

Compte rendu

Mardi 3 mai 2011
17 heures

Commission des affaires européennes

Compte rendu n° 200

I. Communication de MM. Michel Diefenbacher et Pierre Bourguignon sur les services bancaires et financiers (E 5512, E 5517, E 5583, E 5643 et E 5645)	3
II. Communication de M. Gérard Voisin sur les spécifications techniques d'interopérabilité ferroviaire (E 5998)	14
III. Communication de M. Philippe Cochet sur le programme-cadre Euratom de recherche 2012-2013 (E 6091, E 6092, E 6093 et E 6172).....	20
IV. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution	26

**Présidence de
M. Pierre Lequiller**
Président
**Puis de M. Jérôme
Lambert**
Vice-président



COMMISSION DES AFFAIRES EUROPEENNES

Mardi 2 mai 2011

Présidence de M. Pierre Lequiller, Président de la Commission,
puis de M. Jérôme Lambert, Vice-président

La séance est ouverte à 17 h 10

I. Communication de MM. Michel Diefenbacher et Pierre Bourguignon sur les services bancaires et financiers (E 5512, E 5517, E 5583, E 5643 et E 5645)

M. Michel Diefenbacher, co-rapporteur. Monsieur le Président, mes chers collègues, l'Union européenne, pendant longtemps, n'a pas fait de ces questions une priorité : beaucoup pensaient que la subsidiarité devaient s'appliquer et d'autres voulaient laisser le marché jouer librement – c'était en particulier l'approche du prédécesseur de M. Barnier, l'Irlandais Charlie McCreevy.

Mais la crise financière a mis en lumière les conséquences mondiales des pratiques financières et bancaires et la nécessité d'adopter des mesures de régulation. Et le nouveau commissaire chargé du marché intérieur et des services, Michel Barnier, avant même sa désignation, lors de la présentation de sa candidature devant le Parlement européen, a très clairement indiqué sa volonté de « *remettre la finance au service de l'économie réelle* », notamment en suivant les orientations tracées par le G20.

L'Europe a déjà remédié aux carences les plus évidentes et a mis en place un dispositif de supervision.

Les carences les plus évidentes concernaient l'encadrement des rémunérations et des bonus, le contrôle de la profession des agences de notation et la réglementation des fonds d'investissement alternatifs – *hedge funds* et *private equities*.

Un dispositif prudentiel – les gendarmes des activités financières et bancaires – a aussi été mis sur pied. L'Union européenne, sur ce sujet, a suivi les propositions de M. Jacques de Larosière, que notre commission avait d'ailleurs auditionné : la création d'un Comité européen des risques systémiques (CERS) et de trois autorités européennes de surveillance (AES), chargées respectivement des banques, des assurances et des marchés financiers.

La rapidité de la réaction de l'Union européenne, dans un domaine si compliqué et où les intérêts sont si contradictoires, a été remarquable.

Notons que le Parlement européen a joué un rôle crucial pour faire avancer l'intégration européenne dans ce domaine, tandis que les Etats, au Conseil, pesaient surtout sur les débats pour défendre leurs intérêts propres.

Il s'agit maintenant de passer à la troisième étape : fixer un véritable système de régulation, par l'intermédiaire de cinq textes, trois directives et deux règlements.

M. Pierre Bourguignon, co-rapporteur. La crise financière mondiale de la fin des années 2000, sans précédent depuis 1929, a mis en évidence les excès de la finance et la nécessité de mieux réglementer ce secteur.

Dans ce contexte, sous l'impulsion de Michel Barnier, la Commission Barroso II a mis sur les rails un train de réformes prioritaire appliquant les décisions prises par le G20 en matière de régulation financière. Car force est de constater que le chantier était presque vierge.

Dans notre communication du 8 décembre 2009, nous avons évoqué un aspect particulier de cette réglementation : la nouvelle architecture de supervision financière. Mais cette réforme n'était qu'une des briques de la digue à construire. Cinq autres textes sont actuellement sur le métier.

La Commission a adopté une proposition de directive relative aux systèmes de garantie des dépôts, qui présente le mérite d'améliorer et de standardiser les modalités d'information des déposants, le champ de couverture de la garantie et les modalités de remboursement, d'organiser la coordination entre systèmes de garantie nationaux et de prévoir le développement de tests de résistance.

Elle soulève toutefois quelques problèmes délicats.

Les fonds de garantie des dépôts devront disposer de liquidités atteignant 1,5 % des dépôts éligibles, ce qui obligerait la France à abonder le sien *ex ante* à hauteur de 17 milliards d'euros, montant inadapté à la réalité du marché bancaire français.

Les interventions préventives seront autorisées à condition de ne pas faire baisser la capacité financière des fonds sous 1 % du total des dépôts garantis, ce qui réduirait le volant des actions contribuant à éviter la faillite de l'établissement et donc l'indemnisation de tous les déposants.

Enfin, dans une communication du 12 octobre 2010, monsieur le Président, vous aviez expliqué l'accueil défavorable réservé à ce texte par l'Allemagne, eu égard au statut particulier des banques des *Länder*, pour lesquelles les contraintes prévues seraient économiquement insupportables.

Le débat d'amendements en commission des affaires économiques et monétaires aura lieu à la fin du mois. En tout état de cause, la Commission se dit prête à accepter un compromis pour que ce texte ne se heurte pas à un blocage institutionnel.

Le taux de 1,5 % pourrait être modulé à la baisse. L'idée est de ne pas pénaliser inutilement les pays dans lesquels les établissements bancaires sont de taille importante et se distinguent par un profil d'engagement peu risqué, afin de ne pas nuire au financement de l'économie réelle.

Les règles d'utilisation des fonds à titre préventif pourraient être significativement assouplies. Il s'agirait de renforcer leur dimension fonds d'intervention, d'assainissement et de restructuration, pour privilégier la résolution des crises bancaires en amont plutôt que l'indemnisation des déposants en dernier recours.

La révision de la directive relative aux systèmes d'indemnisation des investisseurs (DSII), qui date de 1997, s'inscrit dans une démarche de rétablissement de la confiance des investisseurs envers le système financier. Les modifications proposées portent sur la définition du champ d'application, le cas de défaillance d'un tiers dépositaire, les niveaux d'indemnisation, les délais de remboursement, l'organisation et les relations entre les systèmes nationaux d'indemnisation, et l'information des investisseurs.

Le sort de cette proposition est lié à celle relative aux systèmes de garantie des dépôts et, là encore, il conviendra de trouver un compromis institutionnel. La France est également assez critique vis-à-vis de ce texte, mettant en avant deux objections principales.

Premièrement, le taux de financement ex ante des fonds d'indemnisation nationaux, fixé à 0,5 %, serait excessif au regard de la situation réelle des prestataires de service français.

Deuxièmement, il importe de ne pas imposer de contraintes supplémentaires aux organismes de placement collectif en valeurs mobilières, l'indemnisation des parts étant déjà partiellement couverte par la directive en vigueur.

Une troisième proposition de directive vise à résoudre les problèmes techniques posés par l'application de la directive de 2002 qui a introduit une surveillance complémentaire des conglomérats financiers, prenant en compte les risques de groupe.

Elle affine les critères retenus pour qualifier un groupe de conglomérat financier, elle garantit qu'une surveillance optimale sera exercée de manière consolidée, au niveau de la compagnie financière holding mixte, elle revoit le traitement des participations minoritaires et elle instaure un collège des autorités compétentes pour faciliter la surveillance complémentaire.

Ce troisième texte, qui ne constitue qu'une révision mineure, sur des aspects techniques – en attendant une refonte du dispositif censée être proposée par la Commission fin 2011 – pourrait être examiné en plénière du Parlement européen le 9 mai et adopté en première lecture dès le conseil Ecofin du 17 mai.

J'en viens à la proposition de règlement sur la vente à découvert et les contrats d'échange sur risque de crédit. Il convient, pour commencer, de définir ces deux notions.

Une vente à découvert consiste à céder fictivement des actifs financiers que l'on ne possède pas puis à les racheter, afin de tirer profit d'un mouvement baissier. Lorsque le vendeur n'a pas emprunté l'actif ni même pris de dispositions en vue de l'emprunter, l'on parle de vente à découvert à nu.

La vente à découvert est de nature à entraîner les prix dans une spirale à la baisse excessive, voire de créer des perturbations systémiques.

Quant au contrat d'échange sur risque de crédit, ou CDS – *credit default swap* –, c'est un instrument financier dérivé qui fournit une sorte d'assurance contre le risque de défaillance d'une obligation émise par une société ou un Etat. Cet outil est un cas à part puisque l'opérateur de marché qui souscrit l'assurance n'a ni la possession ni la jouissance de la valeur sur laquelle elle porte. Un peu comme si l'on pouvait assurer la maison de son voisin, en espérant qu'elle prenne feu pour toucher le montant couvert !

Les transactions sur CDS ont manifestement eu un effet néfaste sur la tenue des obligations souveraines de la Grèce et d'autres pays en difficulté.

Le projet de règlement rassemble dans un texte unique des mesures ayant pour dénominateur commun l'encadrement de la spéculation à la baisse, avec un souci de convergence maximale.

Premièrement, les positions courtes nettes importantes sur les actions d'une entreprise, la dette souveraine d'un Etat membre ou des CDS en rapport avec des obligations souveraines devront être notifiées aux autorités de régulation.

Ce dispositif d'ensemble de transparence et de marquage s'appliquera non seulement aux opérations effectuées sur des plateformes de négociation mais aussi aux opérations procédant de négociations de gré à gré.

Deuxièmement, la possibilité de procéder à des ventes à découvert à nu sera considérablement limitée : quiconque vendra à découvert une action ou un instrument de dette souveraine devra au moins s'être assuré que celui-ci puisse être emprunté, de sorte que le règlement puisse avoir lieu dans le délai prévu.

Cette *locate rule*, ou règle de localisation, s'inspire de la législation américaine. Elle a pour objet d'empêcher qu'un vendeur à nu puisse céder un nombre illimité de titres, ce qui constitue une source potentielle d'abus de marché et de risque systémique.

Troisièmement, en situation exceptionnelle de baisse inquiétante des prix, les régulateurs nationaux et l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF) auront le pouvoir d'imposer des restrictions temporaires sur les ventes à découvert et les CDS, voire de les interdire.

Mais certaines modifications proposées par le Parlement européen et le Conseil Ecofin videraient le texte d'une partie de sa substance.

En commission économique et monétaire du Parlement européen, le rapporteur, l'eurodéputé français vert Pascal Canfin, a obtenu l'interdiction des CDS à nu sur dette souveraine, ce qui constituerait une avancée majeure pour limiter la spéculation à la baisse sur les Etats en difficulté.

Toutefois, de l'autre côté, les ventes à découvert infra-journalières pourront être opérées sans aucune condition de détention des titres sous-jacents ; seules seront prises en compte les positions constatées en fin de journée, ce qui laissera libre cours aux spéculateurs pour jouer à la baisse.

De plus, les eurodéputés sont revenus sur l'idée d'un marquage de l'intégralité des ordres de *short selling*, comme cela se fait aux Etats-Unis, ce qui empêchera le régulateur de détecter les abus de marché.

Quant aux Etats membres, qui ont débattu du texte en Conseil Ecofin le 15 mars 2011, ils peinent à trouver une approche partagée. Le Royaume-Uni, l'Italie et les Pays-Bas ont pris la tête d'une fronde réclamant le retrait de l'ensemble des dispositions relatives aux dettes souveraines.

Il était initialement prévu que la proposition de règlement soit examinée en plénière du Parlement européen le 9 mai puis au conseil Ecofin du 17 mai. Au vu de ces difficultés et en dépit du souhait de l'Allemagne et de la France, il est maintenant peu vraisemblable qu'un accord soit trouvé en trilogie sous présidence hongroise.

La Commission a adopté un autre texte majeur, consacré aux produits dérivés négociés de gré à gré.

Là encore, deux éléments de vocabulaire doivent être préalablement précisés.

Les produits dérivés sont des outils financiers spéculatifs dont la valeur dépend du prix d'un actif sous-jacent – généralement un investissement au comptant, action, obligation, instrument monétaire, matière première ou indice.

Certains dérivés sont échangés sur des bourses organisées, d'autres le sont de gré à gré, *over the counter*, selon des règles de fonctionnement fixées contractuellement entre l'acheteur et le vendeur.

Sur ce dossier, dont la présidence hongroise a aussi fait l'une de ses priorités, l'Europe part de zéro. Au sommet du G20 de Pittsburgh, les chefs d'Etat et de gouvernement se sont engagés à ce que les produits dérivés, à la fin 2012 au plus tard, soient notifiés à des bases centrales de données sur les transactions, transitent par une plateforme d'échange et fassent l'objet d'une compensation par une partie tierce. Leur souci est de faire en sorte que l'affaire Lehman Brothers ne se reproduise pas ailleurs.

Le dispositif, présenté explicitement comme le pendant européen des dispositions consacrées aux produits dérivés que contient le Dodd-Frank Act, comporte trois volets : standardisation, enregistrement et compensation.

L'agrément des contreparties centrales sera subordonné à deux conditions : qu'elles possèdent un capital minimal de 5 millions d'euros et qu'elles aient accès à une liquidité suffisante. Les autorités nationales compétentes resteront responsables de l'agrément et de la surveillance des contreparties centrales. Néanmoins, eu égard à l'importance systémique de ces chambres de compensation et à la nature transfrontalière de leur activité, l'AEMF jouera un rôle dans la procédure d'agrément.

Les entreprises financières devront notifier à un référentiel central enregistré les détails de tout contrat dérivé qu'elles auront conclu et de toute modification de celui-ci. Ces obligations de déclaration renforceront la transparence des transactions mais ce texte suscite des oppositions puissantes.

Au fil des examens par le Conseil et le Parlement, toute une série d'utilisateurs des produits dérivés s'activent pour obtenir un desserrement de leurs contraintes, voire des exemptions. Si ce cadeau était accordé aux fonds de pension privés, par exemple, qui se montrent particulièrement offensifs, cela pourrait s'avérer un cadeau empoisonné pour tout le système financier européen. En effet, la législation européenne serait plus laxiste que le Dodd-Frank Act, avec deux conséquences : d'une part, compte tenu de leur fluidité extrême, les transactions sur dérivés se redirigeraient vers l'Europe ; d'autre part, les entités financières seraient incitées à s'enregistrer abusivement comme fonds de pension.

Et puis, plusieurs Etats membres s'élèvent contre les dispositions les plus contraignantes du texte, en particulier les critères de compensation retenus et les prérogatives de supervision accordées à l'AEMF.

L'ensemble de la classe politique allemande – gouvernement et rapporteur Langen inclus –, est rétive au principe d'interopérabilité entre chambres de compensation, pourtant essentiel dans l'optique du marché intérieur.

L'Allemagne, la Grande-Bretagne et les Pays-Bas insistent surtout pour limiter les pouvoirs de l'AEMF, préconisant une supervision à l'échelon national plutôt que par des collèges de superviseurs placés sous le chapeau du superviseur européen.

Il est dès lors pratiquement impossible que ce texte soit définitivement adopté durant la présidence hongroise, comme cela était envisagé.

L'objectif de la Commission européenne est d'achever tout ce programme de réformes courant 2012 et que tous ses volets prennent effet en 2013.

En attendant, même si le gouvernement français a émis de fortes réserves vis-à-vis des propositions de directives relatives aux fonds de garantie des dépôts et aux fonds d'indemnisation des investisseurs, vos rapporteurs jugent essentiel que la Commission des affaires européennes apporte un soutien affirmé à la politique générale menée par la Commission européenne en matière de régulation des services et marchés financiers. Il en va de la crédibilité de l'Union européenne dans la prévention des crises systémiques. Cela passe par une approbation des cinq textes actuellement en discussion, même si des modifications utiles pourraient être apportées par rapport aux versions initiales, afin de garantir l'émergence de bons compromis dans des délais raisonnables.

Le Président Pierre Lequiller. Je voudrais rappeler que notre Commission a estimé que la proposition de directive relative aux fonds de garantie ne posait pas de problème du point de vue de la subsidiarité. Le Bundestag a soulevé le problème spécifique tenant aux banques dépendant des *Länder*, que j'ai moi-même relayé auprès du commissaire Michel Barnier.

M. Michel Diefenbacher, co-rapporteur. Les conclusions que nous vous présentons ont été compliquées à formuler, tant les sujets sont difficiles et les intérêts contradictoires. Nous avons dû tremper plusieurs fois la plume dans l'encrier... Les négociations seront indéniablement difficiles.

En premier lieu, les points de vue des Etats divergent, pour différentes raisons objectives, à propos desquelles n'entrent pas en ligne de compte des considérations morales.

Les systèmes bancaires sont profondément différents selon les pays. Ainsi, alors que les banques françaises sont de grande taille, les allemandes sont essentiellement régionales. Si le taux de financement *ex ante* des fonds de garantie était établi à 1,5 %, cela impliquerait, pour la France, des immobilisations considérable, de l'ordre de 17 milliards d'euros, hors de proportion avec le risque objectif. Les banques françaises, du fait de leur implantation internationale, ont une capacité à résister à une crise financière. Pour les banques allemandes, plus petites et régionales, l'exposition aux risques est plus importante et la capacité de mobilisation de fonds moindre. Cela explique les réticences de l'Allemagne sur cette directive.

Par ailleurs, la plupart des pays insistent sur les contraintes supplémentaires qui vont peser sur les banques en application de l'accord de Bale III et diminuer, en conséquence, leurs capacités de prêts. C'est l'ensemble de l'économie européenne qui risque d'en souffrir.

La deuxième source de divergence tient aux dimensions et aux pratiques des places financières européennes. On peut certes émettre des critiques sur le comportement de certains opérateurs pratiquant les ventes à découvert ou les CDS, sources d'apport de fonds considérables. Cela dit, autant l'on peut considérer certains comportements comme répréhensibles et souhaiter les moraliser, autant l'on peut comprendre l'attachement du gouvernement britannique à la défense de Londres comme place financière internationale.

Troisièmement, l'impact sur l'économie européenne des mesures qui seront décidées sera considérable. Si l'Europe adopte des règles plus strictes que le reste du monde, elle s'expose à une fuite des capitaux ; si elle est plus laxiste, elle s'expose à un risque systémique. Il faut donc trouver le juste équilibre. Tel est l'objet de nos propositions, qui portent sur deux points essentiels.

Il est d'abord important que notre commission apporte un soutien clair et explicite aux initiatives européennes, notamment celles du commissaire Michel Barnier, dans la mesure où elles vont dans le bon sens et tirent les leçons de la crise que nous avons connue il y a près de trois ans.

Ensuite, il s'agit de laisser le temps à la négociation de se dérouler et de formuler des observations que la commission européenne prenne en compte pour arriver à un consensus entre Etats membres.

M. Marc Laffineur. Je remercie les rapporteurs pour leur travail, qui revêt une importance particulière au regard de la crise financière qu'ont connu l'Europe et le monde. Il est souhaitable que cela nous incite à plus de prudence à l'avenir. Pouvez vous nous préciser quels sont les lignes de partage entre les Etats membres et quels pays rejoignent la position de la France ? Compte tenu de ces clivages, quelles sont les chances de parvenir à un consensus entre Etats et entre la Commission européenne et le Parlement européen ?

M. Pierre Bourguignon, co-rapporteur. La Grande-Bretagne, les Pays Bas et l'Italie ne sont pas sur la même position que la France. La principale divergence avec l'Allemagne tient surtout à la taille de ses banques mais, d'une façon générale, la base de discussion à partir de laquelle la commission européenne et le Parlement européen essaient d'avancer est la position franco allemande.

M. Gérard Voisin. Je suppose que la Grande-Bretagne et le Luxembourg ne sont pas sur notre ligne.

M. Pierre Bourguignon, co-rapporteur. Effectivement.

M. Michel Diefenbacher, co-rapporteur. Les chances d'aboutir à un compromis sont différentes selon les textes. Le texte sur la surveillance complémentaire des entités financières des conglomérats financiers ne devrait pas poser de problème majeur ; les difficultés techniques apparaissent surmontables. Par contre, il y a des divergences de fond sur le texte relatif à la vente à découvert et aux contrats d'échange sur risque de crédit. Les négociations prendront donc plus de temps. S'il faut se garder d'un optimisme béat, on peut se rappeler que les difficultés au sein du Conseil européen pour réglementer les *hedge funds*,

il y a un peu plus d'un an, ont été finalement résolues plus vite que prévues, sous la pression notamment du Parlement européen. La volonté d'aboutir est, en tout état de cause, réelle.

M. Jacques Desallangre. Je m'abstiendrai sur la proposition de conclusions des rapporteurs, que je juge trop timide. D'une façon générale, je n'adhère pas, contrairement à la proposition de conclusions, « à la politique globale portée par la Commission européenne depuis février 2010, sous l'impulsion du commissaire chargé du marché intérieur et des services ».

Il serait vraiment fondamental d'interdire ce système amoral qu'est la vente à découvert, consistant à permettre à une personne d'emprunter à une banque des titres que des particuliers lui ont confié en dépôt, par exemple dans le cadre d'un plan d'épargne en actions (PEA). L'emprunteur joue à la baisse et va ainsi contre les intérêts de ceux qui ont en quelque sorte prêté leur argent. Le rapporteur parlait du souci de maintenir l'équilibre entre le risque de fuite de capitaux et le risque systémique. Il disait aussi que la capacité des banques à accorder des prêts ne devait pas être réduite. Il me paraît surtout qu'il faudrait restreindre la capacité des banques à spéculer. La crise financière que nous avons connue il y a deux ans n'a pas été générée par une politique de prêt des banques irresponsable mais par une politique de spéculation folle.

M. Jérôme Lambert remplace le Président Pierre Lequiller.

M. Christophe Caresche. J'insiste sur l'évolution de la Commission européenne sur ces questions, d'ailleurs davantage imputable au Commissaire Michel Barnier, en rupture avec son prédécesseur, qu'à un changement de la Commission proprement dite, qui reste assez divisée sur ces questions. Le commissaire Michel Barnier veut aller vite et avancer, ce qui est très positif ; il appartient à la Commission des affaires européennes de soutenir son action.

Sur le fond, comment s'articulent les dispositions proposées avec Bâle III ? Pour résumer, il y a dans cette démarche deux volets, l'un relatif à la solvabilité, l'autre à la liquidité. C'est le second qui crée, selon elles, des difficultés aux banques françaises : il leur imposerait des contraintes injustifiées, dans la mesure où, contrairement aux banques américaines, qui comptent sur la valeur du bien pour garantir un prêt immobilier, les banques françaises ont une approche fondée sur la solvabilité de l'emprunteur. Les enjeux prudentiels ne seraient pas les mêmes. Il y a donc des demandes légitimes à examiner. Néanmoins, il faut tenir compte de tous les éléments, certaines collectivités locales ayant pu se faire recommander des prêts qui se révèlent pour elles catastrophiques.

Le débat est donc de savoir s'il est nécessaire d'abonder le fonds de garantie et utile de geler les sommes correspondantes. Il est difficile de répondre car, en arrière-plan, c'est la question du niveau comparé des exigences européennes et américaines qui point. La législation des Etats-Unis est davantage volontariste, dans des proportions sensibles.

Le Président Jérôme Lambert. Les ventes à découvert sont une pratique très choquante. Allons-nous assez loin sur ce point ? L'Allemagne ne les a-t-elle pas interdites ?

M. Michel Diefenbacher, co-rapporteur. Le texte relatif aux ventes à découvert ne prévoit pas une interdiction. Il faut en effet mesurer que, si elles font baisser le cours de certains actifs, elles n'ont pas toujours et uniquement des effets néfastes. L'action des marchés permet dans ce domaine de ramener à un niveau plus normal une valeur surévaluée.

Ce sont un encadrement et une surveillance qui sont proposés, afin de donner aux autorités de contrôle les pouvoirs leur permettant d'exercer une surveillance des marchés au quotidien. Pour entrer dans le détail, l'Allemagne n'a interdit que les ventes à découvert à nu.

M. Jacques Desallangre. Ce qui est proposé ne suffit pas. Il faut tenir compte de la pratique, avec des titres qui sont simplement empruntés par les spéculateurs et des transactions de moins d'une journée, qui provoquent des variations de cours importantes entre le matin et le soir. Le prêt permet à des opérateurs de spéculer alors que, sans lui, ils n'auraient pas la surface financière pour peser sur le marché.

Le Président Jérôme Lambert. Donc, pour récapituler, l'objectif est de lutter contre une certaine forme de spéculation, car le marché n'y suffit pas lui-même.

M. Pierre Bourguignon, co-rapporteur. A propos des ventes à découvert, en particulier des ventes à nu, les réticences des opérateurs concernés se sont exprimées – il y a clairement un *lobbying* important –, non seulement sur le principe même de la réglementation, mais aussi sur les capacités de surveillance des autorités de contrôle. Ne prenant pas directement part à la négociation, le Parlement peut indiquer la voie la plus réaliste, naturellement celle qui évite le choc frontal, en exigeant en revanche que les autorités régulatrices disposent des moyens d'exercer un contrôle effectif. Si la question était si simple à régler, elle l'aurait déjà été ; il faut donc se résoudre à être pragmatique. La véritable bataille est celle de la possibilité future de mettre en application des règles du jeu.

M. Jacques Desallangre. Je saisis bien que vous vous placez dans la perspective d'un accord à venir mais je ne vous suis pas sur la méthode. Dans une négociation, ce n'est pas avec des revendications initiales modestes que l'on obtient ce que l'on souhaite. Il ne faut pas se laisser leurrer par la prétendue efficacité du gommage par anticipation de tout ce qui pourrait avoir du sens dans nos prises de position. Je maintiens donc mon abstention sur les conclusions proposées.

M. Michel Diefenbacher, co-rapporteur. Sur la question de l'articulation des mesures proposées avec Bâle III, je rappelle uniquement que les textes dont nous débattons maintenant concernent la supervision. La philosophie de fond est la même, puisqu'il s'agit de renforcer l'efficacité des mesures prudentielles.

Une question reste cependant entière, c'est celle de l'origine des risques systémiques. Jusqu'à maintenant, on a considéré que ceux-ci venaient des grandes institutions financières. On en est maintenant moins sûr, car il faut aussi tenir compte du possible effet domino de l'effondrement d'une structure de moindre taille.

Le débat est délicat car il faut identifier l'origine possible des crises. Pour prendre un exemple, les *hedge funds* font observer qu'ils ne sont pas à l'origine de la crise actuelle, mais cela pourra être le cas dans le futur si l'on ne repère pas à temps les éventuelles failles dans les règles les concernant.

Sur proposition des rapporteurs, la Commission a ensuite adopté les conclusions suivantes :

« *La Commission des affaires européennes,*

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux systèmes de garantie des dépôts (COM (2010) 368 final/n° E 5512),

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 97/9/CE du Parlement européen et du Conseil relative aux systèmes d'indemnisation des investisseurs (COM (2010) 371 final/n° E 5517),

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 98/78/CE, 2002/87/CE et 2006/45/CE en ce qui concerne la surveillance complémentaire des entités financières des conglomérats financiers (COM (2010) 433 final/n° E 5583),

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur la vente à découvert et certains aspects des contrats d'échange sur risque de crédit (COM (2010) 482 final/n° E 5643),

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur les produits dérivés de gré à gré, les contreparties centrales et les référentiels centraux (COM (2010) 484 final/n° E 5645),

Considérant que l'Union européenne et la France se sont engagées, lors des sommets successifs du G20, à renforcer la régulation de l'industrie financière et la protection des consommateurs de services financiers,

Considérant que l'Europe restera soumise à un risque systémique majeur tant que ne seront pas adoptées des mesures réglementaires énergiques encadrant l'ensemble des activités et des pratiques de l'industrie financière et bancaire,

1. Adhère à la politique globale portée par la Commission européenne en la matière depuis février 2010, sous l'impulsion du commissaire chargé du marché intérieur et des services ;

2. Soutient ses différentes initiatives législatives visant à renforcer la réglementation des marchés et services financiers ;

3. S'agissant de la proposition de directive COM (2010) 82 final, relative aux systèmes de garantie des dépôts :

a) Observe que le taux de financement ex ante des fonds de garantie nationaux, fixé à 1,5 % des dépôts éligibles dans le texte proposé par la Commission, serait inadapté au système bancaire français et risquerait d'altérer la capacité des banques à financer l'économie ;

b) Recommande par conséquent une modulation de ce taux en fonction des caractéristiques objectives des systèmes bancaires nationaux ;

c) Invite de surcroît les co-législateurs européens à assouplir les règles d'utilisation des fonds de garantie des dépôts à titre préventif, afin de faciliter la résolution des crises bancaires ;

4. S'agissant de la proposition de directive COM (2010) 371 final, relative aux systèmes d'indemnisation des investisseurs :

a) *Constate que le taux de financement ex ante des fonds d'indemnisation nationaux, fixé à 0,5 % des dépôts éligibles dans le texte proposé par la Commission, serait excessif au regard du cadre réglementaire régissant déjà l'activité de conservation des instruments financiers en France ;*

b) *Préconise par conséquent d'aller dans le sens de la commission des affaires économique et monétaire du Parlement européen, qui a ramené ce taux à 0,3 % ;*

c) *Demande en outre de ne pas renforcer les modalités de prise en compte des parts d'OPCVM dans les systèmes d'indemnisation par rapport aux dispositions en vigueur ;*

5. *Approuve sans réserve la proposition de directive COM (2010) 433 final, relative à la surveillance complémentaire des entités financières des conglomérats financiers ;*

6. *S'agissant de la proposition de règlement COM (2010) 82 final, relative à la vente à découvert et aux contrats d'échange sur risque de crédit :*

a) *Appuie l'idée d'une interdiction des ventes à découvert à nu sur les dettes souveraines ;*

b) *Insiste pour que la « règle de localisation » soit applicable y compris pour les ventes à découvert infra-journalières ;*

c) *Regrette par ailleurs que la commission économique et monétaire du Parlement européen soit revenue sur l'idée d'un marquage de l'intégralité des ordres de vente à découvert ;*

7. *S'agissant de la proposition de règlement Com (2010) 484 final, relative aux produits dérivés négociés de gré à gré :*

a) *S'inquiète de la possible exclusion des fonds de pension du champ de ce texte ;*

b) *Défend le principe de l'interopérabilité entre chambres de compensation nationales ;*

c) *Souhaite enfin que soit reconnue la centralité de l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF) dans le dispositif européen de supervision des marchés financiers ;*

8. *Emet le vœu qu'un compromis soit trouvé sur chacun de ces textes dans les plus brefs délais et qu'ils soient adoptés avant la fin de la présidence hongroise ou au plus tard durant le premier trimestre de la présidence polonaise. »*

II. Communication de M. Gérard Voisin sur les spécifications techniques d'interopérabilité ferroviaire (E 5998)

M. Gérard Voisin, rapporteur. La question du durcissement des normes de sécurité et du coût généré par ces règles est récurrente. Elle ne concerne pas simplement l'Union européenne mais également la législation interne des Etats, qui parfois élaborent des normes renchérissant le coût de politiques qu'ils entendent par ailleurs promouvoir.

C'est aujourd'hui le cas du chemin de fer pour lequel les desiderata d'amélioration de la sécurité et de l'interopérabilité des matériels ferroviaires, souhaités par l'Agence ferroviaire européenne, pourraient représenter, pour notre seul pays, un budget sur dix ans de 4 à 5 milliards d'euros.

Cet investissement potentiel doit être resitué en perspective :

- il manque chaque année dans notre pays un milliard d'euros au système ferroviaire pour qu'il puisse équilibrer ses comptes ;

- le plan français de revitalisation du fret ferroviaire, qui est absolument vital, représente un effort financier de 7 milliards d'euros ;

- le principal problème de sécurité ferroviaire en France n'est pas lié au matériel mais aux passages à niveau, à l'origine de vingt-cinq décès en moyenne annuelle, et qui sont susceptibles d'entraîner le déraillement d'un train avec de lourdes conséquences humaines.

En outre, la Commission européenne souhaite, dans son dernier Livre blanc sur les transports, accroître la part du secteur ferroviaire - par exemple, le fret devrait passer en France de 10 à 25 % du total des marchandises transportées -, ce qui exclut l'alourdissement des charges des entreprises ferroviaires.

Personne, bien entendu, ne peut être contre l'amélioration de la sécurité du transport ferroviaire, qui est déjà le mode de transport le plus sûr. L'interopérabilité des matériels est un objectif qui va de soit, dans un marché ouvert à la concurrence, mais son coût est considérable et nous voyons mal l'intérêt qu'il y aurait à modifier la signalisation de voies, à faible ou moyen trafic, n'intéressant aucun opérateur privé ; il nous semble que les fonds disponibles pourraient être mieux employés autrement.

L'objet de cette communication est d'attirer l'attention de la Commission européenne afin qu'elle ne relaye, dans des textes réglementaires, les recommandations de l'Agence ferroviaire européenne qu'au terme d'une analyse coûts-avantages rigoureuse, à laquelle seront associés les opérateurs européens et, s'agissant de l'interopérabilité des réseaux, il nous semble que la Commission européenne devrait identifier les sillons ferroviaires susceptibles d'être empruntés par des trains d'origine variées, afin de réserver à ces derniers les travaux favorisant l'interopérabilité des matériels pour ne pas gaspiller les fonds disponibles.

Le règlement (CE) n° 881/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004 institue une Agence ferroviaire européenne qui constitue un élément moteur dans la politique de modernisation du secteur ferroviaire européen

L'Agence a pour objet le développement de normes communes de sécurité et la gestion à long terme du système d'établissement, d'enregistrement et de contrôle des spécifications techniques d'interopérabilité (STI).

Son action principale est d'assister la Commission et les Etats membres sur le plan technique pour renforcer le niveau d'interopérabilité et de sécurité du système ferroviaire européen. L'Agence pilote les groupes de travail chargés de trouver des solutions communes de sécurité et transmet les projets de décision à la Commission, qui les adopte après avis des comités composés de représentants des Etats membres.

L'Agence ne dispose pas de pouvoirs de décision en tant que tels, mais présente des propositions à la Commission. Le conseil d'administration de l'agence est composé d'un représentant de chaque Etat membre et de quatre représentants de la Commission ainsi que de six représentants (ne disposant pas de droit de vote) des acteurs du secteur : entreprises ferroviaires, gestionnaires de l'infrastructure, industrie ferroviaire, syndicats, passagers et clients du fret ferroviaire. Le directeur exécutif est nommé par le conseil d'administration. Les bureaux de l'agence sont situés à Valenciennes.

Les textes ferroviaires soumis à l'Assemblée nationale dans le cadre comitologie - procédure de « réglementation avec contrôle » - relèvent principalement des textes européens suivants :

- directive 2004/49 sur la sécurité ;
- directive 2007/59 sur la certification des conducteurs de train ;
- directive 2008/57 sur l'interopérabilité ;
- et plus rarement la directive 2001/14 sur la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et tarification de cette infrastructure.

Ces textes peuvent prendre la forme de projets de décisions, directives ou règlements de la Commission. La plupart sont des spécifications techniques d'interopérabilité (STI), comme la STI exploitation pour laquelle la Commission des affaires européennes a adopté une résolution le 16 février 2011, ou des méthodes communes de sécurité. Ceux qui relèvent des trois premières directives citées ci-dessus sont préparés par l'Agence ferroviaire européenne, dans le cadre de groupes de travail où les acteurs ferroviaires - entreprises ferroviaires, gestionnaires d'infrastructures, industriels, détenteurs de matériel roulant - sont souvent associés. Mais il arrive que l'Agence prépare seule de tels textes, sans la moindre consultation avec les partenaires du secteur. Et même lorsqu'un groupe de travail est créé, plusieurs exemples montrent que parfois l'Agence ne prend pas en compte l'avis unanime du secteur.

Ces textes sont ensuite approuvés par la Commission, après avis d'un comité de représentants des Etats membres. Il arrive que la voix de la France ait du mal à se faire entendre, notamment parce que les discussions en comité interviennent tardivement : les enjeux technico-économiques importants peuvent alors être passés sous silence pour des raisons d'équilibres politiques entre les pays de l'Union.

Or ces textes sont très importants pour le secteur ferroviaire, car ils fixent les règles techniques et les procédures que les acteurs doivent appliquer. Celles-ci ont souvent une influence forte sur la compétitivité du rail par rapport aux autres modes de transport, mais

aussi sur la compétitivité intra-modale, du fait des écarts que les acteurs auront à combler entre la situation antérieure marquée par des règles purement nationales et la situation postérieure harmonisée au niveau européen. Il convient donc de faire en sorte que :

- les règles européennes s'inspirent autant que faire se peut des règles françaises, largement éprouvées ;

- les projets complexes et pharaoniques soient évités ou simplifiés :

Ainsi, par exemple, le projet d'amélioration de la gestion du trafic (ERTMS) pour le contrôle-commande des trains et la signalisation suscite notre perplexité. Il est fortement poussé par la Commission depuis plus de dix ans, bien qu'extrêmement onéreux - 1,4 milliard d'euros pour la France - mais en outre, il n'est pas interopérable et n'apporte qu'une amélioration généralement très limitée en termes de capacité des lignes exprimée en nombre de trains/heure ;

Les STI relatives aux applications télématiques passagers et fret risquent également d'entraîner des surcoûts importants, sans que le client final ne voie sa satisfaction augmenter.

Il est indispensable, par ailleurs, que les nécessaires mesures de transition soient prévues, pour éviter des surcoûts inutiles (modifications des véhicules et des infrastructures, formation à de règles d'exploitation,...). En outre, les études coûts/bénéfices requises par la directive Interopérabilité doivent être réalisées avec soin par l'Agence ferroviaire européenne pour être réellement un outil d'aide à la décision en comité. Enfin, l'évolution des procédures doit également assurer un maintien du niveau de sécurité des circulations.

L'élaboration des normes de sécurité et d'interopérabilité ferroviaire pose aujourd'hui deux questions : la portée des compétences de l'agence ferroviaire européenne et la compatibilité des mesures préconisées avec la politique voulue par l'Union européenne, la Commission européenne devant assurer cette synthèse.

L'Agence ferroviaire européenne tente parfois de se faire donner par ces textes réglementaires des pouvoirs que les directives ne lui reconnaissent pas en matière d'évolution ultérieure de ces textes, par exemple par le biais de documents techniques annexés aux STI : selon la directive 2008/57, ces annexes ne peuvent être modifiées, après vote du Comité, que par une nouvelle décision de la Commission approuvant une révision de la STI. Or déjà certaines STI prévoient que l'Agence peut elle-même adapter ces textes et les publier sur son seul site, quitte à ce que le Comité soit simplement informé ultérieurement !

Le projet de règlement de la Commission concernant un système de certification des entités chargées de l'entretien des wagons de fret et modifiant le règlement (CE) n° 653/2007 est un exemple de dialogue insuffisant.

La SNCF m'a adressé un courrier soulignant que, malgré leur technicité, il serait opportun à ses yeux que notre Commission analyse ces projets de textes, et que la Société nationale est prête à donner un avis sous un délai court chaque fois qu'elle sera sollicitée. A titre d'exemple, un projet de texte de la Commission européenne sur la certification des entités en charge de la maintenance des wagons de fret a été transmis à l'Assemblée nationale pour avis.

Les remarques de la SNCF sur ce projet sont les suivantes :

- le considérant 3 prévoit que le système de maintenance doit être orienté «processus», alors que les opérateurs ont constamment demandé qu'au moins, pour la partie «ateliers de maintenance», il soit orienté «produit», car une telle certification assure un niveau de sécurité bien plus élevé correspondant à la situation *ex ante* ;

- les exigences en matière d'échanges d'informations prévues à l'article 5, liées à une chaîne de contrats, sont floues ;

- la certification des ateliers de maintenance est seulement volontaire, alors qu'elle devrait être obligatoire : en effet, la plupart des entités en charge de la maintenance peuvent avoir recours aux mêmes ateliers et il est antiéconomique que chacune doive auditer et superviser les mêmes ateliers : une seule certification obligatoire par un seul certificateur reconnu ou accrédité est bien plus efficace et permettrait le maintien d'un haut niveau de sécurité.

Ces remarques de la SNCF illustrent d'abord à mes yeux le fait que le dialogue entre l'Agence ferroviaire et les opérateurs ne fonctionnent pas correctement.

La Commission européenne n'avait pas hésité, en 2009, à intervenir auprès de l'Agence européenne de la sécurité aérienne afin qu'elle modère sa volonté de modification des réglementations, car les compagnies aériennes étaient confrontées à un coût considérable et à des impossibilités pratiques en terme de formation professionnelle. La Commission est donc consciente de ces questions ; il nous semble que le fait d'attirer son attention sur la nécessité de mesurer le coût des modifications demandées et d'obtenir un consensus des principaux opérateurs ferroviaires pourrait être efficace.

M. Philippe Armand Martin. On ne peut qu'être d'accord avec le rapporteur s'agissant du durcissement des normes de sécurité, comme par exemple aux passages à niveau où se produisent, chaque année, des accidents entraînant 25 décès et des dommages matériels graves. Il est dit qu'il manque chaque année un milliard d'euros pour équilibrer les comptes. Pour quelles raisons et les crédits sont-ils bien employés ? Je m'interroge enfin sur le fait que la Commission européenne souhaite, dans son dernier Livre blanc sur les transports, accroître la part du secteur ferroviaire, ce qui exclurait l'alourdissement des charges des entreprises ferroviaires. Le rapporteur peut-il développer ce point ?

Le rapporteur. Sur cette dernière question, l'alourdissement des charges est en effet exclu, de mon point de vue, pour des questions de compétitivité. En matière de renforcement des obligations de sécurité, il faut aussi savoir aller vers l'essentiel. Par exemple, les décès liés à des accidents aux passages à niveau, alors qu'il s'agit là d'un point très important, ne font pas partie des améliorations de la sécurité visées dans les textes. D'une manière générale, il ne serait pas opportun de modifier les signalisations en l'absence de besoins réels car cela coûte très cher.

En ce qui concerne le fret, les tonnages de fret sont en diminution constante en France alors qu'ils augmentent en Allemagne. Tout ceci est explicité dans mon rapport sur « La libéralisation du transport ferroviaire en Europe ». Il existe en France de réelles difficultés pour faire remonter la part du fret. Soulignons également que l'intermodalité alliée à une utilisation plus intensive du ferroviaire constitueraient une des solutions préconisées dans le cadre du Grenelle II. En Allemagne, il existe 350 opérateurs ferroviaires. La *Deutsche*

Bahn connaît une situation statutaire différente de la SNCF puisqu'une société holding coiffe à la fois le réseau et l'exploitation. La séparation RFF/SNCF pose des problèmes, mais il convient d'en tenir compte. Le Président de la SNCF souhaiterait revoir cette partition. RFF dispose des voies et des quais, porte toute la dette à hauteur de 27 milliards d'euros. On conçoit bien qu'il est difficile de remonter la pente avec une telle dette et l'Etat devra vraisemblablement la reprendre si l'on veut atteindre le niveau de compétitivité de la *Deutsche Bahn*, qui paie aujourd'hui des impôts à l'Etat allemand. Il est clair que le ferroviaire ne pourrait être équilibré en France que si les contribuables accroissent à hauteur d'un milliard d'euros par an leur financement du système ferroviaire.

M. Jacques Desallangre. Il faut faire attention, dans notre formulation, à ne pas sembler faire trop peu de cas de la sécurité, en étant obnubilés par la baisse des coûts. Dans le cadre de l'engagement national sur le fret ferroviaire, doit investir 7 milliards d'euros et la SNCF un milliard d'euros. Cette dernière a par ailleurs annoncé qu'elle réalisera 400 millions d'euros d'économie par an par un recentrage de ses activités, par exemple avec l'abandon du wagon combiné. Ceci explique d'ailleurs la baisse du fret de 47 milliards de tonnes de fret en 2004 et de 17 milliards en 2010. Une autre bonne nouvelle réside dans le blocage des péages décidé pour la période 2011-2015. Il faut aussi souligner l'impact du déficit d'investissement de l'Etat sur les infrastructures depuis de nombreuses années, car la robustesse du réseau est aussi une question de sécurité. Il faudra demander à M. Pépy si cette question a été posée. Il a lui-même indiqué être inquiet sur le respect des conditions de sécurité suite à l'entrée de nombreux opérateurs sur le marché.

Le rapporteur. Le rapport sur la libéralisation du transport ferroviaire traite de ces questions. Il existe un certain nombre de sujets de discordes entre RFF et la SNCF. L'agence présidée par notre ancien collègue Pierre Cardot sera à même de réaliser un arbitrage et permettra de remonter la pente, comme en Allemagne ou au Japon, où le système était totalement désarticulé alors que *Japan Railways* reverse aujourd'hui des impôts à l'Etat. Enfin, les voies sont aussi problématiques en terme de sécurité.

M. Jérôme Lambert. Je souhaiterais compléter le point 1 des conclusions : « *La Commission souhaite que la Commission européenne soit particulièrement vigilante sur le coût entraîné par les modifications réglementaires relatives au matériel roulant et à la signalisation* » par les mots « *sans réelles conséquences sur l'amélioration de la sécurité effective des réseaux* ».

Sur proposition du rapporteur, la Commission a adopté à l'unanimité les conclusions suivantes :

« La Commission des affaires européennes,

Vu le règlement (CE) n° 881/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, institue une Agence ferroviaire européenne,

Vu le projet de règlement de la Commission concernant un système de certification des entités chargées de l'entretien des wagons de fret et modifiant le règlement (CE) n° 653/2007/n° E 5998,

1. Souhaite que la Commission européenne soit particulièrement vigilante sur le coût entraîné par les modifications réglementaires relatives au matériel roulant et à la

signalisation, sans réelles conséquences sur l'amélioration de la sécurité effective des réseaux ;

2. Demande que le projet European Rail Traffic Management System (ERTMS) soit soumis à une évaluation de son impact financier sur les systèmes ferroviaires européens et des possibilités de financement disponibles ;

3. Relève, s'agissant du projet de règlement modifiant le règlement (CE) n° 653/2007, la nécessité de préciser les exigences en matière d'échanges d'informations prévues à l'article 5 et de rendre obligatoire la certification des ateliers de maintenance (article 8 § 1). »

III. Communication de M. Philippe Cochet sur le programme-cadre Euratom de recherche 2012-2013 (E 6091, E 6092, E 6093 et E 6172)

M. Philippe Cochet, rapporteur. Les programmes-cadres de la Communauté européenne de l'énergie atomique pour des activités de recherche et de formation en matière nucléaire, dits « programmes-cadres Euratom », englobent les activités de recherche dans le domaine de l'énergie nucléaire – fusion et fission – et de la protection radiologique. Ils déterminent le budget global pour les actions directes et indirectes, fixent les objectifs des activités de recherche et développement (R&D) et spécifient les instruments de soutien.

Le traité Euratom limitant à cinq ans la durée de tous les programmes européens de recherche dans le domaine du nucléaire civil, les programmes-cadres Euratom doivent toujours être prolongés de deux ans pour coïncider avec les programmes-cadres pour des actions de recherche, de développement technologique et de démonstration (PCRD), qui, eux, sont adoptés pour sept ans. Cette prolongation, qui obéit donc à une procédure habituelle, se caractérise généralement par une stabilité des grands équilibres stratégiques et des trajectoires financières.

Le 7^e programme-cadre Euratom est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2007 et vient à échéance le 31 décembre 2011. Il convient en conséquence, par parallélisme avec le 7^e PCRD, de le prolonger pour 2012-2013, au moyen d'un paquet législatif incluant quatre textes, articulés autour de la proposition de décision du Conseil COM (2011) 72 du 8 mars 2011.

La démarche se décompose en deux programmes spécifiques, faisant respectivement l'objet d'une deuxième et d'une troisième propositions de décision du conseil : d'une part, les opérations à exécuter au moyen d'actions indirectes, traitées dans le COM (2011) 73 du 8 mars 2011 ; d'autre part, les actions conduites directement par le Joint Research Center (JRC) ou Centre commun de recherche, traitées dans le COM (2011) 74 du 8 mars 2011.

Le quatrième texte, le COM (2011) 71 du 8 mars 2011, de nature purement technique et comptable, concerne les règles de participation des entreprises et de diffusion des résultats de la recherche.

L'idée est de maintenir les programmes efficaces qui catalysent et coordonnent les activités des États membres en la matière, en articulation avec la stratégie « Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive » et la stratégie « Energie 2020 pour une énergie compétitive, durable et sûre ».

Cette prolongation est cruciale, en particulier pour garantir le retour sur investissement d'ITER – réacteur thermonucléaire expérimental international – qui est entré dans sa phase de construction et dont la réussite est suspendue à un soutien continu.

La recherche cofinancée par Euratom joue également un grand rôle dans la consolidation de la sûreté, l'optimisation des ressources, l'amélioration de la rentabilité de la fission et la concrétisation d'applications alternatives des rayonnements ionisants, au profit de l'industrie ou de la médecine.

Plusieurs projets de recherche visés sont liés à l'initiative européenne pour une industrie nucléaire durable (ESNII), lancée en 2010 parallèlement à cinq autres initiatives industrielles européennes dans le cadre du plan stratégique européen sur les technologies énergétiques (plan-SET), axé sur les technologies novatrices à faible coût et produisant peu de carbone, l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables. Cette orientation, motivée par les résultats de la recherche récente et la sensibilisation aux défis énergétiques de demain, constitue une inflexion significative par rapport à la première salve du 7^e programme-cadre Euratom.

Il s'agit aussi de soutenir la recherche précommerciale, de faciliter le processus de transfert de technologies entre les universités et l'industrie, et d'améliorer le caractère globalement durable de l'énergie nucléaire.

En mettant l'accent sur la formation, l'amélioration de la compétitivité de l'industrie nucléaire et la création d'un nouveau secteur de pointe – celui de l'énergie de fusion –, le programme Euratom est de nature à contribuer à la croissance et à la création d'emplois dans un large éventail de disciplines.

Les projets d'engagements initialement prévus pour la recherche nucléaire dans le cadre financier pluriannuel 2007-2013 sont insuffisants, en raison de l'augmentation substantielle des coûts du programme ITER, qui a fait l'objet d'une évaluation approfondie de la part de la Commission européenne.

Dans ses conclusions du 12 juillet 2010, le Conseil a réaffirmé son engagement en faveur d'ITER, reconnu l'augmentation des besoins financiers et énoncé plusieurs orientations concourant à la maîtrise des coûts. Il a convenu que la contribution européenne à la phase de construction d'ITER, qui court jusqu'en 2020, s'élèvera à 6,6 milliards d'euros, dont 1,4 milliard sur les exercices 2012 et 2013.

Sur la base d'une proposition de la Commission portant modification du cadre financier pluriannuel, le Conseil, en novembre 2010, est parvenu à un accord sur le redéploiement des marges budgétaires de 2010, afin de couvrir les besoins supplémentaires d'ITER à hauteur de 1,3 milliard d'euros, soit 100 millions de moins que le montant prévu pour 2012-2013. Toutefois, cette réduction n'annule aucunement l'engagement du Conseil sur une contribution globale de 6,6 milliards.

Dans le cadre de la procédure de conciliation pour le budget 2011, l'autorité budgétaire n'a pas conclu d'accord sur le financement additionnel d'ITER. La décision, suspendue à un accord entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission, devra donc être prise dès que possible en 2011.

Dans ces circonstances, il a été décidé que le processus législatif d'adoption du programme-cadre Euratom 2012-2013 se déroulerait parallèlement aux discussions budgétaires relatives à ITER et au budget 2012.

Les accidents successifs ayant affecté plusieurs réacteurs de la centrale nucléaire de Fukushima, qui sont allés jusqu'à la fragilisation des enceintes de confinement, au dysfonctionnement des systèmes de refroidissement et à la fusion des cœurs, créent un nouveau contexte : la méfiance des opinions publiques est ravivée et les autorités publiques d'un certain nombre d'Etats membres s'interrogent ou prennent même, comme l'Allemagne, des décisions radicales.

Les questions posées doivent être abordées largement. Le modèle nucléaire, est-il compatible avec l'impératif de sécurité sanitaire et environnementale, en particulier dans des zones susceptibles de subir des événements naturels extrêmes aux conséquences difficilement prévisibles ? S'agissant plus particulièrement de la recherche, n'est-il pas prioritaire d'accroître les moyens alloués, d'une part, au perfectionnement des dispositifs de sûreté et, d'autre part, au développement des énergies alternatives, elles aussi décarbonées mais ne faisant pas peser de risque majeur sur les populations, dans l'optique d'une diversification future de notre bouquet énergétique ?

Même si la pénétration de l'industrie nucléaire est très variable d'un Etat membre de l'Union européenne à l'autre – la part de l'électricité d'origine nucléaire allant de 0 % en Italie, en Pologne, en Autriche, au Portugal, en Irlande et dans les Pays baltes à 78 % en France –, tout le monde est concerné. L'épisode de Tchernobyl a en effet confirmé que les frontières étatiques n'arrêtent pas les nuages radioactifs...

Compte tenu du haut degré d'expertise des opérateurs de l'industrie nucléaire européenne, de l'importance des enjeux économiques et stratégiques, du poids de l'électricité d'origine nucléaire – les 144 centrales européennes fournissent 30 % de l'électricité consommée – et considérant que notre continent est relativement épargné par les cataclysmes naturels, il serait toutefois hasardeux de prendre des décisions dans la précipitation et de donner un coup d'arrêt ou un coup de frein brutal aux politiques menées en la matière. A plus forte raison lorsqu'il s'agit de recherche, car une part significative des projets de recherche d'Euratom vise précisément à renforcer la sécurité des installations ou encore à assurer une gestion plus sûre des déchets radioactifs à longue durée de vie.

Ces problématiques sont particulièrement visées dans la troisième proposition de décision, relative au Centre commun de recherche, dont l'exposé des motifs stipule :

« Le programme du JRC se concentrera sur la recherche relative à la gestion des déchets ainsi que sur la sûreté et la sécurité des systèmes nucléaires présents et avancés. Le programme de recherche améliorera la connaissance scientifique de ces domaines et éclairera les choix politiques à opérer pour le bouquet énergétique du XXI^e siècle et pour le déploiement sûr et efficace de l'énergie nucléaire. Il sera nécessaire de soutenir la recherche scientifique fondamentale et orientée, pour conserver une connaissance approfondie d'un phénomène-clé. L'accent sera également mis sur le soutien à la formation des scientifiques et des ingénieurs d'aujourd'hui et de demain.

L'utilisation responsable de l'énergie nucléaire, en termes de sûreté et de sécurité, est une nécessité de plus en plus reconnue, dans l'UE comme dans le reste du monde. »

Le paquet législatif conçu par la Commission est en cours de discussion au sein du groupe conjoint du Conseil recherche-questions atomiques. Il a été déposé deux jours seulement avant le séisme et le tsunami au Japon. Très vite, je le répète, plusieurs Etats membres se sont raidis contre le principe même de l'énergie nucléaire et ont décidé de procéder à des fermetures anticipées de centrales ou ont prononcé un moratoire sur la construction de nouvelles unités. Dans ce contexte, la présidence du Conseil a légèrement infléchi la tonalité initiale des documents.

Les autorités françaises continuent d'apporter leur soutien à la version en discussion, considérant qu'elle constitue une bonne base de discussion et approuvant que la

présidence du Conseil l'ait enrichi de références à la sûreté nucléaire. Elles s'inquiètent cependant de la décroissance de la ligne budgétaire consacrée à la fission nucléaire – qui inclue les problématiques de gestion des déchets, d'innovations sur les réacteurs, de radioprotection et de sûreté, d'infrastructures et de formation –, car elles estiment que la recherche d'un compromis ne doit pas remettre en cause les grands équilibres qui ont prévalu jusqu'à présent dans la stratégie de recherche de l'Union.

La préparation du 8^e PCRD et du 8^e programme-cadre Euratom, qui prendront l'un et l'autre effet à compter du 1er janvier 2014, devra être l'occasion d'engager une véritable réflexion sur la question de la sécurité. L'Europe, qui, emmenée par la France, exporte partout dans le monde ses infrastructures nucléaires civiles et son savoir-faire technologique, doit conserver son avantage compétitif. Or la qualité des centrales sera de plus en plus jugée par les opinions publiques et les pays acheteurs non seulement sous l'angle de l'efficacité énergétique des réacteurs mais aussi à l'aune de la crédibilité des dispositifs de sûreté.

Bien que plusieurs d'entre nous soient particulièrement intéressés par la question du nucléaire civil – soit qu'une centrale soit implantée dans leur circonscription ou à proximité, soit, tout simplement, qu'il soient sensibles à tout ce qui a trait aux problèmes énergétiques ou environnementaux –, elle n'avait encore fait l'objet d'aucun rapport d'information ou communication au sein de notre Commission depuis le début de la législature.

La présidence hongroise a pour intention de faire adopter ce paquet législatif dès le conseil compétitivité des 30 et 31 mai, à supposer que le groupe conjoint recherche-questions atomiques aboutisse d'ici là et que le COREPER se soit prononcé lors de sa session des 24 et 25 mai. Bien qu'il lui ait été matériellement impossible d'organiser des auditions dans le court laps de temps qui s'est écoulé depuis la publication de ces textes, votre rapporteur a jugé que la Commission des affaires européennes ne devait pas les laisser passer sans adopter des conclusions et amorcer une réflexion.

Celle-ci devra être poursuivie de façon approfondie dans le cadre de la préparation des futurs programmes-cadres, afin notamment d'évaluer la pertinence des grands choix stratégiques de recherche, en tenant compte de tous les aspects : potentiel de retour sur investissement, performance énergétique, impact environnemental d'un bout à l'autre de la chaîne de production et sécurité industrielle.

M. Jacques Desallangre. Je suis satisfait que, en l'espèce, la recherche d'un compromis ne mette pas en cause les affirmations des autorités françaises sur le maintien des crédits budgétaires et la nécessité de sauvegarder les grands équilibres qui ont prévalu jusqu'à présent dans la stratégie de recherche de l'Union. Il serait incohérent de demander une réduction de ces crédits de recherche tout en affirmant vouloir améliorer la sûreté nucléaire.

Je voterai donc en faveur de cette proposition de conclusions, qui constitue une bonne base de discussion pour se battre pour la continuation des efforts de recherche. En effet, si les crédits nécessaires n'étaient pas engagés, les conséquences seraient graves pour la sûreté et ceux qui prendraient une telle décision seraient critiqués pour l'absence de résultat.

M. Philippe Cochet, rapporteur. Le nucléaire civil est un énorme paquebot dont on ne modifie pas comme cela la trajectoire. Mais le 8^e programme-cadre Euratom et le

8° PCRD devront être l'occasion d'engager une réflexion renouvelée, en profondeur, sur la question de la sécurité et sur la question énergétique.

M^{me} Pascale Gruny. Je suis aussi satisfaite que l'on garde cette ligne budgétaire, mais je m'interroge : est-on sûr d'avoir le financement pour ITER ? Le point 4 des conclusions insiste justement sur la recherche en matière de déchets pour trouver des solutions dans l'avenir.

Il faudra aussi partager la connaissance avec les autres pays car la sûreté maximale doit être appliquée partout.

Enfin, la catastrophe au Japon fait peur parce que ce manquement à la sûreté nucléaire est survenu dans un pays réputé pour sa très haute technologie, censée le mettre à l'abri d'un tel accident.

M. Jacques Desallangre. L'accident de la centrale de Fukushima n'est pas une catastrophe nucléaire mais le résultat d'une catastrophe naturelle et de l'imprudence de ceux qui l'ont construite à un endroit où elle n'aurait jamais dû se trouver. Ils y ont installé des instruments d'une finesse extrême alors qu'ils savaient qu'il y avait un risque de tsunami.

M. Philippe Cochet, rapporteur. En effet, la volonté politique de la France de créer son parc nucléaire civil s'est traduite par beaucoup de précautions prises, par un travail d'explication en profondeur qui a rassuré une opinion publique à l'origine majoritairement hostile, et par une priorité accordée à la sécurité conduisant à une reconnaissance au niveau mondial du travail français en ce domaine.

Le projet ITER est une grande aventure de recherche fondamentale dont les budgets prévus ont été multipliés par deux. Compte tenu de l'importance de cette entreprise d'intérêt européen et mondial, je ne pense pas qu'elle sera remise en cause, que l'on répètera l'erreur de Creys-Malville, à l'origine d'une énorme perte de savoir. En tout état de cause, s'il était décidé d'arrêter, il faudrait continuer la recherche pour faire face à la problématique des déchets.

Puis, sur proposition du rapporteur, la Commission a adopté les conclusions suivantes :

« La Commission des affaires européennes,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, notamment son article 7,

Vu la proposition de décision du Conseil relative au programme-cadre de la Communauté européenne de l'énergie atomique pour des activités de recherche et de formation en matière nucléaire (2012-2013) (COM (2011) 72 final/n° E 6091),

Vu la proposition de décision du Conseil concernant le programme spécifique, à exécuter aux moyens d'actions indirectes, mettant en oeuvre le programme-cadre de la Communauté européenne de l'énergie atomique pour des activités de recherche et de formation dans le domaine nucléaire (2012-2013) (COM (2011) 73 final/n° E 6092),

Vu la proposition de décision du Conseil concernant le programme spécifique, à exécuter aux moyens d'actions directes par le Centre commun de recherche, mettant en oeuvre le programme-cadre de la Communauté européenne de l'énergie atomique pour des activités de recherche et de formation dans le domaine nucléaire (2012-2013) (COM (2011) 74 final/n° E 6093),

Vu la proposition de règlement du Conseil définissant les règles de participation des entreprises, des centres de recherche et des universités à des actions indirectes du programme-cadre de la Communauté européenne de l'énergie atomique et fixant les règles de diffusion des résultats de la recherche (2012-2013) (COM (2011) 71 final/n° E 6172),

1. Estime essentiel, compte tenu des enjeux économiques, de poursuivre l'effort de recherche et de formation en matière d'énergie nucléaire et de protection radiologique ;

2. Approuve, de ce fait, le programme-cadre 2012-2013 de la Communauté européenne de l'énergie atomique pour des activités de recherche et de formation en matière nucléaire, qui s'inscrit dans la continuité du 7^e programme-cadre (2007-2011) ;

3. Se félicite que la présidence du Conseil ait enrichi la proposition originelle de la Commission en renforçant la dimension sûreté nucléaire ;

4. Insiste néanmoins sur la nécessité, à l'avenir – notamment dans le cadre des futurs 8^e programme-cadre Euratom et 8^e PCRD –, de faire davantage porter l'effort européen d'innovation, de recherche et de formation non seulement sur la sûreté nucléaire mais aussi sur la gestion des déchets radioactifs et le développement des énergies décarbonées alternatives. »

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

Sur le rapport de **M. Jérôme Lambert, Président**, 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 :

➤ *Agriculture*

- recommandation de décision du Conseil relative à la participation de l'Union européenne aux négociations en vue de l'élaboration d'un accord juridiquement contraignant sur les forêts en Europe (document **E 6187**) ;

- proposition de règlement du Conseil déterminant les mesures relatives à la fixation des aides, des restitutions et des prix concernant l'organisation commune unique des marchés agricoles (document **E 6191**)

➤ *Commerce extérieur*

- proposition de décision du Conseil arrêtant la position de l'Union européenne au sein du Conseil général de l'Organisation mondiale du commerce concernant l'adhésion de la République de Vanuatu à l'Organisation mondiale du commerce (document **E 6186**) ;

- proposition de règlement du Conseil portant extension du droit compensateur définitif institué par le règlement (CE) n° 598/2009 du Conseil sur les importations de biodiesel originaire des Etats-Unis d'Amérique aux importations de biodiesel expédié du Canada, qu'il ait ou non été déclaré originaire de ce pays, portant extension du droit compensateur définitif institué par le règlement (CE) n° 598/2009 aux importations de biodiesel sous forme de mélange contenant, en poids, 20 % ou moins de biodiesel, originaire des Etats-Unis d'Amérique, et clôturant l'enquête concernant les importations expédiées de Singapour (document **E 6189**) ;

- proposition de règlement du Conseil portant extension du droit antidumping définitif institué par le règlement (CE) n° 599/2009 du Conseil sur les importations de biodiesel originaire des Etats-Unis d'Amérique aux importations de biodiesel expédié du Canada, qu'il ait ou non été déclaré originaire de ce pays, portant extension du droit antidumping définitif institué par le règlement (CE) n° 599/2009 aux importations de biodiesel sous forme de mélange contenant, en poids, 20 % ou moins de biodiesel, originaire des Etats-Unis d'Amérique, et clôturant l'enquête concernant les importations expédiées de Singapour (document **E 6190**) ;

- proposition de règlement du Conseil instituant un droit antidumping définitif et portant perception définitive du droit provisoire institué sur les importations de papier fin couché originaire de la République populaire de Chine (document **E 6192**) ;

- proposition de règlement du Conseil instituant un droit antisubvention définitif sur les importations de papier fin couché originaire de la République populaire de Chine (document **E 6193**) ;

- proposition de décision du Conseil concernant la position à adopter par l'Union européenne, au sein du comité mixte CE-Andorre, au sujet de la liste des dispositions en matière de sécurité douanière à établir en vertu de l'article 12 ter paragraphe 1 de l'accord sous forme d'échange de lettres entre la Communauté économique européenne, d'une part, et la Principauté d'Andorre, d'autre part (document **E 6199**).

➤ *Communication*

- proposition de règlement du Conseil relatif à la publication électronique du Journal officiel de l'Union européenne (document **E 6175**).

➤ *Droit des sociétés*

- proposition de règlement du Conseil modifiant les listes des procédures d'insolvabilité, des procédures de liquidation et des syndic figurant aux annexes A, B et C du règlement (CE) n° 1346/2000 relatif aux procédures d'insolvabilité et codifiant les annexes A, B et C de ce règlement (document **E 6185**).

➤ *Environnement*

- proposition de décision du Conseil relative à la signature du protocole additionnel de Nagoya-Kuala Lumpur sur la responsabilité et la réparation au protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques (document **E 6138**) ;

- proposition de décision du conseil définissant la position à adopter, au nom de l'Union européenne, au sein du Comité de l'aide alimentaire en ce qui concerne la prorogation de la convention relative à l'aide alimentaire de 1999 (présentée par la Commission (document **E 6174**).

➤ *Marché intérieur*

- projet de directive UE de la Commission modifiant, aux fins de leur adaptation au progrès technique, les annexes I et V de la directive 2008/121/CE du Parlement européen et du Conseil relative aux dénominations textiles (document **E 6182**) ;

- directive UE de la Commission modifiant, aux fins de son adaptation au progrès technique, l'annexe II de la directive 96/73/CE du Parlement européen et du Conseil relative à certaines méthodes d'analyse quantitative de mélanges binaires de fibres textiles (document **E 6183**).

➤ *Recherche*

- projet de décision de la commission modifiant la décision 2004/452/CE établissant la liste des organismes dont les chercheurs peuvent être autorisés à accéder à des données confidentielles à des fins scientifiques (document **E 6184**).

➤ *Sécurité alimentaire*

- projet de règlement de la Commission concernant le refus d'autoriser certaines allégations de santé portant sur les denrées alimentaires autres que celles faisant référence à la réduction du risque de maladie ainsi qu'au développement et à la santé infantiles (document **E 6134**).

➤ *Transports*

- directive UE de la Commission modifiant la directive 96/98/CE du Conseil relative aux équipements marins (document **E 6140**).

● **Point B**

La Commission *a approuvé* le texte suivant :

➤ *PESC et relations extérieures*

- projet de décision du Conseil concernant la signature et la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la République de Maurice relatif aux conditions de transfert, de la force navale placée sous la direction de l'UE à la République de Maurice, des pirates présumés et des biens saisis, et aux conditions des pirates présumés après leur transfert (document **E 6210**).

● **Accords tacites de la Commission**

En application de la procédure adoptée par la Commission les 23 septembre 2008 (textes antidumping), 29 octobre 2008 (virements de crédits), 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 suivants :

- décision du Conseil portant nomination d'un membre italien du Comité des régions (document **E 6180**) ;

- proposition de règlement du Conseil portant extension du droit antidumping définitif institué par le règlement (CE) n° 599/2009 du Conseil sur les importations de biodiesel originaire des États-Unis d'Amérique aux importations de biodiesel expédié du Canada, qu'il ait ou non été déclaré originaire de ce pays, portant extension du droit antidumping définitif institué par le règlement (CE) n° 599/2009 aux importations de biodiesel sous forme de mélange contenant, en poids, 20 % ou moins de biodiesel, originaire des États-Unis d'Amérique, et clôturant l'enquête concernant les importations expédiées de Singapour (document **E 6190**) ;

- proposition de règlement du Conseil instituant un droit antidumping définitif et portant perception définitive du droit provisoire institué sur les importations de papier fin couché originaire de la République populaire de Chine (document **E 6192**) ;

- proposition de règlement du Conseil instituant un droit antidumping définitif et portant perception définitive du droit provisoire institué sur les importations de mélamine originaire de la République populaire de Chine (document **E 6200**) ;

- proposition de règlement du Conseil instituant un droit antidumping définitif et portant perception définitive du droit provisoire institué sur les importations de poudre de zéolithe A originaire de Bosnie Herzégovine (document E 6201) ;

- proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1292/2007 instituant un droit antidumping définitif sur les importations de feuilles en polyéthylène téréphtalate (PET) originaires de l'Inde (document E 6202) ;

- proposition de règlement du Conseil instituant un droit antidumping définitif sur les importations de furfural originaire de la République populaire de Chine à l'issue d'un réexamen au titre de l'expiration des mesures effectué en vertu de l'article 11, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1225/2009 (document E 6203) ;

- projet de décision du Conseil portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne au Kosovo (document E 6209) ;

- décision du Conseil portant nomination de quinze membres du conseil d'administration de l'Agence européenne des produits chimiques (document E 6211) ;

- proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1425/2006 instituant un droit antidumping définitif sur les importations de certains sacs et sachets en matières plastiques originaires de la République populaire de Chine et de Thaïlande et clôturant la procédure concernant les importations de certains sacs et sachets en matières plastiques originaires de Malaisie (document E 6213).

La séance est levée à 18 h 50.

Membres présents ou excusés

Commission des affaires européennes

Réunion du mardi 3 mai 2011 à 17 heures

Présents. - M. Pierre Bourguignon, M. François Calvet, M. Christophe Caresche, M. Philippe Cochet, M. Lucien Degauchy, M. Jacques Desallangre, M. Michel Diefenbacher, M. Régis Juanico, M. Marc Laffineur, M. Jérôme Lambert, M. Pierre Lequiller, M. Philippe Armand Martin, M. Didier Quentin, M. Gérard Voisin

Excusée. – M^{me} Marietta Karamanli

Assistait également à la réunion. – M^{me} Pascale Gruny