

N° 310

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 février 2020

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des affaires européennes (1) sur le suivi des résolutions européennes, des avis motivés et des avis politiques,

Par M. Jean BIZET,

Sénateur

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

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. SUIVI STATISTIQUE DES RÉSOLUTIONS EUROPÉENNES ET DES AVIS POLITIQUES DU SÉNAT	11
1. <i>Les résolutions européennes</i>	<i>11</i>
2. <i>Les fiches de suivi du SGAE.....</i>	<i>14</i>
3. <i>Les avis politiques.....</i>	<i>15</i>
II. UNE LARGE PRISE EN COMPTE DES POSITIONS DU SÉNAT PAR LES TEXTES EUROPÉENS	19
1. <i>Rappel sur les propositions de résolution européenne</i>	<i>19</i>
2. <i>Les suites données aux résolutions européennes du Sénat.....</i>	<i>21</i>
a) <i>Le Sénat a été totalement ou très largement suivi dans presque la moitié des cas.....</i>	<i>21</i>
b) <i>Le Sénat a été partiellement suivi dans 40 % des cas.....</i>	<i>36</i>
c) <i>Le nombre limité de résolutions européennes n'ayant reçu aucune suite ou presque.....</i>	<i>48</i>
III. UN DIALOGUE POLITIQUE AVEC LA COMMISSION EUROPÉENNE QUI RESTE ENCORE SANS DOUTE TROP FORMEL	55
IV. LE CONTRÔLE DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ: LA DÉMARCHE ENCORE PERFECTIBLE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE	85
1. <i>Rappel sur le contrôle de subsidiarité : les avis motivés</i>	<i>85</i>
2. <i>La subsidiarité, un principe mieux pris en compte par la Commission européenne ?</i>	<i>87</i>
3. <i>Les avis motivés adoptés par le Sénat</i>	<i>90</i>
EXAMEN EN COMMISSION.....	93
Annexe 1 - Tableau d'ensemble des résolutions européennes du Sénat entre le 1^{er} octobre 2018 et le 30 septembre 2019	95
Annexe 2 - Lettre de M. Frans Timmermans, Premier Vice-Président de la Commission européenne.....	101
Annexe 3 - Audition de Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État chargée des affaires européennes, sur le suivi des résolutions européennes du Sénat, le 23 janvier 2020	103

L'ESSENTIEL

Ce rapport présente le bilan du suivi des positions européennes du Sénat (résolutions européennes, avis motivés sur le respect du principe de subsidiarité et avis politiques), adoptées entre le 1^{er} octobre 2018 et le 30 septembre 2019.

Le suivi des résolutions européennes, adressées au Gouvernement sur le fondement de l'article 88-4 de la Constitution, est facilité par la transmission d'une fiche établie par le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE), qui présente à la fois l'état des négociations du ou des texte(s) européen(s) concerné(s) par la résolution, et la façon dont les positions sénatoriales ont été prises en compte au cours des négociations à Bruxelles. Il donne également lieu à l'[audition annuelle](#), par la commission des affaires européennes, du secrétaire d'État chargé des affaires européennes¹, qui constitue un moment important du contrôle parlementaire de l'action gouvernementale en matière européenne.

Sur la période couverte par ce rapport, la commission des affaires européennes a traité 891 textes européens au titre de l'article 88-4 et en a examiné directement 327, soit en procédure écrite, soit directement lors de ses réunions. **15 résolutions européennes** ont été adoptées par le Sénat.

Ces dernières ont porté sur des thèmes relativement divers :

- thèmes institutionnels et juridiques : suivi des conclusions de la commission d'enquête sur Schengen, appui de l'Union européenne à la mise en place d'un mécanisme de justice transitionnelle à dimension internationale en Irak, coopération judiciaire en matière pénale et mise en œuvre du Parquet européen ;

- thèmes économiques : extraterritorialité des sanctions américaines, réforme de l'Autorité européenne de sécurité des aliments, nouveau programme d'investissement pour l'Europe (*InvestEU*), futur programme-cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon Europe », corridors de

¹ L'audition de Mme Amélie de Montchalin, le 23 janvier 2020, dont le compte rendu est annexé au rapport, comportait deux parties : une première portant sur l'état d'avancement et l'actualité de quatre dossiers (équité et transparence pour les entreprises utilisatrices des services d'intermédiation en ligne, suivi des conclusions de la commission d'enquête sénatoriale sur Schengen, nouveau programme d'investissement pour l'Europe (*InvestEU*) et réforme de la politique agricole commune) et une seconde partie, sous la forme d'un débat interactif, permettant à la ministre de répondre aux questions des rapporteurs de la commission des affaires européennes sur des résolutions qu'ils avaient présentées sur des sujets présélectionnés (extraterritorialité des sanctions américaines, investissements dans l'intelligence artificielle en Europe, coopération judiciaire en matière pénale et mise en œuvre du Parquet européen et politique spatiale de l'Union européenne).

transports dans l'Union européenne (Brexit), réforme de la politique agricole commune, politique spatiale de l'Union européenne ;

- thèmes fiscaux : taux réduit de TVA pour la filière équine ;

- thèmes sociaux : normes sociales européennes applicables au secteur des transports ;

- thèmes numériques : équité et transparence pour les entreprises utilisatrices des services d'intermédiation en ligne, responsabilisation partielle des hébergeurs de contenus numériques, investissements dans l'intelligence artificielle en Europe.

Dans environ 87 % des cas, les positions exprimées par le Sénat dans ces résolutions européennes ont été prises en compte. Sept résolutions européennes ont été prises en compte en totalité ou en quasi-totalité au cours des négociations à Bruxelles et/ou dans le texte définitif (règlement ou directive). Il s'agit des résolutions portant sur : la responsabilisation partielle des hébergeurs de contenus numériques ; le suivi des conclusions de la commission d'enquête sur Schengen ; le nouveau programme d'investissement pour l'Europe (*InvestEU*) ; les corridors de transport dans l'Union européenne (Brexit) ; les investissements dans l'intelligence artificielle en Europe ; les normes sociales européennes applicables au secteur des transports ; la politique spatiale de l'Union européenne. Et six résolutions européennes ont été suivies partiellement, en général en raison de divisions au Conseil ayant conduit à des compromis éloignés des positions sénatoriales. Il s'agit des résolutions portant sur : l'extraterritorialité des sanctions américaines ; l'équité et la transparence pour les entreprises utilisatrices des services d'intermédiation en ligne ; la réforme de l'Autorité européenne de sécurité des aliments ; le futur programme-cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon Europe » ; l'appui de l'Union européenne à la mise en place d'un mécanisme de justice transitionnelle à dimension internationale en Irak ; la coopération judiciaire en matière pénale et la mise en œuvre du Parquet européen.

Dans seulement deux cas, sur la résolution relative au taux réduit de TVA pour la filière équine et sur la résolution concernant la réforme de la politique agricole commune, le Sénat n'a pas du tout obtenu gain de cause.

#RÉSOLUTIONSEUROPEENNES

LES SUITES DONNÉES AUX RÉSOLUTIONS EUROPÉENNES DU SÉNAT EN 2019

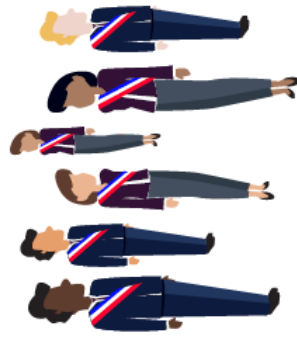


Commission des
AFFAIRES EUROPÉENNES



891 TEXTES

Du **1er octobre 2018** au **30 septembre 2019**, la commission des affaires européennes du Sénat a été **saisie de 891 textes** (notamment des propositions de directives et de règlements, et des communications de la Commission européenne) au titre de l'article 88-4 de la Constitution



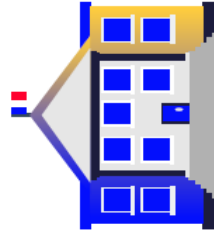
#COMAFEURSÉNAT

Sur ces 891 textes, **elle en a examiné 327** (procédure écrite et réunions de commission)



#UNIONEUROPEENNE

La commission des affaires européennes a adressé **19 avis politiques à la Commission européenne**, dans le cadre du dialogue politique avec les parlements nationaux. Le Sénat français est, à ce titre, **l'une des dix assemblées parlementaires de l'Union européenne (sur 41) les plus actives.**



#GOUVERNEMENT

La commission des affaires européennes a adopté **15 propositions de résolution européenne** qui ont été adressées au Gouvernement. Elle formalise ainsi ses positions en vue des négociations des textes par le Gouvernement au Conseil.

87%

Dans **87 % des cas**, les positions exprimées par le Sénat dans ces résolutions européennes ont été prises en compte.

RÉSOLUTION 4

Corridors de transport dans l'Union européenne dans le contexte du Brexit

• intégration des ports français de la Manche (Calais, Dunkerque, Le Havre) au tracé du corridor Mer du Nord - Méditerranée et possibilité de faire financer des aménagements liés au rétablissement des contrôles aux frontières de l'Union



RÉSOLUTION 3

Nouveau programme d'investissement pour l'Europe (InvestEU)

• diversification des objectifs sectoriels et priorité portée sur l'innovation et les PME



RÉSOLUTION 5

Investissements dans l'intelligence artificielle en Europe

• mutualisation des données entre acteurs publics et privés, formation et rétention de talents pour faire face à la rareté des ressources pour les acteurs européens et faire émerger un ou plusieurs leaders européens de l'intelligence artificielle dans un contexte mondial très concurrentiel

RÉSOLUTION 2

Conclusions de la commission d'enquête sénatoriale sur Schengen

• adoption de l'interopérabilité des systèmes d'information de l'Union européenne, afin d'harmoniser les contrôles aux frontières, faciliter les contrôles d'identité et contribuer à la prévention et la détection notamment d'actions terroristes



RÉSOLUTION 6

Normes sociales européennes applicables au secteur des transports

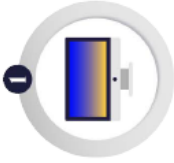
• dans le routier : concurrence plus équitable et meilleure protection des chauffeurs routiers
• dans l'aérien : priorité donnée à la lutte contre les conditions de travail précaires et à la défense des droits des salariés



RÉSOLUTION 1

Responsabilisation partielle des hébergeurs de contenus numériques

• information du consommateur sur les critères de classement mis en oeuvre par les plateformes et les moteurs de recherche
• mise en place par les grandes plateformes d'un système de gestion des plaintes et de médiation



RÉSOLUTION 7

Politique spatiale de l'Union européenne

• soutien du lancement de nouveaux programmes, avec une préférence européenne, en matière de surveillance de l'espace et de communications sécurisées
• soutien à Kourou comme port spatial européen



Sur les 15 propositions de résolution européennes adoptées par la commission des affaires européennes et devenues définitives durant la session 2018/2019, 7 résolutions européennes ont été prises en compte en totalité ou en quasi-totalité au cours des négociations à Bruxelles et/ou dans le texte définitif (règlement ou directive). 6 d'entre elles ont été partiellement prises en compte.

QUELQUES EXEMPLES DE SUITES DONNÉES AUX RÉSOLUTIONS EUROPÉENNES DU SÉNAT EN 2019

Les avis politiques, adoptés par la commission des affaires européennes et transmis à la Commission européenne au titre du dialogue politique avec les parlements nationaux, doivent faire l'objet d'une réponse de la Commission dans un délai de trois mois, le respect de ce délai s'étant amélioré cette année.

La commission des affaires européennes a adopté 19 avis politiques, au cours de l'année parlementaire 2018-2019, période couverte par ce rapport. Selon des informations de la Commission européenne, sur l'année civile 2018, le Sénat, avec 24 avis politiques, figure parmi les dix assemblées parlementaires de l'Union européenne, sur 41, les plus actives dans leurs relations avec la Commission, comme l'a d'ailleurs fait observer M. Frans Timmermans, Premier vice-président de la Commission, dans sa lettre du 23 avril 2019¹. Notons également que, la même année, la France a été l'État membre ayant reçu le plus de visites de commissaires européens, soit 24, dont 9 au Sénat, sur 140 dans l'ensemble de l'Union européenne, devant la Pologne.

¹ Cette lettre est annexée au présent rapport.

I. SUIVI STATISTIQUE DES RÉSOLUTIONS EUROPÉENNES ET DES AVIS POLITIQUES DU SÉNAT

Les développements qui suivent présentent, d'un point de vue statistique et procédural, les suites données à la fois aux résolutions européennes adoptées par le Sénat et aux avis politiques émis par sa commission des affaires européennes, **entre le 1^{er} octobre 2018 et le 30 septembre 2019**¹.

1. Les résolutions européennes

Du 1^{er} octobre 2018 au 30 septembre 2019, le Sénat a adopté **15 résolutions européennes**, contre 18 sur la même période l'année dernière :

Texte	Rapporteur(s) de la commission des affaires européennes
Extraterritorialité des sanctions américaines	M. Philippe Bonnacarrère
Équité et transparence pour les entreprises utilisatrices des services d'intermédiation en ligne	M. André Gattolin et Mme Colette Mélot
Responsabilisation partielle des hébergeurs de contenus numériques²	M. André Gattolin et Mme Colette Mélot
Suivi des conclusions de la commission d'enquête sur Schengen	MM. Olivier Henno et André Reichardt
Taux réduit de TVA pour la filière équine	Mme Anne-Catherine Loisier
Réforme de l'Autorité européenne de sécurité des aliments	Mme Laurence Harribey et M. Pierre Médevielle
Nouveau programme d'investissement pour l'Europe (InvestEU)	MM. Didier Marie et Cyril Pellevat

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

² Cette proposition de résolution européenne a été déposée par Mme Catherine Morin-Desailly et plusieurs de ses collègues.

Texte	Rapporteur(s) de la commission des affaires européennes
Futur programme-cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon Europe »	MM. André Gattolin et Jean-François Rapin
Corridors de transports dans l'Union européenne (Brexit)	MM. Pascal Allizard, Didier Marie et Jean-François Rapin
Appui de l'Union européenne à la mise en place d'un mécanisme de justice transitionnelle à dimension internationale en Irak¹	M. Jean Bizet
Investissements dans l'intelligence artificielle en Europe	MM. André Gattolin, Claude Kern, Cyril Pellevat et Pierre Ouzoulias
Normes sociales européennes applicables au secteur des transports	Mme Fabienne Keller et M. Didier Marie
Réforme de la politique agricole commune	MM. Daniel Grémillet, Mme Pascale Gruny, MM. Claude Haut et Franck Montaugé (<i>dans le cadre d'un groupe de travail commun à la commission des affaires européennes et à la commission des affaires économiques</i>)
Coopération judiciaire en matière pénale et mise en œuvre du Parquet européen	Mme Sophie Joissains et M. Jacques Bigot
Politique spatiale de l'Union européenne	MM. André Gattolin et Jean-François Rapin

Sur ces 15 textes :

- 12 sont issus d'une proposition de résolution de la commission des affaires européennes (extraterritorialité des sanctions américaines, équité et transparence pour les entreprises utilisatrices des services d'intermédiation en ligne, suivi des conclusions de la commission d'enquête sur Schengen, taux réduit de TVA pour la filière équine, réforme de l'Autorité européenne de sécurité des aliments, nouveau programme d'investissement pour l'Europe (*InvestEU*), futur programme-cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon Europe », corridors de transports dans

¹ Cette proposition de résolution européenne a été déposée par M. Bruno Retailleau et plusieurs de ses collègues.

l'Union européenne (Brexit), investissements dans l'intelligence artificielle en Europe, normes sociales européennes applicables au secteur des transports, coopération judiciaire en matière pénale et mise en œuvre du Parquet européen et politique spatiale de l'Union européenne) **et 2 trouvent leur origine dans l'initiative d'un ou plusieurs sénateurs** (responsabilisation partielle des hébergeurs de contenus numériques et appui de l'Union européenne à la mise en place d'un mécanisme de justice transitionnelle à dimension internationale en Irak), **tandis qu'une a été déposée par plusieurs de nos collègues membres d'un groupe de travail commun à la commission des affaires européennes et à celle des affaires économiques** (réforme de la politique agricole commune) ;

- 13 ont donné lieu à un rapport d'information de la commission des affaires européennes (extraterritorialité des sanctions américaines, responsabilisation partielle des hébergeurs de contenus numériques, suivi des conclusions de la commission d'enquête sur Schengen, taux réduit de TVA pour la filière équine, réforme de l'Autorité européenne de sécurité des aliments, futur programme-cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon Europe », corridors de transports dans l'Union européenne (Brexit), appui de l'Union européenne à la mise en place d'un mécanisme de justice transitionnelle à dimension internationale en Irak, investissements dans l'intelligence artificielle en Europe, normes sociales européennes applicables au secteur des transports, réforme de la politique agricole commune, coopération judiciaire en matière pénale et mise en œuvre du Parquet européen et politique spatiale de l'Union européenne) **et 3 à un rapport d'une commission permanente** (extraterritorialité des sanctions américaines, au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, appui de l'Union européenne à la mise en place d'un mécanisme de justice transitionnelle à dimension internationale en Irak, au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, et réforme de la PAC, au nom de la commission des affaires économiques) ;

- 14 ont également fait l'objet d'un avis politique que la commission des affaires européennes a adressé à la Commission européenne dans le cadre du dialogue politique (extraterritorialité des sanctions américaines, équité et transparence pour les entreprises utilisatrices des services d'intermédiation en ligne, responsabilisation partielle des hébergeurs de contenus numériques, suivi des conclusions de la commission d'enquête sur Schengen, taux réduit de TVA pour la filière équine, réforme de l'Autorité européenne de sécurité des aliments, nouveau programme d'investissement pour l'Europe (*InvestEU*), futur programme-cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon Europe », corridors de transports dans l'Union européenne (Brexit), investissements dans l'intelligence artificielle en Europe, normes sociales européennes applicables au secteur des transports, réforme de la politique agricole commune, coopération judiciaire en matière pénale et mise en œuvre du Parquet européen et politique spatiale de l'Union européenne) ;

- 2 ont donné lieu à un débat en séance publique (appui de l'Union européenne à la mise en place d'un mécanisme de justice transitionnelle à dimension internationale en Irak, le 22 janvier 2019, et réforme de la politique agricole commune, le 7 mai 2019).

Ces chiffres illustrent l'**origine variée du traitement des questions européennes au Sénat**, lequel s'adresse tant au Gouvernement, grâce aux résolutions, qu'à la Commission européenne avec les avis politiques. Ces questions sont **débatues, non seulement au sein de la commission des affaires européennes, mais aussi dans les commissions permanentes, voire en séance publique.**

2. Les fiches de suivi du SGAE

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

Ainsi le SGAE a-t-il transmis cinq fiches en 2013, treize fiches en 2014, deux fiches en 2015, 18 fiches en 2016, 14 fiches en 2017, 18 fiches en 2018 et **14 fiches pour la période couverte par le présent rapport.**

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

- deux fiches de suivi ont été transmises le 28 octobre 2019, sur : la résolution n° 39 du 14 décembre 2018 sur la réforme de l'Autorité européenne de sécurité des aliments ; la résolution n° 117 du 21 juin 2019 sur la coopération judiciaire en matière pénale et la mise en œuvre du Parquet européen ;

- deux fiches de suivi ont été transmises le 6 janvier 2020, sur : la résolution n° 22 du 12 novembre 2018 sur l'extraterritorialité des sanctions américaines ; la résolution n° 45 du 7 janvier 2019 sur le nouveau programme d'investissement pour l'Europe (*InvestEU*) ;

- une fiche de suivi a été transmise le 8 janvier 2020, sur la résolution n° 46 du 7 janvier 2019 sur le futur programme-cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon Europe » ;

- cinq fiches de suivi ont été transmises le 9 janvier 2020, sur : la résolution n° 32 du 30 novembre 2018 sur le suivi des conclusions de la commission d'enquête sur Schengen ; la résolution n° 47 du 7 janvier 2019 sur l'adaptation des corridors de transport dans l'Union européenne dans le cadre du Brexit ; la résolution n° 76 du 8 mars 2019 sur les investissements dans l'intelligence artificielle en Europe ; la résolution n° 96 du 7 mai 2019 sur la réforme de la politique agricole commune ; la résolution n° 145 du 9 août 2019 sur la politique spatiale de l'Union européenne ;

- deux fiches de suivi ont été transmises le 10 janvier 2020, sur : la résolution n° 31 du 30 novembre 2018 sur la responsabilisation partielle des hébergeurs de contenus numériques ; la résolution n° 38 du 14 décembre 2018 sur le retour à un taux réduit de TVA pour la filière équine ;

- une fiche de suivi a été transmise le 13 janvier 2020, sur la résolution n° 23 du 16 novembre 2018 sur l'équité et la transparence pour les entreprises utilisatrices des services d'intermédiation en ligne ;

- une fiche de suivi a été transmise le 14 janvier 2020, sur la résolution n° 92 du 12 avril 2019 sur les normes sociales européennes applicables au secteur des transports.

Par ailleurs, le 20 janvier 2020, le secrétariat d'État chargé des affaires européennes a transmis une fiche relative au suivi de la résolution n° 49 du 22 janvier 2019 sur l'appui de l'Union européenne à la mise en place d'un mécanisme de justice transitionnelle à dimension internationale en Irak, le SGAE n'étant pas compétent sur ce sujet relevant de la PESC.

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

Enfin, la commission des affaires européennes est extrêmement satisfaite d'avoir pu entendre Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes, lors d'une audition spécialement consacrée au suivi des résolutions européennes du Sénat, le 23 janvier dernier, sous la forme d'un débat interactif. Elle considère qu'**une telle audition, qui permet un dialogue politique avec le Gouvernement sur de nombreux dossiers, est devenue un rendez-vous important du contrôle de l'action gouvernementale en matière européenne**.

3. Les avis politiques

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

Toutefois, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le 1^{er} décembre 2009, qui met en place un mécanisme spécifique aux questions

de subsidiarité, **le dialogue direct avec la Commission s'est recentré sur les questions concernant le contenu des documents adressés aux parlements nationaux** et a pris, pour cette raison, le nom de « **dialogue politique** ».

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

Dans son rapport annuel 2018 sur les relations entre la Commission européenne et les parlements nationaux, désormais fusionné, pour la première fois, avec son rapport sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité¹, la Commission indique que les parlements nationaux lui ont adressé 532 avis en 2018, soit une hausse de 1,5 % par rapport à 2017, après une baisse de 7 %. Les dix assemblées parlementaires les plus actives dans l'Union européenne ont rendu 83 % de ces avis, contre 74 % l'année précédente, le parlement portugais arrivant en tête, avec 99 avis, et le Sénat figurant parmi elles, avec 24 avis. Dix assemblées parlementaires, après quatre en 2017, n'ont émis aucun avis. Les sujets ayant donné lieu au plus grand nombre d'avis sont les aspects horizontaux du cadre financier pluriannuel 2021-2027, la politique de développement régional et de cohésion au-delà de 2020, la politique agricole commune après 2020, l'achèvement de l'Union économique et monétaire, la nouvelle donne pour les consommateurs, l'Autorité européenne du travail et l'accès à la protection sociale et l'avenir de l'apprentissage.

Les relations entre la Commission et les parlements nationaux prennent également la forme de contacts bilatéraux et de visites incluant auditions de commissaires européens², déplacements de délégations à Bruxelles et réunions plus techniques avec des fonctionnaires de la Commission, mais aussi de conférences interparlementaires, en particulier la COSAC³, la Conférence des présidents de parlements de l'Union européenne, la Semaine parlementaire européenne, la Conférence interparlementaire sur la stabilité, la coordination économique et la gouvernance et les conférences interparlementaires sur la politique étrangère et de sécurité commune et sur la politique de sécurité et de défense commune, ainsi que le groupe de contrôle parlementaire conjoint d'Europol, auxquels participent le plus souvent des membres de la Commission.

Du 1^{er} octobre 2018 au 30 septembre 2019, la commission des affaires européennes a adressé à la Commission européenne **19 avis politiques**, contre 13 sur la même période 2017-2018, sur les sujets suivants :

¹ Texte COM (2019) 333 final.

² En 2018, les membres de la Commission européenne ont participé à 140 visites et réunions avec les parlements nationaux, dont 24 en France (15 à l'Assemblée nationale et 9 au Sénat), soit le chiffre le plus élevé, devant la Pologne (12 visites et réunions, dont 3 au Sénat).

³ Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires.

Texte	Rapporteur(s) de la commission des affaires européennes
Extraterritorialité des sanctions américaines	M. Philippe Bonnacarrère
Équité et transparence pour les entreprises utilisatrices des services d'intermédiation en ligne	M. André Gattolin et Mme Colette Mélot
Responsabilisation partielle des hébergeurs de contenus numériques	M. André Gattolin et Mme Colette Mélot
Suivi des conclusions de la commission d'enquête sur Schengen	MM. Olivier Henno et André Reichardt
Taux réduit de TVA pour la filière équine	Mme Anne-Catherine Loisier
Réforme de l'Autorité européenne de sécurité des aliments	Mme Laurence Harribey et M. Pierre Médevielle
Nouveau programme d'investissement pour l'Europe (<i>InvestEU</i>)	MM. Didier Marie et Cyril Pellevat
Statut des sapeurs-pompiers volontaires	MM. Jacques Bigot et André Reichardt
Futur programme-cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon Europe »	MM. André Gattolin et Jean-François Rapin
Corridors de transports dans l'Union européenne (Brexit)	MM. Pascal Allizard, Didier Marie et Jean-François Rapin
Réponse de la Commission européenne à un précédent avis politique sur la politique agricole commune	M. Jean Bizet
Fusion entre Alstom et Siemens Mobility	M. Jean Bizet
Investissements dans l'intelligence artificielle en Europe	MM. André Gattolin, Claude Kern, Cyril Pellevat et Pierre Ouzoulias
Normes sociales européennes applicables au secteur des transports	Mme Fabienne Keller et M. Didier Marie
Réforme de la politique agricole commune	MM. Daniel Grémillet, Mme Pascale Gruny, MM. Claude Haut et Franck

Texte	Rapporteur(s) de la commission des affaires européennes
	Montaugé (<i>dans le cadre d'un groupe de travail commun à la commission des affaires européennes et à la commission des affaires économiques</i>)
Réforme du cadre européen applicable aux entreprises d'investissement	MM. Claude Raynal et Jean-François Rapin
Réforme des autorités européennes de surveillance financière	MM. Claude Raynal et Jean-François Rapin
Coopération judiciaire en matière pénale et mise en œuvre du Parquet européen	Mme Sophie Joissains et M. Jacques Bigot
Politique spatiale de l'Union européenne	MM. André Gattolin et Jean-François Rapin

La Commission européenne a apporté une réponse à chacun de ces 19 avis politiques.

Le respect du délai de trois mois dont dispose la Commission pour répondre s'est amélioré sur la période couverte par le présent rapport, tout en restant néanmoins insatisfaisant. En effet, parmi les 19 réponses reçues, 9 ont été envoyées dans le délai de trois mois (5 sur 13 l'année dernière), dont 2 dans un délai inférieur. Sur les 10 réponses adressées après le délai de trois mois, six l'ont été avec un retard d'environ un mois. Dans certains cas, le retard a atteint deux mois (responsabilisation partielle des hébergeurs de contenus numériques et futur programme-cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon Europe »), voire trois (taux réduit de TVA pour la filière équine); la réponse à l'avis politique relatif à la réforme du cadre européen applicable aux entreprises d'investissement a pris huit mois.

Le rapporteur prend acte de cette amélioration, mais la considère insuffisante, le taux de réponse dans le délai de trois mois n'étant que de 47,4 %, après être descendu à 38,5 % l'année précédente.

II. UNE LARGE PRISE EN COMPTE DES POSITIONS DU SÉNAT PAR LES TEXTES EUROPÉENS

1. Rappel sur les propositions de résolution européenne

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

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

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

LA RÉSERVE D'EXAMEN PARLEMENTAIRE

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

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

À titre d'illustration, sur la période allant du 1^{er} octobre 2018 au 30 septembre 2019, la commission des affaires européennes a été saisie de 851 textes européens, et en a traité 40 de plus, qui avaient été déposés lors de la session précédente, soit 891 textes au total. Parmi ceux-ci, 377 (42,3 %)

relèvent d'une procédure de levée automatique de la réserve parlementaire¹, sauf décision de la commission de les examiner dans un délai de 72 heures. Par ailleurs, 514 textes (57,7 %) se situent en dehors de cette procédure, dont 327 textes (36,7 % du total) ont été soit examinés en commission, soit traités en procédure écrite.

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

Textes traités sur la session 2018-2019		891
Procédure 72 h	Nominations	176
	PESC	160
	Virements	22
	TVA	15
	Fonds européen d'ajustement à la mondialisation	4
		377
Levée tacite hors PESC		187
Procédures écrites/textes examinés en commission		327
		514

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

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

Ce rapport démontre que les résolutions européennes du Sénat ont des conséquences directes sur les négociations qui conduisent à l'élaboration de la législation européenne, laquelle, du fait de l'applicabilité directe des règlements et de la transposition des directives, a des incidences évidentes sur la législation française.

¹ Plusieurs catégories de textes spécifiques comme les nominations, les virements ou les textes PESC font l'objet d'une procédure d'accord tacite négociée entre les deux assemblées et le SGAE. Une fois passé un délai de 72 h après leur dépôt, la réserve d'examen des textes relevant de ces catégories est considérée comme levée.

2. Les suites données aux résolutions européennes du Sénat

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

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

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

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

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

Sur les quinze résolutions européennes analysées dans le présent rapport, **sept, soit près de 47 %**, c'est-à-dire dix points de moins que l'année dernière, ont été **prises totalement ou très largement en compte** au cours des négociations, voire dans le texte européen définitif.

• Le sujet de **la responsabilisation partielle des hébergeurs de contenus numériques** donne lieu à de nombreux débats, non seulement techniques, mais aussi de nature politique, voire « philosophique ». Il est loin d'avoir complètement abouti au Conseil, mais ses avancées vont, jusqu'à présent, dans le sens des préoccupations sénatoriales.

Dans sa communication d'avril 2018 sur la lutte contre la désinformation en ligne, la Commission propose un ensemble de mesures et d'instruments d'autorégulation, notamment un code européen de bonnes pratiques contre la désinformation.

La résolution sénatoriale vise plus particulièrement le statut d'hébergeur, tel que défini par la directive n° 2000/31/CE, dite directive « e-commerce », qui n'est plus adapté aux nouveaux défis, notamment en ce qui concerne le risque des campagnes de désinformation en période électorale. Elle estime donc nécessaire de réviser le régime de responsabilité allégée et d'introduire un statut intermédiaire entre celui d'hébergeur et celui d'éditeur, spécifiquement dans le cas d'une hiérarchisation par un algorithme des informations présentées à l'utilisateur du service.

Au stade actuel des discussions préliminaires engagées par la Commission, les autorités françaises ont défendu plusieurs points prioritaires qui sont en phase avec cette résolution :

- d'abord, une responsabilisation des plateformes de contenus, qui jouent un rôle indéniable dans la diffusion de contenus illicites ou dangereux ;

- ensuite, une régulation économique des plateformes structurantes. La mise en place d'une régulation ciblée sur ces dernières doit ainsi permettre de définir des obligations *ex ante* renforcées pour ces acteurs, parfois plus adéquates que la seule sanction *ex post* de pratiques anticoncurrentielles, et de promouvoir la concurrence et l'innovation en stimulant le développement d'acteurs émergents et compétitifs ;

- enfin, un régime de responsabilité accru pour les opérateurs de plateformes numériques, notamment les places de marché, afin de pouvoir lutter efficacement contre les pratiques illicites et contre la commercialisation de produits dangereux.

Par ailleurs, les autorités françaises défendent la nécessité de concevoir une réglementation proportionnée et souple afin de ne pas entraver l'innovation, ce qui passe par trois axes :

- un principe de « devoir de diligence », assorti de sanctions : son application devrait prendre en compte la taille de l'acteur et le risque qu'il fait effectivement peser en matière de diffusion des contenus, particulièrement en matière de contenus haineux et de diffusion de fausses informations ;

- au-delà d'un socle de responsabilités proportionnées applicable à tous les acteurs, les plus grands d'entre eux pourraient faire l'objet de contraintes spécifiques et complémentaires, notamment en matière de transparence ;

- le statut des hébergeurs « industriels » ne devrait pas être modifié afin qu'il reste attractif et permette le développement de centres de données en Europe pour les services numériques (*cloud, big data* ou intelligence artificielle *made in Europe*).

Enfin, face aux risques de manipulation de l'information en ligne lors des processus électoraux, les autorités françaises proposent la création d'une Agence européenne de protection des démocraties. Cette nécessité de mieux protéger nos processus démocratiques de toute manipulation par des pays tiers ou des intérêts privés était déjà évoquée par le Président Juncker dans son discours sur l'état de l'Union en 2018.

Pour la nouvelle mandature, la Commission a annoncé un nouvel acte législatif sur les services numériques, le *Digital Services Act*. Lors d'une première présentation en groupe de travail du Conseil, elle a fait état de

consultations pour le premier trimestre 2020 et d'une proposition de texte législatif pour fin 2020.

• La résolution du Sénat sur **le suivi des conclusions de la commission d'enquête sur l'espace Schengen** a été très largement suivie d'effet.

À la suite des travaux de sa commission d'enquête sur l'espace Schengen, le Sénat a de nouveau pris position, par une résolution européenne, sur cette question sensible, dans un contexte marqué à la fois par la persistance de la menace terroriste et par les conséquences de la crise migratoire de 2015-2016. Il s'agit pour lui de mieux connaître les suites qui ont été données à ses propositions et les développements futurs que la nouvelle Commission entend donner à ces sujets importants.

Il convient tout d'abord de relever que plusieurs dossiers traités dans la résolution ont connu des avancées depuis le rapport de la commission d'enquête.

Tel est le cas du « paquet interopérabilité », adopté par le Conseil le 14 mai 2019 et entré en vigueur le 11 juin suivant. L'interopérabilité des systèmes d'information de l'Union européenne doit permettre la consultation automatique de six fichiers centraux (SIS II, SES, ETIAS, VIS, Eurodac et ECRIS-TCN) afin d'harmoniser les contrôles aux frontières, faciliter les contrôles d'identité et contribuer à la prévention et la détection de certaines infractions graves comme le terrorisme. Le dispositif comprend notamment la création d'un service partagé de mise en correspondance des données biométriques de tout type et provenant de tout système. Les actes d'exécution des règlements adoptés sont actuellement discutés au sein du Comité « Interopérabilité », selon un rythme soutenu. Selon le calendrier prévisionnel annoncé par la Présidence, 2020 serait l'année du passage du marché public et 2021, celle de la mise en œuvre technique du chantier, ce qui correspond aux échéances initiales.

Pour ce qui concerne la transposition de la directive relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR), qui devait être achevée au 25 mai 2018, les États membres en retard de transposition bénéficient du soutien de la Commission qui organise tous les trimestres la réunion d'un groupe de contact destiné à éclairer les délégations sur les dispositions de la directive et à échanger sur les sujets opérationnels. Ils disposent ainsi d'un appui normatif et d'un appui financier complémentaire de 70 millions d'euros entre 2017 et 2020 *via* le Fonds de sécurité intérieure pour faciliter la création des unités d'information passagers (UIP) et l'échange d'informations entre elles. À ce stade, 26 États membres sur 27 ont notifié leur dispositif de transposition de la directive, et 20 États membres sont opérationnels pour échanger entre UIP.

La révision du code communautaire des visas a été formellement adoptée le 20 juin 2019. Ce nouveau code, applicable en février 2020, facilite,

simplifie et sécurise les procédures de demandes de visa, et érige la politique de visas en un outil d'amélioration de la coopération en matière de réadmission. Le levier ainsi consacré est susceptible de moduler, favorablement ou défavorablement, la délivrance de visas Schengen en fonction du niveau de coopération d'un pays tiers avec les États membres, comme le demandait le Sénat.

Au titre du prochain cadre financier pluriannuel 2021-2027, la Commission a proposé d'établir deux nouveaux dispositifs financiers : le Fonds « Asile et migration » (FAMI) et l'Instrument de soutien financier dans le domaine de la gestion des frontières et des visas (IGFV), dans le cadre du Fonds pour la gestion intégrée des frontières. Les projets de règlements afférents sont en phase de trilogue politique, à l'exception notamment de leur annexe 1 respective relative aux clefs de répartition. Sur le premier fonds, les autorités françaises sont particulièrement vigilantes à trois enjeux : la dimension de l'intégration, qui est à appréhender en lien avec le FSE + et le FEDER, l'adossement des règles de gestion au règlement portant dispositions communes, qui devra prendre en compte les spécificités des fonds relevant du secteur Justice et affaires intérieures (JAI), et le financement de la dimension externe des migrations, qui doit être principalement pris en charge par le nouvel Instrument de voisinage, de développement et de coopération internationale (*NDICI* en anglais) et, de façon plus résiduelle, par les fonds JAI. Sur le second fonds, elles veillent à prendre en compte trois enjeux : ici aussi, le financement de la dimension externe des migrations, l'importance du rôle des agences qui devront être en capacité de remplir leur mandat et la nécessité de préserver une certaine flexibilité dans le financement des actions visées par le fonds (taux de cofinancement, répartition facilité thématique/programmes nationaux). Enfin, la politique migratoire et la gestion intégrée des frontières extérieures de l'Union européenne demeurent une priorité des autorités françaises dans les négociations du futur cadre financier pluriannuel : la proposition de compromis formulée par la Présidence finlandaise se traduit par un montant de 9,2 milliards d'euros sur la période 2021-2027 pour le FAMI, soit environ 2,6 milliards d'euros supplémentaires par rapport à la période actuelle (+ 38 %), et par un montant de 5,5 milliards d'euros pour l'IGFV, soit environ 2,8 milliards d'euros supplémentaires (+ 101 %).

Pour ce qui concerne Frontex, son nouveau mandat, entré en vigueur le 4 décembre dernier, prévoit un corps permanent composé d'experts nationaux détachés et d'agents mobilisables dans le cadre d'interventions rapides. L'objectif est d'atteindre un effectif de 10 000 agents d'ici à 2027. La présidente de la Commission, Ursula von der Leyen, a toutefois plaidé pour un avancement du calendrier à 2024. Ce nouveau mandat a également doté l'agence de prérogatives renforcées, notamment dans le domaine du retour, de la coopération avec les pays tiers, de l'échange d'informations ou encore de l'action en mer.

Les travaux sur les deux « paquets asile » ont permis d'aboutir à un accord au niveau du Conseil et à des trilogues avancés avec le Parlement européen sur quatre textes : la directive accueil et les règlements qualifications, Eurodac et réinstallation. Le cinquième texte vise à transformer le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) en une véritable Agence de l'asile dont le rôle serait renforcé, en lien avec le concept de « centre contrôlé » proposé par le Conseil européen de juin 2018. Ces cinq textes sont presque finalisés, mais la conclusion des trilogues n'a pu aboutir à ce stade, se heurtant, à l'approche des élections européennes de mai 2019, à la constitution d'une minorité de blocage de circonstance entre des États de première entrée et les pays du groupe de Visegrad. Par ailleurs, le Conseil n'est pas parvenu à adopter une position commune sur les deux autres textes, la révision du règlement de Dublin et celle du règlement « procédures », pourtant considérés comme prioritaires.

Ensuite, la Présidente von der Leyen a annoncé d'importantes initiatives pour mars 2020, en particulier la présentation d'un nouveau Pacte sur l'immigration et l'asile. Comme l'a dit Mme Amélie de Montchalin devant la commission des affaires européennes, « nous espérons beaucoup du nouveau Pacte sur l'immigration et l'asile [...]. Il permettra de discuter de la refonte du régime d'asile européen qui constitue l'un des objectifs de la présidence allemande. Il s'agira d'un test important pour la crédibilité politique de l'Union européenne ».

Il s'agira en particulier de réengager les discussions sur l'asile et, plus généralement, d'envisager une véritable refondation de Schengen, appelée de leurs vœux par les autorités françaises, étant entendu que, selon les mots de la secrétaire d'État chargée des affaires européennes, « nous sommes très attachés à la libre circulation dans l'espace Schengen, que nous devons optimiser et préserver ». C'est aussi le point de vue de la commission des affaires européennes. Pour la France, le nouveau pacte devra comprendre certaines garanties en termes à la fois de responsabilité (procédure à la frontière obligatoire, durée de responsabilité raisonnable, retour effectif des personnes déboutées du droit d'asile, octroi des conditions matérielles d'accueil dans le seul État responsable) et de solidarité (mécanisme de solidarité en cas de pression disproportionnée ou de débarquement faisant suite à une opération de sauvetage en mer dans un cadre établi par l'Union, efforts de réinstallation), tout en assurant la nécessaire convergence des systèmes d'asile nationaux. Sous réserve, naturellement, de l'examen approfondi des propositions législatives qui seront faites par la Commission, ces orientations générales sont conformes à la résolution européenne du Sénat.

Les autorités françaises entendent également se montrer vigilantes sur plusieurs aspects de futures propositions de la Commission, qui avaient été mis en évidence par le Sénat :

- la dimension externe des migrations, qui requiert l'intensification de la coopération avec les pays tiers dans la lutte contre la traite des êtres humains, l'immigration irrégulière et la criminalité transfrontalière ;

- le contrôle et la protection des frontières extérieures : la France a déjà contribué activement à la montée en puissance de Frontex, dont le nouveau mandat devrait permettre de parvenir *in fine* à la création d'une véritable police aux frontières européenne, comme le souhaite le Sénat. D'ici 2021, la France est tenue de déployer 46 agents au titre des détachements de longue durée et 408 agents au titre des détachements de courte durée. Elle est également favorable à la reprise des discussions sur les bases de données qui n'ont pas encore été réformées, à savoir VIS et Eurodac, afin de pouvoir finaliser le chantier de l'interopérabilité. Ainsi a-t-elle veillé, au cours des négociations, à la suppression de la procédure d'accès en cascade aux bases de données, tout en respectant les conditions d'accès des services répressifs. Europol disposera désormais d'un accès aux bases de données sous-jacentes comme le SIS. La France a également porté une attention particulière à la nécessité de ne pas retarder le temps de passage aux frontières et fait part de la nécessité pour les États membres, en lien avec l'agence eu-LISA, d'investir dans des équipements technologiques comme les bornes PARAFE. Par ailleurs, une possible extension du champ d'application de la directive PNR à d'autres modes de transport, en visant notamment le transport maritime et le transport ferroviaire (trains à grande vitesse), est envisagée, les acteurs du terrorisme et de la criminalité organisée pouvant utiliser l'ensemble des moyens de transport, et pas seulement les transports aériens. Lors du Conseil JAI de décembre 2019, les ministres ont adopté des conclusions sur la question du PNR multimodal afin de lancer une étude d'impact par les services de la Commission. Enfin, les autorités françaises ont beaucoup œuvré pour une refonte ambitieuse de la directive « retour » : l'enjeu est de faire en sorte que les diverses procédures à la frontière s'articulent au mieux et répondent aux impératifs de rapidité et d'efficacité nécessaires au traitement des demandes et à l'éloignement des personnes non-éligibles à la protection internationale ;

- la dimension interne au niveau de l'Union européenne : outre la reprise rapide des négociations sur le régime européen commun d'asile, la France poursuit l'objectif de parvenir à instituer une véritable Agence de l'asile. Comme le demande la résolution sénatoriale, le principe de pays tiers sûr conserve, dans la dernière proposition sur le texte « procédures », son caractère facultatif, à la demande de la France. Il convient de rappeler que les contrôles aux frontières intérieures, réintroduits par la France le 13 novembre 2015, et qui devraient perdurer au moins jusqu'à la fin avril 2020, sont fondés sur l'état de la menace terroriste, au titre de l'article 25 du code frontières Schengen. La révision ciblée de ce code pourrait ne pas être à la hauteur des ambitions initiales ; c'est pourquoi le texte en cours de négociation pourrait être retiré au profit d'un nouveau projet plus vaste permettant une réforme profonde du fonctionnement de l'espace Schengen.

Troisièmement, la politique d'asile et d'immigration représente également un défi majeur. Il s'agit, pour l'Europe, d'assurer la libre circulation des personnes dans un cadre maîtrisé. Il convient de ne pas bâtir une Europe forteresse, mais d'organiser notre politique d'accueil. En 2019, l'Europe a comptabilisé 139 000 entrées irrégulières sur son territoire, soit le niveau le plus bas depuis six ans. Nous devons toutefois être en mesure de faire face à une crise migratoire comme celle de 2015. C'est pourquoi la France porte une proposition de refondation de l'espace Schengen.

• La résolution sur le **nouveau programme d'investissement pour l'Europe (*InvestEU*)** a été très largement prise en compte lors des négociations au Conseil.

En dépit des réformes structurelles menées par les États membres et des actions menées dans le cadre du Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) établi au titre du plan d'investissement pour l'Europe, dit « plan Juncker », le déficit d'investissement reste important dans l'Union européenne. Dans la continuité du plan Juncker, la Commission a proposé d'instituer le programme *InvestEU* au sein du cadre financier pluriannuel 2021-2027, de manière à regrouper en une structure unique tous les financements du budget européen sous la forme de prêts et de garanties : avec une contribution budgétaire de 15,2 milliards d'euros, *InvestEU* serait doté d'un fonds de garantie de 38 milliards permettant de mobiliser, grâce à un effet de levier déjà mis en œuvre par le plan Juncker, des investissements supplémentaires à hauteur de 650 milliards d'euros sur la période 2021-2027.

InvestEU, qui regroupera 14 instruments financiers existants, a fait l'objet d'un accord politique partiel avec le Parlement européen, le 20 mars 2019. Cet accord porte sur les principaux points du dispositif, à l'exception des dispositions qui seront adoptées au cours des négociations sur le prochain CFP, plus particulièrement le montant global de la garantie, les dispositions sur les pays tiers et l'objectif climatique. *InvestEU* financera des investissements dans quatre secteurs, selon une clef de répartition indicative : infrastructures durables (30 %), recherche, innovation et numérisation (30 %), PME (30 %) et investissements sociaux (10 %). Comme l'a dit Mme Amélie de Montchalin lors de son audition, « le nouveau programme jouera aussi un rôle majeur dans la mise en œuvre du Pacte vert ». Pour autant, la définition du programme devra être précisée par le nouveau Parlement européen.

Cet accord partiel reprend plusieurs priorités françaises exprimées lors des négociations, notamment sur la gouvernance du programme, qui repose sur un partenariat spécifique entre la Commission et la Banque européenne d'investissement (BEI). Un comité de pilotage associant quatre représentants de la Commission, trois de la BEI, deux des autres partenaires, ainsi qu'un expert indépendant sans droit de vote nommé par le Parlement européen, sera mis en place. En outre, un comité consultatif appuiera la

Commission et le comité de pilotage ; il sera composé d'un représentant de la BEI et des banques nationales de développement impliquées, et de chaque État membre, d'un représentant du Comité économique et social européen et d'un représentant du Comité des régions.

Alors que la Commission entendait recourir aux actes délégués pour déterminer les lignes directrices d'investissement, les autorités françaises ont obtenu, comme l'avait demandé le Sénat, l'intégration dans le règlement d'une majeure partie des dispositions idoines. Ainsi la définition des notions d'additionnalité, de défaillance de marché et de situations d'investissements sous-optimales est-elle désormais prévue à l'annexe 5, de même qu'une série de critères qui permettront une évaluation des futurs projets plus objective.

Les dispositions relatives à la prise en compte des contributions volontaires nationales à la garantie de l'Union ont été longuement débattues car elles divisaient les États membres. Le texte agréé en trilogue prévoit qu'une déclaration de la Commission, insérée dans les considérants du texte, sera faite lors de son entrée en vigueur. Cette déclaration devrait prévoir que la Commission examine dans quelle mesure *InvestEU* pourrait être traité de la même manière que le plan Juncker au regard de la mise en œuvre du Pacte de stabilité et de croissance, en particulier pour le calcul du déficit ou de la dette publique. Ce point avait été demandé, quoique de façon plus ferme, par la résolution.

Le rôle des banques nationales de développement sera renforcé par rapport à celui qui était le leur dans le FEIS, dès lors qu'elles pourront gérer directement une partie de la garantie européenne. La disposition prévoyant l'obligation pour une banque nationale de développement que son activité couvre au moins trois États membres pour gérer la garantie européenne a été supprimée, ce que demandait également le Sénat.

De même, la résolution a obtenu satisfaction sur le meilleur ciblage des investissements vers des projets plus petits, répondant mieux aux besoins des acteurs locaux et dans des secteurs jusqu'alors peu couverts par les instruments existants, tels que la culture, l'éducation et les infrastructures sociales. Le texte précise que la BEI restera le principal partenaire, à hauteur de 75 %, les autres acteurs se répartissant les 25 % restants. Ce point figurait dans la résolution.

Enfin, chaque volet d'investissement est composé d'un compartiment « Union européenne » et d'un compartiment « État membre ». Ce dernier doit permettre d'affecter de manière volontaire une partie des fonds structurels, soit 5 % au maximum, au provisionnement d'une garantie supplémentaire de l'Union. Sur ce point particulier, un groupe de travail a été mis en place entre les autorités nationales et régionales afin d'établir un cadre de réflexion partagé sur l'opportunité d'un compartiment « France » au sein d'*InvestEU*. Pour les autorités françaises, la mise en œuvre directe d'*InvestEU* par plusieurs partenaires est un facteur clef pour promouvoir des

solutions sur mesure et adaptées localement. Ce sera une occasion pour examiner les priorités françaises, renforcer encore le caractère additionnel d'*InvestEU* et couvrir des investissements qui ne l'étaient jusque-là que peu, surtout pour des raisons de taille du projet.

- La position sénatoriale exprimée dans la résolution européenne sur **l'adaptation des corridors de transport dans l'Union européenne**, qui visait au retrait de la proposition de la Commission en cas de Brexit sans accord, a obtenu gain de cause.

Le règlement (UE) n° 1316/2013 établit le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE), qui est un instrument de financement destiné à préparer et mettre en œuvre des projets d'intérêt commun relevant des réseaux transeuropéens dans les secteurs des transports, des télécommunications et de l'énergie. La partie I de l'annexe I de ce règlement établit une liste de neuf corridors du réseau central, qui répondent aux objectifs d'intégration modale, d'interopérabilité et de développement coordonné des infrastructures. Le Royaume-Uni fait partie du corridor du réseau central mer du Nord - Méditerranée, qui comprend des liaisons entre Belfast, Dublin et Cork en Irlande, ainsi que des liaisons en Grande-Bretagne depuis Glasgow et Édimbourg au nord, jusque Folkestone et Douvres au sud.

À l'issue de la période de transition prévue par l'accord de retrait du Royaume-Uni, qui est entré en vigueur le 1^{er} février 2020, le Royaume-Uni ne sera plus membre du corridor mer du Nord - Méditerranée. Compte tenu du degré d'intégration entre les économies irlandaise et britannique et de la situation géographique de l'Irlande à la périphérie de l'Union, le Brexit aura des incidences notables pour l'économie irlandaise. Sur le plan des liaisons de transport entre l'Irlande et le continent, le Royaume-Uni constitue un point de passage vital. C'est pourquoi la Commission a proposé de revoir le tracé du corridor mer du Nord - Méditerranée afin d'éviter qu'il ne soit scindé en deux parties distinctes et ainsi de couper l'Irlande de la partie continentale de l'Union : de nouvelles liaisons maritimes sont ajoutées entre, d'une part, Dublin et Cork, ports irlandais du réseau central, et, d'autre part, les ports du corridor mer du Nord - Méditerranée situés en Belgique (Zeebrugge et Anvers) et aux Pays-Bas (Rotterdam).

Les négociations, conclues par l'adoption du règlement modificatif, ont permis d'obtenir : l'intégration des ports français de la Manche (Calais, Dunkerque, Le Havre) au tracé du corridor Mer du Nord - Méditerranée ; la possibilité de faire financer des aménagements liés au rétablissement des contrôles aux frontières de l'Union ; la révision dès 2021, et non en 2023 comme initialement prévu, du règlement de 2013 définissant l'inclusion ou non d'une infrastructure dans le réseau global ou central afin de pouvoir tenir compte des possibles évolutions de trafic consécutives au Brexit ; l'ajustement du tracé des corridors RTE-T visant à s'adapter aux évolutions éventuelles dans la classification des ports au sein du réseau global ou du

réseau central ; le retrait des sections britanniques du corridor Mer du Nord – Méditerranée.

Par ailleurs, la demande du Sénat de renforcer les autoroutes de la mer a été portée par les autorités françaises et prise en compte au cours des négociations sur le futur règlement MIE couvrant la période 2021-2027, avec un accent mis sur les liaisons transfrontalières.

• Bien que ce sujet important pour l'avenir en soit à une phase encore prospective – il fait l'objet d'une communication de la Commission –, la résolution européenne sur **les investissements dans l'intelligence artificielle en Europe** a, pour l'instant, obtenu des suites tout à fait positives.

La stratégie européenne sur l'intelligence artificielle proposée par la Commission en avril 2018 repose sur trois piliers : renforcer la capacité industrielle et technologique de l'Union européenne et susciter l'adhésion des partenaires publics et privés, se préparer aux changements économiques et sociaux, garantir un cadre éthique et juridique approprié. Sur cette base, la Commission a mis en place un groupe d'experts de haut niveau réunissant 52 personnalités issues du monde académique, de la société civile et de l'industrie, dans le but de réfléchir aux deux volets de son action : un plan d'action coordonné pour renforcer les capacités industrielles européennes et l'élaboration de lignes éthiques pour le développement de l'intelligence artificielle en Europe. Ce plan coordonné, publié en décembre 2018, détaille les actions à engager en 2019-2020 et présente des pistes pour l'avenir.

Le Conseil Compétitivité du 18 février 2019 a adopté des conclusions sur le plan coordonné dans le domaine de l'intelligence artificielle, qui accueillent favorablement la communication de la Commission. En avril suivant, le groupe d'experts de haut niveau a présenté, d'une part, des lignes directrices en matière d'éthique pour une intelligence artificielle digne de confiance – une version révisée devrait être publiée début 2020 – et, d'autre part, des recommandations pour les politiques et les investissements dans ce domaine. Ce point figurait dans la résolution du Sénat. Il convient de rappeler que la nouvelle Commission a annoncé des propositions sur l'intelligence artificielle pour le premier trimestre 2020.

Lors des négociations préparatoires au Conseil Compétitivité de février 2019, les autorités françaises avaient défendu des positions très proches de celles de la résolution sénatoriale, en particulier :

- le défi pour l'Union européenne de faire émerger un ou plusieurs *leaders* européens de l'intelligence artificielle (producteurs ou utilisateurs), ce qui pose la question de l'adaptation du droit de la concurrence à l'économie numérique, sujet auquel la commission des affaires européennes est très attentive ;

- la mutualisation des données entre acteurs, publics et privés, pour faire face à la rareté des ressources pour les acteurs européens, contrairement aux acteurs nord-américains et chinois ;

- la formation et la rétention de talents en matière d'intelligence artificielle comme enjeux clefs pour assurer l'indépendance technologique de l'Europe à l'égard des acteurs extra-européens ;

- la confiance dans les algorithmes d'intelligence artificielle comme question centrale pour une appropriation massive de l'intelligence artificielle par les citoyens et les entreprises ;

- des initiatives fortes avec la définition et la prise en compte de principes éthiques dans la conception, et l'usage de l'intelligence artificielle, sans pour autant négliger l'impact sur d'autres applications industrielles ;

- le fait que des réflexions engagées au niveau européen ne doivent pas conduire à des interdictions de principe, qui pourraient freiner le développement à venir de l'industrie européenne.

Au cours de son audition, Mme Amélie de Montchalin a apporté des informations complémentaires sur ce dossier important pour l'avenir : « Soyons lucides sur la faiblesse actuelle de nos moyens sur l'intelligence artificielle, comparés à ceux d'autres puissances. Nous partageons votre position et il s'agit d'une grande priorité sectorielle, de même niveau que les enjeux climatiques. [...] Il ne s'agit pas de verser des aides d'État, mais de mettre des ressources publiques et privées au service d'une ambition partagée et tous les acteurs doivent être mobilisés : la Commission, les États membres et les industriels, sur le modèle de ce que nous avons fait pour les batteries - en regroupant sept pays et dix-sept entreprises de toutes tailles. Nous y réfléchissons actuellement. [...] Sur l'éthique et la transparence des algorithmes, des experts travaillent actuellement auprès de la Commission européenne. Thierry Breton a publié hier un article dans lequel il répond largement à vos questions. Nous ne sommes pas en retard, mais nous devons créer une réserve de données non personnelles afin de favoriser l'innovation. C'est ce qu'il appelle le *hub* européen des données, qui seraient accessibles aux PME, aux acteurs industriels et aux centres de recherche. Nous avons avec le RGPD une stratégie pour les données personnelles, il faut maintenant que nous ayons une stratégie pour les données non personnelles : c'est bien ce que propose Thierry Breton, il s'agit donc bien d'une stratégie éthique des données économiques et industrielles. Sur l'idée d'un *cloud* européen, nous devons nous assurer que les données produites par les Européens bénéficient aux entreprises européennes. La plupart de nos données sont stockées dans les terminaux, nous aurons donc besoin de la 5G et d'édicter d'exigeantes conditions de sécurité. Nous avons des fournisseurs européens - Nokia ou Ericsson qui vient de faire un investissement majeur à Massy pour travailler avec l'écosystème français. Thierry Breton considère que l'hydrogène et l'internet des objets sont aussi des secteurs-clefs. Aujourd'hui, en France, 80 000 postes demeurent non-pourvus dans le domaine du numérique : l'enjeu de la formation est immense. Nous avons notamment besoin de qualifications intermédiaires sur le traitement des données. La création d'un label européen sur les formations devrait permettre de créer un véritable

marché commun des compétences. Votre résolution est donc bien dans l'esprit du Gouvernement et de notre commissaire européen ».

• Le Sénat a obtenu satisfaction sur sa résolution relative aux **normes sociales européennes applicables au secteur des transports**.

Dans le secteur du transport routier international de marchandises, la Commission a proposé, en mai 2017, une révision des principaux textes de ce secteur - il s'agit du « paquet mobilité 1 ». La France avait accueilli favorablement certaines de ces propositions, par exemple le renforcement de la coordination entre États membres en matière de contrôle, mais avait aussi émis des critiques sur d'autres, en particulier le fait d'exempter des règles du détachement, au cours des trois premiers jours d'activité transfrontalière, un chauffeur routier salarié dans un autre État membre que l'État d'établissement de son entreprise. Malgré un début de négociations difficile, un projet d'accord interinstitutionnel a été trouvé à l'issue du trilogue du 12 décembre dernier, mais reste à confirmer au Parlement européen. Ce texte constitue une avancée importante pour une concurrence plus équitable dans le secteur et une meilleure protection des chauffeurs routiers. Ces derniers disposeront désormais du droit de retourner chez eux toutes les trois ou quatre semaines. Ils pourront également se prévaloir de l'interdiction expresse du repos hebdomadaire en cabine. Comme le demandait la résolution, les règles de détachement s'appliqueront dès le premier jour d'une opération internationale, à l'exception des opérations bilatérales et dérogations autorisées.

Pour le secteur aérien, la stratégie de l'aviation pour l'Europe, de décembre 2015, fixe comme objectif de renforcer l'agenda social et de créer des emplois de haute qualité dans l'aviation. Lors du Conseil des ministres Transport du 8 juin 2017, les Pays-Bas, soutenus notamment par la France, ont abordé la dimension sociale dans le transport aérien et invité la Commission à présenter un agenda social pour le secteur de l'aviation. Cette-ci a publié, le 1^{er} mars 2019, un rapport sur le maintien et la promotion de conditions sociales élevées dans l'aérien. Ce rapport indique que, si les règles en matière sociale et de travail restent essentiellement nationales, une législation et des procédures existent désormais au niveau de l'Union européenne pour protéger le personnel navigant, tout en garantissant leur liberté de circuler et de travailler dans l'Union. Il invite à une meilleure application des règles européennes et nationales, essentielle dans toutes les formes d'emploi du personnel navigant, dans la mesure où la question relève essentiellement des États membres, de leurs autorités compétentes et des juridictions nationales. L'Agence européenne du travail pourra intervenir en appui des États membres et faciliter la bonne mise en œuvre du droit européen. Cette bonne application des règles est cruciale afin d'éviter le faux travail indépendant et d'autres pratiques qui constituent une violation ou un contournement du droit applicable, et de garantir des conditions égales pour tous. La Commission a également mis en place un groupe *ad hoc* composé

d'experts nationaux du domaine de l'aviation et du droit du travail, chargé de recenser les meilleures pratiques garantissant des conditions de travail égales et de qualité, de faire le bilan des actions énumérées dans le rapport du 1^{er} mars 2019 et d'informer la Commission et les États membres de la manière dont le droit du travail peut être correctement appliqué dans le secteur de l'aviation.

Les autorités françaises sont très favorables au renforcement des normes communautaires sociales dans le secteur aérien. Elles estiment qu'à l'avenir, la lutte contre les conditions de travail précaires et la défense des droits des salariés dans le transport aérien devront s'articuler autour de :

- l'introduction dans la législation européenne de la notion de base d'exploitation dans le transport aérien, qui permettrait d'éviter les fraudes au détachement fictif, au travail dissimulé et aux obligations fiscales et sociales des employeurs. En France, la base d'exploitation constitue un ensemble de locaux ou d'infrastructures à partir desquels une entreprise exerce de façon stable, habituelle et continue une activité de transport aérien, avec des salariés qui y ont le centre effectif de leur activité professionnelle, et détermine le droit du travail applicable ;

- la priorité française pour l'agenda social est d'assurer les conditions d'une concurrence loyale entre compagnies aériennes, y compris par rapport aux pays tiers, ainsi qu'un traitement équitable de tous les travailleurs de ce secteur. Les autorités françaises proposent pour cela de parvenir à des définitions communes afin de faciliter le contrôle par les autorités nationales compétentes et d'éviter le contournement des règles par les faux détachements, les faux indépendants, le *pay-to-fly*¹ et le recours croissant à des sociétés de main-d'œuvre, européennes ou extra européennes, pour recruter le personnel navigant.

Le règlement instituant une Autorité européenne du travail a été adopté en juin 2019 et est entré en vigueur le 31 juillet suivant. L'Autorité, inaugurée le 16 octobre 2019 à Bruxelles, son siège provisoire, poursuivra les objectifs suivants : faciliter l'accès aux informations relatives aux droits et obligations en matière de mobilité des travailleurs dans l'ensemble de l'Union, ainsi qu'aux services correspondants ; faciliter et renforcer la coopération entre les États membres pour le respect du droit pertinent dans l'ensemble de l'Union, notamment en facilitant l'organisation d'inspections concertées et communes et en luttant contre le travail non déclaré ; jouer le rôle de médiateur et apporter des solutions en cas de difficultés transfrontières. Ce nouveau cadre de coopération et d'échanges entre États membres constitue une réponse opportune dans la lutte contre les sociétés « boîtes aux lettres », que le Sénat appelait de ses vœux.

¹ Pratique, dans le transport aérien, selon laquelle le pilote professionnel paie pour exercer la fonction de pilote sur un vol commercial dans l'objectif d'atteindre son quota d'heures de vol.

En revanche, les négociations sur la révision des règlements relatifs à la coordination des systèmes de sécurité sociale n'ont pas permis, à ce stade, de trouver un accord, mais les autorités françaises estiment que la lutte contre les fraudes et le renforcement de l'efficacité des contrôles, y compris en faisant une plus grande part à la digitalisation, reste centrale parmi les préoccupations des colégislateurs.

• Les positions exprimées par la résolution européenne du Sénat sur **la politique spatiale de l'Union européenne** ont été très largement reprises.

La proposition de règlement de la Commission établit le programme spatial de l'Union sur la période 2021-2027 en réunissant en un texte unique l'ensemble des programmes spatiaux européens existants. Les objectifs généraux de la politique spatiale européenne se déclinent autour de trois grands principes : maximiser les avantages que peuvent présenter les solutions spatiales pour la société et l'économie, par exemple avec l'émergence d'une nouvelle économie s'appuyant sur le développement d'applications utilisant des données spatiales désormais disponibles, telles que Galileo ; renforcer la compétitivité et l'innovation du secteur spatial européen, dans un contexte de forte concurrence mondiale ; assurer l'autonomie européenne pour l'accès et l'utilisation de l'espace, compte tenu du caractère stratégique de ce secteur.

Le programme spatial européen permettra de soutenir des investissements dans des infrastructures au service d'objectifs spécifiques tels que Galileo et EGNOS (services de géolocalisation, de navigation par satellite et de mesure du temps, etc.), Copernicus (données et informations d'observation de la Terre, pour l'environnement, le changement climatique, l'agriculture et le développement rural, la protection civile, la sûreté et la sécurité, l'économie numérique, etc.), la surveillance de l'espace, Govsatcom (disponibilité à long terme de services de télécommunications sécurisés par satellite pour la protection des frontières, les réseaux diplomatiques, les transactions bancaires, la protection civile et les interventions humanitaires) ou encore l'accès à l'espace et l'indépendance stratégique (soutien aux infrastructures de lancement, à la recherche et l'innovation). Comme l'a rappelé Mme Amélie de Montchalin au cours de son audition, « il est indispensable que les opinions publiques comprennent les retombées quotidiennes de ces programmes. Nous comptons déjà un milliard d'utilisateurs de Galileo, mais qui le sait ? Les applications de Galileo et de Copernicus sont multiples, notamment dans le domaine agricole de précision ».

Les négociations sur ce texte ont débuté en novembre 2018 et ont abouti à l'adoption d'une orientation générale partielle lors du COREPER du 13 mars 2019. Les conclusions de cette négociation répondent, pour l'essentiel, aux attentes de la France. Ainsi de nombreux points importants ont-ils été adoptés tels que l'objectif d'autonomie d'utilisation et d'accès à l'espace, soutenue par l'agrégation des services de lancement pour les

besoins du programme, le projet de signer une convention financière de partenariat-cadre entre la Commission, la future Agence spatiale de l'Union (EUSPA) et l'Agence spatiale européenne (ESA), la mise en place de configurations spécifiques (Galileo, EGNOS, Copernicus, SST, Govsatcom et sécurité) pour le comité de programme. Il convient de noter que le montant de 16 milliards d'euros proposé par la Commission pour ce programme spatial (9,7 milliards pour Galileo et EGNOS, 5,8 milliards pour Copernicus, 0,5 milliard pour le SST et Govsatcom) reste subordonné aux négociations sur le CFP 2021-2027 ; il est donc exclu de l'orientation générale partielle adoptée et susceptible d'évoluer. Néanmoins, les autorités françaises plaideront pour préserver la proposition initiale d'un budget spatial européen de 16 milliards d'euros, et pour un budget de recherche spatiale dans « Horizon Europe » de plus de 2,5 milliards - le Sénat demandait 4 milliards dans sa résolution. Sur ce point, la secrétaire d'État a précisé au cours des auditions : « Nous avons plaidé pour un budget ambitieux en faveur du programme spatial européen et pour que le budget de recherche prévu dans « Horizon Europe » soit en ligne avec ce que nous avons dans « Horizon 2020 ». Je me suis donc opposée aux propositions de coupes budgétaires dans le programme spatial et Thierry Breton a annoncé qu'il serait intraitable sur cette question. En matière de recherche, notre objectif est de préserver la part du spatial dans « Horizon Europe », avec un minimum de 2,5 milliards d'euros - alors que la proposition finlandaise était de 1,5 à 2 milliards ».

Par ailleurs, il restera à négocier la gouvernance du programme spatial européen, qui devrait prendre la forme d'une convention tripartite entre l'Union européenne, l'ESA et l'EUSPA, ainsi que les dispositions relatives à la participation des pays tiers et organisations internationales. Cette négociation débutera dès le retrait effectif du Royaume-Uni. Mais il conviendra de veiller à ce que les points déjà actés dans l'accord partiel ne soient pas ré-ouverts lors des négociations finales en 2020.

Au cours des négociations conduites jusqu'à présent sur un sujet aussi stratégique, qui a des conséquences sur de nombreux enjeux d'avenir, les autorités françaises se sont fortement impliquées et les points d'attention de la résolution sénatoriale ont été pris en compte. Les autorités françaises ont notamment obtenu l'inscription dans le programme spatial de la capacité autonome d'accès à l'espace de l'Union et de ses États membres, l'agrégation des services de lancement pour les besoins du programme et une préférence européenne, ainsi que le soutien à la base de lancement de Kourou en tant que port spatial européen. Malgré des négociations difficiles, elles ont également obtenu l'inscription dans le règlement lui-même de l'objectif d'autonomie et de capacité autonome d'accès à l'espace de l'Union de ses États membres.

La future organisation du domaine spatial au niveau de l'Union européenne sera non seulement liée à la finalisation du texte du règlement,

mais également à l'architecture de la nouvelle Direction générale Industrie de défense et espace (DEFIS), qui pilotera à la fois le travail de la future agence EUSPA et les relations avec l'ESA. L'objectif des autorités françaises est de parvenir à un travail coordonné, complémentaire et efficace de ces trois acteurs. Cet enjeu est important, l'expérience de Galileo ayant démontré l'existence de difficultés de gouvernance.

Sur le partage de l'ambition spatiale européenne par les opinions publiques, au-delà des activités habituelles de communication du CNES, de l'ESA et de la Commission, sur lequel la résolution insistait, l'image positive du spatial sera dorénavant portée par la multiplication des usages des données spatiales, permise par la création de nombreuses *start-ups* répondant à des besoins sociétaux (une ou deux *start-ups* dans le domaine spatial créées en 2014, mais une cinquantaine en 2019).

b) Le Sénat a été partiellement suivi dans 40 % des cas

Sur les quinze résolutions européennes devenues définitives entre le 1^{er} octobre 2018 et le 30 septembre 2019, **six, soit 40 %, n'ont été que partiellement prises en compte**, soit parce que le Gouvernement n'a pas partagé les positions du Sénat, soit, le plus souvent, parce que des divisions au Conseil ont conduit à des compromis éloignés des résolutions sénatoriales.

- Les positions défendues par le Sénat dans sa résolution européenne portant sur **l'extraterritorialité des sanctions américaines** ont été partiellement défendues par les autorités françaises. Certains points de la résolution n'ont pas encore prospéré, tandis que d'autres n'ont pas été pris en compte, en particulier sur le renforcement du rôle international de l'euro (parachèvement de l'Union économique et monétaire, mise en place d'une capacité budgétaire de la zone euro, système européen de garantie des dépôts ou encore supervision unique des marchés de capitaux). Néanmoins, comme l'a fait observer Mme Amélie de Montchalin lors de son audition, « la présidente de la commission, Ursula von der Leyen, a chargé son vice-président Valdis Dombrovskis d'une mission pour améliorer la résilience de l'Union européenne aux sanctions extraterritoriales, en lien avec Josep Borell : la prise de conscience est donc très forte ».

Le règlement (CE) n° 2271/96 du 22 novembre 1996, dit règlement « de blocage », a pour but d'assurer une protection contre l'application extraterritoriale de certaines lois, ainsi que de règlements et autres instruments législatifs, et contre les actions fondées sur eux, ainsi que d'en contrecarrer les effets, lorsque cette application porte atteinte aux intérêts des personnes visées, qui effectuent des opérations de commerce international et/ou des mouvements de capitaux et des activités commerciales connexes entre l'Union européenne et des pays tiers. Or, les États-Unis ont adopté des lois et règlements qui ont pour effet de réglementer les activités de personnes physiques ou morales relevant de la

juridiction des États membres. Par leur application extraterritoriale, ces lois, règlements et autres instruments législatifs américains violent le droit international et empêchent la réalisation de l'objectif de libre circulation des capitaux entre États membres et pays tiers, et notamment la suppression de toute restriction aux investissements directs, y compris les investissements immobiliers, à l'établissement, à la prestation de services financiers ou à l'admission de titres sur les marchés des capitaux.

Dès lors, la Commission a proposé de réviser le règlement de 1996 pour clarifier les modalités de recours en réparation pour les personnes ayant subi un dommage du fait de l'application de sanctions extraterritoriales américaines. En juin 2018, elle a adopté deux actes délégués visant à protéger les intérêts des entreprises européennes qui investissent en Iran et signifier de nouveau l'engagement de l'Union envers l'accord de Vienne sur le nucléaire iranien de juillet 2015 : d'une part, un acte mettant à jour l'annexe du règlement de 1996 pour en étendre l'application aux lois américaines prévoyant des sanctions à portée extraterritoriale à l'encontre de l'Iran et, d'autre part, un acte élargissant le mandat externe de la Banque européenne d'investissement (BEI) pour lui permettre de financer des activités en Iran. Néanmoins, l'élargissement des pays d'intervention de la BEI à l'Iran ne permettrait pas d'assurer des paiements entre l'Europe et l'Iran car la BEI n'est pas une banque commerciale. Une révision en profondeur du corps du règlement sera donc nécessaire ; elle ferait partie des travaux de la nouvelle Commission.

Les autorités françaises ont défendu, au cours des négociations, les mesures financières de blocage ou de neutralisation des sanctions extraterritoriales proposées dans la résolution. Le mécanisme souverain de compensation, dit *SPV (Special Purpose Vehicle)*, créé en janvier 2019 par l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni sous le nom d'*INSTEX (Instrument in Support of Trade Exchanges)* devrait permettre d'assurer des transactions commerciales avec l'Iran, évitant de dépendre de flux financiers transfrontaliers exposés aux sanctions extraterritoriales américaines. Ce véhicule, dont le capital est très modeste, permet d'inscrire en recettes (en euros) les exportations de produits iraniens (pétrole, produits agricoles notamment), créant ainsi des droits à acheter des biens en provenance des pays impliqués dans le dispositif et ouvrant des capacités d'exportation d'entreprises de pays tiers vers l'Iran, sans échanges financiers. Pour fonctionner, il fallait un véhicule « miroir » iranien : il a été mis en place en avril 2019. Il faut également s'assurer de la régularité des opérations d'achat de produits iraniens afin de prévenir les risques de blanchiment et de financement du terrorisme. Les trois États membres précités poursuivent leurs travaux pour rendre opérationnel ce dispositif. Dans une déclaration commune du 29 novembre 2019, la Belgique, le Danemark, la Finlande, les Pays-Bas, la Norvège et la Suède ont annoncé qu'ils étaient « en passe de devenir actionnaires d'INSTEX sous réserve de l'accomplissement des procédures nationales ». La secrétaire d'État chargée des affaires

européennes a apporté les précisions suivantes au cours de son audition : sur INSTEX, « les premières transactions sont identifiées, mais nous sommes maintenant en attente des autorisations iraniennes. Ce mécanisme pourrait être aussi développé avec Cuba et la Russie, où les échanges européens sont entravés par des comportements de sur conformité bancaire liés au rôle du dollar ».

Les mesures juridiques proposées dans la résolution, notamment sur l'actualisation du règlement « de blocage » devraient être prises en compte par la nouvelle Commission européenne. Après l'adoption des deux actes délégués, à l'été 2018, la France souhaite poursuivre la réflexion engagée afin de rendre ce règlement plus crédible et dissuasif, notamment en mettant en place un mécanisme d'indemnisation efficace pour les entreprises sanctionnées par l'administration américaine. Des réflexions sont en cours au niveau interministériel afin de porter le débat au niveau européen. En revanche, sur la proposition du Sénat de créer, auprès du Conseil, de la Commission ou du SEAE, un organisme transversal sur les sanctions, le SGAE indique que « la position française n'est pas arrêtée à ce jour ».

Le Sénat appelait également à la conduite de démarches politiques en soutien aux positions européennes sur l'extraterritorialité des sanctions américaines, notamment dans le cadre des négociations commerciales entre l'Union européenne et les États-Unis. La France a mené plusieurs démarches diplomatiques aux États-Unis pour aborder la question des sanctions extraterritoriales. Elle a également soutenu les contacts entre l'Union et les États-Unis visant à requérir la levée des mesures à portée extraterritoriale et les prises de position afférentes - la déclaration commune, du 17 avril 2019, de Federica Mogherini et de Cecilia Malmström sur la décision américaine de réactiver le titre III de la loi Helms-Burton va dans le même sens. Ces démarches et contacts se poursuivront jusqu'à ce qu'une solution satisfaisante soit trouvée. La secrétaire d'État a indiqué devant la commission des affaires européennes que « nous sommes favorables à la désignation d'un Haut Représentant de l'Union pour les sanctions, qui puisse engager un dialogue avec l'*Office of Foreign Assets Control* (OFAC) afin que nous disposions d'un négociateur en chef ».

• Les positions exprimées par le Sénat dans sa résolution portant sur **la promotion de l'équité et la transparence pour les entreprises utilisatrices des services d'intermédiation en ligne** n'ont été que partiellement reprises.

Au cours de son audition, Mme Amélie de Montchalin a en effet expliqué que ces négociations « furent difficiles » : « le maniement de l'argument du secret des affaires a limité nos ambitions », mais « de nouvelles initiatives dans le champ du numérique seront prochainement proposées dans le cadre d'un futur *Digital Services Act*. Thierry Breton est très mobilisé sur ce sujet ».

Ce règlement, publié au *Journal officiel de l'Union européenne* le 11 juillet 2019, établit un cadre juridique visant à garantir la transparence des modalités et conditions générales pour les entreprises utilisatrices de plateformes en ligne et les utilisateurs de sites Internet d'entreprise en relation avec des moteurs de recherche, ainsi que des possibilités de recours efficaces lorsque ces modalités et conditions générales ne sont pas respectées par les plateformes en ligne.

La résolution souhaitait tout d'abord que le champ d'application du règlement soit élargi aux services de médias sociaux qui agissent comme des plateformes techniques pour l'achat programmatique de publicité, aux services d'assistance vocale et applications mobiles, ainsi qu'aux moteurs de recherche, pour qu'ils soient soumis aux mêmes obligations de traitement équitable que les plateformes en matière de justification de la pondération des paramètres de classement de transparence. Les autorités françaises ont défendu, avec succès, l'inclusion des moteurs de recherche en ligne lors des négociations. En revanche, l'extension aux contrats négociés des règles concernant la définition des conditions générales d'utilisation par les entreprises, préconisée par la résolution, et qui n'a pas été reprise par la France, n'a pas été retenue, alors que la capacité de négociation des entreprises est très réduite en pareil cas. Par ailleurs, le Sénat avait estimé que les États membres devaient conserver la possibilité d'appliquer des règles nationales plus protectrices sur certains points, notamment en matière de préavis en cas de modification des termes et conditions du contrat, position soutenue par la France lors des négociations et qui a conduit à l'introduction de la précision selon laquelle le règlement est sans préjudice des règles nationales en matière de pratiques déloyales.

Sur l'encadrement des relations contractuelles entre les plateformes et les entreprises utilisatrices, la résolution européenne préconise que les modalités et conditions d'utilisation de la plateforme par l'entreprise soient non seulement rédigées de manière claire et non ambiguë, mais qu'elles soient également équitables et proportionnées afin de corriger l'asymétrie relationnelle, une annexe listant les pratiques susceptibles d'être considérées comme telles. Cette exigence, pleinement soutenue par les autorités françaises, n'a pas été introduite dans le règlement. La résolution demande également un encadrement plus précis pour les modifications unilatérales du contrat et des conditions du service fourni par la plateforme, en établissant une distinction entre les différentes situations et en les assortissant de délais et conditions adaptées. Le règlement a finalement allongé le délai de préavis, sauf motif d'ordre public ou en cas de méconnaissance de ses obligations par l'entreprise.

La résolution appelle à un renforcement de l'information du consommateur sur les critères de classement des entreprises et leur pondération, ainsi que les éléments de traitement différencié, en particulier lorsque les produits des entreprises liées à la plateforme sont également

proposés ou quand une amélioration du rang de classement peut être achetée par l'entreprise. La résolution appelle, par ailleurs, à assurer la maîtrise par les entreprises de leurs données, de celles de leurs clients et de leurs marques, et met l'accent sur la nécessité du recueil préalable du consentement du client en cas de transfert et de réutilisation de ses données. La France a demandé un renvoi à cet égard au règlement général sur la protection des données (RGPD).

Sur le traitement interne des plaintes et la médiation, la résolution préconise d'imposer la mise en place d'un système interne de gestion des plaintes à toute plateforme dont la présence numérique est significative et non en fonction du nombre de salariés, mais le règlement a conservé ce dernier critère. Elle souhaite par ailleurs que le médiateur ne soit pas choisi par la plateforme, dans la mesure où cela ne garantit pas son indépendance. Les autorités françaises ont soutenu l'introduction des critères d'indépendance et d'impartialité, qui figurent dorénavant dans le règlement aux côtés de critères d'accessibilité. En ce qui concerne la prise en charge des coûts de la médiation, la résolution considère qu'ils devaient être supportés par l'entreprise, sauf si l'utilisateur n'est pas de bonne foi. Ce critère a été repris de manière plus large pour faire supporter, le cas échéant, des coûts « raisonnables » au plaignant. Quant à l'association des associations de consommateurs à l'élaboration des codes de conduite, à laquelle invitait la résolution, elle n'a pas été retenue.

• Le Sénat a également été en partie suivi sur sa résolution relative à **la réforme de l'Autorité européenne de sécurité des aliments**.

L'évaluation des risques en matière alimentaire au niveau européen est effectuée par l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA). Or, une demande accrue de transparence et de lutte contre les conflits d'intérêts a conduit la Commission à proposer de réexaminer la législation applicable, soit plusieurs actes législatifs qui concernent la chaîne alimentaire.

Il s'agit à la fois : d'assurer une plus grande transparence en garantissant l'accès des scientifiques et des citoyens aux informations relatives à la sécurité, qui sont examinées par l'EFSA à un stade précoce de l'évaluation des risques ; de renforcer la confiance des citoyens dans la crédibilité des études scientifiques par une série de mesures (création d'un registre européen des études commandées sur les substances soumises au système d'autorisation de la législation alimentaire, procédure publique de conseil de l'EFSA, consultation de tiers permettant de connaître l'existence d'éventuelles autres données scientifiques ou études pertinentes, réalisation de contrôles et d'audits par des inspecteurs de la Commission, possibilité pour la Commission de demander à l'EFSA de commander des études dans des circonstances exceptionnelles, par exemple en cas de controverses, à des fins de vérification) ; de mieux associer les États membres à la structure de gouvernance et aux groupes scientifiques de l'EFSA sans affecter son indépendance ; de renforcer la communication sur les risques, de façon

complète et continue tout au long du processus d'analyse des risques en associant les évaluateurs et les gestionnaires des risques.

Un accord entre les trois institutions a été trouvé, en février 2019, sur la révision de la législation alimentaire générale portant réforme de l'EFSA ; le nouveau règlement relatif à la transparence et à la pérennité de l'évaluation des risques de l'Union dans la chaîne alimentaire a été publié au *Journal officiel de l'Union européenne* du 6 septembre 2019.

Plusieurs préoccupations du Sénat ont trouvé une réponse dans ce nouveau texte. C'est le cas en matière de transparence du processus d'analyse du risque et de qualité des études. Un registre de toutes les études programmées par les industriels demandant l'autorisation d'une substance, y compris les études réalisées en dehors du sol européen, est mis en place. Et l'ensemble des données relatives aux demandes d'autorisation sur le marché européen, à l'exception des éléments confidentiels relevant de la propriété intellectuelle, sont publiées sur le site Internet de l'EFSA. Sont également introduites la possibilité de demander à l'EFSA de réaliser des études complémentaires sur une substance donnée dans des circonstances exceptionnelles et celle d'étendre les contrôles aux laboratoires situés dans les pays tiers réalisant des études scientifiques à l'appui des dossiers déposés devant l'EFSA. En matière de nomination des experts, les dispositions prévues pour mieux impliquer les États membres devraient bénéficier à l'expertise scientifique réalisée par l'EFSA. Enfin, la réforme prévoit que le plan général relatif à la communication sur les risques devrait établir les mécanismes appropriés de coordination et de coopération entre les évaluateurs des risques et les gestionnaires des risques, au niveau tant de l'Union que national. Les évaluateurs et les gestionnaires interviennent dans le processus d'analyse des risques, en particulier lorsque plusieurs agences européennes fournissent des productions scientifiques sur les mêmes thèmes ou des thèmes liés, pour assurer une communication cohérente sur les risques et un dialogue ouvert entre toutes les parties intéressées.

La résolution du Sénat a également obtenu satisfaction sur l'augmentation des moyens de l'EFSA. Ainsi, il est prévu que cette agence puisse commander des études complémentaires en cas de controverse scientifique. De manière générale, la réforme prévoit une hausse du budget prenant la forme d'une montée en puissance sur trois ans, soit 25 millions d'euros supplémentaires en 2020, 44 millions en 2021 et 62,5 millions en 2022, ainsi qu'une augmentation de 106 équivalents temps plein.

En revanche, les positions sénatoriales sur la gestion des conflits d'intérêts, pourtant défendues lors des négociations, n'ont pas prospéré. C'est le cas, par exemple, de la création d'un comité de déontologie, composé d'experts et de représentants de la société civile, à l'EFSA, ou encore de l'harmonisation entre les agences des règles relatives aux conflits d'intérêt.

• Les positions exprimées par le Sénat dans sa résolution relative au **futur programme-cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon Europe »** ont été, en majorité, portées par les autorités françaises et largement prises en compte au cours des négociations. Il convient néanmoins de rester vigilant sur ce sujet dont la dimension prospective est importante et qui fait l'objet de négociations encore en cours.

Le programme-cadre proposé par la Commission prend la forme de deux textes : une proposition de règlement et une proposition de décision.

La proposition de règlement vise à établir le programme-cadre « Horizon Europe » pour la période 2021-2027 et à définir les règles de participation et de diffusion des résultats applicables aux actions indirectes menées au titre du programme. Celui-ci s'articulerait autour de trois piliers interconnectés : le pilier I « Science ouverte » continuerait de favoriser l'excellence scientifique, notamment à travers le Conseil européen de la recherche ; le pilier II « Problématiques mondiales et compétitivité industrielle » ferait progresser les problématiques de société et les technologies industrielles, selon cinq pôles (santé, société inclusive et sûre, numérique et industrie, climat, énergie et mobilité, et alimentation et ressources naturelles) ; le pilier III « Innovation ouverte » consisterait à accroître l'ampleur de l'innovation radicale et créatrice de marchés grâce à la création d'un Conseil européen de l'innovation, à favoriser le renforcement des écosystèmes européens de l'innovation et à continuer à soutenir l'Institut européen d'innovation et de technologie (EIT). Par ailleurs, ce programme-cadre serait structuré par des éléments transversaux tels que le renforcement de la coopération internationale, l'ouverture de l'accès aux publications et aux données dans un souci de valorisation des résultats, la rationalisation du nombre de partenariats cofinancés par l'Union européenne ou encore le renforcement de la synergie avec d'autres programmes européens. Enfin, les règles de participation financière et de diffusion des résultats seraient simplifiées et modernisées.

Quant à la proposition de décision, elle a pour objet de fixer les objectifs opérationnels et les activités des parties du programme « Horizon Europe », d'arrêter son budget global pour la période 2021-2027 et de définir les règles de mise en œuvre du programme et les activités à mener à ce titre. Elle établit les dispositions spécifiques de programmation et de mise en œuvre du programme-cadre, en particulier pour : les missions décidées et conçues dans le cadre du processus de planification stratégique d'« Horizon Europe » par des groupes d'experts appelés comités de missions ; le Conseil européen de la recherche, institué pour mettre en œuvre les actions relevant du pilier I ; le Conseil européen de l'innovation ; le programme de travail ; la procédure du comité assistant la Commission dans la mise en œuvre d'« Horizon Europe ».

Les négociations de ces deux textes ont abouti à un accord interinstitutionnel partiel validé par le Conseil et le Parlement européen en

mars et avril 2019, qui porte sur l'essentiel des dispositions, à l'exception du budget et de la ventilation budgétaire entre les différentes parties du programme, ainsi que des modalités relatives à la coopération internationale, en particulier celles sur les pays tiers éventuellement associés au programme. Au second semestre 2019, les négociations ont abouti à l'adoption d'une orientation générale partielle par le Conseil sur les considérants et l'annexe IV du règlement, qui concerne les synergies entre « Horizon Europe » et les autres programmes européens. Les trilogues sur ces parties du texte, ainsi que les négociations sur le budget et la coopération internationale auront lieu en 2020. Au cours des négociations, la structure du programme-cadre a quelque peu évolué : outre le changement d'intitulé des piliers I et III – mais les objectifs n'ont pas été modifiés –, le pilier II comporte désormais six pôles au lieu de cinq (santé ; culture, créativité et société inclusive ; sécurité civile pour la société ; numérique, industrie et espace ; climat, énergie et mobilité ; alimentation, bio-économie, ressources naturelles, agriculture et environnement).

De nombreuses dispositions de la résolution du Sénat ont été prises en compte lors des négociations et se retrouvent, en grande majorité, dans les textes ayant fait l'objet de l'accord interinstitutionnel partiel début 2019. Il est possible de citer :

- le soutien à l'ensemble de la chaîne de valeur, de la recherche fondamentale à l'innovation ;

- le soutien continu au Conseil européen de la recherche, ainsi que ses modalités de financement et de mise en œuvre visant à soutenir l'innovation de rupture – les autorités françaises ont été vigilantes sur ce sujet, les négociations ayant été particulièrement ardues ;

- le renforcement des synergies avec les autres programmes européens, notamment avec les fonds structurels ;

- l'éligibilité des régions ultrapériphériques (RUP) au programme « Élargissement », qui devrait permettre aux entités de ces régions de porter et coordonner des projets ayant pour objectif d'améliorer leur niveau de recherche et innovation. Les autorités françaises ont défendu une référence explicite à l'article 349 du TFUE, qui constitue le cadre juridique de la prise en compte des RUP au niveau européen. Elles veilleront également à faciliter l'accès des RUP aux actions mises en œuvre au titre du futur programme-cadre ;

- le soutien à des filières stratégiques industrielles, notamment par le biais des partenariats industriels et des entreprises conjointes.

En revanche, pour ce qui concerne la priorité à accorder aux acteurs européens, les autorités françaises ont défendu le principe de première exploitation commerciale en Europe, ainsi d'ailleurs que le Parlement européen. Mais cette position n'a pas été soutenue par de nombreux États membres, de telle sorte qu'elle ne figure pas dans le règlement, même si

celui-ci indique que l'exploitation des résultats doit être maximisée « en particulier dans l'Union ».

Alors que la résolution insistait pour que la liste des missions du pilier II ne soit pas limitative dans un souci d'adaptation, ces missions seront bien, au cours des quatre premières années d'« Horizon Europe », limitées aux cinq domaines identifiés (adaptation au changement climatique et transformations sociétales ; cancer ; océans, mers eaux côtières et continentales en bonne santé ; villes neutres en carbone et intelligentes ; santé des sols et alimentation) et inclus en annexe du règlement ; la liste de ces domaines pourra toutefois être révisée à mi-parcours du programme-cadre, dans le contexte de la seconde planification stratégique.

Le processus de planification stratégique, actuellement en cours d'élaboration entre la Commission, les États membres, le Parlement européen et les parties prenantes à diverses consultations publiques, devrait aboutir à un plan stratégique, limité d'abord à la période 2021-2024, prenant la forme d'un acte d'exécution soumis au vote des États membres au titre de la comitologie, et non d'une simple communication comme la Commission l'avait initialement envisagé.

Les autorités françaises ont défendu l'ajout d'un pôle dédié à l'espace au sein du pilier II, comme le demandait la résolution, mais n'ont obtenu ni le soutien d'un nombre suffisant d'États membres, ni le soutien du Parlement européen, pour modifier le texte. En revanche, l'espace apparaît dorénavant de manière explicite dans le titre du pôle « industrie, numérique et espace », et il est également indiqué en annexe du programme spécifique que ce domaine pourra faire l'objet d'un groupe *ad hoc* dédié dans le cadre du comité de programme « Horizon Europe ». Les autorités françaises ont également obtenu l'ajout d'un considérant indiquant que le budget dédié à l'espace dans « Horizon Europe » doit être au moins similaire en proportion à celui prévu pour « Horizon 2020 », de façon à garantir un budget minimal pour ce domaine stratégique. Enfin, elles soutiennent la mise en place, dans le cadre d'« Horizon Europe », d'un partenariat opérationnel sur les systèmes spatiaux, associant les secteurs industriels et de recherche, ainsi que les agences nationales et les États membres.

La résolution demandait qu'un programme dédié à l'éducation à la science figure explicitement dans le pilier transversal destiné au renforcement de l'espace européen de recherche, mais ni le Conseil ni le Parlement européen n'ont demandé à réintégrer un tel programme, qui existait dans « Horizon 2020 », dans « Horizon Europe ». En revanche, des actions de soutien à ces thématiques sont prévues dans la partie transversale du programme-cadre, mais le budget alloué à ces actions n'est pas encore déterminé.

Enfin, concernant la participation française au programme-cadre, et alors que la résolution soulignait la trop faible participation de notre pays à

« Horizon 2020 », un plan d'action national pour améliorer la participation française aux dispositifs européens de financement de la recherche et de l'innovation, notamment au programme-cadre pour la recherche et l'innovation, a bien été mis en place. Il est piloté par le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation et implique en particulier les ministères concernés, les régions, mais aussi des acteurs nationaux. Ce plan a fait l'objet d'une validation interministérielle *via* le SGAE. Une coordinatrice dédiée, nommée auprès du directeur général de la recherche et de l'innovation du ministère, est chargée du suivi de sa mise en œuvre, l'ensemble des actions devant être finalisées au plus tard le 31 décembre 2020.

• La mise en œuvre de la résolution européenne sur **l'appui de l'Union européenne à la mise en place d'un mécanisme de justice transitionnelle à dimension internationale en Irak** est rendue difficile dans le contexte très dégradé que connaît ce pays.

En effet, deux ans après la proclamation de sa victoire contre *Daech*, l'Irak voit sa fragile stabilisation gravement menacée par les tensions à la fois intérieures et régionales. Sur le plan intérieur, il est confronté, depuis début octobre 2019, à un vaste mouvement de protestations, à Bagdad et dans le Sud chiite du pays, qui voit des centaines de milliers de manifestants demander la fin du régime, et qui fait l'objet d'une violente répression (près de 500 morts et 20 000 blessés). Ces protestations spontanées agglomèrent des revendications sociales et politiques, dénonçant le confessionnalisme qui mine la fragile démocratie irakienne, la corruption, la faiblesse de l'État et les difficultés socio-économiques. Le Premier ministre Adel Abdel-Mahdi a présenté sa démission le 29 novembre dernier, mais continue d'expédier les affaires courantes faute d'alternative faisant consensus. Par ailleurs, depuis le 27 décembre 2019, l'Irak est le théâtre d'une grave escalade des tensions entre l'Iran et les États-Unis, marquée en particulier par l'attaque américaine par drone, le 3 janvier suivant, ayant tué plusieurs personnes, dont le général iranien Qassem Soleimani, figure importante du régime. Le 8 janvier, en représailles, l'Iran a tiré une vingtaine de missiles contre les deux bases irakiennes abritant des soldats américains d'Aïn al-Assad et d'Erbil, sans toutefois faire de victimes. Auparavant, le Parlement irakien, réuni en session extraordinaire le 5 janvier 2020, avait voté, à une courte majorité, une résolution en faveur du retrait des forces étrangères d'Irak.

Ce contexte n'est assurément guère propice à la prise en compte de la résolution sénatoriale. De surcroît, les autorités irakiennes sont opposées à la mise en place d'un mécanisme *ad hoc* de justice transitionnelle à dimension internationale. Soucieuses de leur souveraineté, elles entendent juger elles-mêmes, selon les procédures prévues par leur droit et par des magistrats irakiens, les combattants de *Daech* détenus sur le territoire irakien, ou, pour les ressortissants étrangers, les renvoyer dans leur pays d'origine.

Néanmoins, comme l'indique la fiche de suivi, « la France poursuit ses efforts en vue de favoriser la lutte contre l'impunité des crimes de *Daech* en Irak, en lien avec ses partenaires européens, convaincue qu'il ne peut y avoir ni reconstruction, ni réconciliation sans justice ». Ainsi, les autorités françaises soutiennent le renforcement des capacités de la justice irakienne, grâce en particulier à des programmes de formation de magistrats irakiens, centrés sur la réponse judiciaire au terrorisme. La France contribue ainsi à 20 % des formations de magistrats assurées par l'Union européenne dans le cadre de la mission EUJUST LEX Irak. Elle soutient également des projets de documentation des crimes commis par *Daech*, notamment à l'encontre des populations yézidiennes. Par exemple, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères a financé un rapport de la Fédération internationale des droits de l'Homme sur les crimes sexuels commis par des djihadistes étrangers contre cette population. Par ailleurs, notre pays contribue au renforcement de la justice irakienne par son action aux Nations Unies, par exemple en soutenant le travail de l'UNITAD, équipe d'enquête sur les crimes commis par *Daech* en Irak, dont la création, par la résolution 2379 du Conseil de sécurité, a été coparrainée par la France, et à laquelle des experts français ont été mis à disposition en 2019. Cette structure ne se substitue pas aux tribunaux irakiens, mais aide à recueillir et stocker des preuves de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité et de crimes de génocide perpétrés par *Daech* afin qu'elles puissent être utilisées dans le cadre de procédures judiciaires en Irak, ainsi que dans des pays tiers, avec l'accord des autorités irakiennes.

La France mobilise également ses partenaires européens en faveur de la lutte contre l'impunité en Irak. C'est à l'initiative de la France que le Conseil de l'Union européenne a adopté, en juillet 2019, des conclusions relatives à l'Irak, qui font du « renforcement de l'État de droit [...], de la justice et de la police » une priorité de l'action européenne en Irak, indiquent que l'Union européenne « soutient pleinement le travail conduit par UNITAD [...], réaffirme son opposition de principe à la peine de mort » et que « le progrès en matière de lutte contre l'impunité, de procès équitable et de respect des droits de l'Homme pour les individus qui ont commis des crimes en Irak, y compris les combattants terroristes étrangers, est une priorité ». Les autorités françaises se disent attentives à ce que ces priorités se reflètent effectivement dans les programmes de coopération et de développement engagés par l'Union européenne au bénéfice de l'Irak.

Enfin, la France poursuit ses efforts en faveur des victimes de *Daech*, en particulier les communautés les plus systématiquement persécutées, au travers de son Fonds de soutien aux victimes de violences ethniques et religieuses, de l'action de l'Agence française de développement, qui a initié en 2019 un projet de soutien à la relance agricole dans la plaine de Ninive, principal foyer des minorités, et de la mise en œuvre des engagements du Président de la République auprès de la Prix Nobel de la Paix, Nadia Murad. Ainsi, en 2019, ont été accueillies en France une centaine de femmes yézidiennes victimes de *Daech* et leurs familles, pour les aider à se reconstruire, tandis

qu'une contribution a été versée au Fonds pour la reconstruction de Sinjar (foyer des yézidis), initié par Mme Murad.

• Le Sénat a été suivi sur sa résolution concernant **la coopération judiciaire en matière pénale et la mise en œuvre du Parquet européen**, mais les informations transmises par le SGAE sur ce dossier sont succinctes, de telle sorte qu'il est difficile de porter une appréciation globale.

Il convient de rappeler que les modalités de fonctionnement du Parquet européen, dont la création, sous la forme d'une coopération renforcée, est prévue par les traités, sont fixées par un règlement adopté en 2017. Ce Parquet européen, institué sous la forme d'un organe de l'Union, fonctionnera comme un parquet unique pour les 22 États membres participants et aura la personnalité juridique. Il sera compétent pour rechercher, poursuivre et traduire en justice les auteurs et complices des infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. À cet égard, il mènera des enquêtes, engagera des poursuites et exercera l'action publique devant les juridictions compétentes des États membres jusqu'à ce que l'affaire ait été définitivement jugée. Il devra agir en toute indépendance dans l'intérêt de l'Union. Il aura le pouvoir d'enquêter sur des infractions portant atteinte au budget de l'Union et des cas de fraude à la TVA, tels que les cas de fraude portant sur des fonds européens d'un montant supérieur à 10 000 euros ou de fraude transfrontière à la TVA pour des montants supérieurs à 10 millions d'euros ; il sera également compétent lorsque les infractions impliquent une organisation criminelle. En revanche, il ne sera pas compétent pour des infractions pénales portant sur les impôts nationaux directs.

Le règlement prévoit un système de compétences partagées entre le Parquet européen et les autorités nationales : tant le Parquet européen que les autorités nationales compétentes devront s'aider et s'informer mutuellement dans le but de lutter contre les infractions relevant de sa compétence. Dès qu'un soupçon d'infraction est signalé au Parquet européen, toutes les autorités nationales et les organes et organismes compétents de l'Union, dont Eurojust, Europol et l'OLAF, devront soutenir activement les enquêtes et les poursuites menées par le Parquet européen et coopérer avec ce dernier. Le Parquet pourra aussi désigner des points de contact dans les États membres non participants.

Il sera organisé à un double niveau : central (chef du Parquet européen et ses adjoints, et un procureur européen par État membre, chambres permanentes et directeur administratif) et décentralisé (procureurs européens délégués établis dans les États membres, chargés de la conduite quotidienne des enquêtes et des poursuites pénales conformément au règlement et à la législation de l'État membre concerné).

En octobre 2019, le Parlement européen et le Conseil se sont mis d'accord pour nommer la procureure roumaine Laura Kövesi, première

chefe du Parquet européen. Son mandat, non renouvelable, sera de sept ans. Les procureurs européens – qui constitueront le collège – seront choisis par le Conseil parmi trois candidatures soumises par chaque État membre et nommés pour un mandat non renouvelable de six ans commençant début 2020, le Parquet devant être opérationnel à compter de novembre de cette année. Le collège installé, il devra adopter son règlement intérieur, et les États membres les modalités de raccordement techniques au Parquet européen, ainsi que les nécessaires adaptations du droit interne.

Il est prévu que l'institution entretienne des liens étroits avec le Parquet national financier français.

Sur l'extension du champ de compétences du Parquet européen aux infractions terroristes transfrontières, annoncée par la Président de la République dans son discours de La Sorbonne, en septembre 2017, et sur laquelle la résolution sénatoriale s'était montrée circonspecte, le SGAE a indiqué qu'« elle ne pourra cependant être envisagée en pratique qu'une fois l'institution devenue opérationnelle sur son champ de compétence originel », ce qui correspond à la résolution. « L'extension du champ de compétences du Parquet européen au-delà de la fraude aux intérêts de l'Union – terrorisme, criminalité transfrontalière – est actuellement en débat ; c'est un objectif de moyen terme », a d'ailleurs déclaré Mme Amélie de Montchalin devant la commission des affaires européennes. Par ailleurs, l'adoption du document *La voie à suivre dans le domaine de la reconnaissance mutuelle en matière pénale*, lors du Conseil JAI des 6 et 7 juin 2019, contribue à prendre en considération les préoccupations du Sénat relatives à la formation relative aux instruments de coopération judiciaire en matière pénale.

La secrétaire d'État a apporté plusieurs précisions lors de son audition. D'une part, « en matière de cybercriminalité, il existe une coopération forte avec Europol et il existe un réseau européen de transmission d'informations. Nous souhaitons créer un centre européen dédié afin de faciliter leur traitement. La sécurité du réseau 5G sera ici essentielle ». D'autre part, « n'oublions pas non plus la question des ingérences dans les élections : le Président de la République défend la création d'une Agence européenne de la démocratie. La protection des institutions européennes contre les attaques est également un enjeu majeur car s'y concentrent de nombreuses données stratégiques ».

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

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

- Le Sénat n'a pas obtenu satisfaction sur sa résolution européenne relative au **retour à un taux réduit de TVA pour la filière équine**.

La Commission a proposé de modifier la directive TVA de 2006 dans le sens d'une flexibilité accrue pour les États membres afin qu'ils puissent bénéficier des taux réduits ou nuls en vigueur dans d'autres États membres. Les États membres seraient ainsi autorisés à appliquer au maximum deux taux réduits d'au moins 5 % et pourraient aussi appliquer un autre taux réduit inférieur à 5 % ou une exonération avec droit à déduction de la TVA payée au stade antérieur.

Au cours des discussions techniques, les autorités françaises ont exprimé leur opposition à la proposition de la Commission, qui, selon le SGAE, ne permet pas, en l'état, de répondre à la demande d'une réduction des taux de TVA au secteur des équidés, que le Gouvernement dit soutenir. Elles considèrent du reste que la flexibilité octroyée aux États membres porterait atteinte à l'unité du marché intérieur. En outre, les critères cumulatifs de bénéfice du consommateur et de motif d'intérêt général, nécessaires à l'application d'un taux réduit, sont difficilement interprétables ; ils ne permettraient ni d'appliquer les taux réduits au secteur des équidés ni d'éviter les distorsions de concurrence. La France, avec d'autres États membres tels que l'Espagne, le Danemark, la Slovénie, l'Allemagne, la Hongrie, l'Autriche, le Portugal ou encore la Slovaquie, a soutenu le principe d'une liste de services et biens éligibles aux taux réduits, élargie à d'autres domaines, notamment la filière équine. Il n'en demeure pas moins qu'aucune avancée n'a été observée sur ce dossier eu égard à la position affirmée par la résolution du Sénat.

- Comme l'année dernière, les positions du Sénat, formalisées dans sa résolution sur **la réforme de la politique agricole commune (PAC)**, n'ont pas été prises en compte.

La réforme de la PAC envisagée par la Commission comporte trois propositions de règlements, publiées le 1^{er} juin 2018 : un règlement relatif aux plans stratégiques PAC, qui vise à établir les règles concernant les objectifs à réaliser au moyen de mesures d'aide de l'Union financées par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA), premier pilier de la PAC, et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), son second pilier, ainsi qu'à définir le nouveau modèle de mise en œuvre, reposant sur les paiements directs aux agriculteurs, le soutien au développement rural et les programmes de soutien sectoriels ; un règlement horizontal ayant pour objectif de moderniser et simplifier les règles relatives au financement et au contrôle de la mise en œuvre de la PAC après 2020 ; un règlement dit « omnibus », qui poursuit l'objectif de moderniser et de simplifier plusieurs dispositions des règlements encadrant l'organisation commune des marchés, les signes de qualité, les vins aromatisés et les aides à l'agriculture dans les outre-mer (programme POSEI).

Ces textes comportent quatre principales évolutions :

- un nouveau mode de gouvernance, de manière à accorder plus de souplesse aux États membres pour adapter la PAC à leurs besoins. Ces derniers devront élaborer un plan stratégique couvrant l'ensemble de la période 2021-2027, que la Commission devra approuver ;

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

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

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

Ces propositions législatives, présentées lors du Conseil Agriculture et pêche du 18 juin 2018, ont donné lieu à de nombreuses réunions de négociations qui n'ont toutefois pas abouti jusqu'à présent, en dépit de trois rapports de progrès rendant compte de l'état des discussions, présentés au Conseil en décembre 2018, juin 2019 et décembre 2019. La commission AGRI du Parlement européen a adopté ses rapports en avril 2019, mais la nouvelle mandature a rouvert certains articles. Un vote en plénière est prévu mi-2020.

La suite des négociations est marquée par deux éléments nouveaux, introduits fin 2019 : le « pacte vert pour l'Europe », présenté par la nouvelle Commission européenne, le 11 décembre 2019, et l'annonce de sa stratégie dite « de la ferme à la table », qu'elle dévoilera au printemps 2020. Ces éléments devront être pris en compte dans les plans stratégiques nationaux, notamment pour la diminution de l'usage des pesticides chimiques et des risques qui y sont associés, ainsi que du recours aux engrais et aux antibiotiques. Compte tenu du retard pris dans la négociation et du temps nécessaire pour que les États membres établissent leur plan stratégique national, une année de transition est désormais prévue : en 2021, les règles actuelles de la PAC s'appliqueront, alors même que le cadre financier pluriannuel 2021-2027 sera entré en vigueur. Deux règlements de transition sont en discussion afin d'encadrer cette période.

Sur le budget de la PAC pour la période 2021-2027, la Commission a établi ses propositions dans un contexte marqué par le retrait du Royaume-

Uni : elle propose de consacrer à la PAC 365 milliards d'euros, ce qui représente 28,5 % du budget total de l'Union européenne, contre 36,1 % pour la période 2014-2020, dont 286 milliards au titre du premier pilier (FEAGA) et 79 milliards au titre du second (FEADER). Cette proposition représente, déduction faite des retours du Royaume-Uni, une diminution de 2,8 % par rapport au budget 2014-2020, ce que le Sénat a considéré à plusieurs reprises comme inacceptable. Le montant des aides directes à la France s'établirait à 50 milliards d'euros, contre 52 milliards pour la période actuelle, soit une réduction de 3,9 % en valeur, tandis que le montant des aides au développement rural s'établirait à 8,46 milliards, contre 9,99 milliards pour la période actuelle, soit une réduction de 15,3 % en valeur. Dans ces conditions, les discussions sur le CFP au Conseil européen n'ont pas abouti en 2019 ; elles se poursuivront dans l'objectif d'obtenir un accord sous Présidence croate au premier semestre 2020. Fin 2019, la Présidence finlandaise a présenté une nouvelle proposition de budget comportant une revalorisation de la PAC de 10 milliards d'euros, sur le second pilier uniquement.

Les positions exprimées par le Sénat dans sa résolution européenne n'ont guère prospéré au cours des négociations, du reste au point mort.

Pour ce qui concerne les aspects budgétaires, le Gouvernement dit partager les préoccupations émises par le Sénat sur la diminution du budget alloué à la PAC dans la proposition de la Commission. Ainsi la France fait-elle valoir qu'une telle diminution dans un budget européen pourtant en forte expansion ne peut être acceptée et qu'elle n'est pas cohérente avec les enjeux auxquels les agriculteurs européens doivent répondre, tout en pouvant vivre de leur travail. La France demande donc que le budget de la PAC soit maintenu en euros courants au niveau du budget d'une Union à 27 de la période en cours. C'est la position que notre pays a fait valoir dès le Conseil Agriculture du 31 mai 2018, à Madrid, dans un mémorandum, désormais soutenu par 20 États membres. Lors de son audition, Mme Amélie de Montchalin a indiqué : « Je comprends la logique de ceux qui réclament un maintien en euros constants, mais cette exigence ne me semble pas réaliste. La France, sur ce sujet, est soutenue par la majorité des États membres ». Les autorités françaises chercheraient également à ne pas opposer les politiques traditionnelles telles que la PAC et les nouvelles priorités européennes. Le Gouvernement considère que la proposition de la Présidence finlandaise, le 2 décembre 2019, d'augmenter de 10 milliards d'euros la proposition initiale de la Commission n'est pas satisfaisante car elle ne concerne que le second pilier, la France demandant le ciblage de cette augmentation sur le premier pilier.

Au sujet du nouveau modèle de mise en œuvre, le Gouvernement partage les réserves du Sénat sur la simplification proposée par la Commission et reste très vigilant pour que la future PAC conserve un niveau d'exigence commune européenne élevé. Les autorités françaises ont indiqué

être favorables au nouveau modèle de mise en œuvre, qui, selon elles, ne crée pas en lui-même de distorsion de concurrence, mais offre l'opportunité d'intégrer dans une stratégie européenne globale les choix des États membres. Toutefois, elles considèrent que ce modèle ne doit pas engendrer un surplus de complexité. La plus grande subsidiarité accordée aux États membres pour la future PAC doit également être assortie de garanties sur sa bonne gestion dans l'ensemble de l'Union et sur la protection des intérêts financiers de l'Union.

Le Gouvernement estime que les démarches de simplification doivent être soutenues à tous les niveaux. Dans les négociations, la France mène un travail de simplification de la proposition de la Commission, par exemple pour le mécanisme d'examen de la performance, et soutient la reconnaissance d'un « droit à l'erreur ». Les autorités françaises partagent l'intérêt porté par le Sénat à l'utilisation des nouvelles technologies comme source de simplification.

Sur les règles de concurrence et les pratiques commerciales déloyales, le Gouvernement rappelle les avancées, selon lui majeures, obtenues au niveau national au travers de la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et une alimentation saine et durable, issue des États Généraux de l'alimentation. Il partage l'ambition du Sénat de poursuivre les travaux engagés au niveau européen dans le cadre du règlement « omnibus » de 2017 pour sécuriser les revenus des agriculteurs et rééquilibrer les relations commerciales au travers notamment des organisations de producteurs. Pour autant, les demandes françaises sur ce point n'ont pour l'instant pas été prises en compte au Conseil. Par ailleurs, la France a soutenu le projet de directive visant à définir et réglementer les pratiques commerciales déloyales à l'échelle européenne, notamment l'extension de son champ d'application. Ce texte a fait l'objet d'un accord, fin décembre 2018, que le Gouvernement juge satisfaisant : selon lui, ce texte contribuera à rééquilibrer les relations commerciales au sein de la chaîne d'approvisionnement alimentaire. Il se dit également favorable à une réglementation européenne sur la lutte contre les pratiques commerciales déloyales, dès lors qu'elle respecterait les prérogatives des États membres. La France est par ailleurs satisfaite des dispositions retenues sur la détermination de l'autorité compétente en matière de litige, qui constituait sa principale inquiétude : le texte prévoit que l'autorité compétente sera celle auprès de laquelle le fournisseur choisit d'adresser une plainte, qu'elle soit celle de l'État membre où est situé le fournisseur ou celle de l'État membre où est situé l'acheteur. Cela permet de conserver aux autorités françaises la même compétence à agir, dès lors que les entreprises s'adressent à elles.

Pour ce qui concerne les outils de gestion des crises et les outils de gestion des risques, le Gouvernement partage l'idée que les outils existants doivent être défendus et modernisés pour être plus simples et plus réactifs. Ainsi la France demande-t-elle le renforcement et la généralisation des

observatoires des marchés et l'instauration d'un seuil d'alerte qui conduirait à l'élaboration par la Commission de propositions à présenter au Conseil et au Parlement européen. De plus, elle estime que le recours systématique aux adjudications en cas d'intervention publique pour les secteurs qui peuvent en bénéficier actuellement permettrait d'éviter certains comportements d'anticipation qui amplifient la crise et rendent difficile d'en sortir. Enfin, elle demande que soit mentionnée explicitement, dans les mesures de crise mobilisables, la possibilité de mettre en place une aide à la réduction volontaire des volumes. Sur les outils de gestion des risques au niveau des agriculteurs, tels que des assurances et fonds de mutualisation, la France demande qu'ils soient modernisés pour faire face efficacement aux aléas et mieux prendre en compte leur fréquence. Elle demande en particulier que le cadre juridique permettant aux États membres de prendre des dispositions fiscales encourageant la constitution d'une épargne de précaution face aux aléas soit sécurisé. Pour autant, sur ces différents points, les positions françaises n'ont jusqu'à présent pas abouti. Enfin, la France est favorable à la création d'une réserve de crise spécifique au secteur agricole, qui soit européenne, pluriannuelle et réactive, et dont le ré-abondement en cours de période se fasse en priorité par les crédits reportés puis par les crédits non consommés et disponibles au titre du FEAGA (premier pilier) et, en dernier recours, par d'autres sources de financement.

Le Gouvernement dit partager l'attachement du Sénat à la reconnaissance des handicaps naturels afin de permettre le maintien de l'agriculture sur l'ensemble du territoire. Dans les négociations, il défend les indemnités compensatoires de handicap naturel (ICHN), qui constituent une aide essentielle au maintien de l'activité agricole sur les territoires les plus fragiles, et souhaite pouvoir les cibler vers les exploitations les plus durables et les mieux adaptées à l'entretien de ces zones. Il demande également que, compte tenu de leur vocation environnementale, les dépenses au titre des ICHN en faveur du maintien de l'élevage herbager extensif soient comptabilisées au titre des dépenses en faveur de l'environnement.

Par ailleurs, le Gouvernement défend aussi le maintien du budget du programme POSEI en faveur des outre-mer, et demande que soit reconnue dans la PAC la spécificité de ces territoires, soumis à des contraintes particulières, alors qu'ils contribuent à la richesse et à la diversité de l'Union européenne.

En matière d'environnement, la France exprime une position favorable à l'architecture en trois niveaux, proposée par la Commission : une conditionnalité englobant les règles actuelles du verdissement, socle commun des pratiques pour tous les agriculteurs européens, un *ecoscheme* obligatoire pour les États membres et facultatif pour les agriculteurs, et des mesures agro-environnementales et climatiques sur le second pilier. Le Gouvernement partage le souci exprimé par le Sénat que les agriculteurs bénéficient d'une rémunération mieux conçue et plus simple. La France

demande ainsi que *l'ecoscheme* puisse prendre la forme d'un paiement forfaitaire et que son niveau de rémunération soit incitatif, en allant au-delà de la seule compensation des surcoûts et manques à gagner.

Ainsi, alors que le Gouvernement prétend partager nombre des positions sénatoriales sur la réforme de la PAC, il convient de constater que le dossier n'avance quasiment pas et que ces positions ne sont pas prises en compte. Ce constat est malheureusement établi chaque année depuis le début des négociations.

III. UN DIALOGUE POLITIQUE AVEC LA COMMISSION EUROPÉENNE QUI RESTE ENCORE SANS DOUTE TROP FORMEL

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

La Commission dispose en principe d'un **délai de trois mois** pour répondre aux observations formulées dans l'avis politique de la commission des affaires européennes. Ces réponses sont directement adressées au président de la commission des affaires européennes, avec copie à M. le Président du Sénat. Elles peuvent aussi parfois être directement adressées à celui-ci. Jusqu'alors, elles étaient généralement signées par M. Frans Timmermans, Premier vice-président de la Commission élue en 2014, chargé de l'amélioration de la législation, des relations inter-institutionnelles, de l'État de droit et de la Charte des droits fondamentaux, et cosignées dans la grande majorité des cas par le commissaire européen en charge du secteur sur lequel porte l'avis politique.

Parmi les 19 avis politiques adoptés par la commission des affaires européennes entre le 1^{er} octobre 2018 et le 30 septembre 2019, **tous ont reçu une réponse** de la Commission. Le rapporteur se félicite de cette situation qui, comme l'année dernière, illustre le dialogue nourri et régulier instauré avec Bruxelles. Il réitère également son appréciation d'une **qualité globalement satisfaisante des réponses** apportées par la Commission dans le cadre du dialogue politique, et souhaite que les efforts entrepris soient étendus à l'ensemble de ses réponses et poursuivis par la nouvelle Commission, afin de réduire au maximum le caractère encore sans doute trop formel de cet exercice.

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

L'avis politique portant sur **l'extraterritorialité des sanctions américaines** a reçu une réponse complète et argumentée de la part de la Commission, même si celle-ci ne partage pas nécessairement l'ensemble des positions de la commission des affaires européennes.

La Commission rappelle d'abord que « l'Union européenne est déterminée à atténuer l'impact des sanctions américaines à l'égard des entreprises européennes et à préserver les relations économiques et commerciales entre l'Union et l'Iran ». Puis elle répond à chacune des

rubriques de l'avis politique : mesures juridiques et financières de blocage ou de neutralisation des sanctions extraterritoriales, décisions visant à renforcer le rôle international de l'euro et démarches politiques en soutien des positions européennes sur l'extraterritorialité des sanctions.

Sur le premier point, la Commission « soutient les efforts de certains États membres de l'Union relatifs à la création d'une plateforme autonome permettant de comptabiliser les produits d'échanges commerciaux entre l'Iran ou d'autres pays sous sanctions non-européennes et les utilisateurs de cette plateforme », comme le demandait la commission des affaires européennes. Elle rappelle ses propositions visant à renforcer le « règlement de blocage » de 1996, actualisé par le règlement délégué 2018/1100, et dont la mise en œuvre de l'article 5 a fait l'objet du règlement d'exécution 2018/1101. Rappelons que l'article 5 du « règlement de blocage » prévoit la possibilité pour la Commission d'autoriser les opérateurs européens à se conformer aux sanctions américaines visées par ce règlement dans la mesure où le non-respect de celles-ci léserait gravement leurs intérêts ou ceux de l'Union. La Commission indique avoir reçu à ce titre plusieurs demandes adressées par des entreprises européennes, « qui sont en train d'être examinées. Sur cette base, la Commission est en train d'évaluer l'application du « règlement de blocage » et prend note avec intérêt des suggestions de modifications faites par le Sénat ».

Sur la proposition de la commission des affaires européennes de maintenir la connexion des banques iraniennes au réseau SWIFT, la Commission reste prudente et indique seulement que cette demande « a été relayée à de nombreuses reprises aux différents interlocuteurs concernés », sans donner davantage de précisions.

L'avis politique demande également la création d'un organisme chargé de la mise en œuvre des mesures restrictives de l'Union, de négocier avec les autorités américaines et d'apporter une expertise juridique aux entreprises européennes. La Commission, sur différents fondements juridiques qu'elle indique, rappelle ses compétences en matière de bonne mise en œuvre de la législation européenne et de sanctions. Elle fait également observer qu'elle « entretient un dialogue permanent et structuré sous diverses formes sur la mise en œuvre concrète des mesures restrictives de l'Union et du « règlement de blocage » au sein du Conseil de l'Union européenne et avec les États membres individuellement. Avec les autres services compétents de l'Union et dans la limite de ses compétences, la Commission participe aux échanges avec les États tiers en matière de sanctions. Toute initiative visant à faciliter l'accomplissement de ces tâches est bienvenue en tenant compte de la coopération loyale des États membres ».

Pour ce qui concerne les décisions visant à renforcer le rôle international de l'euro, la Commission rappelle sa feuille de route de décembre 2017 sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire

(UEM), qui comporte la proposition d'établir un mécanisme de stabilisation visant à maintenir le niveau des investissements en cas de grands chocs asymétriques, reprise dans les négociations sur le cadre financier pluriannuel 2021-2027. Elle expose également les objectifs de sa communication de décembre 2018 sur le rôle international de l'euro, qui « présente des pistes pour continuer à renforcer le rôle de l'euro sur la scène mondiale » : l'achèvement de l'UEM, de l'Union bancaire et de l'Union des marchés des capitaux ; des mesures supplémentaires visant à accroître la profondeur du secteur financier européen ; des initiatives liées au secteur financier international. Ces axes de travail répondent aux préoccupations de la commission des affaires européennes.

La Commission apporte également des réponses précises sur la convergence entre les systèmes de garantie des dépôts nationaux. Selon elle, la directive 2014/49/UE relative aux systèmes de garantie des dépôts comporte déjà un certain nombre de règles pour garantir un niveau de protection des déposants uniforme dans toute l'Union, tout en assurant le même niveau de stabilité desdits systèmes. Elle dit tout mettre en œuvre, « conformément à la feuille de route pour l'achèvement de l'Union bancaire du 17 juin 2016 », pour « soutenir le Conseil dans son travail au niveau technique visant l'introduction d'un système européen de garantie des dépôts (SEGD). Afin de soutenir l'avancement des négociations en cours, la Commission a proposé, dans sa communication du 11 octobre 2017, des pistes possibles concernant les différentes étapes et le calendrier d'introduction du SEGD ».

La Commission « prend note » de la demande de la commission des affaires européennes relative à la transformation de l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF) en un superviseur unique des marchés de capitaux. Elle « estime également qu'il est nécessaire que la supervision évolue au rythme de l'intégration croissante de ces marchés, un objectif qu'elle poursuit à travers la mise en œuvre de l'Union des marchés de capitaux » et rappelle que le rapport dit « des cinq Présidents » sur l'achèvement de l'UEM de juin 2015 visait déjà, à terme, une autorité européenne unique de contrôle des marchés de capitaux. Dans son paquet législatif de 2017 relatif à la révision des autorités européennes de surveillance, la Commission avait défini les fondements institutionnels du développement des missions de supervision et de l'expertise de l'AEMF dans des domaines spécifiques. Elle considère que « ceci peut être considéré comme une première étape vers l'instauration d'un superviseur unique. Cependant, comme le démontre la très grande diversité des vues exprimées dans la négociation en cours au Parlement européen et au Conseil, la mise en place d'un superviseur européen unique demeure un projet à plus long terme ».

Enfin, sur le dernier volet de l'avis politique, la Commission répond que « le sujet des sanctions est régulièrement présent à l'agenda du G7 où la

Commission – ainsi que les États membres faisant partie du G7 – discute et coordonne avec les partenaires internationaux les actions nécessaires pour la mise en œuvre des sanctions dans le respect des engagements communautaires et du droit international ». Elle note que « le compromis politique trouvé entre les présidents Juncker et Trump, le 25 juillet 2018, tel que reflété dans la déclaration conjointe a permis d'éviter le risque immédiat de dispute commerciale majeure. Le compromis a donné l'occasion d'engager un dialogue plus positif sur les questions commerciales bilatérales et de travailler en collaboration avec les États-Unis en vue de la réforme de l'Organisation mondiale du commerce. La portée des discussions est limitée par la Déclaration conjointe telle qu'agréée par les deux présidents et ne concerne pas les mesures restrictives de politique étrangère, telles que les sanctions. Néanmoins, les discussions engagées avec les États-Unis sur l'impact extraterritorial des sanctions américaines et sur d'autres aspects de nos politiques respectives de sanctions se poursuivent au-delà de ce cadre ».

La Commission a apporté une réponse détaillée à l'avis politique sur **les relations entre les entreprises et les plateformes en ligne**.

Cet avis politique approuve les grandes orientations de la proposition de règlement présentée, tout en appelant à des précisions et à un renforcement de certaines dispositions, ainsi, le cas échéant, qu'à des modifications ultérieures, « que l'observation des pratiques permettra d'identifier », dans sept domaines : le champ d'application du règlement, l'encadrement des modalités et conditions des relations entre les entreprises utilisatrices et les plateformes, le classement des offres des entreprises, la maîtrise de ses produits et données par l'entreprise utilisatrice, le traitement des litiges, les codes de conduite et le suivi de la mise en œuvre du texte.

En réponse, la Commission, après avoir rappelé que sa proposition s'inscrit dans la stratégie pour un marché unique numérique, indique qu'il s'agit de parvenir à « un environnement juridique clair, transparent et stable pour les fournisseurs de services de transactions entre entreprises et consommateurs en ligne ». Son texte, en introduisant davantage de transparence et d'équité dans les pratiques commerciales entre les plateformes et leurs usagers professionnels, contribuerait à un marché unique sans entraves juridiques.

Sur les demandes de précisions ou remarques formulées dans l'avis politique, la Commission apporte des informations plus techniques dans une fiche annexée à sa réponse. Elle prend le soin d'expliquer et justifier sa démarche générale : « Une politique d'intervention publique dans un domaine économique aussi dynamique se doit d'être responsable et d'avancer « pas à pas » de façon à ce que son potentiel d'innovation et de croissance ne soit pas bridé ». La proposition vise, dans un premier temps, à « cibler des problématiques bien identifiées tout en surveillant les sujets émergents pour lesquels une intervention serait prématurée ». L'observatoire que le texte propose d'instituer a précisément pour objectif de « mieux

comprendre les opportunités et défis inhérents à l'économie des plateformes ». Ses travaux pourraient aboutir, dans un deuxième temps, à « une régulation plus poussée mais avant tout réfléchie et adaptée ».

L'annexe reprend chacun des points mis en évidence par l'avis politique de la commission des affaires européennes :

- sur le champ d'application du règlement, la Commission indique avoir retenu une définition fondée sur l'activité d'intermédiation. Elle dit avoir examiné attentivement la question de l'extension du champ de réglementation des moteurs de recherche à l'ensemble des mesures proposées et considère qu'une telle extension serait disproportionnée. Alors que l'avis politique envisageait de laisser aux États membres une plus grande marge de manœuvre pour réglementer, la Commission rappelle qu'une action européenne avait été estimée nécessaire, « précisément à cause du problème de fragmentation progressive de l'espace juridique dans lequel les plateformes opèrent », tout en précisant que les États membres disposeront d'« une marge non négligeable pour mettre en place des mesures législatives à condition que ces dernières soient compatibles avec le droit de l'Union et restent en dehors du champ d'application du règlement ». Par ailleurs, la Commission considère que les systèmes d'exploitation visés par l'avis politique « sont multiples et de nature différente » ; dès lors, « leur inclusion générale dans le champ du règlement serait infondée et inappropriée ». Dans la mesure où un système d'exploitation répondrait à la définition d'un service d'intermédiation en ligne, il serait couvert par le projet de règlement – ce serait notamment le cas d'Android ou d'IOS ;

- concernant l'encadrement des modalités et conditions relationnelles entre les plateformes et leurs entreprises utilisatrices, la Commission indique que sa proposition de règlement définit un certain nombre de règles, par exemple sur les changements des termes d'un contrat ou son interruption, que les plateformes doivent respecter et dont le non-respect pourrait être considéré comme inéquitable. Elle cherche également à veiller à ce qu'une définition trop générale de ce qui serait inéquitable ne soit pas source d'insécurité juridique. Par ailleurs, elle explique rechercher un équilibre entre moyens de recours efficaces accordés aux utilisateurs professionnels des plateformes et préservation d'un environnement propice à l'innovation et respectueux des modèles d'affaire des intermédiaires en ligne. Un tel équilibre serait atteint grâce à un dispositif progressif (dans un premier temps, transparence et résolution de conflits bilatéraux puis, dans un second temps, suivi poussé des sujets qui pourraient nécessiter une intervention réglementaire) ;

- sur les clauses de parité, la Commission rappelle que seuls quelques États membres ont procédé à leur prohibition et que les études menées par différentes autorités de la concurrence n'ont pas été concluantes quant à leurs effets précis. Elle indique que l'analyse qu'elle a effectuée démontre que les usagers professionnels qui négocient leurs contrats avec les

plateformes ont un pouvoir de négociation plus important qui ne justifierait pas une intervention réglementaire, comme c'est le cas avec les termes contractuels imposée de façon unilatérale ;

- la Commission estime que l'extension de l'obligation de transparence à l'information sur la pondération de tous les critères de classement, suggérée par l'avis politique, pourrait être jugée équivalente à une obligation de divulgation de l'algorithme des plateformes, ce qui ne serait pas nécessairement utile aux entreprises qui, pour la plupart, auraient des difficultés à interpréter de telles informations. Elle dit également douter qu'une telle mesure soit compatible avec le secret des affaires ;

- sur la maîtrise par les usagers professionnels de leurs produits et données, la Commission précise notamment que son texte ne prévoit pas de dispositions spécifiques en matière d'accès ou de portabilité des données, mais impose aux intermédiaires en ligne de décrire clairement leurs pratiques de collecte et d'accès aux données à la fois personnelles et non personnelles. Ainsi les plateformes restent-elles libres de décider de leur politique propre d'accès aux données. La Commission estime que « des mesures réglementaires intrusives auraient ainsi des effets incertains sur l'économie d'intermédiation en ligne » : des mesures trop interventionnistes dans les modèles économiques d'intermédiation en ligne risqueraient de réduire la capacité d'innovation du secteur. C'est pourquoi « l'approche de la Commission consiste à ce stade à encourager le partage volontaire des données inter-entreprises plutôt que de le rendre obligatoire » ;

- pour ce qui concerne le traitement des litiges, et alors que l'avis politique avait émis des doutes sur l'indépendance des médiateurs, la Commission indique que « leur inclusion dans les termes du contrat permet aux entreprises utilisatrices, à leurs organisations représentatives ainsi qu'aux autorités publiques de scruter leur éligibilité ». Ces entités ont également la possibilité de faire un recours en justice en cas de doute sur l'indépendance des médiateurs. Par ailleurs, la Commission considère que le risque d'abus par les entreprises utilisatrices du recours en médiation est limité à la fois par le partage des coûts de médiation et par le fait que l'estimation de ces coûts doit se baser sur des éléments tels que la conduite des parties prenantes ou le fond de la demande. Elle précise que le choix du critère des effectifs salariés permet de définir, non pas l'importance des plateformes, mais leur capacité à absorber le coût de l'obligation de mettre en place un mécanisme interne de gestion des conflits ;

- enfin, la Commission rappelle que l'association des entreprises utilisatrices à l'élaboration des codes de conduite, recommandée par l'avis politique, constitue une mesure volontaire laissée à l'appréciation des plateformes, mais fait observer que cette pratique est fréquente. Aussi son texte propose-t-il que cet exercice prenne en considération les caractéristiques des microentreprises, des petites et moyennes entreprises.

À l'avis politique sur le **nouveau programme d'investissement pour l'Europe (InvestEU)**, la Commission, sans dissimuler certaines divergences avec la commission des affaires européennes, apporte des informations utiles au dialogue entre les deux institutions, en les argumentant.

Elle rappelle que le programme *InvestEU*, conçu pour prendre la suite du plan d'investissement pour l'Europe, dit « plan Juncker », vise, dans le cadre des discussions en cours sur le futur cadre financier pluriannuel, à « continuer de fournir l'appui nécessaire aux efforts déployés en vue de remédier aux défaillances du marché et aux situations d'investissement non optimales dans des secteurs ciblés aux fins de la réalisation des objectifs stratégiques de l'Union ». De façon générale, elle se félicite que la commission des affaires européennes souscrive à l'idée d'un cadre assurant l'égalité d'accès à la garantie de l'Union. Elle estime que « la possibilité d'associer de nouveaux partenaires chargés de la mise en œuvre en plus de la Banque européenne d'investissement, tels que la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, la Banque du Conseil de l'Europe et les banques et institutions nationales de développement, vise à étendre la portée territoriale et à mieux répondre aux spécificités locales, en particulier pour ce qui est, par exemple, des infrastructures sociales et du volet « compétences » », ce qui correspond aux préoccupations sénatoriales.

Alors que l'avis politique exprime des doutes sur la gouvernance du programme et sur le caractère optimal de la répartition des tâches entre la Commission et la BEI, elle souhaite « apporter plusieurs éclaircissements » et se dit « convaincue que ceux-ci apaiseront les craintes du Sénat ».

Sur la gouvernance d'*InvestEU*, la Commission estime qu'il convient de trouver un juste équilibre entre, d'une part, les fonctions d'orientation stratégique et de supervision du programme dévolues à la Commission, et, d'autre part, les activités bancaires qui pourraient être confiées à la BEI. Elle indique qu'à cette fin, « elle a discuté avec la Banque européenne d'investissement d'un partenariat définissant plusieurs fonctions liées aux activités bancaires, pour lesquelles la Banque européenne d'investissement pourrait assister la Commission, concernant notamment l'appréciation des risques du portefeuille garanti ». Le détail des compétences des différents organes de gouvernance est en cours d'examen. En revanche, elle se garde de se prononcer sur la transposition à *InvestEU* du système de gouvernance retenu pour le plan Juncker, suggérée dans l'avis politique.

L'avis politique expose un désaccord sur le recours par la Commission aux actes délégués en vue de compléter ou de modifier certains éléments non essentiels du règlement *InvestEU*. Sur ce point, la réponse de la Commission reste excessivement juridique : elle indique que sa proposition est « pleinement conforme » à l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et qu'elle repose sur « une mise en balance minutieuse de la nature quasi législative des lignes directrices en matière

d'investissement, de leur niveau de détail et de la souplesse requise durant les sept années de la période de programmation ».

La proposition émise par l'avis politique de prévoir dans le règlement l'attribution de 75 % de la garantie à la BEI et des 25 % restants aux autres partenaires chargés de la mise en œuvre « semble être partagée par les colégislateurs et devrait donc figurer dans la base juridique qui doit être adoptée », indique la Commission dans sa réponse.

Sur le « compartiment État membre », la Commission précise qu'il s'agit d'une option facultative : « Les États membres contrôleront pleinement les éléments essentiels des conventions de contribution qu'ils concluraient avec la Commission en vue de contribuer au provisionnement de la garantie de l'Union dans le cadre d'*InvestEU* en transférant une partie de leur dotation des fonds structurels et d'investissement européens ». La Commission reste prudente, se limitant à en prendre note, sur deux points figurant dans l'avis politique : l'association des autorités régionales compétentes à la mise en œuvre de cet éventuel « compartiment État membre » et la suppression du délai entre la signature d'un accord de partenariat et la conclusion d'une convention de contribution. En revanche, elle indique que la suppression de l'exigence, pour les partenaires chargés de la mise en œuvre d'*InvestEU*, relative à la constitution de partenariats couvrant au moins trois États membres pour accéder à la garantie du programme, « ne devrait pas figurer dans la base juridique finale » car les colégislateurs n'y semblent pas favorables.

Enfin, sur le traitement statistique des contributions des États membres au programme ou des contributions des banques et institutions nationales de développement agissant au nom des États membres, la Commission « tient à rappeler qu'en règle générale, les garanties ou autres passifs éventuels n'ont aucune incidence sur le déficit lorsqu'ils sont émis. Chaque cas doit être analysé individuellement, à la lumière toutefois des dispositions pertinentes du système européen des comptes nationaux et régionaux ».

Même si la Commission a clairement signifié son intention de ne pas donner suite aux positions de l'avis politique relatif à **la compatibilité des règles européennes avec le statut des sapeurs-pompiers volontaires**, il convient de reconnaître que sa réponse est travaillée, et qu'elle a ainsi cherché à convaincre.

La Commission insiste d'abord sur le fait qu'elle « a pleinement conscience des préoccupations que l'arrêt Matzak [...] a pu susciter en France, où le fonctionnement des services d'incendie et de secours repose pour une large part sur l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires », même si elle fait observer que, naturellement, cet arrêt « s'impose à la Commission comme à l'ensemble des parties prenantes ». Les services de la Commission ont immédiatement entamé un dialogue avec des représentants

de la France et des autres États membres, tandis que la commissaire alors compétente, Marianne Thyssen, avait rencontré plusieurs parlementaires français, dont notre collègue Catherine Troendlé, par ailleurs présidente du Conseil national des sapeurs-pompiers volontaires.

La Commission rappelle plusieurs points de droit importants pour bien comprendre ce dossier sensible : « L'arrêt Matzak concerne un cas spécifique lié à l'interprétation de la directive 2003/88/CE concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail. Cette directive a pour vocation de protéger la santé des travailleurs et d'assurer leur sécurité au travail, en s'assurant qu'un certain nombre de règles communes minimales s'appliquent dans toute l'Union européenne. Dans cet arrêt, la Cour a confirmé une jurisprudence antérieure sur la notion de travailleur au sens de la directive 2003/88/CE. Elle a également interprété la notion de temps de travail par rapport aux périodes d'astreinte spécifiques en cause dans cette affaire, dont les modalités sont particulièrement contraignantes ». Elle en conclut que « la première priorité consiste par conséquent à vérifier soigneusement si les faits qui ont conduit aux conclusions de la Cour dans l'arrêt Matzak s'appliquent en général à la situation française ».

Elle considère par ailleurs que, dans l'hypothèse où, en raison notamment des modalités d'organisation du travail et des astreintes des sapeurs-pompiers volontaires en France, la directive sur le temps de travail leur serait effectivement applicable, « la directive elle-même offre une certaine flexibilité dans son application ». Ainsi, l'article 17 permet de déroger aux dispositions concernant le repos journalier et hebdomadaire, les temps de pause, la durée du travail de nuit et les périodes de référence, à condition que les périodes travaillées en dérogation à la directive soient suivies d'une période équivalente de repos compensateur. Par ailleurs, la dérogation établie à l'article 22 permet aux travailleurs de dépasser la durée moyenne de 48 heures de travail hebdomadaire s'ils marquent explicitement leur accord. La Commission estime alors que « cette dérogation pourrait être ouverte aux sapeurs-pompiers en France, et des pratiques testées avec succès dans d'autres États membres pourraient servir de référence en la matière ».

Pour autant, la Commission n'est pas d'accord avec la proposition de la commission des affaires européennes de réviser la directive de 2003 ou d'envisager une initiative législative complémentaire visant spécifiquement le volontariat dans l'exercice des missions de sécurité civile. Elle considère cela comme « ni aisé ni opportun ». Elle rappelle en effet que cette directive « offre un cadre protecteur très important pour les travailleurs européens » et qu'elle-même et d'autres parties prenantes « ont pu, dans le passé, chercher à apporter des améliorations à la directive sur certains points », mais qu'il n'en reste pas moins que « les partenaires sociaux et le législateur européen, malgré l'impulsion de la Commission ou de certains États membres, ne sont pas parvenus à trouver un accord sur une révision de cette directive au cours des dix dernières années ». De surcroît, quand bien

même il y aurait une opportunité politique d'aboutir, « il faudrait également s'assurer que le résultat final, en ajoutant des dérogations, ne vienne pas affaiblir plus généralement le contenu des droits des travailleurs. Par ailleurs, compte tenu des limites juridiques concernant le champ de compétences de l'Union européenne, la base juridique d'une proposition législative ne pourrait être que l'article 153 du TFUE, qui concerne exclusivement la notion de travailleurs ». Dès lors, « étant donné les contraintes et les incertitudes pesant sur l'usage de la voie législative au niveau européen », la Commission indique qu'elle « poursuivra l'analyse de la question, importante pour la France et les autres États membres, des incidences concrètes de l'arrêt Matzak sur l'organisation et le fonctionnement des services d'incendie et de secours, s'agissant en particulier des sapeurs-pompiers volontaires. La Commission continuera également à organiser des échanges d'information entre les autorités de la protection civile et les services d'urgence compétents des États membres concernés dans le cadre du Comité de protection civile. De plus, le dialogue engagé avec les autorités françaises devrait permettre d'apporter à ces questions la solution la plus adaptée ».

La Commission a également apporté une réponse détaillée et argumentée à l'avis politique sur **l'adaptation des corridors de transport dans l'Union européenne dans le cadre du Brexit**.

Sa proposition de règlement vise à introduire, dans le corridor Mer du Nord - Méditerranée, une liaison maritime spécifique entre, d'une part, deux ports irlandais faisant partie de ce corridor, et, d'autre part, les ports de Zeebrugge, Anvers et Rotterdam, sans toutefois mentionner les ports de Calais ni de Dunkerque. La commission des affaires européennes, après avoir mis en évidence l'insuffisance à la fois de la consultation préalable des parties prenantes, notamment des autorités françaises, et de la réflexion sur les adaptations du réseau de transport européen post-Brexit, a demandé le retrait de la proposition de la Commission en cas de retrait sans accord.

En réponse, celle-ci rappelle d'abord que son objectif « est d'assurer, à très court terme et dans la seule hypothèse d'une sortie du Royaume-Uni sans accord, la continuité du corridor Mer du Nord - Méditerranée entre l'Irlande et la partie continentale de l'Union ». Elle considère que, dans cette hypothèse, aujourd'hui d'ailleurs dépassée, « le corridor serait en effet coupé en deux et n'aurait plus de continuité géographique », ajoutant que « l'évolution des flux de transport dans une Union post-Brexit est à ce jour inconnue et dépendra très largement de la future relation entre le Royaume-Uni et l'Irlande ».

La Commission explique avoir choisi de procéder en trois temps.

D'abord, des mesures immédiates pour garantir la continuité du corridor Mer du Nord - Méditerranée, dans le cas d'un Brexit dur : la Commission a proposé uniquement de mettre en évidence des liaisons

maritimes existantes dans le seul corridor incluant le Royaume-Uni et l'Irlande, c'est-à-dire sur le corridor Mer du Nord - Méditerranée, sans en modifier l'alignement. Des services maritimes réguliers relient les ports irlandais de Dublin et de Cork, d'une part, et les ports néerlandais de Rotterdam et belges de Zeebrugge et Anvers, d'autre part. Cet ajustement est réalisé dans le règlement sur le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) sur la période 2014-2020. Une telle adaptation n'entrerait en vigueur qu'en cas d'absence d'accord entre l'Union et le Royaume-Uni, et seulement jusqu'à la fin de 2020. Il s'agit donc, selon la Commission, d'une mesure d'urgence au périmètre limité, dont le but est de faire face aux conséquences immédiates d'un Brexit dur, et non de modifier d'autres corridors ou de revoir la logique des réseaux global et central du réseau transeuropéen de transport. C'est pourquoi cette proposition ne prévoit pas d'inclure dans les différents corridors de nouveaux ports français. La Commission précise toutefois que, au cours des négociations, elle ne s'est pas opposée à ce que se trouvent reliés entre eux, dans le contexte du corridor Mer du Nord-Méditerranée, d'autres ports irlandais et continentaux du réseau central. Dès lors, les colégislateurs ont ajouté dans le texte définitif les ports irlandais de Shannon Foynes, français du Havre, Calais et Dunkerque, belge de Gand, ainsi que néerlandais de Terneuzen et Amsterdam. Par ailleurs, l'accord prévoit une nouvelle priorité de financement du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe, liée au Brexit et relative au financement des infrastructures nécessaires au contrôle des frontières externes. La Commission indique qu'elle prendra en compte cette priorité dans les nouveaux programmes de travail du MIE pour la période 2019-2020.

Le deuxième temps de sa démarche a consisté en des ajustements des corridors du réseau central dans le cadre du prochain cadre financier pluriannuel 2021-2027. Les négociations en cours sur le futur règlement sur le MIE pour cette période prennent déjà en compte certaines conditions effectives du Brexit : le Conseil et le Parlement européen ont proposé d'ajuster les tracés du corridor Mer du Nord - Méditerranée et du corridor Atlantique, mais aussi la possibilité de financer les ports du réseau global à travers le MIE ou encore les adaptations nécessaires au contrôle aux frontières.

Enfin, le réseau transeuropéen de transport fera l'objet d'une révision au plus tard en 2021. L'article 54 du règlement sur les réseaux transeuropéens de transport prévoit un réexamen du réseau central au plus tard en 2023. Cependant, la Commission s'est engagée à anticiper ce réexamen à 2021. Celui-ci pourra permettre une redéfinition du réseau global et du réseau central, y compris en ce qui concerne les ports français, notamment en fonction de prévisions d'évolution des flux de transport et de l'émergence de nouveaux services maritimes en direction de l'Irlande.

Sur **la politique agricole commune (PAC)**, à la réforme de laquelle la commission des affaires européennes est très attentive, il convient de

rappeler que celle-ci avait considéré que le dialogue politique avec la Commission devait être poursuivi par l'adoption d'un nouvel avis politique, car la réponse apportée à l'avis politique initial, du 12 avril 2018, n'était pas satisfaisante – cette réponse « se borne essentiellement à énoncer une série de généralités, sans répondre de façon argumentée aux axes de réflexion défendus par le Sénat ». Cet exercice a été utile car la Commission a, cette fois, sensiblement mieux développé et argumenté sa réponse, même si les divergences de fond persistent.

La Commission dit avoir pris « très au sérieux » les craintes exprimées sur le nouveau modèle de mise en œuvre de la politique agricole proposée. Celui-ci « repose sur un équilibre minutieux entre une flexibilité accrue pour les États membres et un cadre réglementaire commun, permettant de concilier l'exigence d'une politique plus performante et mieux adaptée aux contextes locaux, avec la nécessité non seulement de relever les défis économiques, environnementaux et sociaux à l'échelle européenne, mais aussi de préserver le marché unique, évitant ainsi tout risque de renationalisation. [Le nouveau cadre] abandonne les règles contraignantes au profit d'une approche axée sur la performance. Il en résultera une simplification importante pour les agriculteurs et les administrations ».

La Commission considère que le cadre réglementaire commun proposé sera à même d'assurer cet équilibre qui repose sur trois éléments-clefs détaillés dans une annexe à sa réponse.

Les trois éléments-clefs du nouveau cadre réglementaire commun proposé par la Commission

Ce nouveau cadre réglementaire commun s'appuie sur :

- les exigences de base devant être obligatoirement mises en œuvre par les États membres, notamment : les éléments essentiels des définitions de base (par exemple, celles de l'activité agricole ou des différentes surfaces agricoles) assurant que les principaux bénéficiaires des aides octroyées au titre de la PAC, et en particulier les paiements directs, restent bien les agriculteurs ; les règles communes relatives à la mise en œuvre des paiements directs assurant que ces aides rempliront pleinement leur rôle de soutien au revenu des agriculteurs, *via*, par exemple, l'obligation d'attribution d'un soutien au revenu de base, ainsi que d'un paiement complémentaire redistributif, garantissant un soutien renforcé pour les petites et moyennes exploitations, l'introduction de la dégressivité et du plafonnement des aides directes, ou encore l'encadrement des aides couplées à la production ; le calendrier de versement de toutes les aides à la surface et animales, imposant aux États membres que toutes ces aides soient versées aux agriculteurs, au plus tard, le 30 juin de l'année suivant la demande d'aides ; la nouvelle architecture environnementale et climatique, fondée sur des règles communes de la conditionnalité devant être respectées par tous les agriculteurs percevant un soutien de la PAC, limitant les distorsions de concurrence du fait de contraintes environnementales hétérogènes, la mise en œuvre obligatoire d'éco-régimes et des mesures environnementales et climatiques dans tous les États membres, un niveau minimum de dépenses égal à 30 % de l'enveloppe nationale du FEADER en faveur d'actions environnementales et climatiques ; un soutien

spécifique pour aider les jeunes agriculteurs d'un montant global au moins égal à 2 % de l'enveloppe nationale dédiée aux paiements directs ;

- un système de performance, qui assure que la PAC atteigne ses neuf objectifs spécifiques, définis dans la proposition législative, dans les 27 États membres, soit exécutée, suivie et évaluée sur la base d'une liste commune d'indicateurs de réalisation, de résultat et d'impact et respecte les critères communs définis dans les propositions législatives, incluant la cohérence avec les règles européennes dans les domaines politiques connexes tels que l'eau, le climat et la biodiversité ;

- la supervision de la Commission, par l'intermédiaire de : l'approbation des plans stratégiques relatifs à la PAC établis par les États membres, l'apurement annuel des comptes des performances, vérifiant que les dépenses engagées correspondent aux réalisations et sont conformes aux structures de gouvernance de l'Union européenne et le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre des plans stratégiques à travers un examen annuel de performance, qui permet, en cas de non-atteinte des résultats escomptés, de requérir des plans d'action et, si nécessaire, de suspendre les dépenses.

Source : Commission européenne.

Sur les aspects budgétaires, la Commission considère avoir soumis « une proposition raisonnable et équilibrée » au titre du prochain cadre financier pluriannuel 2021-2027, soit 365 milliards d'euros alloués à la PAC.

S'agissant des modalités de sécurisation du revenu des agriculteurs, en particulier des outils de gestion des risques, la Commission « ne partage pas l'avis du Sénat selon lequel la proposition formulée correspondrait à un *statu quo* au regard de la situation actuelle telle qu'amendée par le récent règlement « Omnibus 2 ». En effet, les États membres auront la possibilité d'améliorer le fonctionnement et l'efficacité des instruments existants, et seront obligés d'expliquer comment la complémentarité des interventions entre les niveaux national et européen est garantie, afin de construire une architecture intégrée et cohérente du soutien à la gestion des risques ». La Commission rappelle que ses propositions prévoient deux principaux types d'outils de gestion des risques : les primes d'assurance et les fonds de mutualisation, financés par le deuxième pilier de la PAC, couvrant les pertes non seulement de production, mais également de revenus. De surcroît, l'octroi d'un soutien aux outils de gestion des risques devient obligatoire pour les États membres, mais il reviendra à ceux-ci d'en définir les conditions spécifiques et les règles d'éligibilité. Selon la Commission, « cette simplification et cette flexibilité permettront de traiter différents types de risques et de besoins [...] ». Pour assurer que l'agriculteur assume sa part de responsabilité et que l'orientation vers le marché de la PAC soit maintenue, l'intensité maximale de l'aide publique est de 70 %, tandis que le seuil minimal de perte fixé à 20 % est étendu à l'ensemble des interventions. De même, la possibilité de transférer des dotations entre les piliers de la PAC offre la flexibilité nécessaire aux États membres pour financer de manière adéquate ces interventions. Enfin, les États membres et les agriculteurs auront la possibilité de s'appuyer sur une plateforme européenne pour le

renforcement des capacités et des échanges entre les acteurs privés et publics dans le but d'offrir de nouvelles possibilités de transfert de connaissances et de partage des meilleures pratiques, tout en facilitant la mise en œuvre des outils concernés.

Pour ce qui concerne la gestion des crises, une nouvelle réserve agricole serait créée pour faire face aux crises engendrées par des développements imprévisibles des marchés internationaux ou par des chocs spécifiques sur le secteur agricole à la suite d'actions entreprises par des pays tiers. Son fonctionnement devrait être plus simple et plus flexible. Ainsi, pour financer cette réserve, il ne sera plus nécessaire de réduire, chaque année, les paiements directs aux agriculteurs et il sera possible de transférer les montants inutilisés de la réserve d'un exercice budgétaire à l'autre. Cette réserve servira à financer toutes les mesures de stockage, ainsi que toutes les mesures exceptionnelles dans le cadre de l'organisation commune des marchés, qui seront jugées nécessaires et adaptées à la sortie de crise.

Sur les règles de la concurrence, les modifications apportées au règlement « Omnibus » renforcent la position des producteurs dans la chaîne alimentaire : les producteurs peuvent dorénavant déroger aux règles de la concurrence s'ils constituent une organisation économique de producteurs reconnue, concentrée sur l'offre et mettant les produits de leurs membres sur le marché et exerçant véritablement des activités intégrées pour leurs membres, telles que le transport, le stockage, le contrôle de qualité, etc., dans l'objectif de protéger les organisations de producteurs reconnues. D'autres modifications ont également été apportées relatives aux critères de reconnaissance ou à la possibilité pour les agriculteurs et leurs associations de solliciter l'avis de la Commission.

Pour ce qui concerne les accords d'échanges commerciaux, la Commission s'emploie à faire en sorte que l'approvisionnement alimentaire de l'Union soit le plus sûr au monde et que les mêmes normes de sécurité alimentaire s'appliquent à tous les produits, quelle que soit leur origine. Cela signifie que toutes les importations dans l'Union européenne doivent respecter les normes européennes de sécurité alimentaire ou, à tout le moins, des normes équivalentes.

Enfin, sur le calendrier de mise en œuvre, la Commission estime que « l'ampleur des défis que le secteur agricole européen doit relever dans un avenir proche ne permet pas [...] d'attendre la fin de la période du prochain cadre financier pluriannuel 2021-2027 pour ajuster et amender la politique agricole de l'Union ».

L'avis politique relatif à **la politique de concurrence de l'Union européenne**, adopté à l'occasion du projet d'acquisition d'Alstom par Siemens, a reçu une réponse relativement complète de la Commission, même si celle-ci réfute les arguments sénatoriaux. Par cet avis, la commission des

affaires européennes souhaitait en effet que la fusion d'Alstom et de Siemens soit autorisée « afin de faire de la nouvelle entité un champion industriel européen au niveau mondial ».

La Commission rappelle qu'elle a examiné ce projet d'acquisition en vertu du règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil du 20 janvier 2004 relatif au contrôle des concentrations entre entreprises. Elle met en avant quatre séries d'arguments pour étayer son analyse.

Premièrement, elle rappelle avoir conclu que « la concentration aurait porté atteinte à la concurrence sur les marchés des systèmes de signalisation ferroviaire et des trains à très grande vitesse, restreignant ainsi le choix des clients, notamment les opérateurs ferroviaires et les gestionnaires d'infrastructure ferroviaire, en termes de fournisseurs et de produits ». Elle est parvenue à cette décision en étudiant l'impact d'une telle concentration non seulement sur le marché européen, mais aussi en prenant en compte les concurrents au niveau mondial, « provenant notamment de Chine, et les perspectives qui se dessinent sur ce marché à moyen terme ». La Commission indique avoir reçu plusieurs plaintes « émanant de clients, de concurrents, d'associations professionnelles et de syndicats. Elle a aussi reçu des observations négatives de plusieurs autorités nationales de la concurrence de l'Espace économique européen ». Elle fait observer que, « étant donné que Siemens et Alstom n'étaient pas disposés à proposer des mesures correctives suffisantes pour remédier de manière adéquate à ces préoccupations », et « après un avis positif du Comité consultatif auquel aucun État membre ne s'est opposé », elle a interdit la concentration « afin de protéger la concurrence dans le secteur ferroviaire européen ».

Deuxièmement, la Commission, estimant que « la concurrence est un catalyseur de la compétitivité et non un obstacle », expose sa conception de la concurrence : « Elle incite [...] les consommateurs à « choisir européen », non pas tant parce qu'ils y seraient encouragés par la législation, mais parce que l'offre européenne se révèle bien souvent la plus compétitive ».

Troisièmement, la Commission insiste sur le fait qu'elle « réexamine en permanence ses outils et processus en matière de concurrence, en les réformant ou en les adaptant le cas échéant ». À ce titre, elle note avoir entamé une réflexion sur le problème des petits innovateurs rachetés par des grandes entreprises pour les éliminer du marché. Elle indique également que son évaluation de certains aspects procéduraux et juridictionnels du contrôle des concentrations dans l'Union européenne a mis l'accent sur la possibilité de simplifier davantage les procédures de ce contrôle et sur l'efficacité des seuils juridictionnels actuels. Elle envisage de rationaliser le système de renvoi en vue d'une répartition appropriée des affaires entre la Commission et les autorités nationales. Elle rappelle qu'en 2016, trois experts indépendants ont publié un rapport évaluant la pratique de la Commission en matière de définition du marché géographique en cas de concentration. Enfin, elle note qu'un accord politique a été conclu en novembre 2018 sur un

cadre européen pour le filtrage des investissements directs étrangers, point sur lequel insistait l'avis politique.

Quatrièmement, la Commission rappelle que les règles de la concurrence et les objectifs de la politique industrielle coexistent depuis 1958 « sans que cela n'empêche les États membres de poursuivre leurs objectifs industriels » et estime que le contrôle des concentrations n'a posé aucun obstacle à la création d'un certain nombre de puissants acteurs basés en Europe, « lorsque cela ne nuit pas à la concurrence ou lorsque des solutions sont proposées pour équilibrer les problèmes de concurrence, comme en témoignent les autorisations inconditionnelles de la fusion entre Essilor et Luxottica ou les acquisitions d'Opel par Peugeot, de Gamesa par Siemens ou d'Alcatel-Lucent par Nokia ». Selon elle, « le contrôle des concentrations interdit uniquement les fusions et acquisitions impliquant l'élimination de concurrents et entravant, ce faisant, une concurrence saine dans l'Espace économique européen ». Enfin, la Commission fait observer qu'elle n'intervient pour protéger la concurrence que dans les cas où cela est vraiment nécessaire et rappelle qu'au cours des dix dernières années, elle a autorisé plus de 3 000 fusions et n'en avait interdit que sept jusqu'à aujourd'hui.

La réponse de la Commission à l'avis politique sur **les normes sociales européennes applicables au secteur des transports** est, elle aussi, complète et argumentée, des précisions étant apportées dans une annexe qui reprend chacune des quatre parties de l'avis politique : le régime de détachement des travailleurs dans le transport routier international de marchandises, le transport aérien, la révision des règlements de coordination de sécurité sociale et l'Autorité européenne du travail et la lutte contre les entreprises dites « boîtes aux lettres ».

Sur le régime du détachement dans le transport routier international de marchandises, la Commission prend note du soutien apporté par la commission des affaires européennes au compromis du Conseil concernant les propositions du « paquet Mobilité I », plus particulièrement sur les règles de cabotage. Pour ce qui est des regrets exprimés dans l'avis politique sur le fait que les normes sociales du pays d'accueil ne s'appliquent pas au travailleur détaché dès le premier jour de livraison internationale, la Commission rappelle « l'importance d'avoir des mesures proportionnées et adaptées aux spécificités du transport routier international et à son caractère extrêmement mobile ». Un compromis a été trouvé, en avril dernier, sur les propositions sociales et celles relatives au marché intérieur du « paquet Mobilité I » ; la Commission « a bon espoir qu'un accord pourra être conclu dans un avenir proche ».

Pour ce qui concerne le transport aérien, et alors que l'avis politique appelle à un encadrement européen du statut d'indépendant pour éviter les fraudes et à la mise en place d'un régime européen du travailleur hautement mobile, la Commission appelle l'attention de la commission des affaires

européennes sur son rapport de mars 2019, intitulé *Stratégie de l'aviation pour l'Europe : maintenir et promouvoir des normes sociales élevées*, dont il ressort que, si le secteur du transport aérien est en effet affecté par des pratiques de nature diverse, le secteur reste, de manière générale, une source d'emploi majeure et très attractive. Par ailleurs, la Commission rappelle l'existence d'un ensemble de règles à la fois européennes et nationales visant à protéger les travailleurs et s'appliquant pleinement au personnel navigant. Enfin, elle considère qu'une mise en œuvre appropriée des règles existantes par les États membres devrait suffire à éviter des pratiques frauduleuses et illégales et garantir des conditions de concurrence loyale. La Commission cite son même rapport pour répondre au souhait de la commission des affaires européennes que la base d'exploitation soit la référence pour l'application du droit du travail aux salariés des compagnies aériennes : ce rapport précise qu'une étude est en cours et devrait permettre à la Commission d'évaluer la nécessité éventuelle de mesures supplémentaires visant à améliorer le fonctionnement du marché intérieur de l'aviation, afin, en particulier, d'améliorer la sécurité juridique des contrats de travail du personnel navigant hautement mobile. Ces différents aspects sont donc pris en compte.

Sur la révision des règlements de coordination de sécurité sociale, la Commission indique d'abord que sa proposition clarifie les règles actuelles et améliore la coopération entre les États membres. Un certain nombre d'ajustements ciblés ont été introduits afin de renforcer les outils administratifs permettant de garantir que les règles existantes soient rigoureusement appliquées et que les autorités nationales disposent de moyens adéquats pour vérifier le statut de la sécurité sociale des travailleurs qui exercent une activité dans un autre État membre et pour faire face à des pratiques ou abus potentiellement déloyaux. Par exemple, la proposition renforce les obligations des institutions qui délivrent un document portable A1 afin qu'elles évaluent l'exactitude des informations fournies dans ce document. Elle introduit également des délais clairs pour les échanges d'informations entre les autorités nationales. Une nouvelle recommandation a également été adoptée sur la délivrance du document portable A1, en particulier sur les dispositifs d'authentification permettant de prévenir tout risque de falsification. Ensuite, la Commission précise que, bien que sa proposition ne prévoie pas la possibilité pour l'État membre d'accueil de rejeter les documents portables A1 falsifiés ou frauduleux, la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne dans ce domaine doit être respectée par tous les États membres. Par ailleurs, l'accord provisoire prévoit un retrait ou une rectification rétroactive du document portable A1 sans retard, dans les cas où il n'y a aucun doute que le demandeur ait commis une fraude. La Commission fait ensuite observer qu'elle n'a certes pas proposé de créer un numéro de sécurité sociale européen, mais qu'elle poursuit les études concernant diverses solutions techniques et l'évaluation des coûts et avantages d'un numéro de sécurité sociale européen : « Ceci pourrait accélérer et faciliter les échanges entre les personnes et les administrations en

situation transfrontalière ». Enfin, elle précise avoir proposé d'améliorer la coopération entre les États membres et de prévoir un calendrier juridiquement contraignant pour les échanges d'informations entre les institutions.

Pour ce qui concerne l'Autorité européenne du travail et la lutte contre les entreprises dites « boîtes aux lettres », la Commission note que l'Autorité pourra « garantir une mise en œuvre efficace de l'acquis communautaire dans les domaines de la mobilité du travail et de la coordination de la sécurité sociale ». Elle reconnaît qu'il n'est pas prévu que l'Autorité puisse constituer un registre d'entreprises réalisant des prestations de service au sein de plusieurs États membres afin de mieux cerner les entreprises « boîtes aux lettres », comme le demande l'avis politique, mais estime que ce sujet « est bien présent dans la programme de travail de la plateforme luttant contre le travail non déclaré, laquelle à terme sera placée sous la responsabilité de l'Autorité européenne du travail ».

La Commission s'est efforcée de se montrer convaincante dans sa réponse au dernier avis politique de la commission des affaires européennes relatif à **la réforme de la politique agricole commune (PAC)**, d'autant plus que, comme il a été expliqué plus haut, les informations initialement délivrées sur ce sujet particulièrement important pour la France, étaient pour le moins de faible valeur ajoutée. Il n'en demeure pas moins que, sur le fond, les positions restent largement divergentes. La Commission indique d'ailleurs avoir déjà répondu à l'ensemble des préoccupations soulevées par la commission des affaires européennes, mais « se réjouit d'avoir ainsi la possibilité d'apporter un certain nombre de précisions complémentaires [...], en particulier sur l'ambition renouvelée et accrue de la prochaine PAC en matière d'environnement et de climat ainsi que sur le gain de simplification apporté par le nouveau modèle de mise en œuvre proposé ».

Pour ce qui concerne l'environnement et le climat, la Commission développe cinq arguments.

Premièrement, l'environnement et le climat seront directement couverts par l'un des trois objectifs généraux proposés, qui, « pour la première fois », inclura un lien explicite avec les objectifs plus larges de l'Union en la matière. Ils se retrouveront ensuite directement associés à trois des neuf objectifs spécifiques portant sur le changement climatique, l'utilisation efficace des ressources naturelles, la biodiversité et les paysages. Deuxièmement, en étant axé davantage sur les résultats et moins sur le respect de règles détaillées et définies à l'échelon de l'Union européenne, le nouveau modèle de mise en œuvre permettra d'atteindre efficacement ces objectifs : chaque État membre devra élaborer un plan stratégique national relevant de la PAC, dans lequel il présentera une analyse de la situation sur son territoire, se fixera des cibles quantifiées en lien avec ces objectifs et définira, dans le respect du cadre réglementaire commun, les interventions permettant d'atteindre ces cibles. Troisièmement, la nouvelle « architecture

verte » de la future PAC s'appuiera sur un nouveau système de conditionnalités s'appliquant à tous les paiements liés à la surface et à l'animal versés au titre des deux piliers de la PAC. De nouvelles exigences et normes seront ajoutées (eau, utilisation durable des pesticides, protection des zones humides et des tourbières et utilisation de l'outil de gestion des nutriments pour une agriculture durable), des normes actuelles seront renforcées (obligation de rotation des cultures remplaçant l'obligation de leur seule diversification, interdiction de laisser le sol nu pendant les périodes sensibles et exigence de dédier des surfaces non productives à la protection de la biodiversité). Les États membres bénéficieront d'une certaine souplesse dans la mise en œuvre de la conditionnalité, mais leur approche sera désormais soumise à l'approbation de la Commission dans le cadre de leur plan stratégique PAC. Quatrièmement, au titre du premier pilier de la PAC, les États membres devront mettre en place des « éco-régimes » : il s'agira d'un nouveau moyen, facultatif pour les agriculteurs, d'utiliser le financement des paiements directs pour rémunérer les services environnementaux et climatiques rendus par l'activité agricole, les États membres demeurant libres de déterminer leur contenu. Au titre du second pilier, l'éventail complet des mesures actuelles en matière d'environnement et de climat restera disponible, depuis les paiements liés à la surface et à l'animal et le soutien aux investissements, au renforcement des connaissances, à l'innovation et à la coopération. Les États membres devront consacrer au moins 30 % de leur financement aux objectifs spécifiques de la PAC liés à l'environnement et au climat. Enfin, ils seront explicitement tenus de démontrer, dans leur plan stratégique PAC, une plus grande ambition en matière d'environnement et de climat - c'est le principe dit de « non-régression ».

Pour ce qui concerne la simplification, la Commission rappelle que la complexité de la PAC actuelle « a conduit à repenser fondamentalement la gouvernance de la politique agricole et à proposer, pour cette future PAC, une nouvelle répartition des responsabilités entre l'Union européenne et l'échelon national pour la définition et la mise en œuvre des règles et des interventions en faveur des agriculteurs ». Selon la Commission, ce nouveau modèle, plus flexible, « favorisera le développement des nouvelles technologies numériques permettant un allègement considérable de la charge administrative liée à la gestion de la PAC, tant pour les agriculteurs que pour les administrations nationales ».

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

La Commission a ainsi apporté une réponse excessivement générale à l'avis politique relatif à **la responsabilisation partielle des hébergeurs de contenus numériques.**

Alors que la commission des affaires européennes avait souligné l'obsolescence du régime de responsabilité allégé institué par la directive 2000/31/CE, dite directive sur le commerce électronique, et réclamé une évolution du cadre légal visant à créer un statut intermédiaire entre celui d'hébergeur et celui d'éditeur, la Commission s'est limitée à réaffirmer sa position initiale, sans guère la justifier. Certes, elle « prend très au sérieux les préoccupations exprimées par le Sénat quant à la nécessité de réviser la directive sur le commerce électronique » - la commission des affaires européennes avait notamment mis en évidence « l'affaiblissement de nos démocraties » illustré par les suspicions d'immixtions étrangères dans le déroulement de plusieurs élections particulièrement importantes. Cependant, la Commission renvoie à sa communication sur les plateformes en ligne et le marché unique numérique de 2016 et indique qu'elle « a choisi de maintenir à ce stade ce régime général de responsabilité ». Ce dernier a certes été « conçu à une époque où les plateformes en ligne n'avaient pas les caractéristiques ni la taille qu'elles présentent aujourd'hui », mais « il a permis de créer un environnement réglementaire technologiquement neutre qui a grandement contribué à leur expansion ». Un tel développement, pour la Commission, « est dû en partie à l'harmonisation des exonérations de responsabilité de certains types de plateformes en ligne en ce qui concerne les contenus ou activités illicites dont elles n'ont ni connaissance ni le contrôle ». La Commission reconnaît certes l'existence de « plusieurs problèmes spécifiques », concernant les contenus et activités en ligne illicites et préjudiciables, les médias audiovisuels, le droit d'auteur ou la loyauté des plateformes. Mais elle n'apporte aucune information sur la façon dont elle entend régler chacun de ces problèmes.

La Commission a apporté une réponse peu satisfaisante, car incomplète, à l'avis politique portant sur **le suivi des conclusions de la commission d'enquête du Sénat sur Schengen**.

En effet, elle en reste trop souvent au niveau des principes, ne fournit que des informations de nature générale, qui sont déjà largement connues, et passe sous silence plusieurs questions pourtant importantes posées par l'avis politique. Ainsi, elle se félicite du soutien exprimé par la commission des affaires européennes à la zone de libre circulation que constitue l'espace Schengen et se dit « convaincue de la nécessité de modifier les règles applicables à la réintroduction temporaire de contrôles aux frontières intérieures afin de veiller à ce que de tels contrôles soient uniquement instaurés pendant le temps nécessaire et de manière proportionnée. La réintroduction de contrôles aux frontières intérieures devrait être une mesure de dernier recours, à n'utiliser que dès lors que d'autres mesures ne seraient pas aussi efficaces ». Cette position est aussi celle de la commission des affaires européennes, mais la Commission ne donne pas d'indications sur les négociations en cours sur la révision du code frontières Schengen.

La Commission précise que le nouveau mandat renforcé de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) confirme que les dispositions relatives à la souveraineté nationale demeurent inchangées, les États membres pouvant continuer d'effectuer des contrôles aux frontières. En revanche, les moyens de Frontex seront renforcés de manière à soutenir les États membres confrontés à des problèmes à leurs frontières. Il est regrettable que la Commission n'ait pas donné plus de détails sur le renforcement de ces moyens. De même, elle n'évoque pas la question, soulevée dans l'avis politique, d'une future police aux frontières européennes.

La réponse de la Commission sur les deux « paquets asile » illustre le caractère excessivement général des informations apportées. Elle se limite en effet à rappeler que « des progrès notables ont été enregistrés au cours des deux dernières années », et que « cinq des sept propositions présentées par la Commission font l'objet d'un large accord politique » et estime qu'« une forte impulsion politique est nécessaire pour conclure l'ensemble de la réforme, y compris le règlement sur les procédures d'asile et le règlement de Dublin ». Certes... Pour autant, elle ne donne aucune indication sur les pistes envisageables pour aboutir. De même, sur le droit d'asile, elle ne dit rien de la façon de distinguer les réfugiés des migrants obéissant à des considérations économiques. Elle rappelle simplement que, à la suite des conclusions du Conseil européen de juin 2018, elle avait publié un document de réflexion sur les centres contrôlés, qui « ne sont pas la solution unique pour toutes les situations, mais [...] devraient être considérés comme un concept flexible qui, dans la pratique, peut contribuer à améliorer la gestion des flux migratoires mixtes et à limiter les mouvements secondaires ».

La réponse est tout aussi vague sur le lien entre efficacité de la politique migratoire européenne et approfondissement de la coopération avec les pays d'origine et de transit des migrants. Aucune information n'est donnée sur la mise en œuvre concrète des engagements pris, par exemple à travers le Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique ou l'implication de la Banque européenne d'investissement en matière de développement.

La Commission se veut rassurante sur les conséquences de la réforme du code communautaire des visas pour ce qui concerne l'application progressive de mesures restrictives potentielles. En effet, sa proposition offre cette souplesse dans la mesure où, si le mécanisme est déclenché, les mesures précises seront adoptées au moyen d'un acte d'exécution et adaptées à la situation dans des cas particuliers. En revanche, elle indique avoir exclu la possibilité d'un mécanisme de levier positif au bénéfice des États tiers coopératifs en matière de retours de leurs ressortissants, qu'elle considère « comme difficile à gérer ». Elle précise qu'« une majorité d'États membres était favorable à ce choix, d'autant plus que l'application pleine et entière des nouveaux dispositifs proposés constitue une incitation à une bonne coopération en matière de retour ».

Les informations utiles sont également absentes de sa réponse pour ce qui concerne l'interopérabilité des systèmes d'information européens. Elle indique seulement que « l'interopérabilité facilitera mais n'étendra pas l'accès aux données sous-jacentes, notamment en ce qui concerne les agences européennes, qui continuera à être régi par les dispositions des bases juridiques des systèmes sous-jacents » Elle n'évoque pas, en revanche, l'accès d'Europol à ces systèmes d'information.

Enfin, le Commission évoque les négociations en cours sur le prochain cadre financier pluriannuel, sans fournir aucune information chiffrée, même globale, se limitant à faire part de sa volonté « de doter l'Union de meilleurs moyens de répondre aux besoins dans les domaines de la migration et de la sécurité et de faire face à d'éventuels événements imprévisibles ». Elle note que les investissements dans les systèmes informatiques, leur interopérabilité et les réseaux de communication constituent d'importantes priorités dans les domaines de la migration, de la gestion des frontières et de la sécurité. Elle précise également que « certains investissements dans les technologies de l'information peuvent même bénéficier d'un taux de cofinancement supérieur au taux habituel ».

Par ailleurs, la Commission ne mentionne pas la question de la transposition de la directive PNR, ni l'éventuelle extension du champ d'application de cette dernière aux modes de transports autres qu'aérien, pourtant évoquées dans l'avis politique, pas plus que les mesures qu'elle devrait prendre pour mieux informer les parlements nationaux des résultats de l'évaluation de l'acquis de Schengen.

La Commission a donné une réponse dilatoire à l'avis politique sur **le taux réduit de TVA pour la filière équine.**

Cet avis politique saluait l'initiative visant à rendre plus de liberté aux États membres dans le choix des secteurs pouvant bénéficier d'un taux réduit de TVA, mais exprimait aussi des doutes sur l'obligation de respecter un taux moyen pondéré supérieur à 12 %, en raison de « difficiles arbitrages entre les secteurs susceptibles de bénéficier d'un taux réduit ». Sur ce dernier point, la Commission se contente de prendre note... Elle confirme par ailleurs que la négociation de sa proposition, qui date de 2016, constitue bien une priorité, ce dont on peut douter puisque son entrée en vigueur est prévue pour le 1^{er} juillet 2022. D'ici là, la Commission indique qu'il convient d'appliquer la directive TVA dans sa rédaction actuelle. Elle rappelle que la Cour de justice de l'Union européenne avait jugé que ces règles actuelles ne permettaient pas à la France d'appliquer un taux réduit aux opérations relatives aux équidés, notamment aux chevaux lorsque ceux-ci ne sont normalement pas destinés à être utilisés dans la préparation des denrées alimentaires ou dans la production agricole, et qu'il reste à notre pays, à l'exemple de l'Irlande, de modifier sa législation pour se conformer aux dispositions de la directive TVA. En revanche, elle ne donne aucune information sur plusieurs points de l'avis politique tels que l'importance de

la filière équine comme créatrice de richesses économiques et sociales, participant à ce titre à la vitalité des territoires ruraux, la demande d'évolution de l'interprétation que la Commission donne de certaines dispositions de la directive TVA ou encore l'élargissement de l'interprétation à la notion d'élevage.

La même appréciation peut être portée sur la réponse, trop parcellaire, de la Commission à l'avis politique sur **la réforme de l'Autorité européenne de sécurité des aliments**.

Elle consacre de longs développements à rappeler les objectifs de sa proposition : améliorer la transparence de l'évaluation des risques dans la chaîne alimentaire en fournissant aux citoyens un accès plus large aux informations communiquées à l'Autorité européenne de sécurité des aliments, faire en sorte que cette dernière puisse consulter un ensemble de données scientifiques pertinentes aussi vaste que possible, assurer la pérennité du système d'évaluation des risques de l'Union, en associant mieux les États membres à la structure de gouvernance et aux groupes scientifiques de l'Autorité. En effet, un bilan de qualité de la législation alimentaire générale avait mis en évidence un certain nombre de préoccupations relatives à la capacité de l'Autorité à maintenir un niveau élevé d'expertise scientifique sur la base du système existant de nomination des experts, l'Autorité éprouvant notamment des difficultés à attirer de nouveaux experts.

La Commission « tient à rassurer le Sénat sur le fait qu'elle est pleinement consciente de l'importance de veiller à l'innovation et à la compétitivité dans la chaîne alimentaire ».

Elle indique ainsi que sa proposition prévoit des garanties spécifiques pour la protection des informations confidentielles dûment justifiées et que les dispositions proposées respectent les droits de propriété intellectuelle existants, les règles relatives à l'exclusivité des données et la protection des données à caractère personnel. La possibilité, demandée par l'avis politique, de publier toutes les études et informations scientifiques étayant les demandes d'autorisation une fois ces dernières considérées comme valables a été examinée de manière plus approfondie au cours des négociations. Un accord a pu être trouvé entre les colégislateurs afin que cette publication ait lieu à un stade peu avancé du processus d'évaluation des risques. La Commission fait également remarquer que sa proposition prévoit en outre des audits et des contrôles par des inspecteurs de l'Union, qui fourniront des assurances supplémentaires sur la qualité et l'objectivité des études utilisées par l'Autorité pour son évaluation des risques.

Sur la gestion des conflits d'intérêts, la Commission indique que l'Autorité « ne cesse de mettre à jour et de renforcer sa politique en matière d'indépendance et de gestion des intérêts concurrents. Sa politique révisée a été adoptée en juin 2017 et est jugée solide et restrictive ». Elle ajoute que la

politique d'indépendance de l'Autorité a fait l'objet d'audits de la Cour des comptes européenne et du service d'audit interne de la Commission.

Alors que l'avis politique appelait à une augmentation du budget de l'Autorité, la Commission indique que sa proposition, dans le contexte des négociations du prochain cadre financier pluriannuel, tend à une hausse de 62,5 millions d'euros de ce budget.

En revanche, la Commission ne répond pas à plusieurs préoccupations de la commission des affaires européennes telles que la création d'un registre des études, la mise en place d'une procédure d'appel en cas de désaccord entre l'Autorité et un exploitant du secteur alimentaire sur la confidentialité de certaines données ou encore la publication des évaluations réalisées par l'Autorité des déclarations publiques d'intérêts qui lui sont soumises ni de la publication des résultats de l'évaluation indépendante des règles de conflits d'intérêts en vigueur au sein de l'Autorité.

La réponse donnée par la Commission à l'avis politique sur **le futur programme-cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon Europe »** est, elle aussi, trop lacunaire.

Après avoir rappelé que « Horizon Europe » repose sur trois piliers – science ouverte, défis mondiaux et compétitivité industrielle, innovation ouverte – accompagnés de différentes actions visant à renforcer l'espace européen de la recherche, elle fournit plusieurs précisions dans l'annexe jointe à sa réponse.

Sur la réévaluation de la politique de concurrence visant à l'inscrire dans une véritable stratégie industrielle et permettre un soutien public accru à des filières stratégiques porteuses de croissance économique et de création d'emplois, la Commission, après de longs développements de nature théorique sur les concepts de droit de la concurrence et politique industrielle, qui « ne sont pas incompatibles, mais complémentaires », rappelle qu'elle a engagé une évaluation des règles de la politique d'aides d'État, début 2019, et qu'elle proposera « de nouvelles règles – à travers le règlement général d'exemptions par catégories – qui faciliteront de manière significative les aides d'État accordées pour certains projets de recherche et d'innovation, dont certaines activités sont financées par le programme-cadre ». Elle indique également être « en train de revoir une série de lignes directrices, ainsi que le règlement relatif à certaines catégories d'accords de recherche et de développement ». Il s'agit de veiller à ce que l'application des règles ait un impact positif sur l'innovation.

Sur ce point, la réponse de la Commission illustre, une fois encore, les limites de sa méthode du point de vue des assemblées parlementaires qui l'interpellent, de sa méthode : elle cherche moins à répondre aux questions soulevées qu'à justifier une nouvelle fois sa démarche et ses choix. Ce n'est pas l'objectif du dialogue politique. Au final, la commission des affaires

européennes n'a obtenu aucune information nouvelle sur la souplesse demandée dans la gestion d'un programme-cadre de sept ans, ni sur le caractère non limitatif de la liste des missions, ni sur la meilleure prise en compte de la recherche et de l'industrie spatiales dans le programme-cadre, avec la création d'un pôle spatial au sein du second pilier de « Horizon Europe ». Elle n'a pas non plus reçu de réponse sur des sujets plus généraux abordés à titre liminaire par son avis politique, tels que la création du Conseil européen de l'innovation, sur la synergie à accroître avec les autres financements européens, les fonds de cohésion en particulier, ou encore l'ouverture des programmes de recherche aux régions ultrapériphériques.

En revanche, la Commission est plus précise lorsqu'elle indique que « Horizon Europe » renforcera la coopération internationale et que « le programme poursuivra son ouverture générale à la participation, lancera des actions ciblées de coopération internationale d'une ampleur sans précédent et étendra les possibilités d'ouverture d'association des pays tiers ». L'objectif est de faire du programme européen « un programme mondial pour la science ouverte et l'innovation ouverte ». Lorsque les programmes seront officiellement établis, la Commission entamera des discussions avec les pays tiers intéressés afin de négocier un accord couvrant leur participation aux programmes liés à la période 2021-2027 : ainsi, « une fois que le Royaume-Uni sera devenu un pays tiers, il pourrait être éligible à une association avec « Horizon Europe » selon les conditions établies dans l'acte de base », ce qui donne satisfaction à la commission des affaires européennes du Sénat.

À l'interrogation figurant dans l'avis politique sur la non-reconduction du programme relatif à l'éducation à la science dans « Horizon Europe », la Commission apporte une réponse longue, mais convenue. « L'enseignement scientifique constitue la base de la pleine réalisation de l'espace européen de la recherche », écrit-elle... Elle précise toutefois que l'enseignement des sciences constitue bien une priorité pour elle et fait partie des actions de l'Union « dans le contexte du programme-cadre Horizon 2020, en particulier des actions « Science avec et pour la société » (SwafS) et de la recherche et de l'innovation responsables ». Elle cite également les avancées permises sur la base du rapport Rocard de 2007, qui visait à stimuler l'enseignement scientifique dans l'enseignement préscolaire, primaire et secondaire, ou encore le rapport Hazelkorn de 2014 consacré à l'éducation aux sciences pour une citoyenneté responsable, dont les recommandations seraient « reflétées dans l'actuel programme de travail SwafS sous Horizon 2020 ».

Enfin, la Commission omet de répondre aux développements de l'avis politique relatifs à l'effort financier en faveur de la recherche et l'innovation dans l'Union européenne.

Sur l'avis politique relatif à **la stratégie européenne pour l'intelligence artificielle**, la réponse de la Commission est presque inexistante.

Sur un sujet aussi important, qui vise à augmenter la compétitivité future de l'industrie européenne, la commission des affaires européennes avait évoqué de nombreux aspects et formulé plusieurs suggestions, par exemple au sujet de la création d'espaces européens de données, des actions de formation au numérique et à l'intelligence artificielle, des efforts d'investissement dans un secteur où les États-Unis et la Chine ont de l'avance, de la coopération entre entreprises, laboratoires de recherche et université, ou encore de l'existence de marges de manœuvre nationales.

La Commission n'apporte de réponse sur aucun de ces sujets, se limitant à souligner une convergence sur le fait qu'« il est nécessaire que l'Union européenne avance de manière coordonnée pour apporter une réponse globale aux défis que posera le développement de l'intelligence artificielle »... Tout juste prend-elle « bonne note de l'appel à la création d'un projet important d'intérêt européen commun pour l'intelligence artificielle ». Elle indique qu'elle « prendra en compte cet appel quand elle engagera les consultations avec les États membres sur les prochaines étapes de l'implémentation de la stratégie pour le développement de l'intelligence artificielle en Europe ».

La Commission a apporté une réponse rapide et dépourvue d'informations utiles à deux avis politiques portant sur les services financiers, sujet pourtant particulièrement sensible dans un contexte marqué à la fois par des perturbations économiques persistantes et par des débats et réformes d'ampleur visant à instaurer une Union des marchés de capitaux et une Union bancaire.

Il s'agit, en premier lieu, de l'avis politique sur **la révision du cadre européen applicable aux entreprises d'investissement**.

Par cette proposition, la Commission cherche à améliorer le cadre réglementaire applicable aux entreprises d'investissement, notamment en renforçant la stabilité financière et l'efficacité des marchés des capitaux dans l'objectif de finaliser l'Union des marchés des capitaux. Néanmoins, alors que l'avis politique soulève plusieurs difficultés, sur le périmètre du cadre prudentiel européen, sur le régime d'équivalence applicable aux entreprises d'investissement établies dans les pays tiers et sur l'absence d'analyse d'impact, la réponse de la Commission n'est qu'allusive. Ainsi se borne-t-elle à en prendre note et faire observer que « ces sujets ont [...] été débattus en détail au cours des négociations ayant abouti à un accord politique en avril dernier entre la Commission et les colégislateurs » : cet accord élargit le périmètre des entreprises soumises au cadre prudentiel bancaire au-delà des seules entreprises considérées comme d'importance systémique et définit un cadre plus contraignant pour le régime d'équivalence applicable aux pays

tiers, sans pour autant fermer les marchés européens. Selon la Commission, ce nouveau cadre devrait inciter les pays tiers à mettre en place des cadres réglementaires convergeant avec le nôtre et assurer des règles de concurrence équitables pour les entreprises européennes. Mais, au-delà de ces généralités, aucune précision n'est apportée sur les dispositions nouvelles ainsi introduites. De même, certaines questions sont ignorées, telles que la sous-traitance hors de l'Union européenne, l'obligation pour une entreprise d'investissement de pays tiers de créer une succursale au sein de l'Union ou encore le processus d'instruction de l'octroi de l'équivalence à un pays tiers. Enfin, les critiques de l'avis politique sur l'absence d'analyse d'impact sont passées sous silence.

Le second avis politique en matière financière faisant l'objet d'une réponse superficielle de la part de la Commission concerne **la réforme des autorités européennes de surveillance financière**, qui s'inscrit dans le même contexte de développement de l'Union des marchés des capitaux. Ici aussi, la Commission ne va guère plus loin que « prendre note » des remarques formulées par la commission des affaires européennes. Elle considère que, « si l'accord trouvé entre le Parlement européen et le Conseil peut paraître modeste au regard des ambitions initiales de la Commission, notamment en matière de gouvernance et de modalités de financement, il n'en demeure pas moins que le texte agréé contient d'importantes améliorations dans plusieurs domaines, qu'il s'agisse du rôle et des pouvoirs conférés au président de chaque autorité, de la convergence des pratiques de supervision nationale, de leur rôle accru en matière de protection des consommateurs, de la prise en compte des dimensions sociales et environnementales, de leur rôle au plan international ». Elle rappelle aussi être chargée de publier en 2021 un rapport général sur « l'expérience tirée du fonctionnement de chaque autorité et de leur exercice des pouvoirs qui leur sont conférés par les règlements de base », ce qui lui ouvre la possibilité de formuler de nouvelles propositions, le cas échéant, à l'aune des conclusions de ce rapport. Néanmoins, sa réponse à l'avis politique demeure elliptique et ne vise aucun des points précisément mis en évidence.

La réponse de la Commission à l'avis politique portant sur **la coopération judiciaire en matière pénale et la mise en œuvre du Parquet européen** peut, elle aussi, être considérée comme très insuffisante, dans la mesure où elle est partielle. Elle n'évoque qu'un seul point du texte de la commission des affaires européennes, celui de l'extension, proposée par la Commission, du champ de compétences du Parquet européen aux infractions terroristes transfrontières, et reste silencieuse sur l'ensemble des autres points.

Ainsi, la Commission estime que « le Parquet européen, en tant que seul organe de l'Union doté du pouvoir de conduire des enquêtes pénales et de poursuivre les auteurs d'infractions pénales, est idéalement adapté à l'établissement d'une approche européenne en matière de lutte antiterroriste,

ce qui inclut toutes les étapes, de la phase d'enquête et de poursuite, à la traduction en justice des auteurs d'infractions terroristes ». Si la Commission dit prendre « note des préoccupations exprimées par le Sénat, à savoir la nécessité d'une analyse plus approfondie des conséquences qu'une extension des compétences du Parquet européen pourrait engendrer », elle se borne à reprendre les termes de sa communication : cette extension « se ferait en deux temps. Est requise, d'une part, une décision du Conseil européen modifiant l'article 86 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, puis, d'autre part, une proposition législative modifiant le règlement (UE) 2017/1939 afin de permettre l'extension des pouvoirs du Parquet européen », étant précisé que « le Conseil européen pourrait choisir d'étendre la compétence du Parquet aux infractions transfrontières autres que le terrorisme ». Aucune de ces informations n'est nouvelle.

Or, l'avis politique avait un champ beaucoup plus large et abordait aussi la coopération judiciaire en matière pénale, le mandat d'arrêt européen – sur la réforme duquel un débat est pourtant en cours –, la formation des praticiens, le choix de la structure décentralisée et collégiale du Parquet européen et les étapes de la mise en place de ce dernier, auquel des moyens suffisants doivent être alloués, les perspectives d'adhésion des États membres non participants au Parquet européen, la coopération étroite à assurer entre ce Parquet et les agences européennes compétentes (notamment l'OLAF, Europol et Eurojust), la sécurisation de leurs moyens de communication ou encore la nécessité de lutter plus efficacement contre le développement de la cybercriminalité. La réponse de la Commission ne donne aucun élément sur ces différents aspects, pourtant essentiels. Le rapporteur regrette qu'elle n'ait pas saisi cette opportunité pour nourrir un vrai dialogue avec le Sénat sur une question aussi importante que la construction d'un espace de liberté, de sécurité et de justice.

Le même constat peut, enfin, être dressé pour ce qui concerne la réponse à l'avis politique sur **la politique spatiale de l'Union européenne**.

La commission des affaires européennes avait abordé dans son avis politique plusieurs points importants sur la proposition de règlement de la Commission, tels que l'atout que constitue le Centre spatial guyanais, la préférence européenne au bénéfice des lanceurs spatiaux de fabrication européenne, les programmes Galileo, EGNOS et Copernicus, la surveillance de l'espace et le suivi des objets en orbite ou encore la création d'une Agence de l'Union européenne pour le programme spatial qui doit être complémentaire de l'Agence spatiale européenne.

Or, la réponse de la Commission ne reprend quasiment aucun de ces points, pourtant essentiels pour l'avenir de la construction européenne. Elle se limite en effet à des propos excessivement généraux. Elle affirme ainsi que « le secteur spatial offre des opportunités immenses pour l'Union européenne et ses États membres » ou encore qu'elle poursuit l'« ambition de faire de l'Europe un acteur majeur de l'espace ». Elle explique que sa

proposition vise un programme spatial unique et cohérent, comprenant quatre volets : la navigation par satellite (Galileo/EGNOS), l'observation de la Terre (Copernicus), la surveillance de l'espace (SSA) et les communications sécurisées par satellite (GOVSATCOM). Elle estime également que « l'accès à l'espace [...] est stratégique pour la sécurité, la défense et les besoins institutionnels de l'Europe » et « prend note » des préoccupations soulevées sur le volet spatial du futur programme-cadre de recherche et d'innovation Horizon Europe, ainsi que sur la nécessité d'efforts supplémentaires pour faire partager l'ambition spatiale européenne à l'opinion publique. Enfin, elle « soutient pleinement l'approche intégrée et proactive de la France concernant la politique spatiale européenne, visant à une autonomie stratégique et une croissance économique durable dans le secteur spatial ».

Le dialogue politique avec la Commission européenne reste ainsi trop souvent formel, n'apportant pas à la commission des affaires européennes du Sénat les réponses qu'elle espère.

IV. LE CONTRÔLE DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ : LA DÉMARCHE ENCORE PERFECTIBLE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

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

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

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

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

Le Sénat peut adopter un **avis motivé prenant la forme d'une résolution** s'il estime qu'une proposition législative ne respecte pas le principe de subsidiarité, avis dans lequel il indique les raisons pour lesquelles la proposition ne lui paraît pas conforme. Le délai pour adopter un avis motivé est fixé par les traités à **huit semaines** à compter de la date à laquelle le Sénat a été saisi du texte¹.

UN GROUPE DE VEILLE SUR LA SUBSIDIARITÉ

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

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

¹ Par une lettre du 11 octobre 2019 adressée à M. le Président du Sénat, M. Frans Timmermans a notifié l'intention de la Commission d'exclure la période comprise entre le 20 décembre d'une année donnée et le 10 janvier de l'année suivante du délai de 8 semaines accordé pour l'examen de la conformité de projets d'actes législatifs avec le principe de subsidiarité.

Le Règlement du Sénat prévoit que tout sénateur peut déposer une proposition de résolution portant avis motivé. Celle-ci doit **d'abord être adoptée par la commission des affaires européennes**. Elle est ensuite soumise à l'approbation de la commission compétente au fond. Si celle-ci ne statue pas dans les délais, le texte élaboré par la commission des affaires européennes est considéré comme adopté. À tout moment de la procédure, le président d'un groupe peut demander un examen en séance publique. Une fois adopté, l'avis motivé est aussitôt transmis aux institutions européennes, la Commission, le Conseil et le Parlement européen.

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

TROIS PRÉCÉDENTS EN MATIÈRE DE « CARTON JAUNE »

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

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

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

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

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

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

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

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

2. La subsidiarité, un principe mieux pris en compte par la Commission européenne ?

L'année 2018 avait été marquée par d'importants travaux de réflexion sur la mise en œuvre des principes de subsidiarité et de proportionnalité¹ :

- adoption, le 10 juillet, du rapport de la *task force* de haut niveau « Subsidiarité, proportionnalité et faire moins mais de manière plus efficace », instituée le 1^{er} janvier 2018, présidée par M. Frans Timmermans et comprenant des membres du Comité des régions et des parlements nationaux. Votre commission des affaires européennes avait apporté sa contribution aux travaux de la *task force*, ayant pris la forme d'un rapport d'information établi par MM. Philippe Bonnecarrère, Simon Sutour et le présent rapporteur² ;

¹ Pour plus de détails, cf. le rapport d'information n° 372 (2018-2019) de M. Jean Bizet, intitulé Le Sénat entendu à Bruxelles.

² Rapport n° 456 (2017-2018) du 20 avril 2018.

- présentation par la Commission, le 23 octobre, de sa communication intitulée *Les principes de subsidiarité et de proportionnalité : renforcer leur rôle dans l'élaboration des politiques de l'Union*¹ et de son 25^e rapport annuel sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité dans le processus législatif de l'Union européenne².

Le rapport 2019 de la Commission sur l'application de ces deux principes est fusionné avec son rapport sur ses relations avec les parlements nationaux en un seul document, présenté le 11 juillet 2019³.

Cette année encore, la Commission lie étroitement application de ces deux principes et amélioration de la réglementation telle qu'elle doit résulter de son programme « Mieux légiférer ». Ainsi, sa communication du 15 avril 2019 sur l'amélioration de la réglementation⁴ précise que le processus d'élaboration des politiques européennes tient compte des conclusions de la *task force* précitée et des engagements pris par la Commission à ce titre.

Deux éléments de cette communication doivent être plus particulièrement soulignés. Le premier est relatif aux analyses d'impact : la Commission note que « les évaluations concernant la subsidiarité, présentées dans les analyses d'impact, sont souvent plutôt générales, trop legalistes et formalistes » et réitère son engagement d'« intégrer la « grille » commune proposée par la *task force* pour évaluer la subsidiarité et la proportionnalité dans nos analyses d'impact, exposés des motifs et orientations pour une meilleure réglementation ». Le second élément porte sur la plateforme REFIT : pour la Commission, « toute plateforme qui lui succèderait [...] devrait mettre davantage l'accent sur des questions telles que la subsidiarité, la proportionnalité, la densité législative, outre l'accent déjà mis sur la simplification ».

La communication de la Commission du 11 juillet précise que le comité d'examen de la réglementation, sur les avis qu'il a été amené à émettre sur les 75 analyses d'impact qu'il a examinées en 2018, a considéré que, dans 16 cas, l'analyse de la subsidiarité et de la valeur ajoutée européenne devait être améliorée. Il s'agit des propositions législatives relatives, par exemple, aux pratiques commerciales déloyales, aux contenus illicites en ligne, à la protection des lanceurs d'alerte ou encore au programme pour une Europe numérique. Par ailleurs, le comité d'examen de la réglementation, au cours de la même année, a examiné dix grandes évaluations et bilans de qualité et a formulé des recommandations d'amélioration en matière de subsidiarité dans sept cas (par exemple, migration légale, pêche et affaires maritimes, verdissement de la PAC, stratégie de l'Union européenne relative à l'adaptation au changement climatique).

¹ Texte COM (2018) 703 final.

² Texte COM (2018) 490 final.

³ Texte COM (2019) 333 final.

⁴ Texte COM (2019) 178 final.

Dans son rapport annuel 2019, la Commission note que « la baisse du nombre d'avis motivés observée au cours des deux années précédentes s'est poursuivie et aucune proposition de la Commission n'a reçu d'avis motivé de plus de quatre parlements nationaux, ce qui est nettement inférieur au seuil de déclenchement de la procédure de « carton jaune » ». Elle en conclut que cette évolution, qui « s'inscrit dans le contexte d'un nombre plus ou moins stable de propositions législatives », « pourrait être le résultat de l'application par la Commission d'un programme d'amélioration de la réglementation éprouvé, et même renforcé, et de son engagement à intégrer les principes de subsidiarité et de proportionnalité à tous les stades de l'élaboration des politiques, à évaluer les cadres d'action existants avant de présenter des révisions législatives et à lancer une action au niveau européen que si sa valeur ajoutée est claire ».

En 2018, la Commission a reçu 37 avis motivés relatifs au respect du principe de subsidiarité adoptés par les parlements nationaux, contre 52 l'année précédente (- 28,8 %), après une diminution de 20 % entre 2016 et 2017. Ces 37 avis motivés concernaient 22 propositions ou paquets de mesures de la Commission, dont aucun n'a reçu plus de quatre avis motivés (révision de la directive sur l'eau potable, taxation des activités numériques dans l'Union et mesures de rationalisation en vue de progresser dans la réalisation du réseau transeuropéen de transport). La Commission note que « la baisse du nombre total d'avis motivés émis en 2018 est allée de pair avec une diminution similaire du nombre d'avis motivés émis par chambre ». En effet, 14 des 41 assemblées parlementaires de l'Union ont transmis un avis motivé, contre 19 en 2017 et 26 en 2016. Avec 12 avis motivés, le parlement suédois est l'assemblée parlementaire de l'Union européenne ayant adopté le plus d'avis motivés.

La Commission indique que « les parlements nationaux ne considèrent pas le contrôle de la subsidiarité comme un moyen de bloquer le processus législatif de l'Union européenne, mais plutôt comme un moyen d'exprimer leurs points de vue et leurs inquiétudes ».

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

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

Enfin, le rôle de la Cour de justice de l'Union européenne doit également être souligné, d'autant plus qu'elle a récemment rendu un arrêt important sur le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité

par le législateur européen¹. La Cour a confirmé la validité de la directive 2014/40/UE relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac et des produits connexes à la lumière de ces principes. En examinant le principe de subsidiarité, la Cour a noté que la directive 2014/40/UE poursuit un double objectif, consistant à faciliter le bon fonctionnement du marché intérieur des produits du tabac, tout en assurant un niveau élevé de protection de la santé humaine. Il résulte de l'interdépendance de ces deux objectifs que le législateur de l'Union pouvait légitimement estimer que son action devait comporter l'instauration d'un régime de mise sur le marché de l'Union des produits du tabac à usage oral et que ce double objectif pouvait être mieux réalisé au niveau de l'Union. En particulier, la Cour a considéré que, à supposer même que le second volet de cet objectif puisse être mieux atteint au niveau des États membres, il n'en demeure pas moins que la poursuite de cet objectif à un tel niveau serait susceptible d'engendrer des situations dans lesquelles certains États membres autorisent la mise sur le marché de produits du tabac à usage oral, alors que d'autres l'interdisent, allant ainsi à l'exact opposé de l'objectif premier de la directive 2014/40/UE, à savoir l'amélioration du fonctionnement du marché intérieur des produits du tabac et des produits connexes.

3. Les avis motivés adoptés par le Sénat

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Sénat a adopté **30 avis motivés** au titre du contrôle de subsidiarité, soit :

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

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

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

¹ Arrêt (renvoi préjudiciel) *Swedish Match AB* du 22 novembre 2018 (affaire C-151/17).

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

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

- **5 en 2017**, sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, la procédure de notification des régimes d'autorisation et des exigences en matière de services, le contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions, l'agence de l'Union européenne pour la coopération des régulateurs de l'énergie et le marché intérieur de l'électricité ;

- **4 en 2018**, sur le cadre applicable à la libre circulation des données à caractère non personnel dans l'Union européenne, l'ENISA et la certification des technologies de l'information et des communications en matière de cybersécurité, les règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et l'évaluation des technologies de la santé.

En 2019, comme ce fut le cas en 2015, le Sénat n'a adopté aucun avis motivé, en raison à la fois du contexte général, décrit plus haut, de diminution du nombre d'avis motivés émis par les parlements nationaux et de la moindre activité législative de la Commission liée au renouvellement des institutions, entre les mois de mai et décembre.

Le rapporteur ne peut donc, cette année, porter d'appréciation sur la qualité des réponses de la Commission aux avis motivés du Sénat. Il rappelle qu'il avait noté, dans son précédent rapport, que « les réponses de la Commission sont plus argumentées et portent davantage sur les points critiqués par le Sénat, ce qui permet d'entretenir un véritable dialogue, et paraissent soucieuses de donner plus de précisions utiles », ajoutant : « De ce point de vue, votre commission des affaires européennes constate que l'adoption d'avis motivés relatifs au respect du principe de subsidiarité conduit la Commission à mieux expliquer sa démarche ». Pour autant, « dans ses réponses aux avis motivés du Sénat sur la conformité au principe de subsidiarité, la Commission prend en compte uniquement sa proposition législative initiale, ensuite soumise à la procédure législative associant le Parlement européen et le Conseil, et non pas le texte tel qu'il résulte de ces négociations. Cette situation n'est pas satisfaisante. En effet, il apparaît que le texte issu des négociations a parfois beaucoup évolué et que sa nouvelle

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

rédaction tient compte, assez souvent, de tout ou partie des observations du Sénat, y compris sur des dispositions dont celui-ci contestait la conformité au principe de subsidiarité. C'est pourquoi il serait sans doute **souhaitable qu'à l'avenir, les réponses de la Commission aux avis motivés s'appuient sur le dernier état du texte afin, précisément, de tenir compte**, non pas de sa proposition initiale, qui renseigne certes sur les intentions de la Commission, mais pas vraiment sur les dispositions qui seront applicables, directement ou à l'issue d'une transposition, dans les États membres, mais **de la version définitive, ou à tout le moins la plus avancée possible** ».

Le rapporteur forme le vœu que cette demande soit appliquée par la nouvelle Commission dans ses réponses aux futurs avis motivés du Sénat.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires européennes s'est réunie le 5 février 2020 pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation faite par M. Jean Bizet, président, le débat suivant s'est engagé :

M. André Gattolin. – C'est un sujet important qui place au cœur de nos réflexions les questions de la subsidiarité et de la proportionnalité. L'inflation des règlements et des directives – la commission Juncker, après avoir annoncé sa volonté de ralentir l'activité législative, est passée au bout de deux ans au-dessus du millier de textes – et la nature des textes laissent peu de place à la subsidiarité.

Il est vrai que le RGPD comportait 52 ou 53 renvois au droit national. La France a pris du retard dans la transposition, et nos pouvoirs publics n'ont pas pris la peine de faire établir des comparaisons avec l'Allemagne, le Royaume-Uni ou l'Espagne. Or, les différences de transposition créent des distorsions, à l'inverse de l'harmonisation totale.

Cependant, l'harmonisation présente aussi d'importants inconvénients. Ainsi la protection du consommateur a-t-elle été fixée à un niveau moyen, au prétexte que certains pays n'avaient pas de culture en la matière. La Commission européenne a également tenté de faire passer l'idée que le CETA n'était pas un traité mixte ; heureusement, notre commission a été vigilante. À 27 membres, on peut être tenté de faire une moyenne, et tant pis pour les États mieux-disants... Les rapports entre l'Union européenne et les États membres en matière de construction normative sont à améliorer.

Mme Gisèle Jourda. – Notre proposition de résolution sur les zones défavorisées n'a-t-elle pas eu de suites ?

M. Jean Bizet, président. – Elle date de 2018, mais nous pourrions faire à nouveau un point sur le sujet.

M. Jean-François Rapin. – La Commission européenne propose dix milliards d'euros de plus pour le pilier 2 de la PAC, alors même que l'on nous disait qu'il était préférable de renforcer le pilier 1.

M. Jean Bizet, président. – L'unanimité est nécessaire ; or, seuls 20 États membres sont favorables à un déplacement des dix milliards d'euros vers le premier pilier.

La Commission européenne proposait que le cadre financier pluriannuel (CFP) atteigne 1,11 % du revenu national brut, alors que le Parlement européen aurait souhaité 1,3 % ; mais le principal problème est

celui des ressources propres. Le rapporteur général de la commission des finances a rappelé, ce matin, la dérive des fraudes à la TVA avec le développement du *e-commerce*. J'ai demandé au président Éblé une expertise sur le sujet : sans ressources propres modernes, nous nous heurterons à des pays qui ne veulent pas dépenser, à commencer par ceux d'Europe du Nord. Sur la PAC, nous y verrons plus clair le 20 février, après le Conseil européen extraordinaire qui se penchera sur le CFP..

M. Daniel Gremillet. – Une TVA équine réduite rendrait plus accessible la pratique de l'équitation : les plus modestes sont les premiers touchés par le refus du Gouvernement. La PAC est l'enjeu principal, parce qu'il touche l'agriculture, les entreprises et, indirectement, le consommateur. Le Sénat a été le seul à exprimer une position française offensive sur ce sujet ; j'aurais souhaité qu'elle soit davantage relayée par le monde professionnel. Ne désarmons pas. La stabilité ministérielle, dans des discussions de cette ampleur, est une question importante. Le ministre de l'agriculture n'est pas en contradiction avec nous dans ce dossier.

M. Jean Bizet, président. – La filière bovine française est très fragilisée. L'excellent travail du député européen Michel Dantin sur le règlement « Omnibus » a été arrêté à mi-chemin, car la DG en charge de la concurrence ne souhaitait pas aller plus loin. Le débat n'est pas seulement budgétaire. De la loi Royer de 1973 à la loi Egalim, les tentatives de régimenter la grande distribution n'ont pas manqué ; mais, à chaque fois, ses ténors ont réussi à détourner la loi.

L'article 222 du règlement « OCM unique » donne le droit aux agriculteurs de constituer des groupements ; les pouvoirs publics ne doivent intervenir qu'en cas de dérive. Or, c'est à une logique inverse que nous assistons : lors de la crise du lait, on a attendu pour ainsi dire que les morts soient dans le pré pour permettre le regroupement et ainsi détendre le marché. Il faut contribuer à la réflexion de Mme Vestager en matière industrielle, ce à quoi s'attachent en ce moment nos collègues Alain Chatillon et Olivier Henno. Faciliter les regroupements en agriculture ferait évoluer le rapport de force.

Un ancien acteur de la grande distribution devenu consultant, Olivier Mevel a récemment expliqué à notre commission qu'un règlement français interdit aux agriculteurs de refuser la vente. Ce serait incongru dans tout autre domaine d'activité. Il reste des verrous à faire sauter.

*

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

ANNEXE 1
Tableau d'ensemble des résolutions européennes du Sénat
entre le 1^{er} octobre 2018 et le 30 septembre 2019

Texte européen	Proposition de résolution européenne	Rapport commission des affaires européennes	Rapport commission législative	Résolution européenne	Fiche de suivi SGAE	État de la négociation du texte	Avis politique	Réponse de la Commission européenne
Règlement (CE) n° 2271/96 du Conseil du 22 novembre 1996 portant protection contre les effets de l'application extraterritoriale d'une législation adoptée par un pays tiers	N° 18 déposée le 04/10/2018 par M. Philippe Bonnacarrère	N° 17 de M. Philippe Bonnacarrère, déposé le 04/10/2018	N° 103 de M. Jean-Paul Émorine au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, déposé le 31/10/2018	N° 22 adoptée le 12/11/2018	Transmise le 06/01/2020	Texte déjà en vigueur	04/10/2018	07/02/2019
Équité et transparence pour les entreprises utilisatrices des services d'intermédiation en ligne COM (2018) 238 final	N° 37 déposée le 11/10/2018 par M. André Gattolin et Mme Colette Mélot	-	-	N° 23 adoptée le 16/11/2018	Transmise le 13/01/2020	Adopté le 20/06/2019 Règlement (UE) n° 2019/1150	11/10/2018	29/01/2019
Lutter contre la désinformation en ligne : une approche européenne COM (2018) 236 final	N° 739 déposée le 27/09/2018 par Mme Catherine Morin-Desailly et plusieurs de ses collègues	N° 79 de M. André Gattolin et Mme Colette Mélot, déposé le 25/10/2018	-	N° 31 adoptée le 30/11/2018	Transmise le 10/01/2020	Sans objet (communication de la Commission européenne)	25/10/2018	15/04/2019

Texte européen	Proposition de résolution européenne	Rapport commission des affaires européennes	Rapport commission législative	Résolution européenne	Fiche de suivi SGAE	État de la négociation du texte	Avis politique	Réponse de la Commission européenne
<p>Suivi des conclusions de la commission d'enquête sur Schengen</p> <p>COM (2017) 571 final</p> <p>COM (2017) 793 final</p> <p>COM (2017) 794 final</p> <p>COM (2018) 252 final</p> <p>COM (2018) 471 final</p> <p>COM (2018) 473 final</p> <p>COM (2018) 474 final</p> <p>COM (2018) 631 final</p>	<p>N° 78 déposée le 24/10/2018 par MM. André Reichardt et Olivier Henno</p>	<p>N° 62 de MM. Olivier Henno, Jean-Yves Leconte et André Reichardt, déposé le 19/10/2018</p>	-	<p>N° 32 adoptée le 30/11/2018</p>	<p>Transmise le 09/01/2020</p>	<p>En cours d'adoption</p> <p>Adopté 20/05/2019 Règlement (UE) n° 2019/817</p> <p>Adopté 20/05/2019 Règlement (UE) n° 2019/818</p> <p>Adopté le 20/06/2019 Règlement (UE) n° 2019/1155</p> <p>En cours d'adoption</p> <p>En cours d'adoption</p> <p>En cours d'adoption</p> <p>En cours d'adoption</p> <p>En cours d'adoption</p>	18/10/2018	19/02/2019

Texte européen	Proposition de résolution européenne	Rapport commission des affaires européennes	Rapport commission législative	Résolution européenne	Fiche de suivi SGAE	État de la négociation du texte	Avis politique	Réponse de la Commission européenne
COM (2018) 633 final COM (2018) 634 final						En cours d'adoption En cours d'adoption		
Retour à un taux réduit de TVA pour la filière équine COM (2018) 20 final	N° 116 déposée le 08/11/2018 par Mme Anne-Catherine Loisier	N° 115 de Mme Anne-Catherine Loisier, déposé le 08/11/2018	-	N° 38 adoptée le 14/12/2018	Transmise le 10/01/2020	En cours d'adoption	08/11/2018	10/05/2019
Réforme de l'Autorité européenne de sécurité des aliments COM (2018) 179 final	N° 118 déposée le 08/11/2018 par Mme Laurence Harribey et M. Pierre Médevielle	N° 114 de Mme Laurence Harribey et M. Pierre Médevielle, déposé le 08/11/2018	-	N° 39 adoptée le 14/12/2018	Transmise le 28/10/2019	Adopté le 20/06/2019 Règlement (UE) n° 2019/1381	13/11/2018	22/02/2019
Nouveau programme d'investissement pour l'Europe (<i>InvestEU</i>) COM (2018) 439 final	N° 138 déposée le 19/11/2018 par MM. Didier Marie et Cyril Pellevat	-	-	N° 45 adoptée le 07/01/2019	Transmise le 06/01/2020	En cours d'adoption	15/11/2018	20/02/2019
Futur programme-cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon Europe » COM (2018) 435 final COM (2018) 436 final	N° 155 déposée le 22/11/2018 par MM. André Gattolin et Jean-François Rapin	N° 154 de MM. André Gattolin et Jean-François Rapin, déposé le 22/11/2018	-	N° 46 adoptée le 07/01/2019	Transmise le 08/01/2020	En cours d'adoption	22/11/2018	07/05/2019
Corridors de transports dans l'Union européenne (Brexit) COM (2018) 568 final	N° 172 déposée le 30/11/2018 par MM. Pascal Allizard, Didier Marie et Jean-	N° 171 de MM. Pascal Allizard, Didier Marie et Jean-	-	N° 47 adoptée le 07/01/2019	Transmise le 09/01/2020	Adopté le 25/03/2019 Règlement (UE)	29/11/2018	04/04/2019

Texte européen	Proposition de résolution européenne	Rapport commission des affaires européennes	Rapport commission législative	Résolution européenne	Fiche de suivi SGAE	État de la négociation du texte	Avis politique	Réponse de la Commission européenne
	François Rapin	François Rapin, déposé le 30/11/2018				n° 2019/495		
Appui de l'Union européenne à la mise en place d'un mécanisme de justice transitionnelle à dimension internationale en Irak 5285/18	N° 156 déposée le 23/11/2018 par M. Bruno Retailleau et plusieurs de ses collègues	N° 217 de M. Jean Bizet, déposé le 18/12/2018	N° 247 de M. Bernard Fournier au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, déposé le 16/01/2019	N° 49 adoptée le 22/01/2019 (discussion en séance publique)	Transmise (directement par le secrétariat d'État chargé des affaires européennes) le 20/01/2020	Sans objet (conclusions du Conseil)	-	-
Investissements dans l'intelligence artificielle en Europe COM (2018) 237 final COM (2018) 795 final	N° 280 déposée le 31/01/2019 par MM. André Gattolin, Claude Kern, Cyril Pellevat et Pierre Ouzoulias	N° 279 de MM. André Gattolin, Claude Kern, Cyril Pellevat et Pierre Ouzoulias, déposé le 31/01/2019	-	N° 76 adoptée le 08/03/2019	Transmise le 09/01/2020	Sans objet (communication de la Communication européenne)	31/01/2019	09/04/2019
Normes sociales applicables au secteur des transports COM (2018) 130 final	N° 371 déposée le 07/03/2019 par Mme Fabienne Keller et M. Didier Marie	N° 370 de Mme Fabienne Keller et M. Didier Marie, déposé le 07/03/2019	-	N° 92 adoptée le 12/04/2019	Transmise le 14/01/2020	Sans objet (communication de la Commission européenne)	07/03/2019	03/06/2019
Réforme de la politique agricole commune COM (2018) 392 final COM (2018) 393 final COM (2018) 394 final	N° 316 déposée le 14/02/2019 par M. Daniel Gremillet, Mme Pascale Gruny, MM. Claude Haut et Franck Montaugé	N° 317 de M. Daniel Gremillet, Mme Pascale Gruny, MM. Claude Haut et Franck	N° 378 de MM. Daniel Gremillet et Franck Montaugé au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 13/03/2019	N° 96 adoptée le 07/05/2019 (discussion en séance publique)	Transmise le 09/01/2020	En cours d'adoption	14/02/2019	15/05/2019

Texte européen	Proposition de résolution européenne	Rapport commission des affaires européennes	Rapport commission législative	Résolution européenne	Fiche de suivi SGAE	État de la négociation du texte	Avis politique	Réponse de la Commission européenne
		Montaugé, déposé le 14/02/2019						
Coopération judiciaire en matière pénale et mise en œuvre du Parquet européen 7626/19	N° 510 déposée le 16/05/2019 de M. Jacques Bigot et Mme Sophie Joissains	N° 509 de M. Jacques Bigot et Mme Sophie Joissains, déposé le 16/05/2019	-	N° 117 adoptée le 21/06/2019	Transmise le 28/10/2019	Adoptée le 10/04/2019 Décision n° 7626/19	16/05/2019	25/07/2019
Politique spatiale de l'Union européenne COM (2018) 447 final	N° 637 déposée le 04/07 2019 par MM. André Gattolin et Jean-François Rapin	N° 636 de MM. André Gattolin et Jean-François Rapin, déposé le 04/07/2019	-	N° 145 adoptée le 09/08/2019	Transmise le 09/01/2020	En cours d'adoption	04/07/2019	01/10/2019

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



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 23.4.2019
C(2019) 2829 final

Monsieur le Président,

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

La Commission apprécie vivement les contributions fournies par les parlements nationaux dans le cadre du dialogue politique, et note que le Sénat reste à cet égard l'une des chambres nationales les plus actives. Elle tient compte de ces contributions, en particulier au cours du processus législatif, lorsqu'elle participe aux négociations de ses propositions entre le Parlement européen et le Conseil.

La Commission s'efforce de fournir des réponses précises, argumentées et actualisées aux avis qu'elle reçoit, et se félicite de constater que le Sénat reconnaît dans l'ensemble ces efforts, en relevant une amélioration de la qualité de ces réponses.

Les traités n'imposent pas de délai à la Commission pour répondre aux avis des parlements nationaux. La Commission s'est néanmoins fixé elle-même un délai de trois mois et met tout en œuvre pour respecter ce délai, même si des retards restent possibles. Elle s'efforce en même temps, le cas échéant, de prendre en compte dans sa réponse le dernier état des négociations entre les co-législateurs sur la proposition qui fait l'objet de l'avis.

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

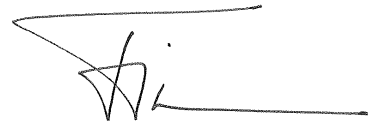
cc. M. Gérard LARCHER
Président du Sénat
Palais du Luxembourg
15, rue de Vaugirard
F – 75291 PARIS

La Commission prend note des observations du Sénat concernant le suivi qu'elle a réservé aux travaux de la task-force sur la subsidiarité, la proportionnalité et "faire moins mais de manière plus efficace". Certaines des suggestions du Sénat, concernant en particulier l'allongement du délai d'examen des textes ou les conséquences d'avis motivés représentant plus de 55% des voix attribuées aux parlements nationaux, nécessiteraient une révision des traités, qui n'est pas envisagée à ce stade. La Commission a en revanche pris des mesures concrètes pour permettre aux parlements nationaux d'exercer un contrôle encore plus efficace. Elle a ainsi décidé de fournir des réponses globales aux parlements nationaux dès lors qu'un nombre significatif d'entre eux partage les mêmes préoccupations, rendant ainsi ces préoccupations plus visibles, et a également proposé au Parlement européen et au Conseil de déduire la période de Noël/Nouvel An du calcul des huit semaines dont disposent les parlements nationaux pour présenter des avis motivés.

En ce qui concerne le rôle respectif des parlements nationaux et régionaux, la Commission se fonde sur le protocole n°2 aux traités, qui prévoit que seuls les parlements nationaux peuvent adopter des avis motivés et qu'il leur appartient de consulter, le cas échéant, les parlements régionaux possédant des pouvoirs législatifs. Elle est par ailleurs d'avis qu'une participation plus active des autorités locales et régionales à l'élaboration des politiques européennes peut contribuer à rapprocher l'Union de ses citoyens.

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

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



*Frans Timmermans
Premier vice-président*

ANNEXE 3

Audition de Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État chargée des affaires européennes, sur le suivi des résolutions européennes du Sénat, le 23 janvier 2020

M. Jean Bizet, président. – Nous accueillons Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État chargée des affaires européennes, pour assurer le suivi des résolutions européennes adoptées par le Sénat durant l'année parlementaire 2018-2019. C'est un moment important pour notre commission, qui contribue au contrôle parlementaire de l'action du Gouvernement. Il s'agit d'échanger avec vous, Madame la Ministre, sur le sort qu'ont connu nos résolutions européennes. Prévues à l'article 88-4 de la Constitution, elles sont l'instrument permettant au Sénat d'indiquer au Gouvernement les orientations qu'il souhaite voir défendues dans les négociations au Conseil sur les projets de texte européens avant leur adoption définitive. Cet exercice représente une marque de respect pour les sénateurs engagés sur les sujets concernés, et vous permet de mieux connaître notre travail. De fait, 50 % de nos résolutions sont suivies par Bruxelles et 25 % partiellement.

Au cours de l'année parlementaire 2018-2019, 850 textes européens, qui n'ont pas tous une portée politique, ont été soumis à notre commission. Leur examen a donné lieu à quinze résolutions, contre dix-huit l'année dernière. Le temps nous manquera pour toutes les évoquer, aussi, nous nous concentrerons sur certaines d'entre elles. Je vous remercie, Madame la Ministre, d'avoir accepté d'entrer avec notre commission dans ce dialogue approfondi, déjà en partie alimenté par les fiches de suivi des résolutions, que je remercie le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) d'établir dorénavant de façon quasi systématique.

Je vous propose de structurer notre échange en deux temps : d'abord, un débat général sur quatre résolutions européennes que je vais évoquer avant que vous n'apportiez, au nom du Gouvernement, des éléments de réponse. Ensuite, nous aurons un échange plus interactif, grâce à un jeu de questions-réponses, qui vous permettra, Madame la Ministre, de répondre aux rapporteurs qui vous interrogeront sur quatre autres résolutions.

La première résolution concerne le texte relatif à l'équité et à la transparence pour les entreprises utilisatrices des services d'intermédiation en ligne. Elle date de novembre 2018 et a été proposée au nom de notre commission par nos collègues André Gattolin et Colette Mélot. Elle traitait d'un texte visant à établir un cadre juridique destiné à assurer la transparence des modalités et des conditions générales auxquelles sont soumises les plateformes de vente en ligne, les entreprises qui recourent à

ces plateformes pour vendre leurs produits ou services, ainsi que les moteurs de recherche en ligne qui identifient ces plateformes et ces biens et services.

Ce texte constitue sans conteste une première étape positive. Plusieurs points ont été repris par la France lors de la négociation et figurent pour partie dans le texte finalement adopté ; je pense notamment à l'inclusion des moteurs de recherche dans son champ d'application. Mais le règlement final reste en deçà des préconisations de la résolution du Sénat. Comment expliquer sa modestie ? Il apparaît, tout compte fait, peu contraignant pour les plateformes et ne permet pas un rééquilibrage effectif de leurs relations avec les entreprises. Ainsi, il n'est pas satisfaisant que seuls les contrats d'adhésion soient concernés, alors que les contrats dits négociés laissent une marge de manœuvre très faible aux entreprises. Quelle a été la position de la France sur ces sujets ?

La question de la protection du consommateur apparaît, par ailleurs, centrale. Or, celle de ses données n'est guère traitée, alors que la résolution du Sénat demandait *a minima* un renvoi au règlement général sur la protection des données (RGPD). Quant à la transparence des classements, elle ne paraît guère assurée. Quelle a été, là encore, la position de la France ? Quelles perspectives sont envisageables en la matière au niveau européen ?

La deuxième résolution porte sur le suivi des conclusions de la commission d'enquête sénatoriale sur l'espace Schengen, constituée à la demande du groupe Les Républicains. En mars 2017, elle a rendu son rapport comportant trente-deux propositions, regroupées en plusieurs thèmes : consolider l'espace Schengen préalablement à tout nouvel élargissement ; renforcer la protection des frontières extérieures ; revoir les conditions de contrôle aux frontières intérieures ; mieux utiliser et améliorer les systèmes d'information ; perfectionner les outils de détection et d'enquête ; accroître la transparence des évaluations de l'acquis de Schengen.

Compte tenu du caractère éminemment européen du sujet, notre commission a souhaité assurer un suivi des conclusions de cette commission d'enquête, confié à André Reichardt, Jean-Yves Leconte et Olivier Henno. Nos collègues, à l'issue de leurs travaux, ont présenté une proposition de résolution européenne de manière à formaliser une position sur la suite des nécessaires réformes de l'espace Schengen.

D'après les informations transmises par le SGAE, notre résolution a été largement prise en compte au cours des négociations sur les nombreux textes concernés par ce sujet important qu'est la libre circulation des citoyens européens dans la sécurité, l'une des plus grandes réalisations concrètes de la construction européenne. Sur le fondement de ces évolutions, nous sommes aussi intéressés par l'avenir, alors que le Président de la République a exprimé le souhait d'une profonde réforme de l'espace Schengen et que la Présidente von der Leyen a annoncé la présentation d'un Pacte sur l'immigration et l'asile au printemps.

Une troisième résolution européenne concerne le nouveau programme d'investissement pour l'Europe, adoptée en janvier 2019 sur le rapport de nos collègues Didier Marie et Cyril Pellevat.

L'adoption de la proposition de règlement afférente reste subordonnée à celle du cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027. Pour autant, en dehors du montant de la garantie du budget de l'Union européenne, un certain nombre de points qu'aborde la résolution du Sénat ont d'ores et déjà fait l'objet d'un accord. Toutefois, des précisions doivent encore être apportées par le nouveau Parlement européen.

La résolution du Sénat salue la poursuite du plan Juncker, mis en place après la crise de 2008 pour relancer l'investissement grâce à l'effet de levier fourni par la garantie apportée par le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) dans un contexte persistant de déficit d'investissement dans les infrastructures. Le Sénat approuve la diversification des objectifs sectoriels proposée dans le nouveau programme *InvestEU* ; notamment, il appuie l'accent mis sur l'innovation et sur les PME. Ce point est-il définitivement acquis ? Pouvez-vous nous préciser les priorités assignées au nouveau programme ? Quelle sera la part dédiée à l'accompagnement de la transition climatique ?

Dans sa résolution, le Sénat souligne, en outre, que ce programme regroupera quatorze instruments financiers existants. Pouvez-vous nous rassurer sur la dotation budgétaire qui pourrait être attribuée à *InvestEU* ? Nous craignons, en effet, qu'elle soit inférieure à la somme des quatorze instruments ainsi fusionnés. Or, elle doit permettre de faire face aux inégalités territoriales et sous-régionales observées dans l'Union européenne, en France en particulier.

Dernière résolution portée à notre débat : celle sur la réforme de la politique agricole commune (PAC) à l'horizon 2021-2027, sur le rapport de nos collègues Claude Haut, Pascale Gruny et Daniel Grémillet. La négociation se poursuit depuis maintenant trois ans. Le Sénat a parallèlement effectué un important travail de réflexion et de proposition : trois résolutions européennes ont été adoptées, respectivement les 8 septembre 2017, 6 juin 2018 et 7 mai 2019, les deux dernières en séance publique et à l'unanimité.

Au-delà de la question de la stabilité des moyens budgétaires alloués à la PAC, nous nous sommes vivement inquiétés de l'économie générale du projet de la Commission européenne, à savoir de l'impact du nouveau mode décentralisé de mise en œuvre de cette politique. Outre le risque de distorsions de concurrence supplémentaires au sein du marché unique, les sénateurs y ont vu un réel danger de remplacement de la PAC par « vingt-sept politiques agricoles nationales dans chacun des États membres, désormais de moins en moins compatibles entre elles ». Au surplus, ce mécanisme « pourrait n'être qu'un transfert de bureaucratie, sans bénéfice

pour les agriculteurs européens ». S'y ajoute « la perspective d'un *statu quo* de la future PAC en matière de règles de gestion de crise ou d'intervention, au motif que les avancées du règlement Omnibus seraient suffisantes ». Pour ma part, je ne le crois pas et je m'en suis ouvert à plusieurs reprises à votre collègue Didier Guillaume. Hélas, nous prêchons dans le désert...

En définitive, Madame la Ministre, sur ces points essentiels, la position de la Commission européenne n'a pour ainsi dire jamais changé. Nous pouvons même faire le constat désabusé qu'au fil des présidences successives, plusieurs États membres semblent se résigner et valider, de guerre lasse, des propositions bien peu attrayantes.

Lors de nos échanges avec le ministre de l'agriculture Didier Guillaume, le 7 mai 2019, nous avons collectivement soulevé le risque d'une « déconstruction de la PAC ». Il nous avait alors indiqué partager les préoccupations du Sénat et œuvrer à les satisfaire. Quelles ont été les démarches du Gouvernement à cet effet au cours des derniers mois ? Certes, l'ancienne présidence finlandaise a consenti un effort en rehaussant de 10 milliards d'euros la proposition initiale de la Commission pour les crédits dévolus au second pilier de la PAC. Quelles sont, selon vous, les perspectives des négociations sur la réforme de la PAC en ce début de présidence croate ? À Zagreb, lundi, j'ai retrouvé mes homologues des autres parlements nationaux de l'Union européenne et j'ai interpellé le Premier ministre croate, Européen convaincu et francophile confirmé sur ce sujet, qui m'a fait part de ses inquiétudes. L'étiage donné par la présidence finlandaise risque d'être difficile à faire évoluer.

Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État chargée des affaires européennes. – Je vous remercie pour la qualité du travail réalisé par votre commission. Son utilité est indéniable : il permet au Gouvernement de porter des exigences lors des négociations avec ses partenaires européens en se prévalant du soutien du Parlement, même si nous ne sommes pas dans un régime parlementaire. De fait, nous accordons une grande importance au suivi de vos résolutions.

Le CFP pour la période 2021-2027, qui ne fait pas à proprement parler l'objet d'une résolution déjà adoptée par le Sénat, sous-tend la majorité des thèmes que vous avez évoqués : la politique d'asile, la réforme de la PAC, le Plan Juncker et le programme *InvestEU*. Sa discussion sera donc décisive. Les sherpas du Président du Conseil européen, Charles Michel, reçoivent actuellement, à Bruxelles, les représentants des États membres – la France y a été entendue le 20 janvier – dans la perspective de pouvoir trouver un compromis lors d'un Conseil européen extraordinaire qui se tiendrait à la fin du mois de février. Nous soutenons cette initiative, même si le compromis ne sera pas aisé à établir. Il apparaît nécessaire de rassurer sur les ambitions de l'Europe, dans le contexte du Brexit.

Le budget européen doit équilibrer les principes de souveraineté et de solidarité, et répondre aux enjeux que constituent la sécurité, la

compétitivité, l'innovation, l'immigration, la transition climatique. Nous sommes attentifs à la question du Fonds européen de la défense et à celle d'un budget de la zone euro. Il convient de ne pas opposer les défis contemporains et les politiques traditionnelles. La France est particulièrement attentive au développement économique et culturel des régions - régions en transition, outre-mer -, ainsi qu'au soutien aux agriculteurs, pour garantir leur compétitivité et assurer une transition environnementale viable.

Le nouveau budget européen ne peut s'envisager sans une réforme de son volet recettes, en supprimant les rabais et en créant des ressources propres, liées notamment à l'environnement, afin de limiter les hausses des contributions des États membres - il s'agit d'une revendication centrale des pays du nord de l'Europe - et de présenter une politique budgétaire cohérente. Les possibilités de nouvelles ressources propres qui pèseraient sur des personnes ne contribuant pas à la hauteur de ce qu'elles retirent du marché intérieur sont multiples : sur le marché du CO2 ou sur le plastique, majoritairement importé par l'Europe, mais aussi la taxe digitale ou celle sur les transactions financières.

Le budget européen constitue un outil politique qui doit refléter nos valeurs en encourageant la convergence sociale, notamment en favorisant l'égalité salariale et, par une clause de conditionnalité, l'État de droit. Il doit enfin apparaître cohérent au regard de nos ambitions climatiques : 30 % des dépenses devraient concerner l'environnement, dont 10 % la défense de la biodiversité.

Il existe un lien intrinsèque entre la réforme de la PAC et son financement, bien que les deux dossiers se négocient dans un cadre et selon un calendrier différents. Dans ce domaine, le Gouvernement approuve la majorité des recommandations du Sénat. Il faut maintenir le budget de la PAC en euros courants sur la période 2021-2027 à 27 États membres. Je comprends la logique de ceux qui réclament un maintien en euros constants, mais cette exigence ne me semble pas réaliste. La France, sur ce sujet, est soutenue par la majorité des États membres. Une vingtaine d'entre eux a exigé une augmentation de l'enveloppe prévue par la Commission européenne pour la nouvelle PAC, avec succès : la présidence finlandaise a proposé une rallonge de 10 milliards d'euros supplémentaires pour le deuxième pilier, selon le souhait de la majorité des États membres.

La France souhaite un rééquilibrage en faveur du premier pilier. De fait, les outils de dépenses doivent permettre de créer une architecture équilibrée pour la PAC, entre production agricole et démarche écologique avec des éco-dispositifs « *ecoschemes* » obligatoires dans le premier pilier et la mise en place de mesures agro-écologiques dans le second pilier. Les deux commissions concernées du Parlement européen, traitant l'une d'agriculture, l'autre d'environnement, risquent de s'opposer l'une à l'autre, or nous devons trouver un compromis crédible pour un accord sur la PAC.

Concernant la mise en œuvre de la nouvelle PAC, le système envisagé par la Commission européenne apparaît effectivement complexe. Pour autant, il ne porte ni risque de distorsion de concurrence ni menace de renationalisation. La France a choisi de sécuriser le principe et prône désormais sa simplification afin de faciliter la mise en œuvre concrète de la réforme en 2021. Hélas, peu de mes homologues saisissent l'enjeu d'une telle simplification, et la France a un important travail de conviction à mener. En interne, l'État français mène des discussions importantes avec les régions pour simplifier l'accès aux fonds européens.

S'agissant des règles de concurrence et des pratiques commerciales déloyales, nous partageons votre objectif. Il convient d'organiser les filières, ainsi que le prévoit le règlement Omnibus, et de réglementer les pratiques déloyales. Sur ce second point, la France a soutenu la directive entrée en vigueur au mois d'avril 2019, bien qu'elle ne couvre hélas pas l'ensemble des entreprises du secteur. Au niveau national, des progrès devraient également être constatés grâce à la loi du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, dite Egalim. Il convient cependant de rester vigilant sur les pratiques des centrales d'achat installées hors du territoire national.

Les outils de gestion des risques doivent être modernisés, ainsi que le Sénat le propose, par le biais des observatoires des marchés et des seuils d'alerte. Les menaces commerciales américaines rappellent combien ces outils sont nécessaires. Les agriculteurs sont soumis à un triple risque : climatique, de marché et de production. La France est donc favorable au maintien de la réserve de crise pour le secteur agricole. Elle est également attachée au soutien aux zones défavorisées et aux régions ultrapériphériques par le maintien des dispositifs les concernant, à l'instar du programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI).

Vous le voyez, nous sommes mobilisés en faveur de la PAC. N'hésitez pas à faire pression, de votre côté, auprès de vos collègues parlementaires des autres États membres. Au-delà de l'aspect budgétaire, nous devons obtenir des améliorations des outils également.

J'en viens au deuxième sujet. Le Plan Juncker vise à répondre aux préoccupations centrales des citoyens européens que sont la croissance et l'emploi, et à rendre le *policy mix* plus efficace. La France en a été le premier bénéficiaire en volume. Il faut désormais faire davantage en faveur du climat et des petites et moyennes entreprises (PME).

La France soutient le programme *InvestEU*, plus ambitieux, bien que les allocations précises n'en soient pas encore connues. Le Président de la République, convaincu de la nécessité, pour l'Europe, de disposer de capacités d'investissement élevées, est particulièrement mobilisé sur le sujet.

Le Sénat a émis des recommandations précieuses, dont la plupart ont été défendues par la France dans le cadre des discussions au Conseil. Un accord a été trouvé au printemps dernier entre le Parlement européen et le Conseil pour maintenir le fonds de garantie qui, avec l'appui de la Banque européenne d'investissement, permet de soutenir les investissements et de créer un effet de levier. Ce dispositif a fait le succès du Plan Juncker. La France a obtenu que l'outil reste guidé par la demande, sans contrainte d'équilibre géographique, et que la garantie de l'Union européenne soit ouverte à hauteur de 25 % aux banques nationales de développement, à l'instar de la Caisse des dépôts et consignations.

En France, le Plan Juncker permet, avec 15 milliards d'euros d'investissements approuvés, d'envisager 78 milliards d'euros d'investissements pour deux cents projets, dont soixante-trois concernent des PME. Dans sa nouvelle mouture, le fonds de garantie financera au moins 10 % d'opérations à caractère social.

Le programme *InvestEU* comprendra un compartiment « Union européenne » et un compartiment « États membres », permettant d'affecter de manière volontaire une partie (au plus 5 %) des fonds structurels nationaux au provisionnement d'une garantie supplémentaire de l'Union européenne. Le nouveau programme jouera aussi un rôle majeur dans la mise en œuvre du Pacte vert, puisque 30 % de ses crédits seront consacrés à des investissements en faveur de la transition énergétique.

Troisièmement, la politique d'asile et d'immigration représente également un défi majeur. Il s'agit, pour l'Europe, d'assurer la libre circulation des personnes dans un cadre maîtrisé. Il convient de ne pas bâtir une Europe forteresse, mais d'organiser notre politique d'accueil. En 2019, l'Europe a comptabilisé 139 000 entrées irrégulières sur son territoire, soit le niveau le plus bas depuis six ans. Nous devons toutefois être en mesure de faire face à une crise migratoire comme celle de 2015. C'est pourquoi la France porte une proposition de refondation de l'espace Schengen.

Nous espérons beaucoup du nouveau Pacte sur l'immigration et l'asile, qui sera présenté par la Commission européenne au mois de mars. Il permettra de discuter de la refonte du régime d'asile européen qui constitue l'un des objectifs de la présidence allemande. Il s'agira d'un test important pour la crédibilité politique de l'Union européenne.

Le nouveau Pacte devra respecter les principes de responsabilité et de solidarité. En matière de responsabilité, la France soutiendra l'inclusion de procédures d'asile et de retour à la frontière, la réforme des critères de Dublin afin de répondre aux besoins des pays d'entrée comme de destination, la limitation de l'octroi des conditions matérielles d'accueil au pays chargé de l'examen de la demande d'asile et la mise en œuvre d'une politique de retour efficace et respectueuse des droits humains. Sur ce dernier point, des accords de réadmission sont nécessaires. Nous avons

négocié pendant six ans avec la Libye et avec la Tunisie : des accords européens sont préférables à des accords binationaux, quitte à y ajouter des clauses spécifiques. S'agissant du principe de solidarité, la France prône un soutien à la réinstallation et un dispositif de réponse en cas de pression migratoire disproportionnée sur un État membre. Les chiffres doivent cependant être relativisés : durant l'été 2018, seules 1 500 personnes ont débarqué en Europe et ont été prises en charge par une dizaine de pays, dont la France, l'Allemagne et le Luxembourg.

Nous devons travailler sur la convergence des systèmes d'asile nationaux, mais aussi renforcer le Bureau européen d'appui en matière d'asile européen afin de le faire évoluer vers une véritable agence européenne aux prérogatives élargies et d'avancer sur la reconnaissance mutuelle des demandes d'asile. Si ce travail aboutit, la fiabilité de nos frontières extérieures sera renforcée et elles deviendront des lieux de contrôle des flux. Nous devons aussi renforcer nos mécanismes d'évaluation. Nous sommes très attachés à la libre circulation dans l'espace Schengen, que nous devons optimiser et préserver.

Enfin, le règlement relatif à l'équité et à la transparence pour les entreprises utilisatrices des services d'intermédiation en ligne est un premier pas. Votre ligne ambitieuse est également celle qu'a adoptée le Gouvernement tout au long des négociations qui furent difficiles. Le maniement de l'argument du secret des affaires a limité nos ambitions. Nous avons abouti à un compromis final satisfaisant, qui préserve, lorsqu'elles existent, les dispositions de droit français plus protectrices que le droit européen. Nous avons obtenu de nombreuses avancées, notamment sur le RGPD et l'élargissement aux moteurs de recherche. De nouvelles initiatives dans le champ du numérique seront prochainement proposées dans le cadre d'un futur *Digital Services Act*. Thierry Breton est très mobilisé sur ce sujet.

M. Jean Bizet, président. - S'agissant de la PAC, le règlement Omnibus n'est qu'un début de réponse. Une réponse plus complète serait d'inverser son article 222 : le regroupement en agriculture devrait devenir la règle, et les pouvoirs publics n'intervenir qu'en cas de dysfonctionnement du marché. Avec la grande distribution, seul compte le rapport de force. Or, les agriculteurs ont une tendance naturelle à l'individualisme. Margrethe Vestager a fait part de son intention de revisiter les règles de la concurrence européenne : c'est une opportunité que nous devons saisir et nous avons besoin de votre appui.

Nous passons maintenant à la partie interactive de cette audition. Je donne la parole à nos différents rapporteurs.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. - Dans sa résolution européenne n° 22 du 12 novembre 2018 sur l'extraterritorialité des sanctions américaines, le Sénat fait diverses propositions - sur Instex, sur le règlement de blocage ou le mécanisme de réparation -, qui peuvent peut-être sembler

dérisoires au regard des enjeux politiques, notamment de souveraineté. L'extraterritorialité des sanctions américaines a été extrêmement brutale et nous allons de sanction en sanction. La mise en œuvre d'Instex et du règlement de blocage relève d'une partie de bras de fer et ces questions ne peuvent être traitées qu'au niveau européen. Notre résolution est un appel à se doter d'outils de souveraineté européenne. Les États-Unis sont-ils nos alliés ou pas ? Les positions des différents États membres sont très diverses.

Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État. – La présidente de la commission, Ursula von der Leyen, a chargé son vice-président Valdis Dombrovskis d'une mission pour améliorer la résilience de l'Union européenne aux sanctions extraterritoriales, en lien avec Josep Borell : la prise de conscience est donc très forte.

C'est une opportunité pour réviser le règlement de blocage de 1996 de façon à le rendre plus crédible et plus dissuasif ; nous nous appuyerons sur les propositions de votre résolution pour ce faire. Aujourd'hui, les entreprises sont face à un dilemme : elles doivent choisir entre le risque de sanctions européennes ou américaines... C'est une situation baroque ! Même si le droit à l'indemnisation existe, le risque financier est entièrement porté par l'entreprise tant qu'elle n'a pas obtenu réparation devant les tribunaux : nous proposerons donc de mettre en place une mutualisation du risque et un mécanisme d'indemnisation efficace pour les entreprises européennes sanctionnées par les États-Unis. Nous sommes favorables à la désignation d'un Haut Représentant de l'Union pour les sanctions, qui puisse engager un dialogue avec l'*Office of Foreign Assets Control* (OFAC) afin que nous disposions d'un négociateur en chef. Au niveau national, nous travaillons à la modernisation de notre propre loi de blocage, la loi du 26 juillet 1968 relative à la communication de documents et renseignements d'ordre économique, commercial, industriel, financier ou technique à des personnes physiques ou morales étrangères. Nous suivrons aussi les meilleures recommandations de votre collègue député, Raphaël Gauvain qui a remis son rapport au Premier ministre en juin dernier.

Sur l'Iran, nous sommes déterminés à poursuivre les initiatives en cours au travers d'Instex, même si le dispositif n'est pas encore totalement opérationnel. Le nombre de pays prêts à y participer a été élargi à la Belgique, la Norvège et le Danemark, et d'autres pays – les Pays-Bas, la Finlande et la Suède – ont annoncé leur intention de rejoindre ce dispositif. Les premières transactions sont identifiées, mais nous sommes maintenant en attente des autorisations iraniennes. Ce mécanisme pourrait être aussi développé avec Cuba et la Russie, où les échanges européens sont entravés par des comportements de surconformité bancaire liés au rôle du dollar. Le rôle international de l'euro est essentiel et nous devons parachever l'Union économique et monétaire (UEM). Ce sujet est discuté dans l'enceinte des G7 et des G20.

M. Jean Bizet, président. – Ce sujet est fondamental et le règlement de blocage de 1996 n’a pas donné satisfaction. Nous rêvons du jour où l’euro aura la même dimension que le dollar dans les négociations commerciales internationales, car c’est ce qui fait la puissance américaine. Une économie affirmée a besoin d’une monnaie affirmée.

M. Claude Kern, rapporteur. – Dans sa résolution n° 76 du 8 mars 2019 sur les investissements dans l’intelligence artificielle en Europe, le Sénat préconise la création d’un projet important d’intérêt européen commun (PIIEC) pour l’intelligence artificielle. Ce mécanisme permettrait à des États membres d’accorder à ce secteur des aides financières, en adaptant les règles européennes de concurrence. Soutenez-vous cette demande auprès de nos partenaires européens ?

Nous avons également exprimé notre préoccupation quant à la dimension éthique de l’intelligence artificielle. Quelle est la position défendue par la France sur l’équilibre entre la liberté, qui est nécessaire à l’innovation et au développement économique, et la bonne prise en compte de principes éthiques dans la conception et l’usage de l’intelligence artificielle ?

M. Cyril Pellevat, rapporteur. – Sur la question des données, le Sénat a affirmé, dans sa résolution du 8 mars 2019, son soutien à la création d’espaces européens de données et à un partage raisonné des données au sein de l’Union. Thierry Breton a annoncé, pour le printemps 2020, un plan de politique européenne de la donnée. Avez-vous des informations à ce sujet ? Alors que le nouveau commissaire prédit qu’à l’horizon de cinq ans, 80 % des données seront stockées localement, dans nos *smartphones* et les objets connectés, le projet de *cloud* européen est-il toujours d’actualité ?

Dans sa résolution, le Sénat soulignait la nécessité d’augmenter l’effort de formation au numérique et à l’intelligence artificielle en Europe. Les États sont en première ligne, mais l’Union européenne intervient directement dans la formation de haut niveau à l’intelligence artificielle, notamment dans le cadre de sa politique de soutien à la recherche. Quelles sont les actions entreprises en ce domaine par la France pour rattraper le retard pris et comment s’articulent-elles avec les initiatives et instruments européens ?

Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d’État. – Soyons lucides sur la faiblesse actuelle de nos moyens sur l’intelligence artificielle, comparés à ceux d’autres puissances. Nous partageons votre position et il s’agit d’une grande priorité sectorielle, de même niveau que les enjeux climatiques. Ursula von der Leyen l’a bien montré en attribuant ce portefeuille à Margrethe Vestager. Il ne s’agit pas de verser des aides d’État, mais de mettre des ressources publiques et privées au service d’une ambition partagée et tous les acteurs doivent être mobilisés : la Commission, les États membres et les industriels, sur le modèle de ce que nous avons fait pour les

batteries – en regroupant sept pays et dix-sept entreprises de toutes tailles. Nous y réfléchissons actuellement.

Sur l'éthique et la transparence des algorithmes, des experts travaillent actuellement auprès de la Commission européenne.

M. André Gattolin, rapporteur. – Nous les avons auditionnés.

Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État. – Thierry Breton a publié hier un article dans lequel il répond largement à vos questions. Nous ne sommes pas en retard, mais nous devons créer une réserve de données non personnelles afin de favoriser l'innovation. C'est ce qu'il appelle le *hub* européen des données, qui seraient accessibles aux PME, aux acteurs industriels et aux centres de recherche. Nous avons avec le RGPD une stratégie pour les données personnelles, il faut maintenant que nous ayons une stratégie pour les données non personnelles : c'est bien ce que propose Thierry Breton, il s'agit donc bien d'une stratégie éthique des données économiques et industrielles.

Sur l'idée d'un *cloud* européen, nous devons nous assurer que les données produites par les Européens bénéficient aux entreprises européennes. La plupart de nos données sont stockées dans les terminaux, nous aurons donc besoin de la 5G et d'édicter d'exigeantes conditions de sécurité. Nous avons des fournisseurs européens – Nokia ou Ericsson qui vient de faire un investissement majeur à Massy pour travailler avec l'écosystème français. Thierry Breton considère que l'hydrogène et l'internet des objets sont aussi des secteurs-clefs.

Aujourd'hui, en France, 80 000 postes demeurent non-pourvus dans le domaine du numérique : l'enjeu de la formation est immense. Nous avons notamment besoin de qualifications intermédiaires sur le traitement des données. La création d'un label européen sur les formations devrait permettre de créer un véritable marché commun des compétences. Votre résolution est donc bien dans l'esprit du Gouvernement et de notre commissaire européen.

M. André Gattolin, rapporteur. – L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe s'est également dotée d'une sous-commission sur l'intelligence artificielle, dont je suis membre, et dont le périmètre est un peu plus large que celui de la Commission européenne.

S'agissant du programme spatial européen, nous soutenons la proposition de la Commission d'y affecter 16 milliards d'euros. La proposition finlandaise – 12,7 milliards d'euros – est inquiétante. L'augmentation, au lieu des 50 % attendus, ne serait plus que de 15 %. Or, cette industrie est fondamentale pour la compétitivité française car notre pays en est l'un des leaders, et il nous faut aller au-delà de la seule recherche scientifique.

Notre résolution demandait qu'une enveloppe de 4 milliards d'euros soit affectée à la recherche et à l'innovation dans le cadre d'« Horizon Europe ». Or, d'après nos informations, le Gouvernement ne s'engagerait qu'à défendre un budget de plus de 2,5 milliards d'euros. Qu'en est-il exactement ?

L'Union européenne a besoin d'un accès souverain à l'espace. Pour cela, il est nécessaire de consolider l'atout que représente le Centre spatial guyanais de Kourou et de mettre en place une préférence européenne pour nos entreprises. Il semblerait que les Allemands soient désormais favorables au principe de préférence européenne concernant les lanceurs. Qu'en est-il ?

M. Jean Bizet, président. – Nous avons en effet été extrêmement déçus des propositions de coupes claires de la présidence finlandaise dans le budget du programme spatial européen et celui du Fonds européen de la défense.

Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État. – Votre appui est déterminant dans nos négociations. Nous avons de vrais atouts ; il serait paradoxal et critiquable de les affaiblir. Nous sommes pleinement en soutien du programme spatial dont nous souhaitons sécuriser la base juridique. Nous souhaitons également lancer de nouveaux programmes en matière de surveillance de l'espace et de communications sécurisées.

Pour aboutir, il nous paraît indispensable de revoir la gouvernance entre la future Agence de l'Union, l'acteur historique ESA (*European space agency* - Agence spatiale européenne) et la nouvelle Direction générale DEFIS de la Commission européenne. Il s'agit de ne pas dupliquer les compétences, mais de favoriser l'implication progressive de la nouvelle Agence.

Nous avons obtenu d'importances avancées à Séville : la capacité autonome d'accès à l'espace de l'Union et de ses États membres a été inscrite dans le programme spatial européen et il a été décidé d'agréger nos services de lancement. L'accord franco-allemand de Toulouse a acté le principe de la préférence européenne dans le secteur spatial. Cela nous permet de réaffirmer notre soutien à Kourou comme port spatial européen. Cela a été permis grâce au travail très méthodique de Frédérique Vidal, ministre chargée de la recherche, et aux talents diplomatiques de Jean-Yves Le Gall, le président du Centre national d'études spatiales.

Nous avons plaidé pour un budget ambitieux en faveur du programme spatial européen et pour que le budget de recherche prévu dans « Horizon Europe » soit en ligne avec ce que nous avons dans « Horizon 2020 ». Je me suis donc opposée aux propositions de coupes budgétaires dans le programme spatial et Thierry Breton a annoncé qu'il serait intraitable sur cette question. En matière de recherche, notre objectif est de préserver la part du spatial dans « Horizon Europe », avec un minimum de 2,5 milliards d'euros – alors que la proposition finlandaise était de 1,5 à 2 milliards.

Il est indispensable que les opinions publiques comprennent les retombées quotidiennes de ces programmes. Nous comptons déjà un milliard d'usagers de Galileo, mais qui le sait ? Les applications de Galileo et de Copernicus sont multiples, notamment dans le domaine agricole de précision. Il y a là un vrai sujet de communication que vous pourriez porter dans vos territoires.

M. Jacques Bigot, rapporteur. – Le 21 juin dernier, le Sénat a adopté une résolution européenne n° 117 sur la coopération judiciaire en matière pénale et la mise en œuvre du Parquet européen. Ce Parquet est enfin en train de se mettre en place et devrait être opérationnel en novembre 2020. Sa mission première sera de lutter contre les fraudes aux intérêts de l'Union, ce qui supposera une bonne coopération avec les parquets nationaux : où en est-on s'agissant de la France ?

L'extension de son champ de compétences aux infractions terroristes transfrontières est envisagée. Dans notre résolution du 21 juin, nous étions réservés dans l'immédiat...

Comment lutter contre la cybercriminalité, qui est, par définition, sans frontières ? Il serait illusoire de penser que les polices et les parquets nationaux pourront agir seuls.

Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État. – La protection des citoyens et des libertés est au cœur de l'Agenda stratégique 2019-2024. Nous aurons ce semestre une discussion au Conseil européen sur l'État de droit, le renforcement de la confiance mutuelle, la formation des magistrats, la coopération judiciaire et l'adaptation de la justice aux nouvelles technologies, etc. La création du Parquet européen est une étape décisive. Mme Kövesi a fait son premier déplacement à Paris, car elle sait à quel point la France a été moteur sur la création de ce Parquet européen. Il faut maintenant que les procureurs européens soient nommés, ainsi que des procureurs délégués dans les États membres. Il faut également mettre en place un *Case management system*, système de gestion des affaires, comme à la Cour européenne des droits de l'Homme. Et nous préparons, avec Nicole Belloubet, les adaptations nécessaires de notre droit national.

L'extension du champ de compétences du Parquet européen au-delà de la fraude aux intérêts de l'Union – terrorisme, criminalité transfrontalière – est actuellement en débat ; c'est un objectif de moyen terme.

En matière de cybercriminalité, il existe une coopération forte avec Europol et il existe un réseau européen de transmission d'informations. Nous souhaitons créer un centre européen dédié afin de faciliter leur traitement. La sécurité du réseau 5G sera ici essentielle.

N'oublions pas non plus la question des ingérences dans les élections : le Président de la République défend la création d'une Agence européenne de la démocratie. La protection des institutions européennes contre les

attaques est également un enjeu majeur car s'y concentrent de nombreuses données stratégiques. Dans le domaine bancaire, nous avons fait beaucoup de progrès, même si des améliorations sont encore nécessaires sur les questions transfrontalières. Le dialogue entre Europol et Eurojust facilite le traitement des affaires. Je crois qu'il n'y a pas de dissensus sur ces sujets. Il faut maintenant que nous puissions être opérationnels.

M. Jacques Bigot, rapporteur. – Il n'y a pas de dissensus, mais les États sont attachés au respect de leur souveraineté. Nous l'avons constaté lors de la constitution du Parquet européen. C'est pour cela qu'il nous paraît intéressant de penser dès maintenant la question de la cybercriminalité avec cette stratégie.

Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État. – Le commissaire Didier Reynders porte ces questions. Il s'agit d'un sujet concret qui a des répercussions dans la vie quotidienne. Les citoyens comprendront très bien que, dans ce domaine, les actions n'ont pas de frontières.

Toutes les propositions que nous pourrons faire seront bienvenues. Nous devons sortir d'une forme de naïveté qui nous conduit à tolérer collectivement beaucoup de choses dans le domaine numérique que l'on ne tolérerait pas dans la vie réelle. Par exemple, on s'accommode de contenus terroristes sur les réseaux sociaux dont on ne tolérerait pas qu'ils soient relayés par un média classique. Il nous semble essentiel que la France s'oppose à cette forme d'affadissement dont les conséquences sur la démocratie sont certaines.

M. Jean Bizet, président. – Nous vous remercions beaucoup pour vos réponses précises et de qualité. Vous avez bien compris l'esprit de nos résolutions : elles sont un moyen d'affirmer nos positions et, vous l'avez dit, constituent pour vous une forme d'appui au niveau du Conseil. Nous allons poursuivre nos travaux en ce sens.