

Compte rendu

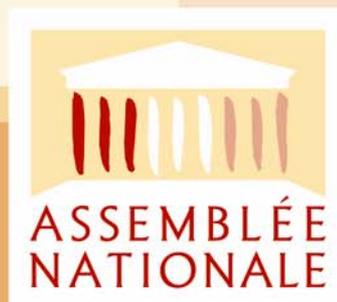
Mardi 6 juillet 2010
16 h 45

Commission des affaires européennes

Compte rendu n° 159

- I. Examen du rapport d'information de M. Marc Laffineur sur le projet de budget de l'Union pour 2011..... 3
- II. Communication de M. Bernard Deflesselles sur la mise en œuvre du programme *Galileo*..... 7
- III. Examen du rapport d'information de M^{me} Valérie Rosso-Debord sur les systèmes de retraite en Europe et leur évolution 12
- IV. Communication du Président Pierre Lequiller sur l'initiative citoyenne..... 18
- V. Communication du Président Pierre Lequiller sur la comitologie 21
- VI. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution 27

**Présidence de
M. Pierre Lequiller**
Président



COMMISSION DES AFFAIRES EUROPEENNES

Mardi 6 juillet 2010

Présidence de M. Pierre Lequiller, Président de la Commission

La séance est ouverte à 16 h 45

I. Examen du rapport d'information de M. Marc Laffineur sur le projet de budget de l'Union pour 2011

M. Marc Laffineur, rapporteur. Comme chaque année, notre Commission est saisie du projet de budget européen pour l'année prochaine, qui sera examiné par le Conseil « Ecofin » dans quelques jours. La négociation budgétaire présente cette année un intérêt particulier. Elle s'est engagée dans des conditions très difficiles, pour trois séries de raisons.

Tout d'abord, l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne a des conséquences importantes, tant sur la procédure d'élaboration du budget que sur son contenu – et une partie de ces conséquences soulève des problèmes encore non résolus, comme par exemple le budget qu'il faudra allouer au futur Service européen d'action extérieure. L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne transforme profondément le déroulement de la préparation du budget de l'Union, en accélérant le calendrier – une seule lecture au Conseil et au Parlement européen – et en augmentant les pouvoirs de celui-ci.

Deuxième difficulté, le contexte économique rend l'exigence de discipline budgétaire encore plus impérative que les années précédentes – mais aussi plus difficile à respecter, face aux défis que doivent relever tant les Etats membres que l'Union européenne pour parvenir à poser les bases d'une croissance économique durable.

Enfin, la négociation du budget annuel pour 2011 va se trouver « imbriquée » dans un « chantier » plus vaste, celui de la réforme d'ensemble du système budgétaire communautaire, qui sera lui-même immédiatement suivi par l'ouverture des négociations sur les montants du prochain cadre financier pluriannuel post-2013. L'accord interinstitutionnel pour 2007-2013 prévoyait en effet que serait lancée, à mi-parcours, une vaste réflexion sur le budget communautaire, qu'il s'agisse des recettes ou des dépenses. Les travaux de ratification du traité de Lisbonne, puis le départ de la Commission « Barroso I » et le délai d'installation de la Commission « Barroso II » ont retardé la présentation, par la Commission européenne, de ses propositions ; celles-ci sont attendues pour septembre. Ce calendrier complexe ne va pas faciliter la tâche de la présidence belge pour faire aboutir le projet de budget 2011.

S'agissant du contenu du budget annuel, la Commission européenne a proposé un budget de 142,6 milliards d'euros en crédits d'engagements, en hausse de 2,2 % par rapport à 2010, et de 130,1 milliards d'euros en crédits de paiement, en hausse de 5,8 %.

Ce budget inclut notamment un montant total de 58 milliards d'euros pour les sept principaux programmes européens de mise en œuvre de la stratégie « Europe 2020 » (qui

succède à la stratégie de Lisbonne), et des crédits pour la mise en œuvre d'actions telles que le « programme de Stockholm », la poursuite du septième programme-cadre de recherche, la lutte contre le changement climatique, la PESC, etc.

Le Parlement européen, qui est désormais sur un pied d'égalité avec le Conseil pour l'exercice du pouvoir budgétaire, a posé au préalable ses priorités : outre ses préoccupations traditionnelles sur les montants qu'il juge insuffisants pour tout ce qui touche aux relations extérieures de l'Union, il a mis l'accent cette année sur les programmes européens en faveur des jeunes, sur la dimension budgétaire de « Europe 2020 », et sur les questions d'environnement.

Le Conseil est loin, à ce stade, de rejoindre les positions du Parlement européen. Les Etats membres sont parvenus, fin juin, à un accord en vue de la première et unique lecture au Conseil, en partant du constat qu'une hausse de près de 6 % des crédits de paiement au niveau européen est inacceptable, car hors de proportion par rapport aux évolutions auxquelles vont être contraints les budgets nationaux.

Le Conseil accepte une hausse des crédits de paiement de 2,91 %, en opérant des coupes dans les propositions de la Commission européenne pour chaque rubrique du budget, afin de réaliser des économies de manière équilibrée et en sachant bien que le point final des négociations avec le Parlement européen se situera à un niveau légèrement supérieur.

Le gouvernement français avait dans cette négociation au Conseil deux préoccupations principales : limiter la hausse globale du budget de l'Union et rechercher les possibilités d'économies dans chaque rubrique, en veillant à ce que l'essentiel de coupes ne porte pas sur les dépenses de la PAC mais plutôt sur les dépenses de cohésion, car celles-ci sont les seules dont le taux d'augmentation est à deux chiffres dans les propositions de la Commission. La France a obtenu satisfaction sur ces deux points.

M. Michel Delebarre. Je souhaiterais avoir des précisions sur l'avenir de la politique de cohésion car je comprends qu'elle sera visée par les efforts de consolidation budgétaire, tout comme pourrait l'être la politique agricole commune. A mon sens, il serait regrettable de choisir l'une de ces politiques au détriment de l'autre.

M. Marc Laffineur, rapporteur. Je ne minimise nullement l'importance de la politique de cohésion, qui est capitale, mais je rappelle la position de la France, qui ne souhaite pas de remise en cause de la PAC. L'agriculture est confrontée à une crise structurelle majeure et il serait totalement inopportun de réduire nos efforts de régulation.

Concernant la politique de cohésion, je rappelle que la Commission européenne propose une augmentation des crédits de 17 % et que les Etats membres acceptent une augmentation de 14 %. Il s'agit donc d'une hausse significative.

Le Président Pierre Lequiller. J'ai remis au Gouvernement en mai dernier un rapport sur la politique de cohésion. Lors de la prochaine programmation, en raison du rattrapage économique, de nombreuses régions ne seront plus éligibles à l'objectif 1 « convergence » et entreront dans l'objectif 2 « compétitivité régionale et emploi ». C'est pourquoi j'ai proposé la création d'un objectif intermédiaire pour les régions dont le PIB par habitant est compris entre 75 % et 100 % de la moyenne de l'Union européenne. Cet objectif « 1 bis » permettrait d'utiliser les marges de manœuvre financières dégagées, qui devraient représenter 50 milliards d'euros.

On peut défendre le maintien de la PAC, qui est absolument prioritaire, en même temps que celui de la politique de cohésion, avec des aménagements pour permettre une meilleure utilisation des fonds structurels.

M. Marc Laffineur, rapporteur. J'insiste sur le fait que le projet de budget 2011 prévoit une forte hausse des crédits de la politique de cohésion.

M. Hervé Gaymard. Pouvez-vous nous communiquer des éléments d'information sur la réforme du budget européen et la discussion des prochaines perspectives financières ?

M. Marc Laffineur, rapporteur. On peut s'attendre à des négociations difficiles entre le Parlement européen, qui souhaite une augmentation du budget de l'Union européenne, et les Etats membres qui y sont réticents.

M. Michel Delebarre. Il y aura certainement des réformes importantes et je pense qu'il serait intéressant pour notre Commission d'auditionner M. Alain Lamassoure, Président de la commission des budgets du Parlement européen.

M. Hervé Gaymard. C'est une excellente idée.

M. Marc Laffineur, rapporteur. La réflexion sur la réforme du budget européen reprendra à l'automne, tandis que la discussion des prochaines perspectives financières interviendra dans un deuxième temps.

Le Président Pierre Lequiller. Nous auditionnerons à nouveau M. Alain Lamassoure sur ces questions. Je vous indique par ailleurs que M. Philippe Etienne, représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne, sera auditionné le 14 septembre.

Puis la Commission a *approuvé* la proposition de résolution européenne suivante :

« L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu les articles 310, 312 et 314 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes (COM [2010] 71 final/n° E 5167),

Vu la proposition de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2007-2013 (COM [2010] 72 final/n° E 5168),

Vu le projet d'accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la coopération en matière budgétaire (COM [2010] 73 final/n° E 5175),

Vu l'état prévisionnel de la Commission européenne pour l'exercice 2011 (SEC [2010] 473 final/n° E 5392),

1. Prend acte des grandes orientations du projet de budget général pour 2011, qui est le premier à être élaboré selon la procédure budgétaire modifiée par le Traité de Lisbonne et le cinquième de la période couverte par les perspectives financières en vigueur ;

2. Souligne que le budget de l'Union européenne pour 2011 devra plus que jamais tenir compte des contraintes budgétaires et économiques qui pèsent au niveau national ;

3. Demande, en conséquence, que le budget 2011 soit concentré sur les programmes européens les plus susceptibles de contribuer au retour d'une croissance durable, conformément aux objectifs de la stratégie « Europe 2020 », tout en tenant compte, pour réaliser les nécessaires coupes dans le projet présenté par la Commission, de la sous-exécution de certains programmes lors des exercices précédents ;

4. Appelle les Etats membres et le Parlement européen à trouver un équilibre satisfaisant entre la mise en œuvre des engagements politiques récemment actés ou réaffirmés (lutte contre le changement climatique, nouvelles compétences communautaires liées à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, « programme de Stockholm »...) et le plein respect des engagements antérieurs, notamment en matière de dépenses agricoles, sans que le financement des premiers ne soit assuré aux dépens de la poursuite des seconds ;

5. Appelle la Commission européenne à présenter sans plus attendre la proposition qu'elle s'est engagée à élaborer pour lancer enfin les travaux relatifs à la réforme d'ensemble du budget communautaire à l'horizon 2013. »

II. Communication de M. Bernard Deflesselles sur la mise en œuvre du programme *Galileo*

M. Bernard Deflesselles, rapporteur. Je reviens vers vous, après mon rapport du mois de décembre sur le programme *Galileo*, car la Commission européenne vient de constater un besoin de financement de 1,5 milliard d'euros pour que ce programme soit pleinement opérationnel en 2017-2018, ce qui implique la commande de douze satellites en 2014.

Cette annonce est conforme à ce que j'indiquais dans mon rapport où je soulignais que nous pouvions espérer le déploiement de 16 à 18 satellites en 2013, ce qui permettrait d'engager la mise en service de *Galileo*, avec un service initial moins performant que ce qui était prévu à l'origine, qui impliquait de disposer de 30 satellites.

J'avais indiqué *« que les sommes mises en réserve pour faire face à des aléas éventuels (400 millions d'euros) avaient été consommées. Faute de réserves financières il est possible que nous devions faire face à de nouveaux besoins financiers. »*

« Le programme Galileo apparaît conduit par une succession de crises du fait de l'imbrication des logiques gouvernementales et communautaires . Les phases de déploiement et d'exploitation étant gérées par la Commission européenne, le passage de la logique intergouvernementale à la logique communautaire permettra de régler une partie des problèmes rencontrés jusqu'à présent. »

« Toutefois la Commission européenne se trouve aujourd'hui confrontée à la conduite de politiques qu'elle n'a ni l'habitude ni les outils de conduire. Elle doit considérablement évoluer si elle ne veut pas se retrouver étrillée par la Cour des Comptes européennes. »

Je n'ai malheureusement rien à modifier à ce diagnostic.

En effet, lors de la dernière réunion du conseil « Transports », le 24 juin dernier la Commission européenne a abordé deux sujets relatifs au financement des programmes GNSS européens: le plan d'action relatif aux applications du GNSS et la situation financière de la phase de déploiement de *Galileo*.

Le plan d'action présenté par la Commission a pour but d'encourager le développement d'applications basées sur *Galileo* et *Egnos* (application de *Galileo* à l'aviation civile), en tirant le meilleur parti possible de l'infrastructure GNSS, mise en place par l'Union européenne.

Il propose 24 actions, classées en plusieurs thèmes : certification, normalisation et coordination ; diffusion et échange d'informations ; campagnes de sensibilisation ; mesures réglementaires et actions horizontales. Les Etats-Unis consacrent un budget annuel de 200 à 500 millions d'euros pour développer les applications et les services GNSS, aussi la Commission européenne propose-t-elle de mettre en place un complément de financement relatif au GNSS d'un montant total de 362 millions d'euros, au sein du 7^e PCRD. Mais, aucune dotation non utilisée n'étant disponible au titre de l'actuel cadre financier 2007-2013, il est nécessaire, pour trouver un tel financement, d'opérer un redéploiement à l'intérieur du budget du 7^e PCRD, ou d'augmenter le budget.

La France ne peut que se féliciter des actions visant à développer l'utilisation d'*Egnos* car, sa maîtrise d'ouvrage est assurée par une équipe conjointe de l'Agence spatiale européenne et du CNES, basée au centre spatial de Toulouse et sa maîtrise d'œuvre par l'établissement toulousain de la société Thales Alenia Space, son opérateur est la SAS ESSP basée à Toulouse.

Toutefois, le complément de financement par le biais du 7^e PCRD, apparaît peu probable car il semble irréaliste, compte tenu du contexte budgétaire actuel, d'envisager une augmentation de la contribution financière des Etats membres.

En janvier 2010, la Commission européenne a annoncé la signature de contrats portant sur la construction de quatorze satellites et l'achat à Arianespace de cinq lancements doubles Soyouz. Elle envisage de commander deux lancements doubles Soyouz d'ici fin avril pour compléter la constellation, ce qui permettrait de disposer de quatorze satellites en orbite en 2014. Avec les quatre satellites IOV en cours de construction sous maîtrise d'ouvrage de l'ESA, dont le lancement est prévu en 2011, il y aurait ainsi en orbite dix-huit satellites *Galileo*.

Pour compléter la constellation, qui a été conçue pour comporter 30 satellites, il restera à commander 12 satellites. Le budget disponible, dans la perspective financière actuelle, ne le permettra pas. La Commission estime qu'il faut compléter les 3,4 milliards d'euros alloués en 2008, par 1,5 milliard d'euros. Elle justifie cette situation par deux dépassements de coûts, non prévus dans le budget initial : de 600 millions d'euros du coût de la phase IOV (phase de tests de qualification) et de 600 millions d'euros du coût des lancements. Il convient de relever qu'il existe une différence de 300 millions d'euros entre la somme justifiée par la Commission européenne et le total demandé.

La Commission européenne doit, en principe, avant la fin de cette année, publier un rapport d'examen à mi-parcours du programme. Il semble qu'il n'y ait d'alternative qu'entre les choix suivants :

- la mise en place d'un complément budgétaire de 1,5 milliards d'euros ;
- le report de la date de déploiement complet de la constellation à 2018, assorti d'un surcoût de 200 millions d'euros.

La question du financement est, en effet, cruciale pour le bon développement de ce programme stratégique pour l'économie et l'indépendance de l'Union européenne, les Autorités françaises considèrent qu'il est essentiel que l'ensemble des 30 satellites du programme soit déployé à terme. Mais, étant donné les contraintes budgétaires actuelles, le financement complémentaire n'est pas envisageable dans le cadre des perspectives financières actuelles.

Dans la mesure où il ne serait pas possible de réaliser ce déploiement avec le budget actuel il y aura une coupure entre le déploiement des 18 premiers satellites et celui des 12 suivants. Les autorités françaises ont suggéré que la Commission utilise cette pause pour mettre au point le maximum de fonctions de *Galileo* et commence à assurer la fourniture de certains services.

Je voudrais attirer votre attention sur une question juridique qui ne manquera pas de nous être posée. Il n'existe dans notre droit aucune législation sur les règles

d'indemnisation devant intervenir en cas de défaillance d'un système s satellitaires, autre que celles de la loi spatiale de 2008 qui vise les défaillances du matériel, par exemple la destruction d'une fusée, mais non la question du signal émis par le satellite, qui peut être absent ou erroné.

Cette défaillance peut avoir de graves conséquences : par exemple, en matière de sécurité aérienne, *Egnos*, société de droit français, exploite les satellites européens pour gérer la localisation des avions de ligne. Si une défaillance du signal venait à être à l'origine d'un crash nous nous trouverions dans une situation juridique difficile, dans la mesure où la Commission européenne, en mettant à disposition ces satellites, exclut toute action en responsabilité. Or la légalité de cette disposition n'est pas évidente. Elle signifie en tous cas que les victimes ne pourraient mettre en cause qu'une société de droit français.

De même les transactions financières s'effectuent par satellites et nous pouvons imaginer les conséquences financières d'une défaillance du signal interdisant la réalisation de certaines transactions.

Le coût et la difficulté des expertises de ces systèmes impliqueraient sans doute souvent le recours au juge pénal, afin que la charge de la preuve et le montant des expertises soit supportés par le ministère public.

La proposition de loi que j'envisage de déposer porte sur les points suivants : la compétence des juridictions nationales et son articulation avec les juridictions communautaires, dès lors que la responsabilité de la Commission européenne peut être engagée conjointement avec d'autres acteurs ; les limites de responsabilités en tenant compte de la nature particulière de l'activité spatiale ; l'encadrement des clauses d'exonération de responsabilité par l'opérateur et les obligations d'assurance.

J'ai engagé un travail de réflexion avec un groupe de travail de l'Académie de l'air et de l'espace, animé par le Professeur Mireille Couston et je vous présenterai d'ici le mois de décembre un rapport sur ces questions.

M. Michel Delebarre. Dans la mesure où il n'y a pas, à l'heure actuelle, de projets européens à part Airbus, *Galileo* donne du concret à la démarche européenne. Malgré l'action en sa faveur de M. Jacques Barrot, alors commissaire européen aux transports, le retard pris par *Galileo* est inquiétant. Cette situation intervient dans un contexte où l'emploi du GPS est devenu courant et synonyme de grand confort, ce qui rendra encore plus difficile l'implantation d'un concurrent.

Quel est donc l'avenir de *Galileo* dans ce contexte ? Quelle sera la motivation d'aller sur *Galileo* plutôt que sur GPS ? Quelles sont les perspectives de développement de GPS à l'horizon 2018 ?

Le Président Pierre Lequiller. Le retard pris par *Galileo* est très regrettable et fait se poser la question de savoir comment sera justifié l'emploi de *Galileo* plutôt que de GPS.

M. Bernard Deflesselles, rapporteur. GPS est très bien installé et une deuxième version est en cours d'élaboration. L'avantage de *Galileo* est une précision bien supérieure à GPS, de l'ordre du mètre contre environ dix mètres.

Par ailleurs, une concurrence très forte se prépare de la part des Chinois, des Russes et des Indiens. Il ne faut donc pas perdre de temps. Malheureusement, le projet européen se heurte à des difficultés de financement et de management. En matière de financement, il manque environ 1,5 milliard d'euros, malgré l'action de M. Jacques Barrot qui avait réussi à faire accélérer ce projet. En matière de management, c'est le seul grand programme géré par la Commission qui a montré, là, son incapacité à tenir ce rôle. A l'avenir, de tels grands projets ne devront pas être de sa responsabilité.

Galileo est certainement un très bon système mais il ne faut pas le laisser somnoler. Il faut en effet prendre conscience de l'importance des enjeux économiques car ce seront les applications qui feront la différence.

M. Michel Diefenbacher. La Commission n'est en effet pas de taille à mener un tel projet et d'autres solutions seraient possibles comme le faire porter par un organisme de recherche ou d'en déléguer la gestion à un organisme national.

M. Bernard Deflesselles, rapporteur. Au départ, *Galileo* devait être porté par une entité privée, ce qui s'est révélé difficile, amenant ainsi la Commission à s'en charger. Mais il n'est pas impossible que les Etats puissent reprendre la main en confiant par exemple ce projet à l'Agence spatiale européenne. Même si cela sera très difficile, il faut cependant arriver au but car l'Europe ne peut pas abandonner toute présence dans le domaine du signal.

M. Jean-Claude Fruteau. J'estime également que *Galileo* est le seul projet européen actuel d'envergure et je partage l'inquiétude du rapporteur sur le financement et sur l'incapacité de la Commission à porter ce projet. Il faut cependant constater que cette situation est la conséquence des perspectives financières 2007- 2013 décidées après beaucoup de difficultés et du conflit entre les conceptions communautaire et intergouvernementale.

Les seules politiques européennes importantes sont la politique agricole commune et la politique de cohésion et il n'y a aucun autre projet technique, moderne et créateur. De quoi sera donc fait l'avenir, dans ces conditions ?

L'incapacité de la Commission est une chose mais, au fond, un tel projet ne doit pas être porté uniquement par les techniciens mais aussi par les politiques. Les actuels membres de la Commission en sont-ils capables ? Autrefois, la France était représentée par deux commissaires, MM. Michel Barnier et Pascal Lamy, qui avaient fait la preuve qu'ils étaient capables de porter des dossiers importants. Aujourd'hui, seul reste M. Michel Barnier. Je regrette que l'action de l'Europe soit aujourd'hui handicapée par cette situation.

M. Bernard Deflesselles, rapporteur. Il y a maintenant vingt-sept commissaires européens, les quatre commissaires des grands pays représentant les deux tiers de la population.

Un autre grand projet, non européen, ITER, rencontre actuellement un certain nombre de difficultés. Ce projet mondial de recherche sur la fusion de l'atome représente un investissement de 10 milliards d'euros. Il a fait l'objet d'un difficile combat de la part de la France, au niveau européen puis au niveau mondial, pour pouvoir être finalement implanté au CEA-Cadarache. ITER a actuellement un besoin de financement de 3 milliards d'euros. Comme *Galileo*, ITER marche techniquement bien mais rencontre des difficultés.

Le Président Pierre Lequiller. Merci. Il s'agissait aujourd'hui uniquement d'un rapport d'étape, le travail définitif devant être présenté en décembre prochain.

III. Examen du rapport d'information de M^{me} Valérie Rosso-Debord sur les systèmes de retraite en Europe et leur évolution

M^{me} Valérie Rosso-Debord, rapporteure. L'examen de l'évolution des systèmes de retraite en Europe, et même un peu au-delà dans les principaux Etats de l'OCDE, montre que l'ensemble de nos principaux partenaires ont réformé leurs systèmes de retraite. C'est un mouvement général.

Ce constat est d'autant plus significatif qu'il concerne tous les systèmes de retraite, indépendamment de leurs modalités d'organisation, les systèmes dits bismarckiens, et la France se rattache à cette catégorie, de même que l'Allemagne, l'Italie ou encore l'Espagne et la Belgique, comme les systèmes dits beveridgiens, tels que le Royaume-Uni et les Pays-Bas.

Cette convergence est due à l'ampleur des défis, qui sont similaires. Le premier d'entre eux est l'enjeu démographique. La population des pays développés, notamment de l'Union européenne, vieillit.

Il y a d'abord l'allongement de l'espérance de vie, qui conduit à passer une fraction significative de sa vie totale en retraite, pour environ un cinquième, voire un quart.

Le deuxième élément est le vieillissement de la génération du baby boom. Dans la pyramide des âges des pays occidentaux, et notamment des pays européens, le sommet devient plus large que la base, d'où la forme non plus en pyramide, mais en as de pique plus ou moins prononcée. Les générations du baby boom commencent à atteindre les 65 ans cette année. Après elles, la natalité s'est réduite et elle est même très en dessous du seuil de renouvellement dans presque tous les Etats européens.

Par conséquent, le taux de dépendance, c'est-à-dire le nombre des plus de 65 ans par rapport aux 16-64 ans va s'accroître, jusqu'à atteindre 1 pour deux vers les années 2050, comme l'ont montré les simulations de la Commission européenne. C'est un élément important. L'augmentation du taux de dépendance entraîne mécaniquement une croissance des dépenses sociales. Il s'agit non seulement des dépenses de pension, mais également des dépenses relatives à la santé et à la dépendance.

Le deuxième défi est celui du maintien des seniors dans l'emploi. Dans tous les pays, l'âge de cessation de la vie active n'est pas le même que l'âge de la retraite. Pour certains pays comme la France, le premier est inférieur au second.

Le troisième enjeu est essentiellement financier. L'érosion de la part des salaires dans la valeur ajoutée réduit l'assiette du financement des pensions. C'est naturellement le cas pour les systèmes par répartition mais aussi pour les systèmes par capitalisation qui sont à la base alimentés par des prélèvements sur les salaires.

Enfin, il faut mentionner les conséquences de la crise financière. Celle-ci a affecté non seulement les systèmes par capitalisation, avec une réduction du montant des portefeuilles financiers correspondants, réduction d'autant plus importante que la part des investissements en actions était élevée, mais aussi les systèmes par répartition avec l'accroissement du chômage et la contraction de la masse salariale.

Face à ces enjeux et défis, les stratégies mises en œuvre sont au sein de l'Union européenne des stratégies nationales.

Les retraites sont une compétence essentiellement exercée par les Etats membres, même si l'Union européenne aborde le sujet sous plusieurs angles.

Le premier, historiquement, est celui de la coordination des régimes de sécurité sociale. Le règlement de coordination vise, non seulement pour l'assurance vieillesse, mais également et plus généralement pour toutes les prestations sociales, à assurer la continuité des prestations lors du déplacement d'un Etat membre à l'autre.

Le deuxième angle est plus récent. Il a trait à l'inclusion au cours de la dernière décennie des retraites dans le champ de la méthode ouverte de coordination, en liaison avec leur mention dans le cadre des grandes orientations de politique économique, puis des lignes directrices intégrées. Parce que les retraites sont un enjeu de finances publiques majeur, elles font partie des sujets abordés par l'Union européenne dans le cadre de sa coordination économique et, aussi du pacte de stabilité.

Le troisième angle relève d'une approche de type marché intérieur. Ce sont les dispositions qui assurent la libre circulation des capitaux et la libre prestation de services pour les prestataires de services relatifs aux retraites professionnelles.

C'est dans cette perspective qu'intervient la présentation, demain 7 juillet, par le commissaire à l'emploi, aux affaires sociales et à l'inclusion, M. László Andor, du Livre vert sur l'avenir des retraites en Europe. La consultation publique sera donc ouverte.

Il s'agit de traiter d'un problème d'intérêt commun, en assurant notamment la durabilité des systèmes de retraites, et en veillant à ce que le niveau des pensions soit suffisant.

Les traités européens ont par ailleurs une grande influence sur le droit des pensions de retraite. C'est en effet sous l'influence du droit européen que le principe de l'égalité entre les femmes et les hommes a pu en la matière progresser. Il faut ainsi rendre hommage à la jurisprudence de la Cour de Justice, depuis maintenant près de 40 ans.

Pour notre pays, l'arrêt le plus connu est l'arrêt *Griesmar*, relatif à l'octroi des avantages de carrière dans la fonction publique au titre de l'éducation des enfants.

Il faut également mentionner le rôle de la Convention européenne des droits de l'homme. C'est, en effet, sur sa base que la Cour de cassation a mis en cause le fait de réserver aux femmes la majoration pour durée d'assurance.

Sur le fond, l'examen la teneur des réformes opérées par nos principaux partenaires, conduit aux constats suivants.

Certains pays ont fait le choix de réformes très profondes au point de changer complètement de système de retraite : ce sont notamment la Suède et l'Italie. On parle de réforme systémique.

Avec une période de transition plus ou moins longue, ces deux Etats membres ont décidé au cours de la décennie 1990 de passer pour les générations futures au mécanisme du

compte notionnel pour remplacer leur régime de base constitué d'un système de répartition par annuités.

Dans ce système, il y a d'un point de vue âge, un élément intéressant avec un âge d'ouverture des droits et un âge maximum. Le montant de la pension s'ajuste automatiquement.

D'autres pays n'ont pas procédé à une telle réforme systémique. Ils ont conservé l'architecture de leurs systèmes de retraite et n'ont modifié que les éléments qui influent sur son montant : durée de cotisation, âge, financement, indexation, rôle du deuxième et du troisième piliers. On parle alors de réformes paramétriques.

Au Royaume-Uni, les réformes du *New Labour* ont ainsi dans l'ensemble consisté en des mesures d'âge pour le premier pilier, dans le cadre d'un réaménagement facilitant l'accès aux prestations de la pension de base d'Etat (*Basic State Pension*), ce qui allège d'autant l'aide sociale. Pour le deuxième pilier, celui des retraites complémentaires professionnelles et des fonds de pension, les mesures ont visé essentiellement à accroître le nombre de bénéficiaires, à terme. Ce sont des mesures techniques et assez complexes.

En Allemagne, l'une des principales réformes est intervenue très tôt, en 1992, avec le passage, opportun, à un système par points. Pour la suite, il faut retenir pour l'essentiel des réformes menées par le Chancelier Schröder le recul de l'âge et, en 2001, le développement de la capitalisation grâce notamment à des avantages financiers et fiscaux favorables, et à la création d'un nouveau support, évolution destinée à ceux qui ne bénéficiaient pas déjà d'un régime complémentaire professionnel d'entreprise. Ce support, c'est le contrat *Riester*, du nom du ministre des affaires sociales chargé de la réforme. C'est un plan de retraite individuel type troisième pilier. Les résultats sont jugés positifs. En 2009, il y avait presque 13 millions de contrats conclus. Les commentaires soulignent la réussite de l'Allemagne en matière d'épargne retraite pour les bas salaires et les jeunes salariés, ceux de moins de 40 ans.

D'une manière plus générale et dans une perspective comparative plus large, il est important de souligner que l'on constate quatre grandes constantes dans les réformes opérées.

La première est que tous les pays, sauf la Belgique, mais celle-ci a une durée de cotisation, de 45 ans, particulièrement longue pour le taux plein, ont pris des mesures pour repousser l'âge de la retraite. Ce constat du Président du Conseil d'orientation des retraites, M. Raphaël Hadas-Lebel, est incontestable. Il convient d'ailleurs plus précisément de parler des âges de la retraite, car l'âge de l'ouverture des droits n'est pas dans tous les pays celui du taux plein.

Les Etats-Unis, l'Allemagne et le Japon ont ainsi reporté l'âge de la pension complète. Le report est de 65 à 67 ans.

Les Pays-Bas et le Royaume-Uni, qui ne font pas la distinction entre ouverture des droits et taux plein, ont ainsi prévu un report de cet âge de 65 à 67 ans, avec même 68 ans pour le Royaume-Uni.

Lorsque ces réformes ont été décidées, elles ne sont pas immédiatement mises en œuvre. Le maître mot en la matière est, en effet, celui du calendrier. Les réformes prévues au

Royaume-Uni sont conçues pour entrer en vigueur jusqu'en 2046. Le calendrier est d'autant plus étalé que le législateur a été en mesure d'anticiper.

Sur le plan politique, l'âge de la retraite est une question sensible. Il fait partie des éléments sur lesquels la crédibilité d'une politique de rétablissement des finances publiques repose, en grande partie. C'est donc un domaine où il convient d'être très réaliste et se garder de toute tentation d'une pensée magique.

La deuxième constante des réformes des retraites, ce sont les autres mesures propres à garantir les équilibres en dépenses et en recettes de long terme. D'une part, il y a les mesures techniques, notamment celles relatives aux modalités d'indexation. L'indexation des pensions liquidées sur les prix devient la règle la plus fréquente. Ensuite, il y a des aménagements sur les prestations non contributives, c'est-à-dire sur les droits aux prestations qui ne sont pas la contrepartie de cotisations. On va progressivement dans le sens d'une clarification. L'idéal est peut être d'aboutir à ce qui est fait en Suède : toute validation d'un droit, au titre des études, d'un événement familial ou professionnel, doit donner lieu à versement de la cotisation correspondante au régime de retraite, par l'Etat le plus souvent. Enfin, il y a la question de l'évolution du financement. Il n'y a pas de règle en la matière, car l'arbitrage entre le financement par cotisations, ou par l'impôt (ou ce qui revient au même par subvention d'Etat) est national. Néanmoins, en arrière plan, il y a le débat sur la compétitivité, qui conduit à recommander de ne pas augmenter les cotisations sociales, et celui du financement éventuel par l'impôt et de la TVA sociale.

La troisième constante est le développement de la capitalisation. C'est dans les systèmes bismarckiens une manière de compléter le système par répartition. C'est dans les systèmes beveridgiens un développement naturel du deuxième et du troisième pilier, dont le rôle est dès l'origine essentiel.

Il faut mentionner un cas intéressant, celui de la Suède. Dans le cadre de la refonte du régime public au cours des années 1990, il a en effet été décidé que le régime de base, qui repose comme on l'a vu sur le principe du compte notionnel, serait complété par un régime obligatoire public par capitalisation. Un organisme gouvernemental assure l'interface entre l'assuré social et le gestionnaire des comptes. Il assure également via un cahier des charges un filtrage. En outre, et c'est important, pour éviter que le salarié ne se trouve désespérer, il définit une stratégie par défaut d'allocations d'actifs.

Sur le plan collectif, on mesure également l'importance du développement des réserves publiques collectives. Certaines sont très importantes comme en Suède. Les fonds de réserve publics ont cependant des rôles qui peuvent varier. Certains ont des vocations pérennes. D'autres peuvent avoir des objectifs de lissage des déficits.

La quatrième orientation des réformes des retraites, c'est le développement des instruments de gestion à longue échelle.

D'abord, sur le modèle anglo-saxon, on constate partout que des projections de long terme sont prévues et réalisées.

Ensuite, certains pays vont plus loin et prévoient des mécanismes d'ajustement automatique des prestations, comme en Suède et en Allemagne, ou encore au Canada et au Japon. Lorsque les conditions de l'équilibre à long terme sont menacées, des mesures de réduction des pensions servies doivent obligatoirement intervenir.

En Allemagne et en Suède, ce sont des dispositifs assez durs. Les retraites auraient du baisser ces dernières années. Le Gouvernement est intervenu pour annuler les effets du mécanisme automatique en Allemagne, sur deux ans, dans le cadre du plan de relance. En Suède, en dépit d'un assouplissement, les pension de base sont réduites de 3 % cette année.

On peut donc considérer que le dispositif canadien, avec un mécanisme automatique qui ne s'applique qu'à défaut d'un autre choix du législateur, représente pour le moyen terme une piste de réflexion plus appropriée.

Le Président Pierre Lequiller. Le rapport permettra d'éclairer le débat à la rentrée sur la réforme des retraites. Je voudrais préciser à nos amis députés libanais, qui assistent aujourd'hui à notre réunion de Commission, que la Commission des affaires européennes a souhaité établir des comparatifs sur la législation dans les différents pays européens pour que l'Assemblée nationale française ne raisonne pas seulement en franco-français mais aussi en termes européens lorsqu'elle débat d'une grande réforme.

M. Robert Lecou. Ce rapport sera en effet très utile pour nous inspirer dans le débat en séance publique, car on ne peut pas mener une réflexion sur la politique sociale sans réfléchir à l'harmonisation fiscale et sociale européenne ni voir ce qui se fait dans les autres pays européens.

M. Michel Diefenbacher. La retraite relève des Etats et on comprend après le rapport pourquoi l'Union européenne est peu directive en ce domaine. Le problème de fond est pourtant celui de la compétitivité de nos économies et, à l'avenir, il serait souhaitable que l'Union européenne s'engage vers plus d'harmonisation et veille à ce que les charges soient proportionnées par rapport aux pays tiers.

Pour l'Union européenne, l'égalité en matière de retraite est d'abord un problème d'égalité homme-femme. En France, l'égalité en ce domaine est d'abord un problème régime public – régime privé ou entre régimes privés, salariés – travailleurs indépendants. Le silence de l'Union européenne sur ce point traduit-il le fait que les disparités internes sont moins profondes ailleurs ?

M^{me} Valérie Rosso-Debord, rapporteure. L'harmonisation en matière de sécurité sociale dans l'Union européenne relève de la règle de l'unanimité et est donc une perspective à très long terme. L'Union européenne reconnaît les régimes spéciaux et considère qu'ils ne sont pas incompatibles avec les principes fondamentaux. En termes d'équité, le dispositif par points apporte une lisibilité plus importante et permet des comparaisons objectives entre les individus de nature à éliminer un certain nombre de fantasmes et de soupçons générés par l'opacité d'autres systèmes.

M. Pierre Forgues. Je constate que l'harmonisation se fait naturellement au sein de l'Union européenne et qu'il n'est pas besoin d'en confier le soin à la Commission européenne. Ce rapport montre qu'on fait partout les mêmes constats et qu'on discute partout des mêmes solutions. Mais quand on ajoute à la répartition une part de capitalisation, on ajoute une injustice que j'ai souvent dénoncée.

En effet, celui qui a l'argent pour capitaliser paye l'impôt et bénéficie de déductions fiscales pour capitaliser alors que celui qui ne paye pas d'impôt parce qu'il a de faibles ressources paye intégralement sa capitalisation. De plus, l'harmonisation européenne

se fait toujours au niveau le plus bas et il faut que les Etats qui veulent faire mieux puissent toujours le faire.

M^{me} Valérie Rosso-Debord, rapporteure. En Allemagne, le succès de la capitalisation « Riester » auprès de 13 millions de personnes s'explique aussi par le crédit d'impôt qui a aidé beaucoup de gens modestes qui ne payent pas l'impôt. Ce rapport est un constat pour éclairer le débat qui s'engagera à la rentrée.

IV. Communication du Président Pierre Lequiller sur l'initiative citoyenne (E 5244)

Le Président Pierre Lequiller. Le traité de Lisbonne a créé un droit d'initiative citoyenne.

A l'initiative de M. Jürgen Meyer, représentant du Bundestag, la Convention de 2002 a souhaité introduire à l'échelle de l'Union un nouvel élément de démocratie participative pour relayer le droit de pétition au Parlement européen créé par le traité de Maastricht mais qui n'a guère rencontré de succès.

Le 4 de l'article 11 du traité sur l'Union européenne dans sa rédaction issue du traité de Lisbonne dispose ainsi que « *des citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'États membres, peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission européenne, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application des traités* ». Il précise que les procédures et les conditions requises pour la présentation d'une telle initiative sont fixées par voie de règlement du Conseil et du Parlement européen conformément à la procédure législative ordinaire, c'est-à-dire adopté en codécision à la majorité qualifiée.

Ce règlement a ainsi vocation à définir :

– les critères de recevabilité des initiatives : comment et à quelle étape contrôler que l'initiative s'inscrit « *dans le cadre* » des attributions de la Commission et ne s'éloigne pas de l'objectif de « *l'application des traités* » ?

– les modalités de décomptes et de contrôle des signatures : comment vérifier l'identité des signataires ? Faut-il encadrer les procédures de collecte des déclarations de soutien ?

– le nombre minimal de signataires : le traité se contente de préciser que le million de soutiens doit provenir d'un « *nombre significatif* » d'États membres, laissant aux législateurs une large faculté de choix.

Les enjeux politiques attachés à ces questions s'intègrent à une problématique plus générale : comment parvenir à rendre ce mécanisme aussi attractif et simple que possible, afin d'encourager l'expression des citoyens, tout en créant des procédures rationnelles cantonnant les risques de dévoiement que pourraient contenir des initiatives infondées et démagogiques susceptibles de décrédibiliser l'une des innovations les plus importantes du traité ? Ma conviction est que la qualité des réponses trouvées à ces questions, à l'écart de toute précipitation, est la clef du succès.

La Commission européenne a présenté le 31 mars 2010 sa proposition de règlement.

Il est proposé de fixer à un tiers, soit 9 États, le nombre minimal d'États membres dont proviendraient les signatures, en s'inspirant des seuils retenus dans les traités tant pour déclencher les coopérations renforcées que pour émettre un carton jaune dans la procédure de contrôle de la subsidiarité.

En corollaire, le nombre minimal de citoyens par Etats membres serait déterminé selon le système de « *proportionnalité dégressive* » appliqué à la répartition des eurodéputés. La Commission a en effet rejeté l'application d'un seuil uniforme, comme le proposait le Livre vert sur l'initiative citoyenne avec 0,2 % de la population de chaque pays représenté, au motif qu'un tel pourcentage se traduirait par un seuil trop élevé pour les grands Etats membres et trop bas pour les petits Etats (160 000 signataires auraient ainsi été nécessaires en Allemagne contre seulement 1 000 au Luxembourg). Selon le système retenu, l'initiative populaire devrait reposer, par exemple, sur au moins 55 500 citoyens en France ou 4 500 au Luxembourg.

Les organisateurs de l'initiative disposeraient de douze mois pour recueillir les signatures. Dès le seuil d'un million de signataires atteint, la Commission européenne devrait se prononcer dans les six mois sur les suites qu'elle compte donner à l'initiative.

Les procédures de collecte des déclarations appellent des précisions de nature technique permettant de garantir l'authenticité des signatures recueillies. Deux principales questions ont fait l'objet de débat.

En premier lieu, la Commission a estimé nécessaire que les systèmes de collecte en ligne respectent des prescriptions énoncées dans le règlement afin de garantir la protection des données personnelles et de permettre un contrôle efficace des signatures. Certains Etats membres, dont la France, souhaitaient aller plus loin en établissant un site unique, géré par la Commission, ou un logiciel commun permettant la gestion des sites de collecte. Une telle solution est toutefois apparue techniquement trop contraignante pour les organisateurs des initiatives.

En second lieu, la Commission a choisi de s'appuyer clairement sur le principe de subsidiarité en confiant aux Etats la responsabilité de contrôler l'authenticité des signatures. A cette fin, les déclarations de soutien devraient respecter un formulaire-type comportant notamment un numéro d'identification personnel dont les Etats membres pourraient déterminer, à partir d'une liste limitative, le support (numéro de passeport, de carte d'identité... ou même, pour les six pays européens qui ne disposent pas de documents d'identité obligatoires, la simple adresse). Chaque Etat membre pourrait ensuite déterminer les modalités nationales de contrôle, par exemple par simples sondages aléatoires.

Les principales discussions se concentrent sur les modalités de contrôle de la recevabilité des initiatives.

La Commission européenne, soucieuse de ne pas intervenir trop tôt sur des initiatives ayant peu de chance de prospérer, souhaitait cantonner son contrôle aux seules initiatives qui recueillent un nombre significatif de signatures, fixé à 300 000 dans sa proposition initiale.

A l'inverse, de nombreux Etats membres, dont la France et l'Allemagne, craignant qu'une telle procédure n'encourage le développement d'initiatives démagogiques ou n'expose leurs signataires à la frustration de voir une proposition qu'ils ont soutenue être déclarée irrecevable, ont manifesté leur préférence pour un contrôle effectué dès le stade de l'enregistrement.

Le compromis proposé par la présidence espagnole au cours du Conseil « Affaires générales » du 14 juin dernier permet de répondre à ces deux préoccupations en organisant un contrôle en deux étapes :

– dès l'enregistrement, qui signifie le point de départ des collectes de signatures, la Commission européenne devrait vérifier que l'initiative « *n'est pas contraire aux valeurs de l'Union* » et n'est pas « *manifestement hors du champ des traités* » ;

– un contrôle plus détaillé serait ensuite effectué, vérifiant notamment que la proposition entre dans le champ de ses attributions et concerne un sujet pour lequel « *un acte juridique de l'Union peut être adopté aux fins de l'application des traités* », dès que le nombre de signataires atteint un seuil abaissé à 100 000.

Au total, le Conseil semble être parvenu à point d'équilibre satisfaisant, susceptible de faire vivre l'une des initiatives les plus prometteuses du traité de Lisbonne. C'est pourquoi je vous invite à *approuver* la proposition de règlement qui a fait l'objet d'un consensus au cours du Conseil de 14 juin.

M. Pierre Bourguignon. L'équilibre qui doit être trouvé, comme vous le souhaitez, doit surtout être dynamique et non statique, afin d'encourager l'expression des citoyens sans laquelle nous ne résorberons jamais le fossé démocratique de l'Europe.

Le Président Pierre Lequiller. Il faut en effet tout faire pour que cette innovation, souvent moquée lorsqu'elle fut introduite au cours de la Convention sur l'avenir de l'Europe de 2002, soit un réel moyen pour mieux impliquer les peuples dans la définition des politiques européennes.

La Commission a *approuvé* la proposition de règlement, dans la rédaction actuellement examinée par le Conseil.

V. Communication du Président Pierre Lequiller sur la comitologie (E 5179)

Le Président Pierre Lequiller. Au cours de notre réunion du 22 septembre 2009, nous avons adopté à l'unanimité le rapport que je vous avais présenté sur la comitologie afin de renforcer notre contrôle sur la production de ces quelques 6 000 actes annuels. Je félicite d'ailleurs l'ensemble des rapporteurs pour leur attention renouvelée sur cette question, en particulier grâce à l'examen attentif des champs d'application des mesures d'exécution fixés, de manière souvent abusivement large, par les actes législatifs européens.

L'actualité nous fournit une nouvelle occasion de se pencher sur la production des normes européennes d'exécution.

Comme je vous l'avais annoncé, le traité de Lisbonne provoque un bouleversement juridique en circonscrivant enfin la comitologie à ce à quoi elle doit se borner, c'est-à-dire à l'édiction des actes d'exécution des textes législatifs.

Tel n'a pas toujours été le cas.

Jusqu'à présent, il était en effet possible au législateur d'autoriser la Commission européenne, dans le cadre d'une procédure de comitologie, à adapter ou ajouter des dispositions nouvelles aux directives et aux règlements eux-mêmes, sous les seules réserves, peu contraignantes en pratique, qu'elles soient de nature « *non essentielle* » et motivées par des considérations aussi générales que, par exemple, « *l'évolution des connaissances scientifiques et technologiques* ».

Ce véritable abandon de compétence trahissait la tentation du législateur de se dérober à une partie de ses responsabilités face à la complexité des négociations européennes.

Grâce au nouvel article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, dans sa rédaction issue du traité de Lisbonne, ces dispositions touchant la lettre même des actes législatifs appartiennent désormais à une nouvelle catégorie, les « actes délégués », dont l'usage est désormais strictement encadré et soumis à l'examen attentif des législateurs. C'est en quelque sorte l'équivalent de nos ordonnances.

Dès lors, seules les mesures d'exécution stricto sensu relèvent désormais de la comitologie, dont les règles de fonctionnement doivent faire l'objet d'un nouveau règlement adopté par le Conseil et, nouveauté, par le Parlement européen en application de l'article 291 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Ces deux nouvelles catégories appellent donc la définition de règles communes, sur lesquelles le Conseil et le Parlement européen doivent s'entendre. Les négociations sont l'occasion d'après échanges liés à la conception que se fait chacun des deux législateurs de l'étendue et des modalités d'exercice du pouvoir exécutif dans l'Union.

L'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose désormais qu'« *un acte législatif peut déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif* ».

Cette délégation est assortie de conditions renforcées :

– les actes législatifs doivent délimiter explicitement les objectifs, le contenu, la portée et la durée de la délégation de pouvoir, qui ne peut concerner les « *éléments essentiels d'un domaine* » ;

– le Conseil ou le Parlement peuvent se réserver la possibilité, à tout moment, de révoquer la délégation ;

– cette délégation peut être assortie d'un droit d'objection reconnu aux deux autorités législatives.

De toute évidence, cette innovation constitue un progrès majeur, en édifiant une frontière étanche entre ce qui relève réellement de l'exécution des actes de ce qui en altère la substance.

Pour autant, sa mise en œuvre se heurte à quelques débats importants.

La Commission européenne a estimé nécessaire de définir dès à présent des clauses générales guidant la démarche du législateur. Il lui est en effet apparu légitime qu'un code de bonnes pratiques puisse utilement simplifier l'examen des quelques deux cent actes législatifs annuels adoptés par l'Union européenne.

A cette fin, elle a présenté le 9 décembre 2009 une communication détaillant des clauses standard applicables aux actes délégués. Ainsi, ses projets prévoiraient, par défaut :

– que les délégations portent sur des périodes préétablies, soit cinq ans renouvelables tacitement, soit une durée indéterminée ; la Commission remarque qu'en tout état de cause, les législateurs pourront à tout moment révoquer leur délégation ;

– que le Conseil et le Parlement européen puissent systématiquement user de leur droit d'objection. A cette fin, ils disposeraient de trois mois pour s'opposer à l'adoption d'un acte délégué. A défaut d'observations de leur part dans ce délai, l'acte entrerait en vigueur ;

– que tous les actes délégués comportent un exposé des motifs présentant clairement les fondements de l'acte et décrivant les travaux préparatoires effectués.

Ces mesures générales, approuvées par le Conseil, ne soulèvent guère de difficulté.

Tel n'est toutefois pas le cas des modalités concrètes de préparation des actes délégués. L'esprit du nouveau traité est en effet de distinguer clairement les mesures affectant la lettre des règlements et des directives, dont la rédaction pourrait être confiée à la Commission, des actes d'exécution soumis au regard des Etats membres.

Or, l'immense majorité des futurs actes délégués relevait jusqu'à présent de la comitologie, dans laquelle les experts des Etats membres assistaient la Commission dans l'adoption des textes projetés.

Le Conseil de l'Union européenne a estimé que l'exclusion des Etats membres de la procédure constituerait un regrettable recul en arriérant la prise de décision des citoyens. Comme nous l'avons constaté, la comitologie présente certes de redoutables

défauts, mais ses alternatives sont inacceptables : soit les législateurs se noient dans le détail de la législation, en fixant par exemple la circonférence des ampoules soumises à autorisation dans le marché commun, soit la Commission agit seul, ce qu'aucun d'entre nous ne souhaite.

La Commission européenne a pris acte des réticences des Etats membres en s'engageant, dans la communication précitée, à « *consulter systématiquement les experts des autorités nationales de tous les Etats membres qui seront responsables de la mise en œuvre des actes délégués* », à leur laisser « *suffisamment de temps* » pour débattre, et à rendre compte des suites données à leurs observations. Le Conseil a voulu aller plus loin en assortissant les actes législatifs les plus importants d'un considérant précisant que la Commission ne peut exercer la délégation qu'ils lui accordent qu'après avoir recueilli l'avis préalable des experts nationaux.

Or le Parlement européen apparaît très hostile à une intervention des Etats membres que les traités ne prévoient pas. Il estime en effet, dans le rapport de M. Szajer (Hongrie, PPE) qu'il a adopté le 19 avril 2010, que les deux institutions doivent être placées sur un parfait pied d'égalité au regard des actes délégués, qui dérivent de leurs prérogatives législatives.

Cette interprétation peut être contestée. L'association préalable des experts ne concerne pas à proprement parler le Conseil, co-législateur, mais les Etats membres auxquels les traités confient par défaut le pouvoir d'exécution des actes européens. Il apparaît à tout le moins légitime que pour l'édiction des textes qui se situent dans la « *zone grise* » entre les actes législatifs et les mesures d'exécution, l'avis de ceux qui auront vocation à les appliquer soit systématiquement sollicité. Une solution serait de prévoir la participation d'experts du Parlement européen aux réunions préparatoires.

Un dernier débat oppose Parlement européen et Conseil sur le sort à réserver aux très nombreux actes déjà adoptés qui prévoient l'édiction de mesures qui relèvent désormais des actes délégués.

Le second, soutenu par la Commission, estime opportun de procéder à un alignement global et immédiat, la nouvelle catégorie recouvrant peu ou prou l'ensemble des mesures soumises à la procédure de réglementation avec contrôle (PRAC) qui donnait déjà un droit d'objection au Parlement européen et au Conseil selon des modalités très proches de celles envisagées pour les actes délégués. Le Parlement européen à l'inverse souhaite opérer un examen au cas par cas, afin de faire passer autant de mesures que possible dans la catégorie des actes délégués, dans laquelle son contrôle est beaucoup plus intense.

Si les deux législateurs se sont entendus, le 30 mars dernier, pour maintenir les procédures actuelles de comitologie en attendant ce travail de départage, il n'est pas exclu que cette question attise de fortes tensions susceptibles de ralentir l'adoption des actes en instance qui prévoient l'adoption de mesures de délégation.

En parallèle, l'article 291 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit un profond réaménagement des procédures applicables aux mesures d'exécution proprement dites. S'il réaffirme la compétence de droit commun des Etats membres qui « *prennent toutes les mesures de droit interne nécessaires pour la mise en œuvre des actes juridiquement contraignants de l'Union* », c'est pour rappeler aussitôt que la Commission peut se voir confier la mission de définir des actes d'exécution « *lorsque des conditions*

uniformes d'exécution des actes juridiquement contraignants de l'Union sont nécessaires » sous le contrôle des Etats membres. A cette fin, il prescrit l'adoption d'un règlement du Conseil et du Parlement européen établissant « *au préalable les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission* ».

Ces dispositions imposent donc une réécriture de la décision (CE) 1999/468 du Conseil du 28 juin 1999 qui fixait jusqu'à présent les règles applicables à la comitologie. Surtout, il fait intervenir le Parlement européen dans un domaine dont il était jusqu'à présent exclu.

Ce travail soulève des questions essentielles mettant en jeu l'équilibre des institutions européennes, entre :

- la volonté de la Commission de disposer de procédures claires, efficaces et rapides lui ménageant la plus grande autonomie afin de garantir l'application uniforme des normes européennes,

- celle du Conseil et des Etats membres de garder un rôle incontournable dans la définition du détail du droit européen tout en gardant la faculté d'exercer un contrôle de nature politique sur un domaine dont l'apparente technicité cache souvent des enjeux fondamentaux,

- et celle du Parlement européen de circonscrire autant que possible des actes d'exécution qui lui échappent tout en veillant à conserver un statut d'égalité avec le Conseil.

La Commission a présenté le 9 mars 2010 une proposition de règlement considérablement modifiée par le Conseil au cours de son examen préparatoire. Afin d'apprécier la qualité du compromis auquel semblent parvenir les Etats membres au lendemain du Conseil Affaires générales du 14 juin 2010, je vous propose de dégager, dans la lignée de mon rapport de l'automne dernier, quatre grands critères qui apparaissent décisifs à l'établissement d'une procédure de qualité.

- Les décisions d'exécution doivent être transparentes, afin que chacun, en particulier le Parlement européen et les parlements nationaux, puisse jouer son rôle de contrôle et d'alerte ; cette transparence implique aussi que la procédure globale soit compréhensible par le plus grand nombre.

- Les Etats membres, qui disposent de l'expertise du terrain, doivent être efficacement associés au processus. Cela implique que leurs experts disposent de délais suffisants pour examiner les propositions de la Commission, qu'ils puissent en infléchir la direction, et que, dans les cas les plus importants, qu'ils disposent d'une réelle autorité dans la décision.

- Enfin, un contrôle proprement politique doit pouvoir s'exercer. C'était l'une de nos conclusions : les comités, souvent engoncés dans une logique trop étroitement technique, sont trop souvent privés d'une impulsion et d'un contrôle politique susceptible de cerner toutes les conséquences des mesures projetées.

Sur ce point, la proposition de la Commission présentait des avancées majeures. Elle restreint en effet l'ensemble des procédures actuellement existantes à deux options : la procédure consultative dans laquelle l'avis du comité est purement indicatif, et la procédure

d'examen dans laquelle le comité des 27 représentants peut rejeter la proposition de la Commission.

S'il est vrai que cette uniformisation ne manquera pas de soulever d'importantes difficultés pour les secteurs aujourd'hui soumis à des procédures particulières, comme la politique commerciale commune ou la régulation financière dont la spécificité devra être conservée, cette simplification est bienvenue, tout comme l'étendue du droit à l'information reconnue au Parlement européen et aux Etats membres. Remarquons d'ailleurs que le premier devrait réclamer avec force une nouvelle amélioration, en exigeant par exemple que lui soit transmis le compte-rendu détaillé des réunions des comités ainsi que le décompte précis des votes qui y sont émis.

En revanche, la proposition initiale de la Commission organisait un profond recul des prérogatives des Etats membres, que les discussions ont cependant permis de corriger.

En premier lieu, en effet, si les législateurs gardaient le choix, dans l'acte de base, entre la procédure consultative et la procédure d'examen, cette dernière était limitée à des domaines limitativement énumérés (« *mesures de portée générale* » et toutes mesures dans la PAC, la politique commerciale commune, l'environnement, la sécurité et la sûreté et la protection de la santé des personnes, des animaux et des plantes).

La nouvelle version du texte agréée par la Commission pallie ces défauts en précisant clairement que le Conseil et le Parlement européen seraient totalement libres de choisir l'une ou l'autre des procédures, la procédure d'examen, plus protectrice des Etats membres, ayant vocation à s'appliquer par défaut tant dans les domaines précités que pour toutes mesures « *ayant une incidence budgétaire notable* ».

En second lieu, les règles de fonctionnement des comités ont été utilement précisées. Les comités devraient ainsi disposer des propositions de la Commission au moins quatorze jours avant leur réunion. Chaque Etat membre garderait la faculté de convoquer une réunion même lorsque la Commission estime qu'une procédure écrite est suffisante.

En dernier lieu, l'autorité des comités a été renforcée. S'agissant de la procédure d'examen, si la règle passe de la majorité simple à la majorité qualifiée, plus exigeante, l'avis négatif du comité entraînerait directement le rappel de la proposition de la Commission. Si le comité ne disposerait pas à proprement parler du droit d'amender les projets, la Commission devrait justifier ses décisions de s'écarter des solutions qui recueillent une majorité au sein des experts. Surtout, les cas d'urgence, pour lesquels la Commission peut prendre des mesures immédiates seulement ensuite validées par le comité, ont été limités aux décisions relatives aux risques de perturbation des marchés agricoles.

Une dernière question décisive, à nos yeux, tient à la possibilité d'un contrôle politique en cas de difficultés. Le système actuel de comitologie prévoyait pour les décisions les plus importantes qu'en cas de blocage la décision remonte au Conseil. Une telle solution n'est guère envisageable en l'état, le Parlement européen ne pouvant souscrire à une procédure accordant au Conseil un rôle dont il ne dispose pas.

Les négociations ont montré que les Etats membres souhaitent conserver la faculté de pouvoir trancher au niveau politique. Cela n'exonère en rien les Gouvernements de leur responsabilité de contrôle et de coordination des positions exprimées par leurs experts

dans les comités. Cela permet toutefois de restaurer la primauté du politique sur les sujets les plus débattus ou les plus importants.

Le Conseil a ainsi défini un « filet de sécurité » permettant à une minorité de blocage de demander à ce que des mesures, qui ne rencontrent pas l'opposition de la majorité qualifiée des comités mais posent des réelles difficultés, soient examinées par un « comité d'appel » réunissant les Etats membres à un niveau de représentation élevé pouvant aller jusqu'au ministre concerné. Certains Etats membres estiment même nécessaire qu'une telle saisine soit étendue à tout Etat membre arguant d'une difficulté sérieuse, sur le modèle des clauses de frein qui permettent aux Etats de faire remonter au Conseil européen les décisions les plus importantes qui mettent en cause des aspects à leurs yeux fondamentaux.

Cette possibilité de « *sortie par le haut* » me semble tout à fait prometteuse, et répond parfaitement aux préoccupations que nous avons exprimées. Je demanderai d'ailleurs au Gouvernement de prendre l'engagement de nous transmettre toutes les propositions de la Commission qui ont donné lieu à ce mécanisme de « *filet de sécurité* », afin que nous soyons en mesure d'exercer un contrôle particulier sur les mesures les plus polémiques.

En conclusion, il apparaît que l'équilibre auquel semblent parvenir les autorités européennes est satisfaisant.

L'apparition des actes délégués met fin à une extension abusive du pouvoir des experts. Nous disposerons désormais d'une catégorie claire, nous alertant sur tous les cas où un acte législatif est modifié. J'invite les rapporteurs à rester particulièrement attentifs à ces actes, qui nous sont transmis au titre de l'article 88-4 de la Constitution.

S'agissant des mesures d'exécution, le texte actuellement débattu, très proche dans ses équilibres de l'existant, semble opportun. Les pouvoirs des Etats membres sont protégés, grâce à la procédure d'examen à laquelle les législateurs pourront largement recourir. Leur autorité est garantie. Surtout, un mécanisme de contrôle politique est ébauché, conformément à nos constantes demandes. Cet équilibre sera âprement discuté entre le Conseil et le Parlement européen, en particulier pour adapter la législation actuelle aux nouveaux dispositifs, mais la position ouverte de la Commission semble préjuger d'une issue acceptable.

La Commission a *approuvé* la proposition de règlement, dans la rédaction actuellement examinée par le Conseil.

M. Pierre Bourguignon. L'amélioration passe nécessairement par un filet de sécurité permettant de renvoyer aux politiques la responsabilité finale sur des mesures qui, certes en apparence technique, engagent souvent des enjeux essentiels dans la vie de nos concitoyens.

VI. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution

Sur le rapport du **Président Pierre Lequiller**, la Commission a examiné des textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution.

● Textes « actés »

Aucune observation n'ayant été formulée, la Commission *a approuvé* les textes suivants :

➤ *Commerce extérieur*

- proposition de décision du Conseil relative à la position à adopter par l'Union au sein du comité mixte créé par l'accord entre la Communauté économique européenne et le Royaume de Norvège, en ce qui concerne la modification de l'annexe II du protocole n° 3, relative à la liste des ouvraisons ou transformations à appliquer aux matières non originaires pour que le produit transformé puisse obtenir le caractère originaire, à la suite de l'entrée en vigueur du système harmonisé 2007 (texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) (document **E 5119**) ;

- proposition de décision du Conseil relative à la position à adopter par l'Union au sein du conseil d'association en ce qui concerne la modification de l'annexe II du protocole n° 3 de la décision n° 1/98 du Conseil d'association CE-Turquie du 25 février 1998 concernant le régime de commerce pour les produits agricoles, relative à la liste des ouvraisons ou transformations à appliquer aux matières non originaires pour que le produit transformé puisse obtenir le caractère originaire, à la suite de l'entrée en vigueur du système harmonisé 2007 (document **E 5132**) ;

- proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la modification du règlement (CE) n° 1215/2009 du Conseil introduisant des mesures commerciales exceptionnelles en faveur des pays et territoires participants ou liés au processus de stabilisation et d'association mis en œuvre par l'Union européenne (document **E 5159**) ;

- proposition de règlement du Conseil portant extension du droit antidumping définitif institué par le règlement (CE) n° 1858/2005 du Conseil sur les importations de câbles en acier originaires, entre autres, de la République populaire de Chine aux importations de câbles en acier expédiés de la République de Corée, qu'ils aient ou non été déclarés originaires de ce pays, et clôturant l'enquête concernant les importations expédiées de la Malaisie (document **E 5247**) ;

- proposition de règlement (UE) du Conseil du modifiant le règlement (UE) n° 7/2010 portant ouverture et mode de gestion de contingents tarifaires autonomes de l'Union pour certains produits agricoles et industriels (document **E 5314**).

➤ *Environnement*

- projet de décision de la Commission relative aux critères et aux normes méthodologiques concernant le bon état écologique des eaux marines (document **E 5361**) ;

- projet de règlement (UE) de la Commission modifiant le règlement (CE) n° 338/97 du Conseil relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce (document **E 5366**).

➤ *Institutions*

- proposition de règlement du Conseil adaptant les coefficients correcteurs applicables aux rémunérations et aux pensions des fonctionnaires et autres agents de l'Union européenne (document **E 5344**) ;

- proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes et le régime applicable aux autres agents de ces communautés (document **E 5417**).

➤ *Questions budgétaires et fiscales*

- projet de budget rectificatif n° 5 au budget général 2010 - Etat général des recettes (document **E 5203-5**) ;

- proposition de décision d'exécution du Conseil autorisant la France et l'Italie à appliquer une mesure dérogeant à l'article 5 de la directive 2006/112/CE du Conseil relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (document **E 5415**) ;

- proposition de décision du Conseil relative aux contributions financières à verser par les Etats membres pour financer le Fonds européen de développement (2^e tranche 2010) (document **E 5426**).

- proposition de décision du Conseil sur l'existence d'un déficit excessif à Chypre (document **E 5440**) ;

- proposition de décision du Conseil sur l'existence d'un déficit excessif au Danemark (document **E 5441**) ;

- proposition de décision du Conseil sur l'existence d'un déficit excessif en Finlande (document **E 5442**) ;

➤ *Sécurité alimentaire*

- projet de règlement de la Commission modifiant l'annexe I du règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil concernant les ajouts et modifications apportés aux exemples de variétés apparentées ou d'autres produits soumis à la même LMR (document **E 5215**).

● **Point B**

La Commission a approuvé les textes suivants :

➤ *Consommation*

- projet de règlement de la Commission modifiant les annexes VII, X et XI du règlement (CE) n° 1774/2002 du Parlement européen et du Conseil établissant des règles

sanitaires applicables aux sous-produits animaux non destinés à la consommation humaine (document **E 5360**).

➤ *Environnement*

- proposition de décision du Conseil concernant la conclusion, au nom de l'Union européenne, du protocole à la convention sur la protection du milieu marin et du littoral méditerranéen relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée (document **E 5312**).

➤ *Espace de liberté, de sécurité et de justice*

- projet d'acte du Conseil portant renouvellement du mandat d'un directeur adjoint d'Europol (document **E 5432**).

➤ *Pêche*

- proposition de décision du Conseil fixant les règles applicables aux importations dans l'Union européenne de produits de la pêche, de mollusques bivalves vivants, d'échinodermes, de tuniciers, de gastéropodes marins et de leurs sous-produits en provenance du Groenland (texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) (document **E 5290**) ;

- proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 53/2010 relatif à certaines possibilités de pêche pour le cabillaud, le sébaste et le thon rouge et excluant certains groupes de navires du régime de gestion de l'effort de pêche établi au chapitre III du règlement (CE) n° 1342/2008 (document **E 5416**).

➤ *PESC et relations extérieures*

- proposition de décision du Parlement européen et du Conseil portant octroi d'une assistance macrofinancière à la République de Moldavie (document **E 5425**).

➤ *Questions fiscales*

- proposition de directive du Conseil modifiant, en ce qui concerne la durée d'application du taux normal minimal, la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (document **E 5454**).

➤ *Transports*

- accord entre l'Union européenne et la République fédérative du Brésil sur la sécurité de l'aviation civile. Document accompagnant la proposition de décision du Conseil relative à la signature d'un accord entre l'Union européenne et la République fédérative du Brésil sur la sécurité de l'aviation civile (document **E 5376**).

● **Accords tacites**

En application de la procédure adoptée par la Commission les 29 octobre 2008 (virements de crédits) et 28 janvier 2009 (projets de décisions de nominations et actes relevant de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) concernant la prolongation, sans changement, de missions de gestion de crise, ou de sanctions diverses, et certaines nominations), celle-ci *a approuvé tacitement* les documents ci-après :

- virement de crédits n° DEC23/2010 - Section III - Commission - Budget général - Exercice 2010 (document **E 5422**) ;
- projet d'acte du Conseil portant renouvellement du mandat d'un directeur adjoint d'Europol (document **E 5432**) ;
- décision des représentants des gouvernements des Etats membres de l'Union européenne portant nomination de juges au Tribunal (document **E 5433**) ;
- décision du Conseil portant nomination d'un membre roumain du Comité des régions (document **E 5434**) ;
- proposition de virement de crédits n° DEC19/2010 - Section III - Commission - du budget général 2010 (document **E 5435**) ;
- virement de crédits n° DEC24/2010 - Section III - Commission - du budget général 2010 (document **E 5436**) ;
- proposition de virement de crédits n° 2/2010 à l'intérieur de la Section IV - Cour de justice - du budget général pour l'exercice 2010 (document **E 5437**) ;
- projet de décision du Conseil portant mise à jour de la liste des personnes, groupes et entités auxquels s'appliquent les articles 2, 3 et 4 de la position commune 2001/931/PESC relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme (document **E 5443**) ;
- projet de règlement d'exécution du Conseil mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 2580/2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, et abrogeant le règlement (UE) n° 1285/2009 (document **E 5444**) ;
- proposition de virement de crédits n° DEC 23/2010 à l'intérieur de la section III - Commission - du budget général pour l'exercice 2010 (document **E 5445**) ;
- proposition de virement de crédits n° DEC1/2010 à l'intérieur de la section VI - Comité économique et social européen - du budget général pour l'exercice 2010 (document **E 5446**) ;
- proposition de virement de crédits n° DEC 2/2010 à l'intérieur de la section VI - Comité économique et social européen du budget général pour l'exercice 2010 (document **E 5447**) ;
- proposition de virement de crédits n° DEC 2/2010 à l'intérieur de la section VII - Comité des régions - du budget général pour l'exercice 2010 (document **E 5448**) ;
- proposition de virement de crédits n° DEC 24/2010 à l'intérieur de la section III - Commission - du budget général pour l'exercice 2010 (document **E 5449**) ;
- proposition de virement de crédits n° DEC 19/2010 à l'intérieur de la section III - Commission - du budget général pour l'exercice 2010 (document **E 5450**).

La séance est levée à 18 h 15

Commission des affaires européennes

Réunion du mardi 6 juillet 2010 à 16 h 45

Présents. - M. Pierre Bourguignon, M. Bernard Deflesselles, M. Lucien Degauchy, M. Michel Delebarre, M. Michel Diefenbacher, M. Pierre Forgues, M. Jean-Claude Fruteau, M. Hervé Gaymard, M^{me} Anne Grommerch, M. Marc Laffineur, M. Robert Lecou, M. Pierre Lequiller, M. Lionnel Luca, M. Didier Quentin, M^{me} Valérie Rosso-Debord, M^{me} Odile Saugues, M. Philippe Tourtelier