au Conseil dans certains domaines, notamment en matière de politique étrangère et de défense ou de fiscalité.

Près d'un an après la fin des travaux, quelles ont donc été les suites données au rapport final de la Conférence ?

Le Parlement européen a adopté, le 4 mai 2022, une résolution (non contraignante) en faveur d'une révision des traités. Il a également saisi formellement le Conseil d'une demande de convocation d'une convention chargée de réviser les traités.

La commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen devrait adopter prochainement une nouvelle résolution en ce sens.

La Présidente de la Commission européenne, Mme Ursula von der Leyen, s'est prononcée, dans son discours sur l'état de l'Union du 9 mai 2022, en faveur d'une réforme de l'UE, y compris "en changeant les traités si nécessaire".

Le Président de la République M. Emmanuel Macron, après avoir indiqué que la « révision des traités n'était ni un totem ni un tabou », s'est également prononcé en faveur de cette révision, dans son discours devant la Conférence sur l'avenir de l'Europe, le 9 mai 2022.

Je rappelle que les traités (article 48 du TUE) distinguent deux formes de révision des traités : la révision ordinaire et la révision simplifiée.

La procédure de révision ordinaire concerne les modifications les plus importantes (ex : compétences de l'Union). Elle prévoit que le gouvernement d'un État

membre, le Parlement européen ou la Commission européenne peut soumettre des projets de révision au Conseil de l'UE, lequel les transmet au Conseil européen et les notifie aux parlements nationaux.

Le Conseil européen peut alors décider à la majorité simple, après consultation du Parlement et de la Commission, de convoquer une convention composée de représentants des parlements nationaux, des chefs d'États ou de gouvernement, du Parlement et de la Commission. Cette convention examine les projets de révision et adopte par consensus une recommandation adressée à une conférence intergouvernementale (CIG), composée de représentants des gouvernements des États membres. Les amendements aux traités qu'adopte la CIG n'entrent en vigueur qu'après ratification de tous les États membres selon leurs règles constitutionnelles respectives.

Toujours dans le cadre de la procédure de révision ordinaire, le Conseil européen, s'il estime que l'ampleur des modifications à apporter aux traités ne justifie pas la convocation d'une convention, peut décider à la majorité simple et après approbation du Parlement, de ne convoquer que la CIG directement.

En définitive, à la lumière de nos entretiens à Bruxelles, nous jugeons qu'une révision des traités semble aujourd'hui peu réaliste.

Elle nécessiterait, en effet, d'obtenir l'unanimité au Conseil et une ratification par l'ensemble des États membres selon leurs règles constitutionnelles respectives (par la voie du Congrès ou par referendum). Or, les États membres sont profondément divisés sur le contenu d'une éventuelle révision des traités, certains pays, comme la Pologne ou la Hongrie, étant hostiles à plus d'intégration. Lancer un processus de révision des traités risquerait d'ouvrir la « boîte de pandore » et de provoquer des divisions entre les États membres, notamment sur les questions sensibles de droit de vote ou des compétences. Pour ne citer qu'un seul exemple, le Président de la République Emmanuel Macron a proposé de modifier les traités européens pour y inscrire le droit à l'avortement mais plusieurs pays, comme la Pologne ou Malte, s'y opposent fortement.

De plus, se lancer dans des discussions institutionnelles pourrait sembler actuellement inopportun alors que l'Union européenne doit faire face aux conséquences de la guerre en Ukraine.

Enfin, l'issue de la procédure de ratification, notamment par *referendum*, est très incertaine, comme l'ont montré les précédents des traités de Maastricht (avec le non danois), du traité constitutionnel (avec les non français et néerlandais) ou le traité de Lisbonne (avec le non irlandais).

En définitive, on peut appliquer à la révision des traités la même maxime que celle utilisée par Montesquieu à propos des lois, selon laquelle « on ne peut toucher aux lois que d'une main tremblante ».

M. Jean-François Rapin, président et rapporteur. – Comme l'a souligné devant nous Mme Thérèse Blanchet, la secrétaire générale du Conseil que nous avons auditionnée récemment, le traité de Lisbonne comprend des dispositions lui permettant de s'adapter aux circonstances sans avoir à être modifié. Il prévoit ainsi, en plus de la procédure normale de révision des traités, une procédure de révision simplifiée, qui

figure à l'article 48 du traité sur l'UE et que l'on appelle, dans le jargon bruxellois, « clauses passerelles ».

En réalité, on distingue plusieurs types de « clauses passerelles ».

Dans le cadre des politiques communes, lorsqu'il est prévu que le Conseil des ministres décide à l'unanimité, le Conseil européen statuant à l'unanimité peut ainsi autoriser le passage au vote à la majorité qualifiée. Cette possibilité est toutefois écartée pour les décisions ayant des implications militaires ou relevant du domaine de la défense.

De même, lorsqu'une procédure législative spéciale est prévue (donc dans les cas où le Parlement européen n'a pas le pouvoir de codécision), le Conseil européen statuant à l'unanimité peut décider que s'appliquera la procédure législative ordinaire (à savoir la codécision).

Le traité prévoit que le recours à une « clause passerelle » est notifié aux parlements nationaux. La décision ne peut entrer en vigueur que si aucun parlement national n'a fait connaître son opposition dans un délai de six mois. Ainsi, chaque Parlement national dispose d'une sorte de droit de veto sur le recours aux « clauses passerelles ».

Toutefois, dans certains domaines particuliers, le Conseil européen ou le Conseil des ministres peut, à l'unanimité, décider d'appliquer le vote à la majorité qualifiée ou la procédure législative ordinaire, sans que les parlements nationaux aient un droit d'objection.

Ces domaines sont : le cadre financier pluriannuel de l'Union ; certaines mesures concernant la politique sociale, l'environnement ; certaines décisions de politique étrangère.

Le Parlement européen, le chancelier allemand, puis le Président de la République française, se sont prononcés pour le recours aux « clauses passerelles » afin de passer de l'unanimité au vote à la majorité qualifiée au Conseil et supprimer ainsi le droit de veto, notamment en matière de politique étrangère.

De fait, dans une Europe à vingt-sept États membres, le maintien de l'unanimité au Conseil présente déjà un risque de paralysie, puisqu'il accorde un droit de veto à chaque État membre. Risque qui se trouverait accru en cas d'élargissement de l'Union. Il s'agirait notamment de prévoir que les sanctions de l'Union européenne (par exemple contre la Russie) puissent être adoptées à la majorité qualifiée au Conseil et non à l'unanimité, comme c'est le cas aujourd'hui, ce qui permettrait de surmonter les réticences de la Hongrie par exemple.

Le recours aux « clauses passerelles » nécessite toutefois un accord unanime des États membres. Or, selon nos entretiens à Bruxelles, il semblerait qu'il n'y ait pas de consensus sur ce point. Plusieurs États membres seraient opposés à ce passage de l'unanimité au vote à la majorité qualifiée. Parmi ces pays figurent ceux attachés à leur souveraineté, comme la Pologne et la Hongrie, mais aussi des « petits pays », comme Chypre ou Malte, qui sont très attachés à leur droit de veto.

Ainsi, selon nos interlocuteurs, malgré la demande du Parlement européen et le souhait du Président de la République et du chancelier allemand, le recours aux « clauses passerelles » paraît aujourd'hui peu réaliste.

Toutefois, on peut relever qu'il existe dans les traités d'autres formes de souplesse institutionnelle, qui peuvent permettre de faire avancer la construction européenne, sans passer par la procédure de révision.

Ainsi, le traité de Lisbonne a prévu la possibilité de plafonner le nombre de Commissaires européens, avec un système de rotation égalitaire. Les États membres y ont renoncé en raison du *referendum* négatif irlandais, pour revenir à la règle d'un Commissaire par État, mais en théorie il est possible de plafonner ce nombre sans réviser les traités.

En outre, on peut mentionner deux articles des traités qui jouent un rôle non négligeable pour renforcer l'intégration européenne.

Le premier est l'article 352 du traité sur le fonctionnement de l'UE : aux termes de cet article, lorsque, dans le cadre d'une des politiques prévues par les traités, une mesure paraît nécessaire pour atteindre l'un des objectifs visés par les traités mais que ceux-ci ne prévoient pas les « pouvoirs d'action » requis à cet effet, le Conseil statuant à l'unanimité peut prendre cette mesure, en accord avec le Parlement européen.

Une clause de ce type a toujours figuré dans les traités européens, mais son objet était limité aux « mesures nécessaires pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté ». Avec un objet élargi, cet article 352 représente aujourd'hui un levier puissant d'extension potentielle du champ d'action européen.

Le recours à cette clause a été très fréquent par le passé. Il a permis par exemple la création de l'Agence européenne des droits fondamentaux.

Second article à fort impact possible : l'article 122 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (UE). Celui-ci permet à l'Union européenne de prendre des mesures temporaires en cas de crise.

Ses conditions d'utilisation sont décrites dans deux petits paragraphes. Le premier évoque « de graves difficultés (...) dans l'approvisionnement en certains produits, notamment dans le domaine de l'énergie », le second est activable lorsqu'un État membre subit « des catastrophes naturelles ou des événements exceptionnels échappant à son contrôle ».

Il permet aux États membres de prendre une décision à la majorité qualifiée – et d'échapper à l'unanimité qui est parfois requise, notamment en matière de fiscalité – et, surtout, sans que le Parlement européen soit associé, ce qui peut soulever une question démocratique (en ce sens, cela peut être comparé à une ordonnance ou à une mesure liée à l'État d'urgence).

Cet article a permis à la Commission, depuis trois ans, de faire adopter, dans des délais record, des propositions législatives comme l'achat en commun de vaccins contre le Covid-19, la mise en place d'un instrument communautaire pour aider les gouvernements à financer leur régime de chômage partiel durant la pandémie, la

création d'un prélèvement sur les superprofits des producteurs d'énergie, le plafonnement du prix du gaz, l'accélération de la délivrance de permis pour les fermes solaires et éoliennes, la réduction de la consommation de gaz et d'électricité sur le Vieux Continent ou encore l'achat en commun de gaz.

On peut enfin mentionner la possibilité de recourir, dans le cadre des traités ou en dehors, à des formes de géométrie variable, permettant à ceux des États qui le souhaitent de progresser dans la voie de l'intégration sans en être empêchés par d'autres.

On peut distinguer plusieurs formes :

– les formes de géométrie variable en dehors des traités (par exemple le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance - TSCG) ;

– les formes à géométrie variable prévues par les traités eux-mêmes (Schengen, euro) ;

– les coopérations renforcées prévues dans le cadre des traités et avec certaines conditions (utilisées par exemple pour la création du Parquet européen ou du brevet communautaire).

Les « coopérations renforcées » sont une forme particulière consistant en l'utilisation des institutions de l'Union par une partie des États membres qui prennent des décisions applicables à eux seuls. Selon le traité de Lisbonne, les coopérations renforcées ne peuvent être lancées qu'en dernier ressort et doivent associer au moins neuf des États membres. Les États membres participant à une coopération renforcée peuvent, à l'unanimité, décider de recourir aux « clauses passerelles ».

L'autorisation de lancer la coopération renforcée est accordée par le Conseil statuant à la majorité qualifiée ; la Commission et le Parlement ont un droit de veto et participent au fonctionnement de la coopération renforcée avec tous les membres qui s'y sont associés.

Toutefois, dans le cas de la politique extérieure et de sécurité commune, le Parlement et la Commission sont simplement consultés, et l'autorisation est accordée par le Conseil statuant à l'unanimité. Par ailleurs, un mécanisme de « frein/accélérateur » facilite le recours aux coopérations renforcées en matière de justice et d'affaires intérieures.

Une formule particulière et plus souple est prévue pour la défense, sous le nom de « coopération structurée permanente », permettant aux pays qui le souhaitent de progresser en matière de défense. Peuvent participer tous les États membres acceptant les engagements précisés dans un protocole annexé aux traités.

Dans une Europe à vingt-sept pays aujourd'hui, peut-être trente ou plus encore demain, la géométrie variable peut « sembler inévitable pour concilier élargissement et approfondissement », pour reprendre les mots d'Alain Lamassoure.

Pour conclure, si l'idée d'une révision des traités ou le recours aux « clauses passerelles » ne paraît pas réaliste aujourd'hui, les traités prévoient d'autres possibilités pour faire avancer l'intégration européenne. Selon une étude du service juridique du

Conseil, sur les 328 propositions qui figurent dans le rapport final de la Convention sur l'avenir de l'Europe, moins d'une trentaine nécessiteraient une révision des traités. Il est donc possible et souhaitable de progresser à traités constants. C'est plus une question de volonté politique.

La question de la révision des traités, ou du moins des politiques de l'Union européenne, devrait toutefois resurgir à l'avenir, avec la perspective d'un futur élargissement de l'Union européenne aux pays des Balkans, voire de l'Ukraine et de la Moldavie, ou plus tard de la Géorgie.

Voilà les principaux éléments qu'avec Gisèle Jourda, nous souhaitions porter à votre connaissance.

M. Pierre Laurent. – Comme vous le soulignez dans votre rapport, et contrairement à ce que certains affirment, les traités européens contiennent de nombreuses dispositions permettant de réaliser des avancées à traités constants. Au cours de la dernière décennie, de nombreuses avancées ont d'ailleurs été réalisées au niveau européen sous la pression des événements, comme la crise financière, la pandémie de la Covid-19 ou la guerre en Ukraine. Il est donc utile d'explorer toutes les potentialités offertes par les traités et votre rapport est éclairant de ce point de vue.

Dans le même temps, je considère qu'il faut continuer à discuter de la révision des traités européens et je trouve curieux de fermer d'emblée cette possibilité à l'approche des élections européennes. S'il y a bien un moment où il faut parler de l'Union européenne et de la question de la révision des traités avec les citoyens européens, c'est bien lors de la campagne en vue des élections européennes.

Pour ma part, je n'ai jamais proclamé qu'il était indispensable de réviser les traités pour réaliser des avancées, mais je considère qu'il ne faut pas aujourd'hui fermer la porte à cette révision. Il est vrai qu'une révision des traités dans le contexte actuel paraît difficilement envisageable car cela risque de susciter de profondes divisions entre les États membres. Ainsi, le passage de l'unanimité au vote à la majorité qualifiée au Conseil soulève de nombreuses réticences chez certains États membres. Mais on pourrait envisager d'autres évolutions, comme par exemple recourir à la géométrie variable pour permettre aux pays qui le souhaitent d'avancer plus vite et plus loin dans la voie de l'intégration sans en être empêchés par les autres.

En tout état de cause, si je partage votre constat, je considère que la question de la révision des traités devrait faire l'objet d'un débat démocratique avec les citoyens européens, à l'occasion de la campagne en vue des prochaines élections européennes. Car, dans le cas contraire, on risquerait d'envoyer un message d'impuissance aux citoyens européens et d'encourager l'abstention ou les forces politiques anti-européennes.

M. Pascal Allizard. – Je vous remercie pour votre rapport qui dresse un état des lieux très éclairant et qui permet de clarifier la question de la révision des traités et du recours aux autres formes de souplesse institutionnelle. Si ce constat est très utile, je partage - une fois n'est pas coutume ! - l'analyse de notre collègue Pierre Laurent. Ces dernières années, l'Union européenne s'est éloignée des citoyens européens. Or, l'absence de débat est un poison mortel pour l'Europe. C'est l'une des leçons que l'on peut tirer du Brexit. Il est donc indispensable à mes yeux de rapprocher l'Europe et les

citoyens, de débattre de l'Europe avec eux, de répondre à leurs attentes et à leurs préoccupations. Car sinon on risque d'éloigner encore davantage l'Union européenne des peuples et d'encourager les mouvements anti-européens.

La conférence sur l'avenir de l'Europe avait précisément pour objectif de lancer un tel débat démocratique, mais force est de constater que cet exercice est resté largement inconnu du public et que les conclusions n'ont pas été à la hauteur des espoirs suscités. Il manque un projet pour l'Europe.

Avec la perspective de l'élargissement de l'Union européenne aux pays des Balkans occidentaux et le passage de vingt-sept à trente ou quarante États membres, il sera indispensable de revoir le mode de fonctionnement des institutions européennes, notamment la règle de l'unanimité au Conseil. Ce serait une erreur stratégique de laisser ces pays en dehors de l'Union européenne pendant des dizaines d'années mais, dans le même temps, il sera nécessaire d'adapter le fonctionnement de l'Union européenne pour lui permettre de continuer à progresser, et sans doute sous la forme d'une Europe des cercles concentriques, en recourant à la géométrie variable.

M. Dominique de Legge. – Comme vous le soulignez dans votre rapport, il est possible et souhaitable de continuer à progresser à traités constants. Dans le même temps, il faut s'interroger sur les raisons pour lesquelles certains pays refusent de passer de l'unanimité au vote à la majorité qualifiée au Conseil. On évoque souvent la question de la souveraineté, par exemple en matière de politique étrangère et de défense. Mais, il s'agit aussi d'un manque de confiance dans les institutions européennes et dans les autres partenaires européens, car la règle de l'unanimité permet à chaque État d'avoir un droit de veto. Avant d'envisager une révision des traités ou le recours aux « clauses passerelles », il me semble indispensable de remédier à l'opacité de la prise de décision au niveau européen pour instaurer davantage de transparence et de réformer le fonctionnement de l'administration européenne.

Enfin, il faut s'interroger sur la répartition des compétences entre l'Union européenne et les États membres. Malgré l'absence de compétences dans les traités, l'Union européenne s'est vue reconnaître un rôle en matière de livraison d'armes et de munitions à l'Ukraine. En réalité, cette question de la répartition des compétences au niveau européen me fait penser au débat sur l'intercommunalité en France. D'un côté, les communes souhaitent conserver une large autonomie mais, de l'autre, elles demandent toujours plus à l'intercommunalité. Il faudrait donc revoir la répartition des compétences entre l'Union européenne et les États membres afin de garantir le respect du principe de subsidiarité. Pourquoi ne pas poser clairement la question du modèle fédéral au regard du principe de subsidiarité ?

M. François Calvet. – Le débat européen se focalise souvent sur les questions de procédure et non sur le projet lui-même. Il n'y a plus de vision de l'Europe, plus de projet mobilisateur, qui serait de nature à rapprocher l'Europe des citoyens, en particulier des jeunes. Alors que l'Union européenne finance de nombreux projets, elle sert souvent de « bouc émissaire » dans les opinions publiques.

La levée des contrôles aux frontières intérieures au sein de l'espace Schengen a été un vrai projet et a représenté un réel progrès concret pour les citoyens. En tant que Sénateur des Pyrénées-Orientales, je peux témoigner de l'impact positif de cette levée des contrôles à la frontière franco-espagnole.

Il me semble donc nécessaire de partir des attentes des citoyens -notamment de la jeunesse- et de trouver un nouveau projet mobilisateur pour l'Europe afin de la rapprocher des citoyens.

M. Jean-François Rapin, président et rapporteur. – Nous avons souhaité dresser, dans notre rapport, un état des lieux, un constat, un an après la fin des travaux de la Conférence sur l'Avenir de l'Europe, afin de faire le point sur la question de la révision des traités, le recours éventuel aux « clauses passerelles » ou autres formes de souplesse institutionnelle.

Lancée à l'initiative du Président Emmanuel Macron, la conférence sur l'avenir de l'Europe avait pour vocation de rapprocher l'Europe des citoyens et de répondre à leurs attentes. En réalité, l'exercice a été assez décevant et il a débouché sur un catalogue de plus de 300 mesures d'importance inégale. Le recours à la démocratie participative, au sein de « panels citoyens », n'est pas, à mes yeux, la panacée pour remédier au « déficit démocratique » de l'Union européenne. Les Parlements nationaux ont aussi un rôle essentiel à jouer pour rapprocher l'Europe des citoyens.

Les prochaines élections européennes du printemps 2024 doivent effectivement être l'occasion d'un vrai débat démocratique sur l'Union européenne avec les citoyens européens. À cet égard, la question de l'élargissement aux pays des Balkans occidentaux, à l'Ukraine et à la Moldavie, et de son impact sur le fonctionnement des institutions européennes et sur les politiques européennes, sera certainement au centre des préoccupations. Une éventuelle entrée de l'Ukraine dans l'Union européenne aurait ainsi des conséquences très importantes sur la politique agricole commune ou sur la politique de cohésion. Une adaptation de ces politiques sera certainement indispensable. De même, il sera sans doute nécessaire de revoir le fonctionnement de l'administration européenne et des institutions pour concilier l'élargissement et l'approfondissement.

Faut-il réviser les traités pour aller vers une Europe fédérale ? Cette question mérite d'être posée. Pour ma part, je considère que l'idée d'une Europe fédérale risquerait d'encourager les nationalismes et le sentiment anti-européen. L'Union européenne n'est pas un État souverain, mais un modèle *sui generis*, une « fédération d'États-Nations » pour reprendre l'oxymore de Jacques Delors.

Mme Gisèle Jourda, rapporteure. – Je partage le constat que la conférence sur l'avenir de l'Europe a été un exercice démocratique assez décevant, avec des « panels citoyens » peu représentatifs, et une absence de visibilité dans l'opinion publique. Au sein du groupe de travail sur la place de l'Union européenne dans le monde dont j'étais membre, les débats manquaient de cadrage, et, en définitive, la conférence a débouché sur un catalogue de propositions assez décevant.

L'objectif de ce rapport est de démontrer que des avancées sont possibles et souhaitables à traités constants pour continuer à progresser dans la voie de l'intégration européenne. Mais, cela ne doit pas nous empêcher de réfléchir aux moyens d'aller vers une Europe politique.

M. Pierre Laurent. – Votre rapport permet une clarification utile. Je pense notamment aux articles 352 et 122 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Ces articles ont permis de réaliser des avancées au niveau européen, en

l'absence de compétences dans les traités, pour faire face à certains défis, comme la pandémie de la Covid 19 ou la guerre en Ukraine.

D'une manière générale, je souhaite saluer le travail réalisé par la commission des affaires européennes du Sénat pour l'examen des nombreuses propositions de textes européens. Cet examen le plus en amont possible des propositions législatives européennes est très utile pour éviter de découvrir trop tardivement leurs conséquences potentielles.

M. Pascal Allizard. – Il en va de même concernant la négociation des accords commerciaux de l'Union européenne, à l'image du CETA avec le Canada ou, plus récemment, de l'accord entre l'UE et le Mercosur ou de l'accord commercial avec la Nouvelle-Zélande. Les difficultés soulevées par la ratification de ces accords, à l'image de la ratification du CETA en France, auraient pu être évitées si ces négociations avaient fait l'objet de davantage de transparence et de débats en amont.

La commission autorise la publication du rapport d'information.

Jeudi 13 juillet 2023

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Économie, finances, fiscalité

Matières premières critiques et industrie net zéro : examen des propositions de résolution européenne et des avis politiques de Mme Amel Gacquerre, MM. Daniel Gremillet et Didier Marie sur la proposition de règlement européen pour une industrie « zéro net » COM(2023) 161 et sur la proposition de règlement européen sur les matières premières critiques COM(2023)160

M. Jean-François Rapin, président. – Mes chers collègues, la crise de la Covid-19 puis la guerre en Ukraine ont révélé les dépendances industrielles de l'Union européenne (UE) et contribué à une prise de conscience collective de la nécessité de renforcer sa souveraineté économique. Le sommet de Versailles de mars 2022 a entériné au plus haut niveau cette volonté de construire une base économique européenne plus résiliente, en réduisant nos dépendances stratégiques dans les domaines les plus sensibles, à savoir en matière de santé, d'alimentation, de numérique mais aussi de matières premières critiques et de semi-conducteurs.

L'ambition de rendre l'Union moins dépendante va de pair avec celle de la rendre plus compétitive, notamment à l'égard des deux grands concurrents américain et chinois. L'offensive américaine de l'*Inflation Reduction Act* (IRA), sous couvert de réponse à l'inflation, est venue depuis renforcer encore la compétitivité industrielle américaine en matière de technologies vertes et attire de nombreuses entreprises européennes.

C'est dans ce contexte général de rivalité économique mondiale sur les technologies vertes et les matières premières qui les sous-tendent que s'inscrivent les deux textes que nous allons examiner aujourd'hui.

En arrière-fond de ces propositions législatives, je veux évoquer les financements sur lesquels elles reposent : l'Union a successivement mis en place trois programmes. Tout d'abord, le plan de relance et de résilience *NextGenerationEU*. Doté de 750 milliards d'euros sur la période 2021-2027, ce plan est destiné à « rendre l'Europe plus verte, plus numérique et plus résiliente ». Il soutient la recherche et l'innovation, par l'intermédiaire d'Horizon Europe, les transitions climatique et numérique équitables, par l'intermédiaire du Fonds pour une transition juste (FTJ) et du programme pour une Europe numérique (*Digital*), la préparation, la reprise et la résilience, par l'intermédiaire de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR ou *rescEU*) et le nouveau programme dans le domaine de la santé *UE pour la santé (EU4Health)*.

Le programme *InvestEU*, qui a pris la suite du plan d'investissement pour l'Europe, également appelé le plan Juncker, dont la Banque européenne d'investissement (BEI) est le principal partenaire, en lien avec les banques régionales de développement, réunit, dans une même structure, le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) et treize autres instruments financiers de l'UE déjà

disponibles durant la période 2014-2020. Ce fonds offre une garantie budgétaire de 26,2 milliards d'euros, un effet de levier destiné à mobiliser plus de 372 milliards d'euros d'investissements publics et privés d'ici à 2027. Le programme comporte, en outre, une plateforme de conseil, qui apporte soutien et assistance techniques aux porteurs de projet, et un portail pour mettre en relation des investisseurs et des porteurs de projets. Ce programme vise à donner une impulsion supplémentaire à l'investissement durable, à l'innovation, à l'inclusion sociale et à la création d'emplois en Europe, tout en contribuant aux objectifs climatiques et environnementaux de l'UE, puisqu'au moins 30 % des investissements au titre du programme sont consacrés aux objectifs du pacte vert pour l'Europe (*European Green Deal*).

Enfin, en mai 2022, la Commission a présenté le plan *RepowerEU*, destiné à économiser l'énergie, produire de l'énergie propre et diversifier les fournisseurs d'énergie, afin que l'UE ne soit plus dépendante des énergies fossiles russes. Ce plan vise à mobiliser près de 300 milliards d'euros : environ 72 milliards d'euros sous forme de subventions et 225 milliards d'euros sous forme de prêts, la facilité pour la reprise et la résilience étant au cœur de ce financement, dont 95 % seront consacrés à l'accélération et au renforcement de la transition vers une énergie propre.

Les deux propositions de règlement sur lesquelles se sont penchés nos trois rapporteurs, que je remercie, relèvent donc du volet industriel de la réponse aux crises récentes et de la réduction des dépendances européennes, tout cela dans le respect des objectifs de décarbonation de l'industrie affichés par le plan industriel du pacte vert du 1^{er} février 2023, par le paquet *Fit for 55* pour 2030 et par la loi Climat concernant la neutralité climatique de l'Union à l'horizon 2050.

Ces deux propositions de règlement s'inscrivent donc dans la politique industrielle de l'Union. Mais celle-ci, qui est de nature horizontale, est également intégrée dans d'autres politiques européennes telles que celles liées au commerce, au marché intérieur, à la recherche et à l'innovation, à l'emploi, à la protection de l'environnement, à la défense et à la santé publique. Il s'agit donc d'une stratégie d'ensemble complexe qu'il ne faut pas perdre de vue, tout en restant vigilants sur les détails de sa mise en œuvre.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Comme vient de l'indiquer le président Rabin, les deux propositions de règlement sur lesquelles nous nous sommes penchés relèvent du volet industriel de la réponse aux crises successives que l'Europe affronte depuis 2008 et de la politique de réduction des dépendances européennes. Elles s'inscrivent en outre dans la stratégie industrielle révisée et dans les objectifs de décarbonation de l'industrie.

C'est en 2020 que la Commission a adopté un plan d'action pour les matières premières critiques incluant une étude prospective portant à l'horizon 2030 sur les matières premières critiques et à l'horizon 2050 pour les technologies et secteurs stratégiques. En mai 2021, elle a mis à jour la stratégie industrielle européenne en se concentrant sur la résilience du marché unique, les dépendances de l'Union dans les domaines stratégiques clés et le soutien aux petites et moyennes entreprises (PME) et aux start-up, ainsi que sur l'accélération des transitions écologique et numérique.

En février 2023, la Commission a par ailleurs présenté le nouveau plan industriel du pacte vert pour l'ère du « zéro émission nette », pour stimuler l'industrie à

zéro émission nette dans l'Union, au moyen de mesures visant à améliorer la compétitivité de cette industrie.

Dans ce cadre, la Commission a présenté trois propositions législatives le 14 mars dernier. Tout d'abord, la proposition de règlement pour une industrie « zéro net », qui se décline en cinq objectifs : simplifier le cadre réglementaire pour la production de technologies clés ; fixer des objectifs pour la capacité industrielle de l'Union en 2030 ; accélérer les procédures d'autorisation ; promouvoir l'élaboration de normes européennes pour les technologies clés ; encourager les pouvoirs publics à acheter davantage de technologies propres au moyen de marchés publics.

Le deuxième texte concerne les matières premières critiques. Il vise à améliorer la sécurité de l'approvisionnement en matières premières nécessaires pour assurer la transition vers le zéro émission nette, en particulier en encourageant le développement des activités d'extraction, de transformation et de recyclage des matières premières critiques sur le territoire européen. Il est complété par une communication intitulée « Un approvisionnement sûr et durable en matière en matières premières critiques à l'appui de la double transition, écologique et numérique », qui met en particulier l'accent sur la diversification des sources d'approvisionnement.

Le troisième texte concerne la réforme du marché de l'électricité afin de le rendre plus résilient, de réduire l'incidence des prix du gaz sur les factures d'électricité et de soutenir la transition énergétique. Notre commission l'a déjà examiné et a adopté une proposition de résolution européenne sur le rapport de nos collègues Daniel Grémillet, Claude Kern et Pierre Laurent.

Des mesures visant à accroître et à accélérer l'accès aux financements publics des États membres ainsi qu'aux financements privés ont en outre été adoptées, qui pourront être utilisées par les États membres pour soutenir les initiatives dans les activités liées aux matières premières critiques et aux technologies zéro net. Le nouvel encadrement temporaire de crise et de transition pour les aides d'État, applicable jusqu'à fin 2025, vise en effet à simplifier l'octroi d'aides d'État en faveur du déploiement d'énergies renouvelables et de la décarbonation des processus industriels. Il donne aux États membres la possibilité d'accorder des aides plus élevées pour la production de technologies stratégiques à zéro émission nette de manière à ce qu'elles correspondent aux aides reçues par des concurrents établis dans des pays tiers.

S'y ajoute la modification du règlement général d'exemption par catégorie (RGEC), qui donne aux États membres une plus grande souplesse pour concevoir et mettre en œuvre des mesures de soutien dans des secteurs clés pour l'industrie à zéro émission nette, sans devoir attendre l'approbation préalable de la Commission.

Les deux propositions de règlement, dont l'examen est particulièrement rapide et dont l'adoption est souhaitée avant la fin de l'année 2023, prévoient d'utiliser des outils comparables pour atteindre leurs objectifs respectifs. Elles prévoient ainsi la priorisation et l'accélération de la délivrance des autorisations nécessaires pour faciliter et accélérer le développement des initiatives sur le sol européen et réduire les dépendances de l'Union, qui est aujourd'hui fortement importatrice, tant de matières premières critiques, que de technologies zéro net. Un accompagnement des projets considérés comme stratégiques, qui bénéficieraient d'un accès facilité aux financements européens existants, est également suggéré. Ces projets seraient sélectionnés par la

Commission pour les matières premières critiques, tandis que les États membres seraient chargés de les sélectionner pour les technologies zéro net.

Enfin, les deux textes fixent des objectifs chiffrés à l'horizon 2030, mais avec un degré de contrainte inégal.

Nous nous sommes efforcés d'étudier au mieux ces deux propositions, dans des délais très brefs et alors que leur traduction en français n'a été disponible que fin mai. Nous avons en particulier échangé avec le cabinet du commissaire Thierry Breton, qui a beaucoup soutenu ces textes, les services de la Commission européenne, le rapporteur fictif du groupe *Renew* du texte zéro net, – le député européen Christophe Grudler –, ainsi qu'avec les services français – le secrétariat général des affaires européennes (SGAE) à Paris, la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne (RP) à Bruxelles, qui suivent les négociations, et les services techniques du ministère de l'économie et des finances compétents en matière minière et industrielle.

Du côté des entreprises, nous nous sommes entretenus avec des représentants de *BusinessEurope*, la coalition des producteurs de matières premières utilisées dans la construction, et *SMEUnited*, qui représente les petites et moyennes entreprises (PME) à Bruxelles. À Paris, nous avons entendu EDF et Orano, sans oublier les contributions écrites d'Eramet et de l'Alliance des minerais, minéraux et métaux (A3M).

Nous avons également entendu un représentant de plusieurs organisations de la société civile qui travaillent ensemble sur les deux textes ainsi que l'association France urbaine, qui a formulé les préoccupations des collectivités territoriales françaises, qui sont très directement concernées par ces textes.

M. Didier Marie, rapporteur. – La demande de matières premières critiques indispensables à la fabrication de nombreux produits (téléphones portables, téléviseurs, voitures électriques etc.) pourrait être multipliée par 10 d'ici à 2030. Or l'Union européenne est dans une situation de dépendance très forte vis-à-vis de pays tiers : 98 % des terres rares lui sont fournies par la Chine, 63 % du cobalt utilisé dans les batteries est extrait en République démocratique du Congo (RDC) et la Chine en raffine les deux tiers, 97 % du magnésium provient de Chine et la Turquie assure 98 % de l'approvisionnement de l'UE en borate. L'offre des pays tiers fait en outre face à des risques et défis géopolitiques, environnementaux et sociaux.

La proposition de la Commission était donc très attendue par le Parlement européen, qui a adopté une résolution en ce sens en novembre 2021, comme par le Conseil, qui a souligné l'importance stratégique des matières premières critiques dans la déclaration de Versailles du 11 mars 2022, qu'a rappelée le président Rapin, puis dans les conclusions de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, enfin par la France et l'Allemagne, qui ont demandé une législation européenne dans une note libre (*non-paper*) commune en septembre 2022.

La proposition de règlement vise à soutenir le développement sur le territoire européen d'un écosystème industriel dédié aux matières premières critiques. Elle identifie à cet effet 34 matières premières critiques, dont 16 qu'elle considère comme stratégiques au regard de leur rôle dans les transitions écologique et numérique.

Cette liste nous paraît devoir être complétée par l'ajout de l'alumine, de l'aluminium et de la bauxite, qui jouent un rôle crucial dans les industries aéronautique et de défense, ainsi que du zinc et du nickel, indispensables pour la production d'énergies renouvelables et de batteries électriques. Quant aux terres rares, elles devraient être plus largement visées que celles utilisées dans les aimants permanents et incluses dans la liste des matières premières stratégiques.

Une mise à jour dynamique des listes de matières premières critiques et stratégiques, prenant en compte l'évolution des risques d'approvisionnement pour chacune des matières premières répertoriées, nous paraît en outre indispensable, et ce au moins tous les trois ans, plutôt que tous les quatre ans comme prévu. Enfin, il nous semble qu'une période transitoire devrait être aménagée en cas de sortie d'une matière première des listes au vu des conséquences de ce retrait de la classification pour les opérateurs économiques.

Dans la mesure où, comme nous l'a expliqué une alliance des producteurs de matières premières, d'autres matières premières peuvent venir à manquer, nous préconisons également qu'une liste en soit établie et un suivi mis en place.

La proposition de règlement fixe par ailleurs des objectifs chiffrés de production, à horizon 2030 : l'extraction dans l'UE d'au moins 10 % de sa consommation annuelle ; la transformation dans l'UE d'au moins 40 % de sa consommation annuelle ; le recyclage dans l'UE d'au moins 15 % de sa consommation annuelle.

Tous les segments de la chaîne de valeur sont donc concernés. Les auditions auxquelles nous avons procédé nous ont permis de mesurer la pertinence de ces objectifs et nous conduisent à vous proposer de relever les ambitions en matière de transformation des matières premières critiques de 40 % à 50%, et ceux du recyclage de ces matières premières de 15 % à 20%. En revanche, l'extraction sur le sol européen ne répondant qu'à 3 % des besoins, les objectifs d'extraction ne paraissent pas pouvoir être relevés. Il nous semble en outre que des objectifs devraient être fixés pour chacune des matières premières et complétés par des objectifs à l'horizon 2040 et 2050. Il s'agit, en effet, d'une démarche de longue haleine qu'il faudra poursuivre, en donnant de la visibilité aux opérateurs économiques.

La proposition de règlement entend, dans le même temps, diversifier les sources d'approvisionnement extérieures afin de limiter à 65 % de la consommation annuelle de l'UE, la part provenant d'un seul pays tiers pour chacune des matières premières critiques à l'horizon 2030. Il est prévu que des partenariats stratégiques soient négociés à cet effet. Nous préconisons d'établir une liste des pays avec lesquels de tels partenariats devraient être prioritairement négociés. Par ailleurs, nous demandons que des garanties environnementales et sociales soient introduites dans ces accords.

Il est en outre proposé de mettre en place des projets stratégiques pour renforcer la chaîne de valeur des matières premières critiques. Ces projets seraient sélectionnés par la Commission européenne, à partir d'un ensemble de critères, et bénéficieraient en particulier de délais d'autorisations raccourcis, d'une mise en œuvre accélérée et d'un soutien pour l'accès aux financements européens.

Ce dispositif appelle plusieurs remarques. Tout d'abord, la priorité accordée à l'examen des demandes d'autorisations et l'accélération de la délivrance de celles-ci ne sauraient interférer avec l'organisation territoriale des États membres et la répartition des compétences. L'obligation de mettre en place un guichet national unique pour les traiter ne nous paraît donc pas acceptable. En revanche, un point de contact unique pourrait être défini pour chaque projet, ce qui permettrait de coordonner les interventions des différentes administrations concernées.

Il est impératif de clarifier l'articulation entre les différentes législations européennes applicables, qu'il s'agisse des législations sectorielles ou des autorisations environnementales. Il y va en effet de la lisibilité des règles applicables pour les porteurs de projets et de l'acceptabilité sociale desdits projets. Nous demandons en outre que les procédures d'autorisations environnementales ne soient pas incluses dans les délais de délivrance des permis et que ces délais puissent être suffisamment prorogés dans des situations exceptionnelles qui le justifient. Quant à considérer que l'autorisation est réputée accordée en cas de dépassement des délais, cela ne nous paraît pas acceptable dès lors que le retard est justifié.

Enfin, aucun financement européen additionnel n'est prévu, mais des fonds existants sont toutefois susceptibles d'être mis à contribution. Il est prévu qu'un sous-comité du comité européen des matières premières critiques, qui regroupe des représentants des États membres, accompagne les porteurs de projets dans l'identification des fonds susceptibles d'être sollicités. La mise en place d'un guichet unique européen associant la BEI nous semblerait également de bonne méthode. Par ailleurs, l'opportunité de la création d'un projet important d'intérêt européen commun (PIIEC) « matières premières critiques » devrait être étudiée.

Venons-en maintenant au suivi des chaînes d'approvisionnement qu'il est proposé de mettre en place pour réduire les risques de perturbation.

Ce suivi comporterait des programmes d'exploration nationaux des gisements de minéraux mis en œuvre par les États membres ; un rapport annuel des États membres sur les projets nouveaux ou existants concernant les matières premières stratégiques sur leur territoire, identifiant les principaux opérateurs établis et les événements majeurs susceptibles d'entraver leur fonctionnement ; des audits bisannuels des chaînes d'approvisionnement des grands opérateurs utilisant des matières premières stratégiques pour évaluer les risques ; enfin, la transmission d'informations sur les stocks nationaux de matières premières stratégiques.

Si le bien-fondé d'un suivi au niveau européen n'est pas contestable dans son principe, le dispositif proposé appelle plusieurs observations.

La première concerne les stocks nationaux de matières premières stratégiques. Puisqu'il s'agit de données sensibles, les États membres doivent pouvoir refuser de les communiquer si la sécurité nationale est susceptible d'être menacée. Une publicité excessive pourrait en outre fragiliser la situation de l'Union européenne à l'égard des pays tiers fournisseurs, qui disposeraient ainsi d'un effet de levier, sans compter les risques spéculatifs sur le marché international de ces matières premières. Prévoir que l'Union européenne recommande des niveaux de stocks représenterait par ailleurs des coûts élevés, qui devront être pris en charge par les États membres, lesquels pourraient être tenus de partager ces stocks avec d'autres États membres. Il nous semble

que ces contraintes sont trop lourdes et qu'en cas d'urgence, d'autres outils européens peuvent être activés.

La pertinence des audits bisannuels des chaînes d'approvisionnement des grands opérateurs envisagés pour évaluer les risques n'est pas contestable. C'est toutefois aux entreprises qu'il revient selon nous de décider de la communication des résultats de ces audits à leurs conseils d'administration. Des représentants d'entreprises de pays non membres de l'Union européenne peuvent en effet siéger dans ces instances, ce qui pourrait poser des difficultés.

Le chapitre V de la proposition de règlement concerne la durabilité. Il prévoit des programmes nationaux en matière de circularité pour collecter les déchets présentant un potentiel élevé de valorisation de matières premières critiques, accroître le réemploi des produits et composants présentant un tel potentiel, augmenter l'utilisation de matières premières critiques secondaires, développer la maturité des technologies de recyclage de celles-ci et promouvoir leur utilisation efficace et leur remplacement dans les applications en soutenant des programmes de recherche et d'innovation nationaux.

L'accent devra également être mis sur la limitation de l'exportation des déchets contenant des matières premières critiques afin qu'ils soient prioritairement recyclés sur le territoire européen. Des obligations de conception facilitant la récupération de ces matières premières devraient en outre être introduites dans les législations sectorielles.

Concernant les systèmes de certification de la durabilité des matières premières critiques, la Commission européenne pourrait les reconnaître dès lors qu'ils respectent un ensemble de critères listés en annexe. Il nous semble indispensable que ces critères soient rapidement précisés et progressivement adaptés pour tenir compte de l'évolution des exigences en matière de durabilité. Le règlement sur les semi-conducteurs (*Chips Act*) constitue à cet égard un modèle pertinent dont la proposition de règlement pourrait utilement s'inspirer.

Pour conclure sur ce premier texte, voici quelques mots sur la gouvernance du cadre proposé. Elle est confiée à la Commission européenne, qui serait chargée de sélectionner les projets stratégiques au vu de justificatifs produits par le porteur du projet, selon des critères définis et au vu de la viabilité économique du projet, après avoir consulté le comité européen des matières premières critiques sur le caractère complet de la demande et le respect des critères.

Il nous semble que l'examen devrait également porter sur les objectifs du projet, sa valeur ajoutée, les délais de sa mise en œuvre, sa maturité et son articulation avec les autres législations de l'Union européenne.

Le comité européen des matières premières critiques pourrait par ailleurs associer à ses travaux, en qualité d'observateurs, et selon des modalités à définir, les parties prenantes, qu'il s'agisse des acteurs économiques, des partenaires sociaux ou des associations.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Venons-en maintenant à la proposition de règlement concernant l'industrie à zéro émission nette, ou industrie zéro net.

Ce texte est beaucoup moins abouti que le premier, qui appelle pourtant, comme on l'a vu, de nombreux compléments. Il n'a d'ailleurs pas fait l'objet d'une étude d'impact et a été présenté rapidement par la Commission européenne, dans la logique du plan industriel du pacte vert et en réponse à l'*Inflation Reduction Act* américain publié en août 2022 qui, le président Rabin l'a rappelé, fait craindre la délocalisation aux États-Unis d'investissements dans des technologies essentielles en matière de neutralité climatique et de résilience du système énergétique décarboné de l'Union européenne.

Le cadre de mesures proposées pour renforcer l'écosystème européen de fabrication de produits de technologies zéro net comporte sept piliers, respectivement destinés à : faciliter les investissements dans la conception et la production de technologies zéro net dans l'Union européenne en rationalisant les processus administratifs et la délivrance des autorisations pour les projets stratégiques zéro net ; coordonner le développement des capacités d'injection de CO₂ sur le territoire européen ; ouvrir aux technologies zéro net un accès aux marchés publics ; renforcer les compétences en la matière ; promouvoir la création, par les États membres, de « bacs à sable réglementaires » pour appuyer l'innovation ; créer une plateforme Europe zéro net, qui permette à la Commission européenne de coordonner ces différentes actions conjointement avec les États membres et de faciliter le partage des connaissances ; enfin, mettre en place une coopération renforcée en matière de suivi, appuyée sur la collecte d'informations pour anticiper et prévenir les pénuries.

Comme pour le texte sur les matières premières critiques, aucun nouveau financement européen n'est prévu, mais la Commission européenne indique que des outils existants pourraient être mobilisés, ainsi que les fonds dédiés à la plateforme européenne des technologies stratégiques (*Strategic Technologies for Europe Platform – Step*), qu'elle a récemment proposée. Le rapport stratégique que la Commission européenne a publié la semaine dernière évalue pourtant les coûts de mise en œuvre du règlement à 92 milliards d'euros additionnels sur la période 2023-2030.

Nous vous proposons de demander qu'à tout le moins, les financements disponibles susceptibles d'être sollicités soient clairement identifiés et que la plateforme de coordination de ces financements soit rapidement mise en place. Il serait en outre pertinent d'examiner l'opportunité de prévoir des financements complémentaires dans le cadre de la révision du cadre financier pluriannuel (CFP), notamment en cas de mobilisation de ressources propres en lien avec les émissions de carbone. La BEI et la future banque européenne de l'hydrogène (BEH) pourraient aussi être impliquées dans le financement.

Enfin, des aides d'État pourront être octroyées pour faciliter le développement de ces technologies et il est spécifiquement prévu que les ménages puissent bénéficier d'une prise en charge à hauteur de 5 % des coûts d'acquisition de produits résultant de l'utilisation de technologies « net zéro ». Nous vous proposons d'aller plus loin en autorisant une prise en charge à hauteur de 20 %.

Onze technologies zéro net innovantes, liées aux énergies renouvelables sont visées. Listées en annexe, elles concernent en particulier le stockage d'électricité et de chaleur, les carburants renouvelables, les électrolyseurs, ou encore le captage et le stockage du carbone. En outre, deux technologies nucléaires de quatrième génération sont incluses : les technologies avancées de production d'énergie à partir de processus

nucléaires dans lesquels le cycle de combustible génère un minimum de déchets, et les petits réacteurs modulaires et combustibles connexes les plus performants.

Seuls les systèmes réels achevés et qualifiés pour des tests et démonstrations sont retenus, autrement dit ceux qui présentent un niveau de maturité technologique d'au moins 8 sur une échelle qui comporte neuf niveaux.

Ainsi défini, ce périmètre appelle plusieurs observations. Tout d'abord, il ne prend en compte que les produits finaux et les composants et machines spécifiquement utilisés pour leur production, alors que l'ensemble de la chaîne de valeur, amont et aval, devrait être concernée.

Ensuite, d'autres technologies prometteuses pourraient utilement être ajoutées, en particulier en matière de production d'hydrogène bas-carbone et renouvelable, d'hydroélectricité, de carburants alternatifs durables, ou encore les technologies de décarbonation de l'industrie, de chaleur renouvelable ou d'utilisation du carbone.

La distinction proposée entre les technologies innovantes et les technologies stratégiques, qui bénéficieraient d'une réduction des délais d'autorisation, de l'éligibilité aux critères de soutenabilité et de l'accès à la plateforme de financement, ne nous paraît pas satisfaisante, et nous relevons l'absence dans la liste de technologies matures et décarbonées dans la liste des technologies stratégiques.

Il en est ainsi des technologies nucléaires de production d'électricité de deuxième génération, déjà installées, et de celles de troisième génération, qui sont en cours de déploiement. L'inclusion de ces technologies n'ayant toutefois pas convaincu vos trois rapporteurs, contrairement aux autres propositions que nous vous avons présentées, Amel Gacquerre et moi-même vous proposerons un amendement pour demander que ces technologies soient également prises en compte. Je rappelle d'ailleurs à cet égard que le choix du mix énergétique relève de la compétence des États membres, dans le respect des objectifs de décarbonation relevés par le paquet ajustement à l'objectif 55.

Un objectif indicatif de capacités de production européenne à l'horizon 2030 est défini pour les technologies jugées stratégiques : elles devront répondre à 40 % des besoins annuels de déploiement de l'Union européenne en matière de climat et d'énergie. Logiquement, il nous semble que cet objectif devrait être applicable à l'ensemble des technologies, complétées comme nous le proposons et rassemblées dans une liste unique. Il est en outre nécessaire de détailler des objectifs par secteur et par technologie, dans la mesure où les niveaux actuels et leurs perspectives d'évolutions sont très différents pour chacun d'eux.

Enfin, une mise à jour de la liste au moins tous les trois ans paraît préférable aux quatre ans prévus, afin de prendre rapidement en compte les évolutions technologiques.

Concernant la délivrance des autorisations, comme pour le texte relatif aux matières premières critiques, l'organisation territoriale des États membres et la répartition des compétences doivent être respectées et l'absence de réponse dans les délais prévus par le texte ne saurait valoir autorisation, ce qui ne dispense pas de

justifier le retard. De la même manière, afin de s'assurer de l'acceptation sociale des projets, il ne nous paraît pas souhaitable de réduire la durée des consultations publiques et d'inclure les évaluations environnementales dans le délai maximal prévu. Pour autant, une articulation efficace entre les différentes procédures, y compris celles qui sont prévues par la législation européenne en matière environnementale, nous semble devoir être encouragée.

Une autre piste, d'ailleurs initialement envisagée par la Commission européenne, mériterait d'être creusée : la mise en place de vallées d'industries zéro émission, qui pourraient être considérées comme d'intérêt public dans la mesure où elles contribueraient à la réalisation des objectifs du règlement et répondraient à au moins l'un des critères énumérés. L'éligibilité de ces vallées, au cas par cas, aux dérogations environnementales et leur instauration s'appuieraient sur le retour d'expérience des acteurs économiques, des organismes publics compétents et des collectivités territoriales.

Concernant le régime de stockage de CO₂ sur le territoire européen, dont la capacité d'injection annuelle, à l'horizon 2030, devrait atteindre au moins 50 millions de tonnes, il est prévu que les États membres identifieront les zones sur lesquelles des sites de stockage peuvent être implantés et devront rendre publiques ces données, tandis que les entités titulaires d'autorisations de prospection, d'exploration et d'extraction d'hydrocarbures devront rendre publiques des données concernant les sites de production déclassés. Là encore, il nous semble qu'une certaine prudence doit être de mise dans la publicité des données portant sur les capacités de stockage des États membres.

Il est en outre prévu que les producteurs de pétrole et de gaz sur le territoire européen seraient soumis à une contribution individuelle sous la forme de la fourniture d'une capacité d'injection de CO₂ dans un site disponible d'ici à 2030. Cette contribution, dont le principe ne nous paraît pas contestable, doit être clarifiée, en particulier en cas de défaillance de l'opérateur ou de reprise de ses activités.

Pour favoriser le recours aux technologies zéro net, il est préconisé que les pouvoirs adjudicateurs leur donnent la priorité dans les appels d'offres en pondérant plus significativement la contribution des critères de durabilité environnementale et de résilience. Ces critères nous semblent devoir être précisés et pourraient ne pas être cumulatifs. Pour gagner en efficacité dans l'atteinte des objectifs, et sans que cela soit obligatoire pour les pouvoirs adjudicateurs, il nous semble que la pondération maximale de ces critères pourrait être portée de 10 % à 30 %. En outre, le mécanisme préférentiel prévu par la directive de 2015 pour les opérateurs de réseau pourrait être repris, afin que les offres contenant plus de 50 % de produits originaires de pays tiers n'ayant pas conclu un accord de réciprocité en matière de marchés publics ne soient pas retenues en cas de différentiel des coûts inférieur à 10 %.

La proposition met enfin l'accent sur le renforcement des compétences nécessaires à l'industrie zéro net et propose la création d'académies européennes. Il est bien entendu indispensable de rappeler que ces académies n'ont pas vocation à interférer avec les compétences nationales en matière d'enseignement et de formation professionnelle. Pour autant, il serait intéressant de pouvoir disposer des schémas indicatifs de formation qu'elles pourraient proposer et d'identifier les compétences techniques faisant défaut en Europe.

Pour finir, je parlerai de la gouvernance du cadre proposé. Une plateforme euro zéro net, chargée de conseiller et d'assister la Commission européenne et les États membres dans les actions qu'ils conduisent pour atteindre les objectifs du règlement, serait créée. Elle serait composée de représentants des États membres et de la Commission, qui se réuniraient régulièrement, en présence d'observateurs du Parlement européen. Elle pourrait faire appel à des experts. Comme pour le comité européen des matières premières critiques, nous proposons qu'elle puisse également faire appel, en tant que de besoin, à des représentants des acteurs économiques et des parties prenantes de la société civile.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – La proposition d'amendement que Daniel Gremillet et moi-même vous présentons vise à compléter la liste de technologies visées. Elle se présente de la manière suivante : « Après l'alinéa 38, insérer deux alinéas rédigés comme suit :

« Constate que seules quelques technologies nucléaires sont prises en compte dans la première liste relative aux technologies innovantes (technologies avancées de production d'énergie nucléaire dans lesquels le cycle de combustible génère un minimum de déchets, petits réacteurs modulaires et combustibles connexes les plus performants) et qu'elles n'apparaissent pas dans la seconde relative aux technologies stratégiques, alors même que les technologies nucléaires sont décarbonées et matures et répondent à l'objectif zéro net ;

« Déploie que cette approche revienne à exclure la production d'énergie nucléaire existante (deuxième génération) et en cours de déploiement industriel (troisième génération) au profit de celle encore à l'état de recherche scientifique (quatrième génération), et notamment à exclure les réacteurs à eau pressurisée et à ne retenir que les petits réacteurs modulaires, dont la maturité et la puissance sont bien moindres, et appelle à considérer l'ensemble de ces technologies nucléaires comme stratégiques. »

M. Pascal Allizard. – Il y a cinq ans, dans un rapport d'information consacré à la Chine, Gisèle Jourda et moi-même avons alerté les pouvoirs publics sur le problème représenté par le quasi-monopole chinois sur les terres rares. Or nous n'avons reçu, à l'époque, aucune réponse de Bruxelles. Même si la proposition de règlement est imparfaite, il était plus que temps de prendre des dispositions sur ce point.

Comment percevez-vous la position de l'Allemagne sur le devenir des voitures électriques et la survie du moteur à explosion ? L'Allemagne envisage en effet de modérer le développement des voitures électriques, au profit de l'usage de carburants verts dans des moteurs à explosion. Or il ne faut pas minimiser la puissance de l'industrie automobile allemande sur ce sujet.

Nous savons tous que les conditions d'extraction et de production des terres rares sont assez scandaleuses. Les textes que vous nous présentez comportent-ils des éléments de régulation à cet égard ?

Enfin, la problématique du recyclage des batteries usagées n'est toujours pas traitée. Avez-vous connaissance d'éléments de programmation ou d'innovation sur ce point ?

Mme Christine Lavarde. – Le besoin d’effectuer de nouvelles explorations pour trouver de nouvelles ressources minières ou constituer des zones d’injection de CO₂ a été souligné. Je m’interroge donc sur l’articulation des textes que vous nous présentez avec la loi sur la restauration de la nature adoptée hier par le Parlement européen. Ces éléments paraissent en effet antagonistes.

Par ailleurs, quelles sont les sources de financement prévues pour alimenter les projets envisagés ? Un outil a-t-il été programmé en ce sens, ou est-il à venir ?

M. Didier Marie, rapporteur. – La position allemande sur le carburant vert n’a pas fait l’objet de nos travaux. L’industrie automobile allemande produit des modèles haut de gamme qui ne peuvent pas fonctionner avec des batteries électriques, trop encombrantes et trop lourdes. Elle souhaite donc conserver ses modèles thermiques en utilisant des carburants alternatifs. La proposition zero net pourrait soutenir les carburants alternatifs durables.

Nous avons insisté par ailleurs sur le fait que les conditions d’extraction des minerais dans les pays tiers devaient être proches des nôtres, en matière de responsabilité sociétale des entreprises comme de protection des droits humains. Nous espérons que la Commission prendra cela en considération, en cohérence d’ailleurs avec le texte sur la renaturation qui a été adopté hier au Parlement.

Une directive européenne est consacrée aux batteries. Sa mise à jour, qui renforce les règles de durabilité applicables aux batteries et aux déchets de batteries, est en cours d’adoption et comporte une dimension relative au recyclage.

Je ne pense pas qu’il y ait de contradiction entre le texte relatif à la renaturation et la proposition de règlement pour une industrie zéro net. Nous observons plutôt une volonté de trouver des équilibres entre eux. Il existe d’ailleurs déjà des possibilités, dans les projets importants d’intérêt européen commun, de passer outre certaines précautions environnementales, moyennant la présentation d’une documentation spécifique, pour accélérer certains projets.

Il faut réindustrialiser l’Union européenne, mais cela doit se faire en garantissant notre autonomie stratégique et en nous projetant dans l’avenir, vers une meilleure protection de l’environnement.

Enfin, concernant le financement, je rappelle qu’un dispositif dit Step, d’un montant de 10 milliards d’euros repositionnant des financements issus d’autres dispositifs, a été présenté par la Commission le 20 juin. Ce financement est clairement insuffisant, les moyens à mobiliser pour mener à bien les projets envisagés étant évalués à 160 milliards d’euros.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Sur les matières premières critiques et stratégiques, je relève le choix intéressant de la diversification des sources d’approvisionnement afin de renforcer notre indépendance, avec les deux horizons de 2030 et de 2050. Ne serait-ce que pour des raisons d’acceptabilité sociale, l’extraction sur le sol européen est en effet moins prioritaire, avec l’objectif réaliste de passer cette part de 3 % à 10 % des besoins de l’Union européenne. L’approche me paraît équilibrée.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Lors de l’audition du cabinet du commissaire Breton sur les carburants verts, nous avons compris que ceux-ci ne seraient pas disponibles en quantité suffisante pour que tout le monde les utilise et qu’ils seraient principalement réservés aux besoins de l’aviation.

Nous avons aussi senti que les blocs qui s’étaient constitués au sein des pays européens évoluaient. Le bloc allemand tend ainsi à s’affaiblir, mais s’oppose toujours fermement au tout-électrique et à l’énergie nucléaire.

M. Pascal Allizard. – Qu’en est-il à l’égard de l’hydrogène ?

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Nous retrouvons de nouveau deux blocs, avec des stratégies bien distinctes. L’Allemagne a pour ambition d’importer l’hydrogène, la France, si je schématise, envisage de le produire.

Les batteries constituent un sujet à part entière. Le cabinet du commissaire Breton marque sa volonté de déconstruire et de récupérer les composants des batteries en Europe. Nous savons cependant que les Chinois sont les seuls détenteurs des technologies qui rendent possible ce travail de décomposition à une échelle industrielle.

M. Pascal Allizard. – Autrement dit, l’intention est bonne, mais nous ne disposons pas aujourd’hui, en Europe, des solutions techniques qui nous permettraient de la concrétiser.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L’Europe entend précisément se doter des moyens d’une industrialisation de la déconstruction des batteries, batteries qui continuent par ailleurs d’évoluer.

Sur l’articulation avec le texte restauration de la nature adopté hier, je précise que lors des auditions, nous pensions que ce texte ne serait pas adopté ; nous n’avons par conséquent pas procédé à ce rapprochement.

M. Jean-François Rapin, président. – Je vous propose d’en venir à la discussion de la proposition d’amendement.

M. Didier Marie, rapporteur. – Comme vous l’avez compris, nous ne sommes pas d’accord sur l’intégration de la totalité de la filière nucléaire dans la catégorie des industries stratégiques. Cette intégration ouvrirait droit à des procédures moins exigeantes en matière de délais, de consultation des populations et de réglementation environnementale. Elle ouvrirait également droit à des financements.

Le vote de la proposition d’amendement permettrait au projet français de construction immédiate de six réacteurs pressurisés européens (EPR), puis de huit autres, de bénéficier de ce dispositif.

Je n’ai pas voté pour le texte du Gouvernement sur l’accélération de la filière nucléaire. D’une part, sans être hostile au nucléaire, je suis en désaccord avec la double remise en cause du choix de ramener à 50 %, dès 2025, la part du nucléaire dans la production nationale d’électricité et d’un mix énergétique combinant énergie nucléaire et énergies renouvelables. D’autre part, je m’interroge sur la fiabilité des EPR, dont la mise en œuvre apparaît au demeurant difficile. Trois EPR sont actuellement en construction ou en service. En dépit d’un investissement de 19 milliards d’euros, le

réacteur de Flamanville n'apparaît pas exactement comme une grande réussite. Celui qui se situe en Chine est à l'arrêt depuis plusieurs semaines en raison de fissures apparues sur les tubes qui accueillent le combustible. Un troisième réacteur connaît également des difficultés.

Il me semblait utile, ainsi que le prévoit le texte de la commission, d'ouvrir une possibilité de financement à la recherche sur des réacteurs de quatrième génération, qui produiraient moins de déchets, voire n'en généreraient aucun, et je regrette à cet égard que le Gouvernement ait finalement abandonné le projet Astrid (*Advanced Sodium Technological Reactor for Industrial Demonstration*). Si je pense que nous avons besoin d'une filière nucléaire, encore faut-il qu'elle s'inscrive dans la logique du texte que nous examinons, celle de zéro émission nette de CO₂ et de déchets. La filière nucléaire ne répond aujourd'hui pas à cette exigence.

Je ne souscris donc pas à la proposition d'amendement.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – La proposition de modification qu'Amel Gacquerre et moi défendons repose sur l'idée selon laquelle il est essentiel de respecter la liberté des États membres de l'Union européenne de choisir leur mix énergétique. Il s'agit aussi d'envisager le futur et d'y inscrire l'ambition européenne. Devant des besoins en énergie électrique qui ne cesseront de croître partout dans le monde, il serait terrible d'ignorer dans ce texte les technologies des réacteurs de troisième génération améliorés, de quatrième génération et de petits réacteurs. Notre proposition s'inscrit dans la suite de nos précédents travaux parlementaires et répond à la volonté de réindustrialisation de la France.

La proposition de modification est adoptée.

La commission adopte à l'unanimité les propositions de résolution européenne, disponibles en ligne sur le site du Sénat, ainsi que les avis politiques qui en reprennent les termes et qui seront adressés à la Commission européenne.

M. Jean-François Rapin, président. – Je félicite nos rapporteurs pour leur travail de conciliation en dépit de leurs visions différentes sur les deux textes que nous examinons.

Résolution européenne sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre visant à garantir un approvisionnement sûr et durable en matières premières critiques et modifiant les règlements (UE) n° 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 et (UE) 2019/1020 – COM(2023) 160 final

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en particulier le 2 de l'article 4 et les articles 6 et 114,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 3 septembre 2020, « Résilience des matières premières critiques : la voie à suivre pour un renforcement de la sécurité et de la durabilité », COM(2020) 474 final,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 18 mai 2022, « Plan REPowerEU », COM(2022) 230 final,

Vu la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives, modifiée par la directive (UE) 2018/851 du 30 mai 2018,

Vu la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement,

Vu le règlement (UE) 2017/821 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 fixant des obligations liées au devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement pour les importateurs de l'Union qui importent de l'étain, du tantale et du tungstène, leurs minerais et de l'or provenant de zones de conflit ou à haut risque,

Vu le règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088,

Vu le règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n° 401/2009 et (UE) 2018/1999,

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre de mesures pour renforcer l'écosystème européen des semi-conducteurs, COM(2022) 46 final,

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité et modifiant la directive (UE) 2019/1937, COM(2022) 71 final,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant la plateforme « Technologies stratégiques pour l'Europe » (STEP) et modifiant la directive 2003/87/CE et les règlements (UE) 2021/1058, (UE) 2021/1056, (UE) 2021/1057, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) 2021/1060, (UE) 2021/523, (UE) 2021/695, (UE) 2021/697 et (UE) 2021/241, COM(2023) 335 final,

Vu la communication conjointe de la Commission européenne et du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque européenne d'investissement du 1er décembre 2021 « La stratégie "Global Gateway" », JOIN(2021) 30 final,

Vu la communication conjointe de la Commission européenne et du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque européenne d'investissement du 20 juin 2023 « Stratégie européenne en matière de sécurité économique », JOIN(2023) 20 final,

Vu la Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 16 mars 2023, « Un approvisionnement sûr et durable en matières premières critiques à l'appui de la double transition », COM(2023) 165 final,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre visant à garantir un approvisionnement sûr et durable en matières premières critiques et modifiant les règlements (UE) n° 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 et (UE) 2019/1020, COM(2023) 160 final,

Ajuster les listes des matières premières critiques et stratégiques

Considérant que l'économie européenne est très fortement dépendante de pays tiers pour l'approvisionnement en matières premières indispensables à la fabrication de nombreux produits et que la demande devrait augmenter très fortement dans les prochaines années, les transitions énergétique et numérique étant fortement consommatrices de métaux critiques ;

Considérant que l'offre des pays tiers emporte des risques et des défis géopolitiques ainsi qu'environnementaux et sociaux susceptibles de mettre en péril l'approvisionnement de l'économie européenne au risque de la fragiliser et de mettre en cause la souveraineté européenne ;

Considérant que la Commission européenne propose de considérer 34 matières premières comme critiques, sur la base d'une évaluation de leur importance économique et des risques associés à leur approvisionnement, et 16 d'entre elles comme stratégiques au regard de leur rôle dans la transition écologique et numérique ainsi que dans les applications spatiales et de défense ;

Demande que l'aluminium, l'alumine et la bauxite, qui sont indispensables pour les industries aéronautiques et de défense, de même que le zinc et le nickel, qui sont cruciaux pour la production d'énergies renouvelables et de batteries électriques, soient intégrés à ces listes ;

Estime que les terres rares, qui figurent dans la liste des matières premières critiques, devraient également, pour celles rencontrant des difficultés d'approvisionnement, être introduites dans la liste des matières premières stratégiques qui ne retient que celles utilisées dans les aimants permanents ;

Attire l'attention sur les risques d'approvisionnement susceptibles de frapper d'autres matières premières essentielles (par exemple les granulats, le gypse, l'asphalte, le sable ou le ciment) pour l'économie européenne et préconise de les identifier pour en établir une liste et de mettre en place un suivi en tant que de besoin ;

Préconise de supprimer les mentions des usages des différents types de métaux, afin d'inclure l'ensemble de la chaîne de valeur et d'éviter une concurrence entre ces usages ;

Demande une prise en compte active de l'évolution des risques d'approvisionnement et des évolutions technologiques pour chacune des matières premières critiques ainsi qu'une anticipation des tendances, pour procéder à une mise à jour des listes au moins tous les trois ans plutôt que tous les quatre ans comme le prévoit la proposition de la Commission ;

Attire l'attention sur la nécessité de prévoir une période transitoire pour les matières premières qui se verraient exclues des listes lors de leur mise à jour et de préciser les conséquences pour les acteurs économiques d'un éventuel retrait de la classification des matières premières ;

Renforcer les objectifs de capacités intérieures au long de la chaîne d'approvisionnement en matières premières stratégiques et les décliner par matières premières

Considérant que l'Union européenne dispose de ressources minières primaires et secondaires susceptibles de répondre à une partie de ses besoins ;

Considérant que la proposition de règlement prévoit qu'en 2030, l'extraction dans l'UE devrait permettre à l'Union de produire sur son sol au moins 10 % de sa consommation annuelle de matières premières stratégiques, que la transformation opérée dans l'UE doit lui permettre de produire au moins 40 % de sa consommation annuelle et que le recyclage effectué sur son territoire doit lui permettre de produire au moins 15 % de sa consommation annuelle ;

Approuve la définition d'objectifs de capacités industrielles européennes à l'horizon 2030 mais estime qu'ils doivent être relevés à 50 % pour la transformation et à 20 % pour le recyclage, l'objectif d'extraction restant fixé à 10 %, ce qui constituerait déjà un progrès notable au regard de la production extractive actuelle de l'Union européenne qui n'excède pas 3 % de ses besoins ;

Estime nécessaire de fixer également des objectifs ambitieux en matière d'extraction, de transformation et de recyclage sur le territoire européen à horizons 2040 et 2050 afin d'anticiper les besoins, de donner de la visibilité à l'industrie et de tenir compte des délais de mise en place des activités concernées ;

Demande que les objectifs soient rapidement déclinés par matières premières pour tenir compte de la grande diversité des capacités européennes ;

Diversifier les sources d'approvisionnement extérieures dans le respect des droits humains et de la protection de l'environnement

Considérant qu'il est proposé que les sources d'approvisionnement extérieures de l'UE soient diversifiées à l'horizon 2030 afin que moins de 65 % de sa consommation annuelle de chaque matière première stratégique à n'importe quel stade de la transformation provienne d'un seul pays tiers ;

Considérant que la concentration dans les chaînes d'approvisionnement de la transformation de certaines matières premières stratégiques est particulièrement préoccupante, pour des raisons tant économiques que politiques ;

Considérant qu'il est proposé de développer des partenariats stratégiques pour renforcer la sécurité des approvisionnements et pour les diversifier ;

Considérant qu'il est prévu de mettre en place à l'échelle de l'Union des systèmes d'achats communs de matières premières brutes ou transformées ;

Approuve l'objectif de diversification de l'approvisionnement et invite la Commission à engager rapidement des négociations avec de nouveaux partenaires ;

Souligne la nécessité d'une coordination des relations de coopération bilatérale avec les partenariats stratégiques, en particulier au sein du comité européen des matières premières critiques qu'il est proposé de mettre en place ;

Recommande d'établir une liste de pays prioritaires, révisée au moins tous les trois ans, pour la signature de partenariats stratégiques, comme le prévoit la stratégie Global Gateway, afin de sécuriser les chaînes d'approvisionnement et de transformation de l'UE en matières premières ;

Attire l'attention sur la nécessité d'inclure des garanties environnementales et sociales dans les partenariats stratégiques, afin que les conditions d'extraction, de transformation et de recyclage des matières premières dans des pays tiers avec lesquels ces partenariats seraient conclus respectent les accords internationaux en matière de protection des droits humains et de l'environnement, les standards de responsabilité sociale des entreprises appliqués au secteur minier dans l'Union ainsi que la directive européenne sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité qui est en cours d'adoption ;

Soutient la mise en place d'achats collectifs de matières premières stratégiques, ouverts aux autorités nationales et aux entreprises intéressées, qui permettent d'agréger la demande et de disposer d'un pouvoir de négociation renforcé, dès lors que cette possibilité reste facultative ;

Introduire plus de souplesse dans la gestion des projets stratégiques et faciliter l'utilisation des financements européens existants

Considérant que, pour renforcer la chaîne de valeur des matières premières critiques, il est proposé que la Commission européenne sélectionne des projets stratégiques qui bénéficieraient en particulier de délais d'autorisations raccourcis, d'une mise en œuvre accélérée et d'un soutien pour l'accès aux financements européens ;

Constate que l'accord de l'État membre d'implantation du projet n'est sollicité qu'en fin de procédure alors qu'il serait préférable que celui-ci soit informé et puisse faire valoir d'éventuelles objections dès la présentation initiale du projet par le promoteur ;

Approuve les objectifs d'accélération des procédures de permis pour atteindre les objectifs de capacité mais demande, conformément au principe de subsidiarité, que les États membres puissent s'organiser librement s'agissant de leur répartition interne des compétences, ce qui doit également conduire à revoir l'obligation de mettre en place un guichet national unique pour lui substituer un point de contact unique par projet ;

Appelle à une meilleure articulation entre les différentes politiques et législations de l'UE concernant divers secteurs industriels (énergie, industrie, chimie, économie circulaire, déchets notamment) afin d'en faciliter la lisibilité pour les porteurs de projets ;

Attire l'attention sur l'articulation entre les procédures de délivrance des permis et les autorisations environnementales et estime que celles-ci ne devraient pas être incluses dans les délais de délivrance des permis ;

Demande que les délais prévus en matière de délivrance des permis puissent être prorogés dans des situations exceptionnelles justifiées, en particulier pour associer les parties prenantes concernées et favoriser l'acceptabilité sociale des projets ;

Estime qu'il ne doit pas être considéré qu'en cas de dépassement justifié des délais prévus, l'autorisation serait réputée accordée, approche qui n'est d'ailleurs pas compatible avec des législations sectorielles européennes, par exemple en matière de protection des eaux ou d'habitat ;

Regrette qu'aucun financement additionnel ne soit prévu pour les projets stratégiques concernant les matières premières stratégiques ;

Estime que l'opportunité de prévoir des financements complémentaires doit être examinée dans le cadre de la révision du Cadre financier pluriannuel (CFP), notamment la mise en place de ressources propres résultant de la taxation des émissions de carbone ;

Relève qu'une approche coordonnée des sources de financement existantes susceptibles d'être sollicitées pourrait être mise en œuvre par un sous-groupe permanent du comité européen des matières premières critiques dont la création est proposée et souhaite que l'accès à ces financements soit facilité par la mise en place d'un guichet unique associant également la Banque européenne d'investissement ;

Souhaite que soit examinée l'opportunité de la création d'un projet important d'intérêt européen commun (PIIEC) dans le domaine des matières premières stratégiques ou critiques ;

Assurer un suivi des chaînes d'approvisionnement pour réduire les risques pour leur sécurité tout en assurant la confidentialité des informations sensibles

Considérant que la Commission européenne serait chargée de mettre en place un suivi et une analyse des risques de perturbation des chaînes d'approvisionnement en matières premières critiques, comportant notamment des tests de résistance et la publication en ligne d'un tableau de suivi régulièrement actualisé, qui lui permettrait d'alerter les États membres en cas de risque clair de rupture d'approvisionnement ;

Considérant que les États membres devraient mettre en place des programmes d'exploration nationaux comportant un ensemble d'éléments concernant les gisements de minéraux sur leur territoire, leur composition chimique et les possibilités d'exploitation ;

Considérant que les États membres devraient établir un rapport annuel sur les projets nouveaux ou existants concernant les matières premières stratégiques sur leur territoire et identifier les principaux opérateurs établis sur leur territoire tout au long de la chaîne de valeur, assurer un suivi de ces opérateurs et notifier à la Commission les événements majeurs susceptibles d'entraver le fonctionnement normal de ces opérateurs ;

Considérant que les grands opérateurs économiques utilisant des matières premières stratégiques devraient procéder tous les deux ans à un audit de leur chaîne d'approvisionnement pour évaluer les risques ;

Considérant que les États membres devraient également indiquer à la Commission le niveau et l'évolution de leurs stocks stratégiques pour chaque matière première stratégique et que la Commission pourrait proposer un niveau de référence pour chacune d'entre elles ;

Considérant qu'il est prévu d'organiser un partage d'informations au sein du sous-groupe permanent du comité européen des matières premières critiques ;

Considérant que la Commission pourrait, après avis du comité européen des matières premières critiques, adresser des avis aux États membres préconisant l'augmentation de leurs stocks ou la modification de leurs règles de libération et d'attribution de ceux-ci ;

Souligne qu'en raison des coûts associés, le règlement ne saurait faire obligation aux États membres de constituer des stocks de matières premières critiques ni de les mettre à disposition d'opérateurs européens non établis sur leur territoire ;

Attire l'attention sur la sensibilité des données agrégées concernant les stocks de matières premières critiques et estime qu'il revient aux États membres d'apprécier les risques en matière de sécurité nationale, dans un contexte de marchés spéculatifs et influencés par des considérations politiques ;

Considère que les États membres doivent également conserver une liberté d'appréciation quant aux informations publiées en ligne sur les occurrences minérales contenant des matières premières critiques collectées dans le cadre des programmes nationaux d'exploration générale ;

Estime que les grandes entreprises doivent pouvoir décider de la présentation à leur conseil d'administration des résultats des audits internes de leur chaîne d'approvisionnement en matières premières stratégiques ;

Accompagner le développement du recyclage des matières premières critiques

Considérant qu'il est prévu que les États membres établissent des programmes nationaux en matière de circularité visant à accroître la collecte des déchets présentant un potentiel élevé de matières premières critiques, le réemploi de produits et de composants présentant un tel potentiel, l'utilisation de matières premières critiques secondaires et les mesures de soutien à la recherche et développement en matière de circularité ;

Considérant que les autorités nationales compétentes devraient veiller à ce que les plans de gestion des déchets des exploitants fournissent une évaluation des possibilités de valorisation des matières premières critiques issues des déchets d'extraction et des déchets produits ;

Considérant que les États membres devraient recenser d'ici trois ans les installations de gestion de déchets fermées se trouvant sur leur territoire ;

Appelle à favoriser le recyclage des déchets contenant des matières premières critiques, à éviter leur exportation vers des pays tiers et, si tel le cas, à s'assurer que les normes environnementales et de protection de la santé y sont respectées ;

Considérant que la proposition de règlement prévoit des règles spécifiques en matière de conception et d'intégration des aimants permanents dans les produits afin de permettre leur réemploi et le recyclage des matières premières critiques qu'ils contiennent ;

Souhaite que soient examinées les conséquences d'un abaissement du seuil d'application de ces règles aux aimants de 50 grammes et plus au lieu des 200 grammes proposés ;

Considérant que des travaux sont en cours au niveau européen sur l'écoconception des produits, qui prévoient en particulier des obligations en matière de récupérabilité et de récupération des composants ainsi que de réutilisation, notamment pour les semi-conducteurs ;

Recommande de prévoir spécifiquement, dans les législations sectorielles européennes, des obligations de conception facilitant la récupération des matières premières critiques pour en permettre le recyclage et le réemploi ;

Considérant que la Commission pourrait reconnaître des systèmes de certification relatifs à la durabilité des matières premières critiques établis par des gouvernements ou des organisations dès lors qu'ils respectent un ensemble de critères ;

Attire l'attention sur la nécessité d'approfondir rapidement les critères définis à cet égard dans l'annexe IV et de prévoir de les adapter progressivement, avec une révision au moins tous les trois ans pour tenir compte de l'évolution des exigences de durabilité ;

Appelle à la mise en place de systèmes de certification en matière de durabilité les plus ambitieux et les plus précis possible, prenant en compte les risques et assortis d'obligations et de systèmes de vérification comme ceux prévus pour les batteries électriques ;

Préciser les critères de sélection des projets stratégiques et associer les parties prenantes à la gouvernance

Considérant que la Commission européenne serait chargée de sélectionner les projets stratégiques dans le secteur des matières premières critiques, sur le fondement de critères définis et au vu des justificatifs produits par le porteur de projet, assortis d'informations concernant en particulier la viabilité financière du projet ;

Considérant que le comité européen des matières premières critiques, constitué de représentants des États membres et de la Commission et présidé par celle-ci, serait consulté sur le caractère complet de la demande et le respect des critères, et que la Commission devrait tenir compte de son avis ;

Considérant que le comité pourrait constituer des sous-groupes permanents ou temporaires faisant appel à des experts des services nationaux (services géologiques et services chargés de l'approvisionnement en matières premières critiques ou de la gestion des stocks nationaux) ;

Considérant que le comité serait appelé à débattre régulièrement de la mise en œuvre des projets stratégiques, de celle des programmes nationaux d'exploration générale et des coopérations intra-européennes possibles ;

Considérant qu'il est prévu que des représentants du Parlement européen puissent être conviés à assister aux réunions en qualité d'observateurs, de même que des experts ou des représentants de pays tiers ;

Estime que les objectifs des projets stratégiques, leur valeur ajoutée, leurs délais de mise en œuvre, leur maturité et leur articulation avec les autres législations de l'UE doivent être examinés ;

Souhaite que les projets de recyclage puissent être reconnus comme stratégiques ;

Préconise que des représentants des acteurs économiques et des parties prenantes puissent également être conviés, au cas par cas, en qualité d'observateurs par le comité européen des matières premières critiques ;

Appelle à une adoption rapide de la proposition de règlement afin de renforcer la sécurité européenne et à la publication des actes délégués avant 2030, en particulier d'ici 2026 pour les aimants permanents afin de donner de la visibilité aux investissements privés ;

Inclure les activités minières durables dans la taxonomie verte

Considérant que la taxonomie, établie en vertu du règlement (UE) 2020/852 du 18 juin 2020 précité, propose de réorienter les investissements vers les activités économiques qualifiées de durables sur le plan environnemental ;

Considérant que les activités minières durables relocalisées sur le territoire européen fournissent des matières premières utiles aux transitions énergétique et numérique et contribuent ainsi à la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) ;

Accueille favorablement la proposition de la Commission d'inclure des activités minières dans cette taxonomie ;

Demande que l'ensemble de la chaîne de valeur de ces activités (extraction, raffinage, recyclage) ainsi que les activités connexes soient incluses dans la taxonomie ;

Invite le Gouvernement à faire valoir cette position dans les négociations.

Résolution européenne sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'établissement d'un cadre de mesures en vue de renforcer l'écosystème européen de la fabrication de produits de technologie « zéro net », COM(2023) 161 final

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en particulier le 2 de l'article 4 et les articles 6, 114 et 194,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 1er février 2023, « Un plan industriel de pacte vert pour l'ère du zéro émission nette », COM(2023) 62 final,

Vu le règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n° 401/2009 et (UE) 2018/1999 (« loi européenne sur le climat »),

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 14 juillet 2021, « Ajustement à l'objectif 55 » : atteindre l'objectif climatique de l'UE à l'horizon 2030 sur la voie de la neutralité climatique, COM(2021) 550 final,

Vu la Convention de la Commission économique pour l'Europe des Nations-Unies (CEE-ONU) du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (dite convention d'Aarhus),

Vu la Convention de la Commission économique pour l'Europe des Nations-Unies (CEE-ONU) du 25 février 1991 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (dite convention d'Espoo),

Vu la directive 2009/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative au stockage géologique du dioxyde de carbone et modifiant la directive 85/337/CEE du Conseil, les directives 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE et 2008/1/CE et le règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil,

Vu les directives 92/43/CE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau et 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 5 mai 2021, « Mise à jour de la nouvelle stratégie industrielle de 2020 : construire un marché unique plus solide pour soutenir la reprise en Europe », COM(2021) 350 final,

Vu la communication de la Commission du 9 mars 2023, « Encadrement temporaire de crise et de transition pour les mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie à la suite de l'agression de la Russie contre l'Ukraine », C(2023) 1711 final,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 8 mars 2022, « REPowerEU : Action européenne conjointe pour une énergie plus abordable, plus sûre et plus durable », COM(2022) 108 final,

Vu la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE,

Vu la directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre visant à garantir un approvisionnement sûr et durable en matières premières critiques et modifiant les règlements (UE) n° 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 et (UE) 2019/1020, COM(2023) 160 final,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant la plateforme « Technologies stratégiques pour l'Europe » (STEP) et modifiant la directive 2003/87/CE et les règlements (UE) 2021/1058, (UE) 2021/1056, (UE) 2021/1057, (UE) 1303/2013, (UE) 223/2014, (UE) 2021/1060, (UE) 2021/523, (UE) 2021/695, (UE) 2021/697 et (UE) 2021/241,

Vu la résolution européenne du Sénat n° 47 (2021-2022) du 7 décembre 2021 sur l'inclusion du nucléaire dans le volet climatique de la taxonomie européenne des investissements durables,

Vu la résolution européenne du Sénat n° 124 (2021-2022) du 5 avril 2022 sur le paquet « Ajustement à l'objectif 55 »,

Vu le document de travail des services de la Commission sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'établissement d'un cadre de mesures en vue de renforcer l'écosystème européen de la fabrication de produits de technologie « zéro net », SWD(2023) 219 final,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'établissement d'un cadre de mesures en vue de renforcer l'écosystème européen de la fabrication de produits de technologie « zéro net », COM(2023) 161 final,

Une avancée potentiellement importante mais qui doit être précisée et des financements à identifier :

Considérant que la Commission a présenté un cadre de mesures destinées à renforcer

l'écosystème européen de la fabrication de technologies « zéro net », destiné à faciliter l'investissement dans les capacités de production européennes de technologies essentielles à l'atteinte des objectifs de neutralité climatique de l'Union et à la résilience de son système énergétique décarboné, et à réduire les dépendances de l'Union à l'égard des pays tiers ;

Soutient le principe de la démarche mais regrette que la proposition de règlement ne soit pas assortie d'une étude d'impact qui aurait permis de connaître la situation actuelle, d'évaluer les effets attendus de la législation proposée et de comprendre l'objectif retenu par la Commission en matière de réponse aux besoins européens ;

Regrette qu'aucun financement européen nouveau ne soit prévu mais constate qu'il est indiqué que des outils existants pourraient être mobilisés et que la Commission européenne a récemment proposé une plateforme européenne des technologies stratégiques (STEP) pour les États membres qui ne sont pas en mesure d'accorder des aides d'État dans le cadre temporaire mis en place ;

Considérant que le rapport de prospective stratégique publié par la Commission le 6 juillet 2023 évalue à 92 milliards d'euros additionnels sur la période 2023-2030 la mise en œuvre du règlement industrie « zéro net » ;

Demande que les financements disponibles susceptibles d'être sollicités soient clairement identifiés et que la plateforme de coordination de ces financements soit rapidement mise en place ;

Estime que l'opportunité de prévoir des financements complémentaires doit être examinée dans le cadre de la révision du Cadre financier pluriannuel (CFP), notamment la mise en place de ressources propres résultant de la taxation des émissions de carbone (système d'échange de quotas d'émissions de l'UE, mécanisme d'ajustement carbone aux frontières de l'UE etc.) ;

Appelle à conforter l'action de la Banque européenne d'investissement (BEI) et de la Banque européenne de l'hydrogène (BEH) en matière de financement des technologies « zéro net » ;

Considérant que des financements publics peuvent être accordés à la fabrication de technologies « zéro net » dans le cadre temporaire en matière d'aides d'État applicable jusqu'à fin 2025 et que les États pourraient accorder une compensation financière aux ménages qui achètent des produits finaux de technologies « zéro net » ;

Préconise que le taux maximal de cette compensation financière (5 %) puisse être relevé à 20 %, afin de renforcer l'attractivité, auprès des consommateurs, des produits finaux de technologies « zéro net » ;

Prendre en compte une plus grande diversité de technologies permettant d'atteindre les objectifs en matière de climat et d'énergie :

Considérant que onze technologies innovantes et huit technologies stratégiques bénéficieraient d'une réduction des délais d'autorisation, de l'éligibilité aux critères de soutenabilité et de l'accès à la plateforme des financements qu'il est proposé de mettre en place ;

Considérant que la maturité technologique des technologies bénéficiaires devrait être d'au moins 8 sur l'échelle de maturité des technologies (TRL) ;

Considérant qu'une cible incitative de capacités européennes de production « zéro net » est fixée à horizon 2030 pour les technologies considérées comme stratégiques, à au moins 40 % des besoins annuels de déploiement de l'Union pour atteindre les objectifs en matière de climat et d'énergie à cette échéance ;

Souhaite qu'il soit précisé que cette cible concerne l'ensemble de la chaîne de valeur, amont et aval, des technologies visées et pas seulement les produits finaux et les composants et machines spécifiques principalement utilisés pour leur production ;

Estime que des technologies prometteuses devraient être ajoutées aux technologies que la Commission propose de considérer comme stratégiques, par exemple en matière de production d'hydrogène bas-carbone et renouvelable, d'hydroélectricité, de carburants alternatifs durables, de technologies de décarbonation de l'industrie, de chaleur renouvelable, de technologies de puits de carbone (stockage par les bois et produits biosourcés) ou encore de technologies d'utilisation du carbone ;

Constate que seules quelques technologies nucléaires sont prises en compte dans la première liste relative aux technologies innovantes (technologies avancées de production d'énergie nucléaire dans lesquels le cycle de combustible génère un minimum de déchets, petits réacteurs modulaires et combustibles connexes les plus performants) et qu'elles n'apparaissent pas dans la seconde relative aux technologies stratégiques, alors même que les technologies nucléaires sont décarbonées et matures et répondent à l'objectif « zéro net » ;

Déplore que cette approche revienne à exclure la production d'énergie nucléaire existante (deuxième génération) et en cours de déploiement industriel (troisième génération) au profit de celle encore à l'état de recherche scientifique (quatrième génération), et notamment à exclure les réacteurs à eau pressurisée et à ne retenir que les petits réacteurs modulaires, dont la maturité et la puissance sont bien moindres, et appelle à considérer l'ensemble de ces technologies nucléaires comme stratégiques ;

Rappelle que l'article 194 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) pose que « chaque État membre a le droit de déterminer les conditions d'exploitation de ses propres ressources énergétiques, de choisir entre les différentes sources d'énergie et de décider la structure générale de son approvisionnement énergétique », qu'il en résulte que les États membres ont le droit de choisir leur mix énergétique, dans le respect des objectifs de décarbonation, relevés par le paquet « Ajustement à l'objectif 55 » ;

Souhaite que les objectifs de capacité de production européenne soient appliqués à l'ensemble des technologies ainsi complétées, réunies dans une liste unique incluse dans le règlement, ce qui leur permettrait de bénéficier de délais d'autorisation raccourcis et d'un accès aux financements européens ;

Estime qu'il serait pertinent de définir des objectifs par secteur et par technologie, les niveaux actuels et leurs perspectives d'évolution différant largement ;

Considère qu'il serait utile de prévoir de mettre à jour les deux listes au moins tous les trois ans, afin de tenir compte des évolutions technologiques ;

Faciliter la délivrance des autorisations dans le respect de l'organisation territoriale des États membres et clarifier l'articulation des législations européennes applicables :

Considérant qu'il est proposé d'accélérer la délivrance des permis pour les projets de production « zéro net » (18 mois en principe, 12 mois pour les capacités inférieures à 1 gigawatt, délais réduits de moitié pour l'augmentation des capacités de production) ;

Considérant que des évaluations environnementales sont requises par la législation européenne dans un certain nombre de situations et qu'il est nécessaire d'articuler ces dispositions pour les combiner et éviter les doublons ;

Considérant que la consultation du public sur l'évaluation des incidences sur l'environnement serait limitée à 45 jours (90 jours dans quelques cas) ;

Considérant que les plans de zonage, d'aménagement du territoire et d'affectation des sols devraient inclure, le cas échéant, le développement de projets de technologies « zéro net » ;

Considérant qu'il serait demandé aux États membres de désigner une autorité nationale compétente unique chargée de faciliter et de coordonner la procédure d'octroi des autorisations pour les projets de production « zéro net » ;

Considérant que les États membres sont invités à mettre en place des « bacs à sable

réglementaires » pour les technologies « zéro net » visées ;

Rappelle que, conformément au principe de subsidiarité, la législation européenne ne saurait interférer avec la répartition territoriale des compétences en matière de délivrance des autorisations et donc imposer aux États membres de désigner une autorité nationale compétente en la matière, mais qu'elle pourrait en revanche prévoir la mise en place d'un point de contact unique par projet pour faciliter les démarches des porteurs de projets ;

Estime que l'absence de réponse des autorités nationales compétentes dans les délais prévus ne saurait valoir autorisation tacite dès lors qu'il est justifié ;

Demande que les modalités d'articulation entre les différentes législations environnementales et les règles de sécurité des installations applicables soient clarifiées ;

Attire l'attention sur le fait que la réduction des délais d'autorisation prévus doit s'effectuer sans préjudice des procédures de consultation publique, qui pourraient d'ailleurs être organisées en parallèle de l'instruction des autorisations, afin de permettre aux populations concernées de prendre connaissance du projet, d'en mesurer les conséquences, de formuler des observations et d'obtenir des informations ;

Soutient la mise en place du dispositif de « bac à sable réglementaire », que la France a prévu dans la loi « Énergie-Climat » de 2019 et consolidé dans la loi « Climat-Résilience » de 2021, et qui offre des souplesses administratives aux porteurs de projets énergétiques innovants ;

Souhaite que la notion de « bac à sable réglementaire » prévue par la proposition de règlement soit précisée, ses effets mieux définis ainsi que son articulation avec les outils similaires prévus dans d'autres législations européennes, notamment dans le secteur énergétique, enfin que des lignes directrices sectorielles soient proposées pour en faciliter la mise en œuvre par les États membres ;

Étudier la mise en place de vallées d'industries « zéro émission » :

Considérant que les États membres pourraient sélectionner des projets stratégiques « zéro net » de fabrication des technologies visées dans la liste, en raison de la contribution de celles-ci à la réalisation des objectifs du règlement et répondant à au moins l'un des critères énumérés ;

Considérant que ces projets contribuant à la sécurité de l'approvisionnement dans l'Union en technologies stratégiques « zéro net » seraient considérés comme d'intérêt public, bénéficieraient à ce titre d'un statut prioritaire et seraient éligibles aux dérogations en matière environnementale prévues par les directives 92/43/CEE, 2000/60/CE et 2009/147/CE précitées ;

Demande que soit étudiée l'opportunité de la mise en place de vallées d'industries « zéro émission », bénéficiant d'une accélération de la planification et de financements supplémentaires, éligibles, au cas par cas, aux dérogations environnementales et qui s'appuieraient sur le retour d'expérience des acteurs économiques, des organismes publics et des collectivités territoriales ;

Clarifier le régime de stockage de CO₂ :

Considérant que serait prévu, à horizon 2030, un objectif de capacité d'injection annuelle de CO₂ d'au moins 50 millions de tonnes (Mt) dans des sites de stockage situés sur le territoire européen, dans sa zone économique exclusive (ZEE) ou sur son plateau continental ;

Considérant que les États membres devraient mettre à la disposition du public des données sur les zones où des sites de stockage peuvent être implantés et que les entités titulaires d'une autorisation de prospecter, d'exploiter et d'extraire des hydrocarbures sur le territoire européen, conformément aux législations nationales, devraient rendre publiques les données concernant les sites de production déclassés ou dont le déclassement a été notifié ;

Considérant que la Commission européenne serait destinataire des rapports annuels établis par les États membres, estimant les besoins d'injection et de stockage, décrivant les projets de

captage et de stockage en cours sur leur territoire et les mesures nationales de soutien susceptibles d'être apportées à ces projets ;

Considérant que les projets de stockage contribuant à l'atteinte de ces objectifs seraient reconnus comme des projets stratégiques s'ils ont fait l'objet d'une demande de permis pour le stockage sûr et permanent conformément à la directive 2009/31/UE précitée et si une demande de reconnaissance comportant des éléments pertinents en lien avec les critères définis, ainsi qu'un plan d'affaires démontrant la viabilité du projet est présentée par son promoteur ;

Considérant qu'une contribution individuelle obligatoire au prorata de leur part dans les émissions de CO₂ serait imposée aux producteurs de pétrole et de gaz sous la forme de la fourniture d'une capacité d'injection de CO₂ dans un site disponible sur le marché d'ici à 2030 et de contributions individuelles aux capacités d'injection ;

Attire l'attention sur le risque pour la sécurité nationale d'un niveau d'exigence de transparence et de publicité très élevé sur les capacités nationales de stockage de CO₂ et considère que les États membres doivent pouvoir refuser de transmettre ces données pour ce motif ;

Appelle à clarifier la contribution individuelle requise des producteurs de gaz et pétrole, en particulier en cas de défaillance de l'opérateur ou de reprise des activités ;

Mieux encadrer les marchés publics relatifs aux technologies « zéro net » :

Considérant que les pouvoirs adjudicateurs devraient donner la priorité à l'offre économiquement la plus avantageuse, présentant le meilleur rapport qualité/prix et indiquant sa contribution à la durabilité et à la résilience, conformément aux directives marchés publics et concessions de 2014 ;

Considérant que la pondération de cette contribution, déterminée à partir de critères cumulatifs de durabilité environnementale et de résilience, de gestion des risques et de contribution à l'intégration du système énergétique, serait de 15 à 30 % dans les critères d'attribution du marché ;

Demande que la définition des critères de durabilité (soutenabilité environnementale) et de résilience (sécurité des approvisionnements) soit précisée, et considère, au vu des objectifs du cadre proposé, que ces critères ne devraient pas être cumulatifs ;

Estime que, pour renforcer l'ambition du texte, la pondération maximale des critères qualitatifs pourrait être relevée jusqu'à 45 % et que le différentiel maximal des coûts pourrait être porté de 10 % à 30 % ; Souhaite que le mécanisme préférentiel prévu par la directive de 2015 sur les concessions pour les opérateurs de réseau de plusieurs secteurs soit repris pour les marchés publics relatifs aux technologies « zéro net », et qu'ainsi, les offres contenant plus de 50 % de produits originaires de pays tiers n'ayant pas conclu un accord d'égal accès aux marchés publics avec l'UE ne soient pas retenues lorsque le différentiel de coûts est inférieur à 10 % ;

Considère que ce mécanisme pourrait également être appliqué en cas d'enchères publiques pour le déploiement des sources d'énergie renouvelables ;

Appuyer le développement des compétences professionnelles dans le respect des compétences des États membres en matière d'enseignement et de formation :

Considérant que la Commission propose de créer des académies européennes de l'industrie « zéro net » qui élaboreraient des programmes d'apprentissage ;

Considérant que la plateforme « Europe zéro net » pourrait soutenir la disponibilité et le déploiement de compétences dans le domaine des technologies « zéro net » ;

Rappelle les compétences nationales en matière d'enseignement et de formation professionnelle, et souligne que, conformément au principe de subsidiarité, ces académies européennes de l'industrie « zéro net » ne sauraient se substituer aux dispositifs nationaux ;

Estime nécessaire que ces académies européennes de l'industrie « zéro net » couvrent l'ensemble des technologies « zéro net » éligibles, quelles que soient les sources d'énergies décarbonées, nucléaires comme renouvelables ;

Estime que l'identification des compétences techniques en matière de technologies « zéro net » qui font défaut au sein de l'UE et l'élaboration de schémas indicatifs de formation pour y répondre peuvent être pertinentes mais s'interroge sur la prise en charge des coûts afférents ;

Associer les organisations à la plateforme « euro zéro net » :

Considérant qu'il est proposé de créer une plateforme « Euro zéro net » chargée de conseiller et d'assister la Commission et les États membres dans les actions qu'ils conduisent pour atteindre les objectifs du règlement, de faciliter la coordination des partenariats industriels « zéro net » et de soutenir la coopération entre l'Union et les pays tiers qui contribuent potentiellement à la sécurité de l'approvisionnement dans le cadre d'accords de coopération ;

Considérant que cette plateforme serait composée des États membres et de la Commission européenne, qui se réuniraient régulièrement, sous la présidence de la Commission, en présence d'observateurs du Parlement européen, et pourrait faire appel à des experts et des tiers ;

Estime que des représentants des acteurs économiques et des parties prenantes de la société civile pourraient, en tant que de besoin, être également conviés en tant qu'observateurs ;

Invite le Gouvernement à faire valoir cette position dans les négociations.

Justice et affaires intérieures

Audition de Mme Agnès Diallo, directrice exécutive de l'Agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (eu-LISA)

M. Jean-François Rapin, président. – Nous recevons Mme Agnès Diallo qui, depuis le 16 mars dernier, exerce la fonction de directrice exécutive de l'Agence européenne chargée de la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, également appelée « eu-LISA ».

Madame la directrice exécutive, nous sommes très curieux de vous entendre sur le fonctionnement de cette agence discrète mais essentielle à la coopération européenne dans les domaines policier, judiciaire et de gestion des frontières.

L'agence eu-LISA, qui existe depuis 2011 et a bénéficié de l'élargissement de son mandat en 2018, assure la gestion opérationnelle des trois systèmes d'information créés pour permettre la libre circulation au sein de l'espace Schengen. Le premier est le système d'information Schengen (SIS II), créé en 1995 et récemment modernisé, qui permet aux autorités judiciaires, policières et douanières d'échanger toutes les informations utiles sur les personnes recherchées en vue d'une arrestation, sur les personnes disparues, sur les personnes interdites de séjour ou encore sur les véhicules et objets servant de preuves dans une procédure pénale. Le deuxième système est le système d'information sur les visas (VIS), qui facilite la délivrance de visas dans les pays de l'espace Schengen et permet d'identifier les ressortissants de pays tiers voyageant avec un visa frauduleux. Le troisième est le système européen de comparaison des signalements dactyloscopiques des demandeurs d'asile (Eurodac), qui recense les demandes d'asile dans l'Union européenne et qui est en cours de réforme, dans le cadre du nouveau pacte sur la migration et l'asile.

L'agence eu-LISA exerce toutes les tâches nécessaires au bon fonctionnement de ces systèmes. Elle disposait pour cela d'environ 296 millions d'euros de budget en crédits de paiement en 2022 et de trois sites géographiques : un siège à Tallinn (Estonie), un site opérationnel à Strasbourg et un site de « secours » en Autriche, à Sankt Johann im Pongau.

Elle est aussi au cœur du développement de nouveaux systèmes d'information ambitieux, d'une part pour améliorer la surveillance des frontières, d'autre part pour améliorer la coopération judiciaire européenne.

En matière de coopération judiciaire, on peut citer la création du système e-CODEX, qui doit faciliter les échanges entre juridictions dans le cadre des procédures civiles et pénales transfrontières. On peut aussi mentionner la conception prévue d'une plateforme de collaboration au bénéfice des équipes communes d'enquête (ECE), qui sont constituées par les autorités compétentes d'au moins deux États membres pour mener certaines enquêtes pénales.

En matière de gestion et de surveillance des frontières extérieures de l'Union européenne, eu-LISA supervise la mise en place de deux systèmes

d'information qui s'inscrivent dans le projet de « frontières intelligentes » qui avait été présenté par la Commission Juncker. Le premier est le système dit « d'entrée-sortie », qui doit enregistrer les ressortissants de pays tiers voyageant dans l'Union européenne pour un court séjour, mais aussi détecter ceux qui auraient fait l'objet d'un refus d'entrée dans l'Union européenne. Le second, qui s'inspire de l'autorisation de voyage américaine Esta (*Electronic System for Travel Authorization*), est le Système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (Etias, *European Travel Information and Authorisation System*). Il concerne les ressortissants de pays tiers exemptés de l'obligation de visa lors du franchissement des frontières extérieures et doit permettre, sur la base d'un formulaire rempli par les intéressés, d'évaluer si leur entrée dans l'Union européenne représente ou non un risque de sécurité ou un risque sanitaire.

L'action de l'agence eu-LISA est ainsi indispensable au bon fonctionnement de la coopération européenne en matière de justice et affaires intérieures (JAI). Cela m'amène, madame la directrice exécutive, à vous poser plusieurs questions.

Tout d'abord, face à ces chantiers d'importance, votre agence dispose-t-elle des moyens de ses ambitions ? En particulier, dispose-t-elle de l'expertise nécessaire en ingénierie informatique ou sous-traite-t-elle ces tâches ?

Par ailleurs, eu égard à la sensibilité des systèmes d'information dont vous assurez la gestion opérationnelle, quels sont les garde-fous qui existent au sein de votre agence, à la fois pour recruter et employer des personnes compétentes et dignes de confiance, et pour faire face aux risques éventuels de « fuites » de données ?

Pouvez-vous aussi nous confirmer que l'agence eu-LISA est bien « armée » contre les cyberattaques ? Je rappelle qu'en mars 2022, la Cour des comptes européenne avait estimé que le niveau de préparation des institutions et des agences européennes face aux incidents de cybersécurité était « globalement insuffisant ».

Enfin, sans surprise, ma dernière question concerne un sujet de préoccupation majeure pour l'ensemble des autorités françaises à la veille des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024. Il s'agit de l'entrée en fonction des systèmes « entrée-sortie » et Etias. J'ai interrogé le Gouvernement à ce sujet. La mise en œuvre de ces systèmes a déjà fait l'objet de plusieurs reports. Pouvez-vous nous expliquer pourquoi ? Ne faut-il pas désormais reporter cette mise en place à septembre 2024 ?

Mme Agnès Diallo, directrice exécutive de l'Agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (eu-LISA). – Comme vous l'avez relevé, l'agence eu-LISA reste plutôt confidentielle, quoiqu'elle occupe un rôle central au sein des institutions européennes et en matière de sécurité et d'attractivité de l'espace Schengen.

J'y ai récemment pris mes fonctions de directrice exécutive, après avoir travaillé pendant dix ans dans l'industrie digitale, d'abord auprès d'un géant européen des services numériques, puis au sein de l'Imprimerie nationale, devenue le groupe IN, un spécialiste européen de l'identité et, en particulier, de l'identité digitale. Au service de la France, j'ai participé, il y a deux ans, à la construction et à la gestion opérationnelle du système TAC Verif. Il a permis la vérification du passe vaccinal national après le déclenchement de l'épidémie de covid-19, puis la mise en œuvre du

certificat covid européen qui a autorisé la réouverture des frontières après la période de confinement.

Je dispose donc d'une certaine expérience de la mise en place de systèmes d'information à grande échelle. J'observe que deux thématiques importantes s'y associent toujours. Il s'agit d'abord de leur capacité de cyber-résilience, c'est-à-dire de résistance aux incidents et aux attaques. Il s'agit ensuite de leur respect du règlement général sur la protection des données (RGPD). Ces deux préoccupations se situent au cœur de l'activité de l'agence eu-LISA en ce qu'elle déploie des infrastructures majeures et structurantes pour la sécurité de l'espace européen.

L'agence, vous l'avez rappelé, est chargée par son mandat, renouvelé en 2018, d'assurer la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace Schengen. Depuis 2018, elle remplit également des missions supplémentaires, qui consistent à développer de nouveaux systèmes : le système Entrée/Sortie (*Entry/Exit* (EES)), le système Etias de prévalidation des voyageurs ressortissants de pays tiers exemptés de visa en Europe, ainsi qu'un certain nombre de composants « interopérables ». La connexion de ces derniers permet de construire l'« architecture d'interopérabilité », qui permet aux différents systèmes de sécurité et d'attractivité des différents pays de l'espace européen de fonctionner ensemble, afin d'offrir plus d'efficacité aux policiers et aux gardes-frontière. À terme, l'objectif est bien d'augmenter l'attractivité de l'espace Schengen, qui a accueilli plus de 600 millions de voyageurs en 2022, un résultat qui en fait l'espace régional le plus attractif au monde, devant les États-Unis et la Chine.

Depuis ma prise de fonction, les priorités ont consisté à établir et à assurer le bon fonctionnement de l'agence, à la fois sur ses activités opérationnelles et ses activités nouvelles de développement qui, comme vous l'avez dit, était auparavant dans une situation de blocage.

Au cours de la discussion, je partagerai avec vous les constats, puis les actions mises en œuvre pour débloquer la situation, notamment sur l'EES, qui constitue le socle de l'architecture d'interopérabilité.

Vous posiez la question des moyens humains, financiers et technologiques. L'agence compte environ 350 collaborateurs et peut également faire appel à des experts techniques externes. Son budget est d'environ 290 millions d'euros.

Ces moyens sont-ils suffisants ? Il est toujours possible de faire mieux. Néanmoins, les ressources dont nous disposons aujourd'hui, du point de vue des compétences techniques, des compétences d'architecture ou de gestion de produits, des compétences d'exploitation de systèmes d'information, nous permettent de remplir de mieux en mieux nos missions. À ce sujet, un questionnaire de satisfaction clients, rempli par les États membres utilisateurs de nos services et publié il y a tout juste quelques semaines, a affiché un taux de satisfaction moyen compris entre 90 % et 95 % sur l'ensemble des systèmes dont nous avons la responsabilité. Ces résultats prouvent que nos activités sont reconnues pour leur valeur, leur stabilité et leur bonne contribution aux missions de tous.

Bien entendu, l'agence poursuit son développement sur des sujets centraux, comme la cybersécurité. Depuis un an au moins, de nouvelles possibilités d'augmentation de ces compétences ont été envisagées, en accord avec la Commission européenne et le Parlement européen. De nouveaux collaborateurs ont déjà été recrutés pour renforcer notre équipe de cybersécurité, qui est désormais reconnue au sein des institutions et fait référence dans le métier.

Au sujet de la protection des données et du règlement général sur la protection des données (RGPD), notre cadre réglementaire est strictement mis en œuvre et respecté. Sur ces questions, nous sommes accompagnés par le contrôleur européen de la protection des données (CEPD), avec lequel nous conduisons des audits réguliers. L'agence comprend également une équipe interne responsable de la protection des données, qui intervient à la fois sur les mécanismes de contrôle interne, mais aussi sur leur mise en œuvre opérationnelle.

M. Jean-Yves Leconte. – J'ai une question concernant la mise en œuvre des systèmes Etias et EES, lancés il y a longtemps et dont la mise en œuvre a pourtant connu plusieurs reports, alors même que ces systèmes ont vocation à fonctionner ensemble. La décision a donc été prise de découpler la mise en œuvre de l'un de celle de l'autre. Pouvez-vous nous expliquer comment sont prises ces décisions ? Sont-elles d'ordre technique ou politique ? Quelle difficulté explique ces reports systématiques dans la mise en œuvre de ces deux systèmes, ainsi que leur séparation ?

Je souhaite également vous poser une question plus précise sur le système Etias. Pouvez-vous nous dire si les personnes qui demanderont une telle autorisation devront formellement présenter l'ensemble de leurs nationalités ? Je pose la question, car je suis très préoccupé par la question des binationaux, qui pourraient se voir refuser le dispositif Etias s'ils disent avoir une nationalité européenne sans présenter un passeport témoignant de celle-ci.

La décision finale est-elle prise à l'échelle de l'Union européenne ou du pays de première entrée annoncé dans le formulaire ? L'origine de la décision sera-t-elle bien précisée en cas de refus ?

Enfin, ma dernière question concerne Eurodac, dont le déploiement pose quelques difficultés en France. Quelque chose est-il prévu pour rendre les terminaux Eurodac moins chers et accessibles en plus grand nombre ?

Mme Agnès Diallo. – Je vais commencer par vous présenter la situation telle qu'elle était au moment de mon arrivée, concernant l'EES. Ce système est important, car il constitue le socle de l'interopérabilité européenne, sur lequel viennent se construire les autres systèmes, notamment le système Etias, qui a vocation à préenregistrer et à prévalider la demande d'accession à l'espace Schengen de ressortissants de pays tiers exemptés de visa.

Je tiens à préciser que ces systèmes sont construits, au travers de leur socle réglementaire, d'une manière combinatoire. Autrement dit, le second système utilise des éléments du premier, et le troisième, des éléments du second ; ils sont donc liés par une chaîne de construction. Par conséquent, quand des difficultés sont rencontrées sur l'un de ces systèmes, elles se répercutent en cascade sur l'ensemble de la chaîne. Cette précision est importante, car elle permet en partie de comprendre le retard actuel.

Pour bien résoudre un problème, il est nécessaire de bien en comprendre les causes. À mon arrivée, ma priorité fut donc d'identifier ces causes. J'en ai identifié trois, au-delà des conséquences de la crise du covid et des pénuries de puces électroniques, qui sont probablement surmontées.

Premièrement, le consortium au service de l'agence n'était pas au meilleur de sa capacité de performance. Il lui fallait un meilleur pilotage ainsi qu'une meilleure collaboration avec l'agence.

Deuxièmement, la situation liée à la mise en œuvre des systèmes était « enkystée », en raison de ce fort maillage entre systèmes que j'évoquais. Aucune avancée ne fut donc observée au cours des douze ou dix-huit derniers mois et les États membres ne furent donc pas en mesure de s'approprier le système ni d'y travailler.

Troisièmement, enfin, les modes de travail mis en place aussi bien en interne qu'en externe, avec nos partenaires, ne permettaient pas de tirer le plein potentiel de la collaboration entre les équipes.

Sur le fondement de ces observations, j'ai défini une nouvelle stratégie « de résolution », avec le soutien de la commissaire européenne Ylva Johansson et du conseil d'administration de l'agence, dans lequel siègent tous les États membres. L'objectif était de résoudre la situation et d'accélérer le développement de ces systèmes.

Cette stratégie repose sur trois piliers. Le premier est celui de la remobilisation des prestataires. Le processus de sélection a sans doute permis de respecter les règles liées à l'achat public et de sélectionner la meilleure proposition. Néanmoins, une fois la proposition sélectionnée, les prestataires doivent être bien encadrés et pilotés pour s'assurer que, sur ces sujets très complexes, la collaboration entre eux se passe bien. Nous avons travaillé pour obtenir un regain de mobilisation de leur part, qui s'est traduit par le fait que les compétences engagées, le niveau d'engagement, le niveau d'expérience et d'expertise mobilisées sur les systèmes sont devenus appréciables.

Le deuxième axe de travail a consisté à résoudre certaines difficultés qui se présentaient juste en procédant à des simplifications. J'ai proposé que l'on se concentre sur un périmètre plus restreint, qui apporte aux parties prenantes des résultats moindres, mais visibles, qui leur permettront de poursuivre leur travail sur les systèmes. On a travaillé sur un périmètre « intermédiaire » du système, qui concentre les efforts et permet d'apporter déjà des solutions aux difficultés techniques les plus fortes.

Le troisième pilier est celui du renouvellement. Nos modes de travail en interne ont été réformés. De nouvelles pratiques ont été adoptées, inspirées par les pratiques les plus efficaces dans l'industrie du numérique : méthodologies agiles, esprit collaboratif renforcé... Grâce à elles, nous avons pu améliorer notre rythme de travail.

Ces trois éléments ont permis de débloquer la situation sur l'EES et de reprendre en main le calendrier des travaux d'avancement sur l'ensemble des systèmes.

Malgré tout, tous les problèmes ne sont pas réglés et beaucoup de travail reste à faire. Au sujet du calendrier, deux éléments sont à distinguer dans la construction et la mise en œuvre des systèmes. Le premier consiste à construire le système jusqu'à le

rendre fiable, robuste, sécurisé, capable de remplir ses fonctions. Tel est le périmètre d'action de l'agence eu-LISA. Une fois le système construit, ma proposition auprès de la commissaire et du conseil d'administration a consisté à expliquer que le système pouvait être mis à disposition des parties prenantes qui ont vocation à l'utiliser, mais qu'une décision devrait être prise sur la bonne date de mise en œuvre, adaptée aux situations spécifiques des États membres. La décision technique et opérationnelle, du ressort de l'agence, se détachera ainsi de la décision plus politique. Les deux sont bien entendu liées, mais la décision politique ne relève pas du mandat de l'agence.

M. Jean-Yves Leconte. – J'en conclus qu'aujourd'hui, vous n'êtes pas encore en mesure d'obtenir du Conseil une décision politique.

Mme Agnès Diallo. – Début juin, je suis intervenue au conseil d'administration pour présenter l'avancée des travaux. Un rendez-vous a été pris à l'automne prochain pour proposer un nouveau calendrier. La décision qui permettra d'entériner ce nouveau calendrier sera donc prise à ce moment-là. D'ici là, l'agence a cependant proposé une nouvelle approche « par vagues », qui consiste à mettre en œuvre les différents systèmes qui constituent le train d'interopérabilité graduellement et de manière réaliste, c'est-à-dire en maîtrisant le calendrier et les risques de mises en œuvre conjointes trop ambitieuses. Cette approche permet de présenter, tous les six à neuf mois, une avancée réelle dans l'interopérabilité.

La première vague concernera bien entendu l'EES, et permettra d'améliorer la sécurité aux frontières. La deuxième marquera le déploiement du système Etias, et ainsi une amélioration de l'expérience des voyageurs aux frontières de l'Union européenne et à l'intérieur de l'espace Schengen.

M. Jean-Yves Leconte. – Les décisions finales sont-elles nationales ou européennes ?

Mme Agnès Diallo. – La structure des systèmes est bipartite. Il y a une composante centrale, qui est le système central construit par l'agence. Pour chacun des systèmes, cette dernière a reçu un mandat réglementaire. Le périmètre de fonctionnalité et les cas particuliers sont spécifiés dans les aspects réglementaires et leurs déclinaisons.

M. Jean-Yves Leconte. – Dans ce dispositif, je comprends que la demande se fera toujours sur le même portail et sera examinée par les opérateurs de manière centralisée. Le voyageur devra-t-il préciser sa destination ? Reviendra-t-il à l'Union européenne ou à l'État membre concerné de statuer sur son entrée ?

Mme Agnès Diallo. – Le système est construit de manière européenne, mais a un pendant à l'échelle nationale. La décision sera nationale.

M. Jean-Yves Leconte. – Si le voyageur se voyait refuser l'entrée par un État membre, serait-il immédiatement bloqué s'il faisait une demande auprès d'un autre État membre, comme c'est le cas avec le système des visas ?

Mme Agnès Diallo. – Sa situation dépendrait de la décision prise dans chacun des États membres. Ces derniers disposent tous d'équipes dédiées à cette tâche. Les équipes saisiront l'instruction de la demande et la décision prise dans le fichier

pertinent. Ces informations seront disponibles pour tous les États membres, mais la décision appartiendra à chacun d'entre eux.

M. Jean-Yves Leconte. – En fin de compte, comme pour les visas, la décision reviendra au pays de première entrée, ce qui soulève la question des recours lorsque la décision rendue est négative. Ces recours seront donc nationaux.

Mme Agnès Diallo. – Le fonctionnement est en effet très proche du système des visas. D'ailleurs, les équipes françaises qui ont aujourd'hui vocation à travailler sur le système Etias manipulent le système Visas pour monter en compétences.

M. Jean-François Rapin, président. – Il est donc possible d'imaginer que les procédures seront accélérées ?

Mme Agnès Diallo. – Tel est l'objectif, en effet.

M. Jean-Yves Leconte. – Dans le cas d'Etias, il n'est pas possible de parler d'accélération puisque rien n'existe aujourd'hui.

Mme Agnès Diallo. – En arrivant à la frontière de l'espace Schengen, le voyageur ressortissant *bona fide* d'un pays tiers bénéficiera d'un traitement rapide de sa demande. Le système de validation à la frontière sera fluidifié. Certes, ce contrôle spécifique n'existe pas aujourd'hui, mais son traitement numérique permettra d'anticiper l'arrivée à la frontière.

M. Jean-François Rapin, président. – Ce fonctionnement évoque celui de l'Esta, qui avait grandement accéléré les procédures pour entrer aux États-Unis.

Mme Agnès Diallo. – Le système Etias est de fait très proche de celui de l'Esta.

M. Jean-François Rapin, président. – M. Leconte vous avait également interrogé sur les moyens liés aux bornes Eurodac.

M. Jean-Yves Leconte. – Il s'agit là d'une problématique plus matérielle que technologique, mais elle cause une difficulté d'accès.

Mme Agnès Diallo. – J'estime qu'il s'agit d'une problématique nationale, car les bornes sont liées à l'usage qui en est fait sur le territoire. C'est la raison pour laquelle j'ai tenu à faire la distinction entre le système central et son pendant national. Les bornes sont directement liées à l'accès au système.

M. Jean-Yves Leconte. – Il doit y avoir une ou deux bornes par département seulement. Elles ne sont pas disponibles pour tous, coûtent cher...

Mme Agnès Diallo. – L'agence, heureusement, n'a ni la prétention ni les moyens de piloter aussi finement à l'échelle de chaque État membre.

M. Jean-Yves Leconte. – Il est tout de même important que le dispositif n'exige pas des terminaux qui coûtent 100 000 euros l'unité.

Mme Agnès Diallo. – Je suis tout à fait d'accord avec vous, mais, je le répète, l'agence s'inscrit dans le mandat que ses parties prenantes, dont les États membres, ont défini *via* le trilogue législatif.

M. Jean-François Rapin, président. – Revenons sur la temporalité. Vous avez apporté des éléments de réponse, mais je souhaite plus de précisions à ce sujet, concernant l'échéance des Jeux Olympiques. Pensez-vous être prêts à cette date ? J'ai conscience que cette décision est de nature politique, mais je souhaite savoir si vous pensez que le système sera opérationnel ou s'il est préférable de ne pas y recourir dès cet événement.

Mme Agnès Diallo. – Je vous réponds dans la mesure de mes capacités. Aujourd'hui, la priorité que constitue l'organisation des Jeux Olympiques pour la France, mais aussi pour l'Union européenne, est bien prise en compte, aussi bien par la Commission européenne que par la France. Une bonne coordination est mise en place pour que la mise en place du système soit sans conséquence sur l'évènement.

M. Didier Marie. – Cette mise en place aura-t-elle lieu avant ou après les Jeux Olympiques ?

M. Jean-Yves Leconte. – Sur le plan technique, il semble que vous n'ayez pas, aujourd'hui, l'assurance d'être totalement prêts à temps.

Mme Agnès Diallo. – Sur le plan technique, le calendrier proposé prévoit une mise en œuvre au deuxième semestre 2024, mais il n'est pas encore entériné. Cette échéance constitue néanmoins la base de travail de l'agence.

M. Jean-François Rapin, président. – Je comprends que ce ne soit pas facile de répondre fermement, tant il y a d'incertitudes.

M. Didier Marie. – L'échéance du deuxième semestre 2024 signifie que le système ne sera pas en place pour les Jeux Olympiques.

Mme Agnès Diallo. – Ce qui est certain, c'est que le dispositif ne sera pas mis en place si son incidence sur l'organisation des Jeux Olympiques est négative.

M. Jean-Yves Leconte. – Le système France-Visas, mis en place depuis dix-huit mois au sein du ministère des affaires étrangères, a présenté de grandes difficultés de fonctionnement pour les consulats, compte tenu de l'interopérabilité des bases qu'il consulte. Si Etias interroge les mêmes bases de données, les mêmes difficultés opérationnelles risquent de se poser dans un premier temps. C'est la raison pour laquelle je vous interrogeais sur e-Visa. L'expérience France-Visas montre que la Commission européenne n'avait pas encore mesuré les difficultés de mise en œuvre du système lorsqu'elle l'avait proposé.

Mme Agnès Diallo. – Il faut faire preuve d'humilité. Ces systèmes ont des composantes techniques complexes, mais ils ont vocation à être utilisés par des agents opérationnels sur le terrain, dont ils changent grandement les pratiques professionnelles. J'observe la mise en œuvre de systèmes depuis vingt ans, dont dix ans en tant que responsable ; je peux donc affirmer que tous les systèmes exigent une phase de rodage, au cours de laquelle le système est affiné, ajusté, enrichi de fonctionnalités proposées

par les utilisateurs de terrain. En somme, cette phase permet un affinage de plus en plus précis entre la théorie et la pratique.

En résumé, la seule assurance que je puis vous donner est que la complexité de mise en œuvre et les possibles incidences opérationnelles, notamment au cours des Jeux Olympiques et Paralympiques, sont bien prises en compte dans le déploiement du système.

Mme Amel Gacquerre. – Avons-nous, aujourd’hui, une idée du coût du dispositif Etias ? Combien coûtera-t-il au citoyen ?

Mme Agnès Diallo. – De la même manière qu’avec le système Esta, c’est le demandeur qui paie. Je ne saurais vous indiquer la tarification précise, elle doit figurer dans le règlement, mais, comme pour Esta, il y a une étape de paiement prévue dans le système.

M. Jean-François Rapin, président. – Le rapport de la Cour des comptes européenne avait précisé que les moyens de l’Agence étaient trop faibles par rapport à ses perspectives de croissance. Vos moyens seront-ils adaptés à vos besoins ?

Mme Agnès Diallo. – Le mandat de mise en œuvre d’un système est associé à une enveloppe financière et à des ressources, c’est-à-dire des compétences techniques et transverses, pour les fonctions support. L’enveloppe est définie en fonction du périmètre.

M. Jean-François Rapin, président. – Donc pas d’inquiétudes pour vous ?

Mme Agnès Diallo. – On peut toujours faire mieux. D’ailleurs, dans son dialogue budgétaire annuel, l’agence discute des moyens, pour ajuster ces derniers aux nécessités identifiées. Cela a permis, par exemple, la constitution, l’année dernière, de l’équipe de cybersécurité que j’évoquais.

M. Jean-François Rapin, président. – L’équipe est transnationale ?

Mme Agnès Diallo. – Complètement. Tant à Strasbourg qu’à Tallinn, il y a une représentation de toutes les nationalités, avec un équilibre subtil.

M. Jean-Yves Leconte. – Permettez-moi d’insister sur la question des binationaux. Nombre de binationaux vivent dans des pays qui ne sont pas soumis à visa et n’ont pas de passeport européen. Dans le questionnaire à renseigner pour obtenir une autorisation via Etias, si une personne affirme avoir une nationalité européenne, la réponse sera-t-elle systématiquement négative pour elle ? Ou examinera-t-on tout de même son dossier sur le fondement de son autre passeport ? Cela peut avoir des répercussions pour des centaines de milliers de personnes.

Mme Agnès Diallo. – L’instruction du système Etias repose sur le mandat qui nous a été donné. Il est orienté vers les ressortissants des pays tiers. S’il s’agit d’un ressortissant européen, il est exempt de visa.

M. Jean-Yves Leconte. – Mais quid des personnes qui n’ont pas la capacité de prouver leur nationalité européenne ? Ils déclareront une nationalité européenne mais ne pourront montrer que leur passeport étranger, canadien par exemple. S’ils ne peuvent

plus entrer avec ce passeport, il faut à tout le moins engager une campagne de communication importante pour les informer.

M. Didier Marie. – Ils peuvent avoir une carte d'identité.

Mme Agnès Diallo. – En effet. Il leur faut prouver leur identité.

M. Jean-Yves Leconte. – Mais l'obtention d'un document d'identité quand on est hors de l'Union européenne n'est pas simple. Les rendez-vous sont difficiles à obtenir, les consulats sont parfois situés à des milliers de kilomètres, etc. Les consulats ont été embouteillés lorsque priorité a été donnée aux arrivées en Europe pour raisons impérieuses. Nombre de binationaux ne pouvaient entrer en Europe, car ils n'avaient pas de motif impérieux. Depuis lors, ils demandent un passeport, mais les consulats sont au bord de l'embolie.

Mme Agnès Diallo. – Le système Etias ne change rien à cet égard.

M. Jean-Yves Leconte. – Mais il a un impact sur cette situation.

Mme Agnès Diallo. – Aujourd'hui, le citoyen binational qui se présente à une frontière Schengen doit prouver son identité. Cela ne changera pas. Le système Etias permettra de numériser le processus, mais l'accès au territoire sera le même qu'aujourd'hui. Si un binational est dans l'impossibilité de produire la preuve de sa nationalité européenne, il devra, comme aujourd'hui, faire la preuve de son autre nationalité et le garde-frontière devra déterminer si c'est un voyageur *bona fide* ou non. Etias n'ajoutera pas une difficulté, mais digitalisera le processus.

M. Jean-Yves Leconte. – J'avais compris de nos discussions avec la commissaire que le système Etias répondrait par la négative à une personne qui a la nationalité d'un État membre de l'Union européenne mais fait valoir son autre identité.

Mme Agnès Diallo. – Si c'est un ressortissant d'un pays tiers exempté de visa, comme aujourd'hui, comme avec Esta, la démarche sera la même.

M. Jean-Yves Leconte. – La difficulté concerne ceux qui ne renseigneraient pas correctement le formulaire au sujet de leur seconde nationalité.

Mme Agnès Diallo. – Je perçois la complexité, mais, pour le cas majoritaire, le ressortissant d'un pays tiers exempt de visa ne rencontrera pas d'opposition. Le système fluidifiera simplement les entrées, comme on l'a vu pour les États-Unis. Cela ne pose pas de problème pour la plupart des gens, mais cela permet de resserrer les mailles du filet dans les cas où il faut accentuer la sécurité.

M. Jean-François Rapin, président. – Je vous remercie, madame la directrice. Nous reviendrons vers vous au moment de l'installation du dispositif.

Mme Agnès Diallo. – Avec plaisir.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

**EXAMEN DES TEXTES SOUMIS EN APPLICATION
DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION**

La commission des affaires européennes du Sénat a examiné, entre le 1^{er} mai et le 30 septembre 2023, dans le cadre de l'application de l'article 88-4 de la Constitution, les textes suivants.

Le résultat de cet examen est disponible sur le site Internet du Sénat (<https://www.senat.fr/basile/recherchePAC.do>) :

• **Agriculture et pêche**

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2019/1009 en ce qui concerne l'étiquetage numérique des fertilisants UE

COM(2023) 98 final – Texte E17565

Règlement (UE) de la Commission du XXX modifiant l'annexe III du règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus de nicotine présents dans ou sur certains produits

D088849/02 – Texte E17780

Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de l'Union, du protocole relatif à la mise en œuvre de l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne, d'une part, et la République de Kiribati, d'autre part (2023-2028)

COM(2023) 251 final – Texte E17791

Proposition de règlement du Conseil relatif à la répartition des possibilités de pêche au titre du protocole de mise en œuvre de l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne, d'une part, et la République de Kiribati, d'autre part (2023-2028)

COM(2023) 252 final – Texte E17792

Proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union, et à l'application provisoire du protocole relatif à la mise en œuvre de l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne, d'une part, et la République de Kiribati, d'autre part (2023-2028)

COM(2023) 253 final – Texte E17793

• **Budget de l'Union européenne**

Proposition de décision du Conseil relative aux contributions financières à verser par les parties au Fonds européen de développement au titre de la deuxième tranche pour l'exercice 2023

COM(2023) 292 final – Texte E17826

• **Énergie, climat, transports**

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la réception par type des véhicules à moteur et de leurs moteurs, ainsi que des systèmes, des composants et des entités techniques distinctes destinés à ces véhicules, en ce qui concerne leurs émissions et la durabilité de leurs batteries (Euro 7), et abrogeant les règlements (CE) n° 715/2007 et (CE) n° 595/2009

COM(2022) 586 final – Texte E17355

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre de certification de l'Union relatif aux absorptions de carbone

COM(2022) 672 final – Texte E17427

Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (UE) 2022/1369 en ce qui concerne la prolongation de la période d'application des mesures de réduction de la demande de gaz et le renforcement de l'établissement de rapports et du suivi de la mise en œuvre de ces mesures

COM(2023) 174 final – Texte E17645

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (UE) n° 1227/2011 et (UE) 2019/942 afin d'améliorer la protection de l'Union contre la manipulation du marché de gros de l'énergie

COM(2023) 147 final – Texte E17646

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2019/1242 en ce qui concerne le renforcement des normes de performance en matière d'émission de CO₂ pour les nouveaux véhicules lourds et intégrant des obligations de déclaration, et abrogeant le règlement (UE) 2018/956

COM(2023) 88 final – Texte E17650

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (UE) 2019/943 et (UE) 2019/942 ainsi que les directives (UE)

2018/2001 et (UE) 2019/944 afin d'améliorer l'organisation du marché de l'électricité de l'Union

COM(2023) 148 final – Texte E17665

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la réception et à la surveillance du marché des engins mobiles non routiers circulant sur la voie publique et modifiant le règlement (UE) 2019/1020

COM(2023) 178 final – Texte E17671

Règles relatives au permis de conduire

COM(2023) 127 final et COM(2023) 128 final – Textes E17678 et E17688

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité mixte institué par l'accord entre l'Union européenne et la Confédération suisse sur le couplage de leurs systèmes d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, en ce qui concerne la modification de l'annexe I et la clarification de l'annexe IV dudit accord

COM(2023) 197 final – Texte E17706

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 1999/62/CE, la directive 1999/37/CE du Conseil et la directive (UE) 2019/520 en ce qui concerne la classe d'émissions de CO₂ des véhicules lourds avec remorques

COM(2023) 189 final – Texte E17754

Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne et de ses États membres, d'un protocole modifiant l'accord euro-méditerranéen relatif aux services aériens entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part, pour tenir compte de l'adhésion à l'Union européenne de la République de Croatie

COM(2023) 239 final – Texte E17762

Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil habilitant la République française à négocier, à signer et à conclure un accord international sur les exigences en matière de sécurité et d'interopérabilité sur la liaison fixe transmanche

COM(2023) 328 final – Texte E17876

• Environnement et développement durable

Décision de la Commission du XXX modifiant et rectifiant la décision (UE) 2021/1870 établissant les critères d'attribution du label écologique de l'UE aux produits cosmétiques et aux produits de soin pour animaux

D088270/02 – Texte E17680

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la justification et à la communication des allégations environnementales explicites (directive sur les allégations écologiques)

COM(2023) 166 final – Texte E17799

• **Justice et affaires intérieures**

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la sécurité de l'information dans les institutions, organes et organismes de l'Union

COM(2022) 119 final – Texte E16610

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive (UE) 2015/413 facilitant l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière

COM(2023) 126 final – E17626

Décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision n° 1313/2013/UE relative au mécanisme de protection civile de l'Union

COM(2023) 194 – Texte E17690

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relative à la transmission des procédures pénales

COM (2023) 185 final – Texte E17711

Recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations en vue de la modification des arrangements conclus entre l'Union européenne, d'une part, et, respectivement, la République d'Islande, le Royaume de Norvège, la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein, d'autre part, sur les modalités de la participation de ces États au Bureau européen d'appui en matière d'asile, afin qu'ils puissent participer à l'Agence de l'Union européenne pour l'asile

COM(2023) 121 final – Texte E17726

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision 2009/917/JAI du Conseil en ce qui concerne sa mise en conformité avec les règles de l'Union relatives à la protection des données à caractère personnel

COM(2023) 244 final – E17775

Proposition de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2022 de l'application, par la Suède, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la coopération policière

COM(2023) 26 final – E17843

• **Marché intérieur, économie, finances, fiscalité**

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil fixant des règles harmonisées pour l'équité de l'accès aux données et de l'utilisation des données (règlement sur les données)

COM(2022) 68 final – Texte E16589

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection des indications géographiques pour les produits artisanaux et industriels

et modifiant les règlements (UE) 2017/1001 et (UE) 2019/1753 du Parlement européen et du Conseil et la décision (UE) 2019/1754 du Conseil

COM(2022) 174 final – Texte E16699

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil harmonisant certains aspects du droit de l'insolvabilité

COM(2022) 702 final – Texte E17414

Paquet concernant les marchés de compensation de l'Union

COM(2022) 697 final et COM (2022) 698 final – Textes E17429 et E17428

Paquet concernant la cotation des sociétés, et notamment des PME

COM(2022) 762 final, COM(2022) 761 final et COM(2022) 760 final – Textes E17435, E17463 et E17464

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant des règles communes visant à promouvoir la réparation des biens et modifiant le règlement (UE) 2017/2394 et les directives (UE) 2019/771 et (UE) 2020/1828

COM(2023) 155 final – Texte E17668

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 2009/102/CE et (UE) 2017/1132 en ce qui concerne l'extension et l'amélioration de l'utilisation des outils et processus numériques dans le domaine du droit des sociétés

COM(2023) 177 final – Texte E17689

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'établissement d'un cadre de mesures en vue de renforcer l'écosystème européen de la fabrication de produits de technologie « zéro net » (règlement pour une industrie « zéro net »)

COM(2023) 161 final – Texte E17735

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre visant à garantir un approvisionnement sûr et durable en matières premières critiques et modifiant les règlements (UE) n° 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 et (UE) 2019/1020

COM(2023) 160 final – Texte E17753

Règlement (UE) de la Commission du XXX portant adoption de certaines normes comptables internationales conformément au règlement (CE) n° 1606/2002 du Parlement européen et du Conseil

D089428/01 – Texte E17757

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, lors de la conférence mondiale des

radiocommunications de 2023 de l'Union internationale des télécommunications (UIT)

COM(2023) 246 final – Texte E17776

Proposition de décision d'exécution du Conseil autorisant la Pologne à appliquer des taux réduits de droits d'accise au fioul lourd, au gaz naturel, au charbon et au coke utilisés comme combustibles, conformément à l'article 19 de la directive 2003/96/CE

COM(2023) 267 final – Texte E17797

Décision du Conseil modifiant la décision 1999/70/CE concernant les commissaires aux comptes extérieurs des banques centrales nationales en ce qui concerne le commissaire aux comptes extérieur de la Bank Ċentrali ta' Malta/Central Bank of Malta

8819/23 – Texte E17818

• **Politique commerciale**

Proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union, de l'accord sous forme d'échange de lettres entre l'Union européenne et la République populaire de Chine au titre de l'article XXVIII de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) de 1994 en ce qui concerne la modification des concessions pour l'ensemble des contingents tarifaires de la liste CLXXV de l'Union européenne à la suite du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne

COM(2023) 318 final – Texte E17852

Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de l'Union, de l'accord sous forme d'échange de lettres entre l'Union européenne et la République populaire de Chine au titre de l'article XXVIII de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) de 1994 en ce qui concerne la modification des concessions pour l'ensemble des contingents tarifaires de la liste CLXXV de l'Union européenne à la suite du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne

COM(2023) 319 final – Texte E17853

Recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations en vue d'un accord avec les États-Unis d'Amérique sur le renforcement des chaînes internationales d'approvisionnement en minerais critiques

COM(2023) 327 final – Texte E17875

• **Politique de coopération**

Proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de l'accord de facilitation des investissements durables entre l'Union européenne et la République d'Angola

COM(2023) 312 final – Texte E17850

Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord de facilitation des investissements durables entre l'Union européenne et la République d'Angola

COM(2023) 313 final – Texte E17851

• **Politique étrangère et de défense**

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la mise en place de l'instrument visant à renforcer l'industrie européenne de la défense au moyen d'acquisitions conjointes

COM(2022) 349 final – Texte E16959

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'établissement de l'action de soutien à la production de munitions

COM(2023) 237 final – Texte E17755

• **Politique de voisinage et élargissement**

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux mesures de libéralisation temporaire des échanges en complément des concessions commerciales applicables aux produits moldaves au titre de l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République de Moldavie, d'autre part

COM(2023) 245 final – Texte E17750

• **Questions sociales, travail, santé**

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'espace européen des données de santé

COM(2022) 197 final – Texte E16804

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux redevances et aux droits dus à l'Agence européenne des médicaments, modifiant le règlement (UE) 2017/745 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n° 297/95 du Conseil et le règlement (UE) n° 658/2014 du Parlement européen et du Conseil

COM(2022) 721 final – Texte E17359

Règlement (UE) de la Commission du XXX modifiant le règlement (UE) 2023/... en ce qui concerne les teneurs maximales en cadmium dans les noix tigrées et dans certains champignons de couche

D088012/03 – Texte E17683

Règlement de la Commission modifiant l'annexe II du règlement (CE) n° 1333/2008 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'utilisation du polyricinoléate de polyglycérol (E 476) et l'annexe du règlement (UE) n° 231/2012 de la Commission en ce qui concerne les spécifications du glycérol (E 422), des esters polyglycériques d'acides gras (E 475) et du polyricinoléate de polyglycérol (E 476)

D088018/03 – Texte E17708

Règlement (UE) de la Commission du XXX modifiant le règlement (UE) n° 231/2012 en ce qui concerne les spécifications des mono- et diglycérides d'acides gras (E 471)

D088133/03 – Texte E17729

Règlement de la Commission modifiant l'annexe I du règlement (UE) n° 10/2011 en ce qui concerne l'autorisation de la substance « bis (2-éthylhexyle) cyclohexane-1,4- dicarboxylate » (MCDA n° 1079)

D089211/03 – Texte E17808

Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les détergents et les agents de surface, modifiant le règlement (UE) 2019/1020 et abrogeant le règlement (CE) n° 648/2004

COM(2023) 217 final – Texte E17811

Proposition de décision du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres

COM(2023) 599 final – Texte E17822

Règlement de la Commission modifiant l'annexe II du règlement (CE) n° 1333/2008 du Parlement européen et du Conseil et l'annexe du règlement (UE) n° 231/2012 de la Commission en ce qui concerne l'additif alimentaire « tartrate de stéaryle » (E 483)

D089305/03 – Texte E17835

Règlement de la Commission modifiant l'annexe II du règlement (CE) n° 1333/2008 du Parlement européen et du Conseil et l'annexe du règlement (UE) n° 231/2012 de la Commission en ce qui concerne l'utilisation du vinaigre tamponné en tant que conservateur et que correcteur d'acidité

D089495/03 – Texte E17836

Règlement de la Commission modifiant l'annexe II du règlement (CE) n°1333/2008 du Parlement européen et du Conseil et l'annexe du règlement (UE) n°231/2012 de la Commission en ce qui concerne les additifs alimentaires « nitrites » (E 249 - 250) et « nitrates » (E 251 – 252)

D089496/23 – Texte E17857

• **Recherche et innovation**

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à des mesures visant à réduire le coût du déploiement de réseaux gigabit de communications électroniques et abrogeant la directive 2014/61/UE (règlement sur les infrastructures gigabit)

COM(2023) 94 final – Texte E17641

Proposition de décision du Conseil concernant la reconduction de l'accord de coopération scientifique et technologique entre la Communauté européenne et le gouvernement des États-Unis d'Amérique

COM(2023) 176 final – Texte E17670

L'UNION EUROPÉENNE AU SÉNAT

Résolutions européennes

Le 9 mai 2023, est devenue définitive la proposition de résolution européenne sur l'instrument du marché unique pour les situations d'urgence.

Le 9 mai 2023, est devenue définitive la proposition de résolution européenne relative à la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle et modifiant certains actes législatifs de l'Union.

Le 22 mai 2023, est devenue définitive la proposition de résolution portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (UE) n° 1227/2011 et (UE) 2019/942 afin d'améliorer la protection de l'Union contre la manipulation du marché de gros de l'énergie.

Le 6 juin 2023, est devenue définitive la proposition de résolution européenne relative à la protection de la filière pêche française et aux mesures préconisées dans le cadre du « Plan d'action de l'UE : Protéger et restaurer les écosystèmes marins pour une pêche durable et résiliente » présenté le 21 février 2023 par la Commission européenne.

Le 9 juin 2023, est devenue définitive la proposition de résolution européenne relative à la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux redevances et aux droits dus à l'Agence européenne des médicaments, modifiant le règlement (UE) 2017/745 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n° 297/95 du Conseil et le règlement (UE) n° 658/2014 du Parlement européen et du Conseil.

Le 16 juin 2023, est devenue définitive la proposition de résolution européenne sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil fixant des règles harmonisées pour l'équité de l'accès aux données et de l'utilisation des données (règlement sur les données).

Le 19 juin 2023, est devenue définitive la proposition de résolution européenne relative aux propositions de règlement du Parlement européen et du Conseil portant réforme du marché de l'électricité de l'Union.

Le 30 juin 2023, est devenue définitive la proposition de résolution européenne sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la réception par type des véhicules à moteur et de leurs moteurs, ainsi que des systèmes, des composants et des entités techniques distinctes destinés à ces véhicules, en ce qui concerne leurs émissions et la durabilité de leurs batteries (Euro 7), et abrogeant les règlements (CE) n° 715/2007 et (CE) n° 595/2009.

Le 17 juillet 2023, est devenue définitive la proposition de résolution européenne sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'espace européen des données de santé.

Le 25 juillet 2023, est devenue définitive la proposition de résolution européenne sur la gestion des déchets dans les outre-mer.

Le 18 août 2023, est devenue définitive la proposition de résolution européenne sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre visant à garantir un approvisionnement sûr et durable en matières premières critiques et modifiant les règlements (UE) n° 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 et (UE) 2019/1020.

Le 25 août 2023, est devenue définitive la proposition de résolution européenne sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'établissement d'un cadre de mesures en vue de renforcer l'écosystème européen de la fabrication de produits de technologie « zéro net ».

Débats en séance publique

Le 20 juin 2023, un débat préalable à la réunion du Conseil européen des 29 et 30 juin 2023 a eu lieu en séance publique.

Réunions de la COSAC

MM. Claude Kern, Didier Marie et Jean-François Rapin ont présenté une communication rendant compte de leur participation à la LXIX^{ème} réunion de la COSAC à Stockholm du 14 au 16 mai 2023.

Rencontres

Le 7 juin 2023, Le Bureau de la commission des affaires européennes s'est entretenu avec une délégation du groupe d'amitié Roumanie-France et son président, M. Titus Corlatean.

Le 8 juin 2023, M. Jean-François Rapin s'est entretenu avec M. Nikoloz Samkharadze, président de la commission des affaires étrangères du Parlement de Géorgie.

Le 14 juin 2023, Le Bureau de la commission des affaires européennes s'est entretenu avec M. Nicu Popescu, vice-premier ministre de Moldavie, ministre des affaires étrangères et de l'intégration européenne de Moldavie.