

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ° L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

Mardi 19 juillet 2016  
15 heures

## Commission des affaires européennes

**Compte rendu n° 301**

- I. Examen du rapport d'information de MM. Gilles Savary et Marc Laffineur sur le projet de budget de l'Union européenne pour 2017 ..... 3
- II. Examen du rapport d'information de MM. Jacques Cresta et André Schneider sur la sécurité énergétique ..... 14
- III. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution..... 22

**Présidence de  
M<sup>me</sup> Danielle Auroi**  
*Présidente*





# COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Mardi 19 juillet 2016

Présidence de M<sup>me</sup> Danielle Auroi, Présidente de la Commission

*La séance est ouverte à*

## **I. Examen du rapport d'information de MM. Gilles Savary et Marc Laffineur sur le projet de budget de l'Union européenne pour 2017**

**M. Gilles Savary, co-rapporteur.** Nous vous présentons aujourd'hui le projet de budget de l'Union européenne pour 2017. Il s'agit, en quelque sorte, de la tranche annuelle des perspectives financières qui, comme vous le savez, couvrent une période de sept années. Le cadre financier pluriannuel en vigueur concerne la période 2014-2020 et le budget pour l'année 2017 revêt une importance particulière car il arrive à un moment clé, celui de la révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel. Les perspectives pluriannuelles pour 2014-2020 ont été, je le rappelle, laborieusement adoptées et un accord a pu être trouvé sous réserve d'une révision devant intervenir à mi-parcours. Il est fort probable que les discussions qui auront lieu après l'été sur le projet de budget pour 2017 seront ardues et aborderont ces questions.

De manière générale, le projet de budget pour 2017 s'inscrit dans le cadre de la programmation pluriannuelle et vise, dans les limites du cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020, et grâce à l'utilisation des instruments de flexibilité, à cibler davantage les fonds alloués sur les priorités les plus urgentes. Il réaffirme ainsi, dans un contexte économique encore fragile, l'objectif de créer en Europe les conditions d'une croissance soutenable et inclusive demeure, alors que les conséquences de la crise économique et financière sont encore perceptibles dans certains États membres, en particulier s'agissant de la situation de l'emploi, la principale priorité de la Commission européenne. Constatant une reprise réelle de l'économie européenne dans son ensemble, la Commission européenne rappelle que l'Union européenne reste vulnérable et insiste sur la nécessité de faire en sorte que le budget de l'Union européenne contribue autant que possible à stimuler l'investissement et la création d'emplois.

Programme phare de la « Commission Juncker », le Plan d'investissement pour l'Europe (dit « Plan Juncker ») est le reflet de l'importance accordée à la reprise de l'investissement en Europe. Les premiers succès du Plan, appréciés de façon largement unanime, plaident pour un renforcement de ses moyens ainsi que pour sa prolongation au-delà de 2018. Dans le projet de budget pour 2017, la Commission européenne propose ainsi de doter le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS), principal instrument financier de la mise en œuvre opérationnelle du « Plan Juncker », des fonds nécessaires pour lui permettre de mobiliser jusqu'à 240 milliards d'euros d'investissements d'ici la fin de l'année 2017. Le FEIS est ainsi doté d'un capital relativement modeste par rapport à l'effet de levier – estimé à 1 :15 – qui est attendu du financement des projets.

En complément des actions menées par le FEIS, le projet de budget pour 2017 prévoit que les principaux programmes de dépenses de l'Union européenne continueront à être utilisés par les États membres pour stimuler une croissance intelligente et inclusive. C'est notamment le cas des Fonds structurels et d'investissements européens et des programmes relevant de la rubrique « Compétitivité pour la croissance et l'emploi », à l'instar du mécanisme pour l'interconnexion en Europe qui fonctionne, lui aussi par effet de levier, du programme Horizon 2020, et des programmes COSME et « Erasmus + ».

Une deuxième priorité s'est invitée dans le budget européen pour 2017 : la crise des réfugiés et l'importance renouvelée des menaces sécuritaires contre lesquelles il faut lutter et qui nécessitent un renforcement substantiel des moyens consacrés aux objectifs que l'Union européenne s'est fixés en la matière. Par conséquent, le projet de budget pour 2017 propose de renforcer les moyens alloués à la gestion et à l'encadrement des migrations, ainsi qu'à ceux alloués à la sécurité européenne. Ainsi, en s'appuyant sur les actions déjà entreprises en 2015 et 2016, qui ont atteint un total de plus de 10,5 milliards d'euros, le projet de budget pour 2017 consacre 5,2 milliards d'euros aux actions relatives à la gestion des migrations et déployées à l'intérieur comme à l'extérieur de l'Union européenne.

S'agissant de la lutte contre le terrorisme, le projet de budget pour 2017 propose, dans un premier temps, de consolider le renforcement significatif des moyens alloués à Europol et inclus dans le budget 2016 : une enveloppe de 111,7 millions d'euros sera ainsi destinée à l'agence européenne. Il propose, dans un second temps, de financer, à hauteur de 25 millions d'euros, une action préparatoire pour la recherche en matière de défense. S'agissant des mesures prises en matière de sécurité, le projet de budget pour 2017 propose une hausse de 16 millions d'euros des moyens par rapport au budget 2016 et prévoit, plus particulièrement, de consacrer 61,8 millions d'euros au renforcement de la sécurité des institutions européennes. On pourrait toutefois regretter le caractère modeste de ces sommes en raison de l'ampleur de la menace que nous avons, malheureusement, encore une fois mesuré avec les événements tragiques survenus à Nice.

Le projet de budget pour 2017 tente de faire en sorte que la conciliation de ces trois objectifs prioritaires ne se fasse pas au détriment des autres programmes et actions engagés.

S'agissant, à présent, des principales caractéristiques du projet de budget pour 2017, il convient de noter qu'il s'agit d'un budget utilisant à plein les possibilités de flexibilité offertes par le cadre financier pluriannuel. Pour 2017, le projet de la Commission européenne établit le montant des crédits d'engagement à 157,7 milliards d'euros (contre 155 milliards d'euros en 2016), soit 1,05 % du PNB de l'Union européenne et celui des crédits de paiement à 134,9 milliards d'euros (contre 143,9 milliards d'euros en 2016). La différence est principalement due au retard pris dans l'exécution des programmes relevant de la politique de cohésion pour la période 2014-2020 : des retards dans la désignation des autorités de gestion et des autorités de certification ont ainsi été relevés.

Par ailleurs, il ressort du projet de budget de la Commission européenne que le niveau de dépenses proposé dans le projet de budget pour 2017 est globalement conforme à la planification indicative figurant dans le cadre financier pluriannuel pour 2017. La principale différence avec le cadre financier pluriannuel réside dans les dépenses de la rubrique 3 (« Sécurité et citoyenneté »), pour laquelle la Commission européenne propose une augmentation substantielle des montants alloués pour gérer la crise migratoire et des réfugiés.

Le projet de budget pour 2017 s'appuie donc sur une utilisation maximum des possibilités de flexibilités offertes par le règlement fixant le cadre financier pluriannuel. Au plan technique, la Commission européenne propose, en premier lieu, de mobiliser l'instrument de flexibilité, pour lequel le plafond du montant annuel disponible s'élève, en euros courants, à 530 millions d'euros. Répondant à des besoins urgents, cette mobilisation porte sur un montant qui excède le plafond de la rubrique 3 dans le cadre financier pluriannuel. La Commission européenne prévoit de compenser ces montants en les répartissant sur les exercices budgétaires suivants, à hauteur de 238,3 millions d'euros en 2017, 91 millions d'euros en 2018, 141,9 millions d'euros en 2019 et 58,8 millions d'euros en 2020. La Commission européenne propose, en second lieu, de mobiliser la marge pour imprévus pour un montant de 1,164 milliards d'euros. Conformément au « règlement CFP », la mobilisation de la marge pour imprévus – qui, je le rappelle, peut atteindre 0,03 % du RNB brut de l'Union européenne – intervient en derniers recours pour faire face à des circonstances imprévues.

De manière générale, les dépenses de la rubrique 3 consacrées à la crise des migrants et à la sécurité représentent plus de 70 % du total des dépenses sous plafond de la rubrique. Cela témoigne de l'effort particulier fait par l'Union européenne dans ces domaines. La Commission européenne propose de mobiliser la marge pour imprévus et de compenser intégralement cette mobilisation par un recours aux marges sous plafond disponibles dans les rubriques 2 (« Croissance durable : ressources naturelles ») et 5 (« Administration »). Cette compensation intégrale permet ainsi de maintenir inchangé le plafond global des engagements pour 2017 et pour le cadre financier pluriannuel dans son ensemble. En résumé, la Commission européenne propose de mobiliser une marge pour imprévus qui est compensée intégralement par l'utilisation des marges disponibles sous plafond dans plusieurs rubriques.

Par ailleurs, il convient de souligner la création récente d'un nouvel instrument fournissant une aide d'urgence à caractère humanitaire au sein de l'Union européenne qui fournira en 2017 une aide d'urgence afin de répondre à l'afflux actuel de réfugiés et de migrants dans l'Union européenne à hauteur de 200 millions d'euros.

**M. Marc Laffineur, co-rapporteur.** Revenons, à présent, sur les grandes tendances par rubrique. On constate, en premier lieu, une augmentation globale de la rubrique 1 (« Croissance intelligente et inclusive ») qui masque toutefois une évolution contrastée de ses deux sous-rubriques. De manière générale, le projet de budget pour 2017 prévoit une hausse de 6,9 % des crédits d'engagement de la rubrique 1 dans son ensemble par rapport au budget 2016 ; ce qui correspond à un montant total de 74,6 milliards d'euros et de 56,6 milliards d'euros en paiement (- 14,5 % par rapport à 2016). Plus particulièrement, 21,1 milliards d'euros pour la rubrique 1a (« Compétitivité pour la croissance et l'emploi »), soit une hausse de 11 % par rapport à l'année 2016 résultant, en grande partie, des fonds alloués au FEIS, au MIE et au programme « Erasmus + ». En effet, sur cette enveloppe, 10,6 millions d'euros sont consacrés à la recherche et l'innovation dans le cadre du programme Horizon 2020 ; 2 milliards d'euros en faveur de l'éducation à travers le programme « Erasmus + » ; 2,5 milliards d'euros en faveur du mécanisme pour l'interconnexion en Europe et 299 millions d'euros en faveur des petites et moyennes entreprises dans le cadre du programme COSME. 2,66 milliards d'euros sont consacrés au FEIS dans le cadre du Plan Juncker et 53,57 milliards d'euros pour le soutien aux investissements productifs et aux réformes structurelles par l'intermédiaire des Fonds structurels et d'investissement européens.

L'analyse de la rubrique 1 appelle au moins deux remarques. Tout d'abord, on constate, de manière générale, une diminution substantielle (- 23,5 %) des crédits de

paiement de la sous-rubrique 1b relative à la cohésion économique, sociale et territoriale, qui résulte notamment du moindre besoin de crédits pour les programmes correspondant à la période de programmation 2007-2013 ainsi que des retards pris dans la mise en œuvre des programmes de la nouvelle période de programmation 2014-2020. Ensuite, il convient de noter que l'initiative en faveur de l'emploi des jeunes ne fait pas l'objet d'une programmation supplémentaire dans le projet de budget pour 2017 : les crédits de paiement sont maintenus mais ne connaissent pas d'augmentation et nous regrettons qu'aucun effort supplémentaire ne soit fait dans ce cadre-là.

En second lieu, on constate une progression limitée de la rubrique 2 (« Croissance durable : ressources naturelles »). Les crédits d'engagement de la rubrique 2 s'élèvent à 58,9 milliards d'euros. Si l'on ne prend pas en compte l'effet lié à la reprogrammation des crédits d'engagement pour 2014 pour le développement rural, cela correspond à une augmentation de 1,3 % par rapport au budget 2016. Le niveau de dépenses s'établit ainsi à 1,3 milliard d'euros sous le plafond de la programmation pluriannuelle. La Commission européenne propose, par conséquent, d'utiliser 650 millions d'euros de cette marge pour compenser l'utilisation de la marge pour imprévus au profit des actions de la rubrique 3 consacrées aux migrations et aux réfugiés. L'enveloppe proposée pour l'aide aux agriculteurs européens - *via* le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et les soutiens relevant des interventions sur les marchés agricoles et des paiements directs - est, par ailleurs, de 42,9 milliards d'euros.

En troisième lieu, on relève un renforcement très important des crédits de la rubrique 3 pour gérer les frontières extérieures de l'Union européenne et relever les défis liés à la crise des réfugiés, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'Union européenne. La rubrique 3 (« Sécurité et citoyenneté »), fait l'objet d'une augmentation notable des crédits d'engagement (+ 5,4 % par rapport à 2016). Comme l'année précédente, la programmation des crédits correspondant à cette rubrique dépasse, compte tenu de l'actualité, la programmation initiale figurant dans le cadre financier pluriannuel. La hausse des crédits alloués à la rubrique 3, grâce à la mobilisation de l'instrument de flexibilité et de la marge pour imprévus illustre la priorité donnée en 2017 à la gestion des défis posés par la crise migratoire et les menaces sécuritaires. La mobilisation maximale des outils de flexibilité ne laisse, au total, aucune marge disponible pour cette rubrique. Les crédits de paiement s'établissent, pour leur part, à 3,7 milliards d'euros et enregistrent ainsi une hausse de 25,1 % par rapport à 2016, résultat de l'augmentation des crédits d'engagement pour les années 2016 et 2017.

De manière générale, le projet de budget pour 2017 prévoit de consacrer environ 3 milliards d'euros au financement d'actions à l'intérieur de l'Union européenne parmi lesquelles la mise en place du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes ; d'un nouveau système d'enregistrement des entrées et des sorties visant à renforcer la gestion des frontières ; la révision du régime d'asile européen commun et la mise en place d'une Agence de l'Union européenne pour l'asile.

L'action de l'Union européenne en matière de sécurité et de gestion de la crise des réfugiés relève également de la rubrique 4. On constate, en quatrième lieu, une hausse des moyens consacrés aux actions extérieures de l'Union européenne en grande partie imputable à la dimension externe de la gestion de la crise des réfugiés. Pour la rubrique 4, « L'Europe dans le monde », la Commission européenne propose 9,4 milliards d'euros de crédits d'engagement ; ce qui correspond à une augmentation de 2,9 % par rapport à l'année 2016 et ne laisse aucune marge disponible sous plafond. Cette hausse vise notamment à financer la dimension externe de la gestion de la crise des réfugiés, en particulier s'agissant des engagements pris par l'Union européenne à l'égard de certains pays voisins à l'instar de la

Turquie, de la Jordanie et du Liban. Les crédits de paiement s'établissent, pour leur part, à 9,2 milliards d'euros, enregistrant une baisse de 8,5 % par rapport à 2016. Au total, le projet de budget pour 2017 propose de mobiliser 2,2 milliards d'euros à des actions à l'extérieur de l'Union européenne et de consacrer 750 millions d'euros à la Facilité en faveur des réfugiés en Turquie et 525 millions d'euros pour répondre aux engagements pris par l'Union européenne, lors de la Conférence des Nations Unies qui s'est tenue à Londres en février dernier, en faveur du Liban et de la Jordanie.

Enfin, on constate, en cinquième et dernier lieu, une progression contenue des dépenses de la rubrique 5 (« Administration »). Pour cette dernière, les crédits d'engagement et de paiement augmentent, pour l'ensemble des institutions européennes, de 4,1 %. La Commission européenne propose de consacrer 514,4 des 596,3 millions d'euros de marge sous plafond de la rubrique 5 pour compenser l'utilisation de la marge pour imprévus au profit des dépenses de la rubrique 3. Le projet de budget pour 2017 prévoit, conformément à l'accord interinstitutionnel du 2 décembre 2013, une réduction des dépenses de personnel. En 2017, avec une réduction de 239 postes, la Commission européenne aura atteint son objectif de diminution de 5 % de ses effectifs sur la période 2013-2017, tandis que les autres institutions procéderont à une réduction de 1 % de leur personnel. Toutefois, en dépit de ce mouvement baissier, les dépenses administratives demeurent globalement en augmentation et sont principalement tirées par le nombre croissant de départ à la retraite (+3,5 %). Par ailleurs, la nécessité de renforcer la sécurité, l'ajout d'une nouvelle langue officielle de l'Union européenne (l'irlandais) et l'ajustement des crédits pour prendre en compte la réévaluation des salaires et des pensions à la fin de l'année 2015 - qui n'ont été que partiellement intégrés dans le budget pour l'année 2016 - constituent des charges supplémentaires pour le projet de budget pour 2017.

En conclusion, le projet de budget pour 2017 se fait, logiquement, le reflet des priorités de l'Union européenne et traduit la plupart des engagements pris par les chefs d'État et de gouvernement en matière de sécurité et de gestion de la crise migratoire. Ce projet, établi dans le cadre de la programmation pluriannuelle, s'apparente ainsi à une équation sans inconnues mais non sans difficultés.

Si nous souscrivons à l'économie générale du budget et à ses principales orientations, nous soulignons que sa faiblesse demeure sans doute encore le principal handicap à la réalisation de politiques particulièrement ambitieuses. Représentant 1 % du PNB et 2 % des dépenses publiques de l'Union européenne, le budget de l'Union européenne constitue, de façon évidente, la principale limite à toute action d'envergure de l'Union européenne. Par ailleurs, dans un contexte où la plupart des États membres mènent encore des politiques de consolidation budgétaire, il semble difficile d'envisager une hausse des contributions nationales. Cette question mériterait toutefois sans doute d'être discutée dans le cadre de la révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel.

Par ailleurs, il conviendra de demeurer vigilant quant à la poursuite des négociations sur ce projet de budget. Il est, en effet, probable que le Parlement européen et les États membres proposent, comme c'est souvent le cas, des amendements peu compatibles entre eux à ce texte initial.

De manière générale, nous souhaitons insister sur la démarche de rationalisation et de simplification entreprise par la Commission européenne dans le cadre de l'initiative BFOR (« *A Budget Focused On Results* »). Le principal objectif de la Commission européenne est de développer une approche axée sur les résultats des actions et programmes financés, dans un

contexte où les ressources sont à la fois de plus en plus recherchées et de plus en plus rares. Cette démarche, à l'œuvre dans le projet de budget pour 2017, nous semble devoir être encouragée.

J'aimerais également donner un sentiment plus personnel et indiqué que je pense que le projet de budget pour 2017 n'a pas suffisamment pris en compte des problématiques agricoles qui ne manqueront pas de resurgir très prochainement.

**M. Jacques Myard.** Je salue, tout d'abord, le travail des rapporteurs pour essayer de rendre intelligible ce qui est parfois très difficile à comprendre. Lorsque l'on s'intéresse au budget européen, ce qui est réconfortant, c'est que l'on peut répéter chaque année à peu près la même chose. Répéter que l'Europe a tendance à s'occuper un peu de tout et, au lieu de se concentrer sur un certain nombre de sujets, s'éparpille. On le voit encore dans ce budget avec la multiplicité des rubriques que vous avez énumérées. Mais je crois surtout que l'on peut se poser une question beaucoup plus fondamentale : le budget européen est-il vraiment utile ?

N'y a-t-il pas une méthode beaucoup moins coûteuse et beaucoup plus efficace pour parvenir aux mêmes résultats ? Ne pourrait-on pas, en effet, se fixer des objectifs que les États membres mettraient ensuite en œuvre ? Je tiens à illustrer mes propos avec le cas des fonds structurels. Ces derniers disposent de fonds provenant des contribuables européens, ces fonds sont ensuite remontés à Bruxelles avant d'être redescendus « au niveau des trottoirs ». Mon image est réelle ; quand on pense que les fonds structurels financent parfois des piscines, je m'interroge...

Dans ces conditions, je pense que la plupart des rubriques du budget européen pourraient être supprimées et que nous pourrions décentraliser un certain nombre de politiques. Et si un État a besoin d'aide, il y a une autre méthode qui fonctionne et qui coûte beaucoup moins cher à mettre en œuvre – surtout en nombre de fonctionnaires –, c'est le recours à des protocoles financiers. Je voudrais rappeler qu'à une période, ce genre de choses était géré, dans notre pays, par trois ou quatre personnes au Trésor. Aujourd'hui, il y a une armada de personnes à Bruxelles pour gérer les fonds structurels donc il me semble que la question mérite d'être posée et je m'étonne que vous ne la posiez pas.

Par ailleurs, nous pouvons nous interroger sur la nécessité d'un service européen pour l'action extérieure. Est-ce véritablement nécessaire ? Ma réponse est non car c'est, tout d'abord, une machine à anglicisation de l'Union européenne et, ensuite, un organe inutile étant donné qu'il n'y a pas, en Europe, de politique étrangère commune. On pourrait multiplier à l'envi ce genre d'exemples et c'est la raison pour laquelle je pense qu'il faut profiter du Brexit pour remettre toutes ces choses à plat. Autant il est nécessaire d'avoir quelques actions – je pense notamment aux actions agricoles, autant il est contre-productif de conserver une multiplicité de rubriques. Je le répète, sur un certain nombre de rubriques, je pense que c'est une erreur de faire remonter de l'argent à Bruxelles et le faire redescendre ensuite dans les États membres avec une déperdition dans la gestion des collectivités locales notamment. Ces éléments me conduiront à ne pas voter les conclusions soumises à notre examen mais je tiens à saluer, une nouvelle fois, le travail des rapporteurs.

**M. Bruno Gollnisch, membre du Parlement européen.** Je partage un certain scepticisme sur les effets des ponctions qui sont suivies, ensuite, d'un certain nombre de redistributions mais je salue toutefois le travail des rapporteurs qui est, par ailleurs, extrêmement modéré. Je voudrais simplement signaler un élément qui, semble-t-il, a quelque peu échappé aux opinions publiques. Je pense au vote, lors de la dernière session plénière à



Strasbourg, d'un amendement demandant un renforcement des ressources propres et, éventuellement, la création d'un impôt européen spécifique qui se surajouterait aux autres. Évidemment, ce vote n'a aucune valeur obligatoire et aucun impact sur le budget pour 2017 mais je ne suis pas sûr qu'une telle proposition formulée, à l'unisson par les principaux groupes du Parlement européen au lendemain du Brexit, remporte un franc succès. Je serais heureux d'avoir le point de vue de nos rapporteurs sur ce sujet.

**La Présidente Danielle Auroi.** J'ai proposé deux amendements que je soumetts à votre sagacité. Les deux amendements visent à souligner l'importance confirmée sur le plan budgétaire des engagements pris par l'Union européenne lors de la Conférence sur le climat. Tout le monde s'est engagé lors de la COP 21 et il faut, désormais, que les engagements se traduisent très concrètement. Je propose ainsi de rajouter, au titre des priorités stratégiques rappelées dans les conclusions par nos rapporteurs, « les moyens alloués à la mise en œuvre des engagements pris lors de la COP 21 ». Le second amendement vise à insérer dans les considérants, les engagements contractés lors de la COP 21.

Ainsi je vous propose d'insérer, après le considérant n° 4, le paragraphe suivant : « Considérant que l'accord signé à Paris le 12 Décembre 2015 par cent quatre-vingt-seize pays dans le cadre de la Convention des Nations Unies sur le changement climatique est un accord universel ayant pour finalité de faire face aux changements climatiques et que cet accord engage l'Union européenne à mobiliser les moyens permettant sa mise en œuvre, » et d'insérer, à l'alinéa 2, après les mots : « d'importance stratégique », les mots suivants : « au premier rang desquels les moyens alloués à la mise en œuvre des engagements pris lors de la COP 21 ».

**Marc Laffineur, co-rapporteur.** Je vais essayer de répondre le plus complètement possible. Sur le budget européen, je voudrais quand même rappeler que ce sont les États membres qui font le budget. Je crois qu'il faut arrêter de toujours tout rejeter sur l'Europe ; l'Europe, c'est la Commission européenne, c'est le Parlement européen et ce sont les États membres qui se mettent d'accord sur un budget.

Sur les fonds structurels, évidemment des améliorations sont possibles, notamment dans la gestion mais de nombreux exemples de leur grande utilité peuvent être mobilisés. Je pense notamment aux pays de l'Europe de l'Est pour lesquels certains fonds européens ont été extrêmement utiles pour aider ces pays, au lendemain de la seconde guerre mondiale, à retrouver une certaine prospérité. Et je crois même que les États fondateurs avaient une certaine responsabilité historique et se devaient de les aider après 1989.

Sur l'agriculture, je l'indiquais à la fin de mon intervention, je crois qu'il y a le feu dans nos campagnes et qu'une crise importante risque de se produire. Il faudra tenir compte de cette situation et proposer des solutions et je crois que ces solutions devront être européennes et, notamment, pour peser sur le marché international. Nous serons tous plus forts si nous négocions ensemble plutôt que si chaque pays négocie seul de son côté.

Sur l'impôt européen, chaque pays a bien indiqué que cela n'était pas encore d'actualité. À titre personnel, je pense que cela serait une bonne chose mais je crois que le moment n'est pas encore venu et pour parvenir à un impôt commun, il faudrait déjà que nous parvenions à harmoniser les bases de la fiscalité sur les entreprises.

Enfin, sur les amendements, je n'ai pas d'objection particulière à les adopter.

**M. Gilles Savary, co-rapporteur.** Je relève un certain scepticisme et si je ne m'y associe pas, je déplore la pente, extrêmement dangereuse, qu'est en train de prendre l'Europe mais nous aurons sans doute l'occasion d'en reparler.

Sur l'institutionnalisation du budget européen, je crois que dans les prochaines, nous allons nous poser la question de son champ. Faut-il un budget européen ou un budget pour la zone euro ? Pour le moment, l'Union économique et monétaire fonctionne sur une jambe et pour le reste, les aspects budgétaires, elle met en place une forme de tutelle très lourde et très bureaucratique sur les budgets nationaux : c'est le TSCG. Nous sommes bien obligés de recourir à ce type d'instrument en présence d'une monnaie unique. C'est la raison pour laquelle je crois que la question du champ du budget va très sérieusement se poser.

Par ailleurs, pour que nous ayons un vrai budget, il ne faut pas, en effet, que cela soit les vases communicants. Je vous rappelle qu'en 1988, la part de la TVA dans le budget de l'Union européenne était de 61 % ; en 2013, elle est de 11 %. La part des droits de douane était de 29 % ; en 2013, elle est de 13 %. La part des contributions des États membres était de 10 % ; en 2013, elle est de 76 %. Donc le débat sur les ressources propres intervient d'emblée car nous sommes en train de détricoter progressivement les ressources propres. Un certain nombre de questions se posent et sont d'ailleurs en train d'être étudiées au sein du groupe d'experts de haut niveau sur les ressources propres présidé par Mario Monti et il faudra peut-être en effet profiter du Brexit pour remettre à plat l'ensemble du système.

Pour ce qui est des fonds structurels, je suis de ceux qui pensent qu'il s'agit de l'une des plus belles réussites de l'Union européenne. La rapidité avec laquelle les fonds structurels ont sorti de la misère des masses de populations considérables est unique dans le monde ; je ne connais pas d'autre exemple d'organisation politique qui a réussi à permettre une aussi grande convergence des économies – même si elle n'est pas encore achevée.

Je partage les inquiétudes exprimées sur l'agriculture. Aujourd'hui la PAC n'est absolument plus un régulateur de marché mais relève davantage du saupoudrage de subventions. La PAC est aujourd'hui devenue très inégalitaire : plus on a d'hectares, plus on touche de subventions et les marchés ne sont absolument pas régulés alors qu'ils sont devenus de plus en plus volatiles. Je crois qu'il est nécessaire de procéder à une réorientation massive de la PAC pour en (re)faire l'outil qu'elle n'aurait jamais dû cesser d'être : un outil régulateur de marché. Aujourd'hui, le système ne fonctionne pas de façon optimale

S'agissant, enfin, des amendements, j'y suis également favorable.

**La Présidente Danielle Auroi.** Je vous propose à présent d'adopter les conclusions du rapport.

La Commission a *adopté à l'unanimité moins une voix* les conclusions ci-après.

« *La commission des Affaires européennes,*

*Vu l'article 88-4 de la Constitution,*

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

*Vu le règlement n° 1311/2013 du Conseil du 2 décembre 2013 fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 ;*

*Vu l'accord interinstitutionnel n° 2013/C373/01 du 2 décembre 2013 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière ainsi que les déclarations annexées,*

*Vu la décision n° 2014/335 du Conseil du 26 mai 2014 relative au système des ressources propres de l'Union européenne,*

*Vu le règlement (UE, Euratom) n° 2015/623 du Conseil du 21 avril 2015 modifiant le règlement (UE, Euratom) n° 1311/2013 fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020,*

*Vu le projet de budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2017 présenté par la Commission européenne le 30 juin 2016, COM(2016) 300/850801,*

*Vu la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à la mobilisation de la marge pour imprévus en 2017, COM(2016) 314 final,*

*Vu la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à la mobilisation du Fonds de solidarité de l'Union européenne aux fins du paiement d'avances dans le cadre du budget général de l'Union pour 2017, COM(2016) 312 final,*

*Vu les conclusions du Conseil de l'Union européenne du 12 février 2016 sur les orientations budgétaires pour 2016,*

*Considérant que l'accord politique auquel sont parvenus le Conseil et le Parlement européen sur le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 fixe des plafonds inférieurs à ceux du cadre financier pluriannuel pour 2007-2013, mais prévoit de nouveaux instruments de flexibilité qui doivent in fine permettre la mobilisation d'un volume de crédits plus important que celui exécuté lors de la précédente période de programmation,*

*Considérant que l'objectif principal de la procédure budgétaire est d'obtenir un accord sur les priorités politiques dans les engagements budgétaires ;*

*Considérant que la dégradation du contexte sécuritaire et de la situation au Proche et Moyen-Orient constituent, pour l'Union européenne, des défis d'envergure à relever à plus ou moins court terme, dont les implications budgétaires doivent être prises en compte,*

*Considérant que les discussions budgétaires pour l'année 2017 se déroulent dans un contexte particulier marqué par la perspective de la sortie de l'Union européenne de l'un de ses membres et dans celle de la révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel,*

*Considérant que l'accord signé à Paris le 12 Décembre 2015 par cent quatre-vingt-seize pays dans le cadre de la Convention des Nations Unies sur le changement climatique est un accord universel ayant pour finalité de faire face aux changements climatiques et que cet accord engage l'Union européenne à mobiliser les moyens permettant sa mise en œuvre,*

*1. Prend acte des grandes orientations du projet de budget de l'Union européenne pour 2017 présenté par la Commission européenne ;*

*2. Se félicite que l'emploi, la croissance et l'investissement demeurent les principales priorités de la Commission européenne, dans un contexte économique encore fragile ; salue la priorité également donnée à la gestion de la crise des réfugiés ainsi qu'à la sécurité en Europe par le renforcement significatif des moyens financiers que le projet de budget pour 2017 leur attribue ; insiste sur la nécessité de veiller, dans le cadre des négociations, à ce que d'autres projets d'importance stratégique, au premier rang desquels les moyens alloués à la mise en œuvre des engagements pris lors de la COP 21, ne pâtissent pas de ces ajustements budgétaires ;*

*3. Estime que le projet de budget pour 2017 présenté par la Commission européenne, raisonnablement réaliste et ambitieux, est conforme au cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 ;*

*4. Rappelle que le niveau limité des plafonds retenus pour le cadre financier pluriannuel pour 2014-2020 justifie qu'il soit pleinement fait usage, chaque année, de l'ensemble des instruments de souplesse prévus pour la période, tant en engagements qu'en paiements, le cas échéant au-delà des plafonds fixés ; considère que la mobilisation de l'instrument de flexibilité et de la marge pour imprévus permettent une réorientation stratégique et bienvenue des crédits pour financer les actions les plus urgentes pour l'année 2017 ;*

*5. Souscrit à la nécessité de renforcer de façon substantielle les crédits alloués à la rubrique 3 relative à la sécurité et à la citoyenneté ; souligne que le renforcement des moyens mobilisés dans cette perspective est compensé par une mobilisation des crédits disponibles sous les plafonds des rubriques « Croissance durable : ressources naturelles » et « Administration » dont les marges, ainsi réduites, sont susceptibles de constituer des rigidités lors de l'exécution du budget ; considère, à cet égard, que les prélèvements effectués sur la rubrique « Croissance durable : ressources naturelles » sont quelque peu préoccupants dans un contexte caractérisé par la crise agricole ;*

*6. Salue la création récente d'un nouvel instrument fournissant une aide d'urgence, principalement à caractère humanitaire, destiné aux États membres, et considère que les 200 millions d'euros qui lui sont alloués dans le projet de budget pour 2017 permettront de fournir une aide précieuse pour l'accueil des réfugiés et des migrants au sein de l'Union européenne ;*

*7. Regrette que l'initiative pour l'emploi des jeunes ne fasse pas l'objet d'une augmentation de crédits par rapport à l'année 2016 et espère que les discussions relatives à la révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel, qui devront aborder les principaux résultats et perspectives de cette initiative, seront l'occasion de la pérenniser ;*

*8. Se félicite des augmentations de crédits prévues pour la rubrique « Europe dans le monde », mais craint que ces dotations ne s'avèrent insuffisantes au regard des enjeux auxquels l'Europe doit actuellement faire face, s'agissant des événements en Méditerranée ainsi qu'au Proche-Orient. »*

En l'état des informations dont elle dispose et compte tenu de ce qui précède, la commission a adopté le projet de budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2017

- Introduction générale - État général des recettes - État général des recettes et des dépenses par section (**COM(2016) 300 final – E 11335**), ainsi que la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à la mobilisation du Fonds de solidarité de l'Union européenne aux fins du paiement d'avances dans le cadre du budget général de l'Union pour 2017 (**COM(2016) 312 final – E 11290**) et la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à la mobilisation de la marge pour imprévus en 2017 (**COM(2016) 314 final –E 11316**).

## II. Examen du rapport d'information de MM. Jacques Cresta et André Schneider sur la sécurité énergétique

**La Présidente Danielle Auroi.** Nous allons parler à présent de la politique énergétique européenne avec nos collègues André Schneider et Jacques Cresta.

**M. André Schneider, co-rapporteur.** Madame la présidente, mes chers collègues. Le rapport que nous vous présentons aujourd'hui, et les conclusions que nous soumettons à la Commission, portent sur un sujet régulièrement abordé dans notre enceinte et toujours autant d'actualité : l'Union de l'énergie. Nous avons souhaité, avec mon collègue Jacques Cresta, nous pencher de plus près sur le « paquet d'hiver » présenté par la Commission le 16 février 2016, qui porte sur la sécurité d'approvisionnement en gaz. Au sein de ce paquet, le règlement visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel et la décision sur l'échange d'informations dans les contrats intergouvernementaux ont retenu toute notre attention.

Mais pour bien saisir tous les enjeux de ces textes, il faut rappeler le contexte très particulier qui a conduit à leur élaboration. Étant moi-même l'auteur de plusieurs rapports sur la dimension géopolitique de l'énergie, dont le plus récent date de 2015, je vais essayer de brosser à grands traits le contexte de l'approvisionnement gazier de l'Europe pour mieux faire ressortir les enjeux qui rendent nécessaire la réalisation de l'Union de l'énergie. Mon collègue Jacques Cresta reviendra ensuite plus précisément sur le contenu des textes que nous avons examinés, et vous présentera les conclusions que nous souhaitons soumettre à votre sagacité.

Alors qu'elle ne produit que 6,5 % de l'énergie mondiale, l'Union européenne en consommait encore 12,7 % en 2014, avec une part d'énergies fossiles très significative dans son mix énergétique. Le charbon, le pétrole et le gaz naturel totalisent encore 73 % de sa consommation, dont 27 % pour le gaz.

La dépendance énergétique de l'UE est très élevée par rapport aux autres régions du monde, mais ce qui est plus préoccupant, c'est qu'elle ne cesse de s'accroître. Cela n'est pas le cas des États-Unis par exemple, qui connaissent parallèlement une tendance inverse spectaculaire depuis la découverte et l'exploitation de gaz de schiste sur leur territoire. Il ne s'agit pas ici d'ouvrir un débat sur l'exploitation du gaz de schiste en Europe, mais il est important de souligner la singularité de la position européenne, qui constitue une véritable vulnérabilité à la fois stratégique et économique au plan mondial.

Ces 53 % de la consommation d'énergie importés par l'Union représentent une facture de plus d'un milliard d'euros par jour pour l'achat de combustibles fossiles (pétrole et gaz). Le taux de dépendance de l'Union monte à 63 %, rien que pour le gaz. Cela signifie que l'Europe importe presque deux tiers du gaz qu'elle consomme. Et bien que la tendance de la consommation gazière européenne soit à la baisse, sa dépendance continue à s'aggraver en raison de réserves déclinantes et d'une production qui ralentit. La situation de l'Union est donc encore celle d'une grande dépendance, et potentiellement, d'une grande fragilité, d'autant plus que 40 % des importations de gaz en 2013 proviennent d'un seul fournisseur, la Russie.

Mais ces chiffres, qui sont des moyennes au niveau européen, recouvrent également une grande diversité dans les situations nationales. Comme vous le savez, les mix énergétiques des États membre sont variés, et reposent plus ou moins sur l'accès à des fournisseurs extérieurs, voire à un fournisseur unique, ce qui est d'autant plus problématique. Pour cinq États membres, la Finlande, l'Estonie, la Lituanie, la République tchèque et la Slovaquie, l'approvisionnement en gaz dépend ainsi du seul partenaire russe.

Vous l'aurez compris, la principale menace qui plane selon la Commission sur l'approvisionnement en gaz de l'Europe, particulièrement orientale, est bien celle d'une coupure d'approvisionnement décidée unilatéralement par la compagnie Gazprom, dont nous savons qu'elle est le prolongement de l'État russe. Toute la stratégie européenne telle que déclinée depuis 2010 vise donc essentiellement à circonscrire cette menace. Et il est vrai qu'en 2006, puis en 2009, les troubles intervenus entre la Russie et l'Ukraine ont eu de sérieuses répercussions sur l'approvisionnement énergétique en Europe.

En 2006, le conflit portait d'une part sur l'augmentation du prix du gaz que la Russie voulait facturer à l'Ukraine, désormais reconnue comme une économie de marché. D'autre part, l'Ukraine était accusée de revendre à l'Europe une part du gaz qui lui était destiné, et qu'elle achetait à un prix inférieur au prix de revente, afin de réaliser une plus-value. Après plusieurs mois de contentieux entre Gazprom et Naftogaz, la compagnie russe finit par ne laisser passer que le gaz à destination de l'Europe de l'Ouest. L'insuffisance de l'approvisionnement ainsi opéré démontra que l'Ukraine avait effectivement réalisé une revente illégale. Cela internationalisa le conflit, qui fut résolu par un accord russo-ukrainien.

La crise de 2009 a porté à nouveau sur les tarifs de vente de gaz de la Russie à l'Ukraine, négociés annuellement entre les deux pays, et sur une dette invoquée par la Russie. Cette nouvelle crise a été plus grave, puisque les approvisionnements vers l'Europe ont cette fois été totalement interrompus pendant plus de dix jours au plus fort de l'hiver. Certains pays européens ont connu de véritables pénuries aux sérieuses répercussions économiques.

Le gaz est alors définitivement apparu comme un moyen de pression privilégié du géant russe envers ses voisins, d'autant plus qu'en 2009, l'Ukraine transportait encore 70 % des flux gaziers russes vers l'Europe, et pour certains pays comme la Slovaquie, la dépendance était totale envers ces flux de gaz.

Voilà pour le contexte à l'aube des années 2010. Depuis, des efforts ont été réalisés pour pallier cette relation de dépendance. Certaines solutions ont été apportées dans le cadre européen : il s'agit du règlement de 2010, de la stratégie européenne pour le gaz de 2014 sur lesquels mon collègue va revenir. D'autres solutions, plus pragmatiques, ont consisté à diversifier les routes d'approvisionnement, pour faire échapper certains pays européens aux affres de la relation russo-ukrainienne. Il s'agit par exemple de la construction du gazoduc Nord Stream, qui achemine directement le gaz russe vers l'Allemagne en passant par la mer baltique, et en contournant le corridor ukrainien, mais aussi certains États membres – comme la Pologne ou les pays baltes – qui auraient peut-être pu bénéficier d'une route terrestre.

La relation bilatérale privilégiée ici par l'Allemagne est bien représentative du dilemme entre souveraineté énergétique des États européens et solidarité dans l'Union. Étant

moi-même député frontalier, je peux témoigner de cette difficile conciliation entre les choix nationaux et le caractère transfrontalier du marché intérieur de l'énergie, puisque si les Allemands n'ont pas consulté leurs partenaires européens pour fermer leurs centrales nucléaires, cela ne les a jamais empêchés d'avoir recours à cette énergie au besoin, notamment en prenant des parts dans la centrale de Fessenheim.

Pour tenter de réconcilier ces deux dimensions, souveraineté nationale et coopération européenne dans le dossier du gaz, la Commission a donc proposé le paquet d'hiver, que mon collègue Jacques Cresta va à présent vous détailler.

**M. Jacques Cresta, co-rapporteur.** Comme vous l'a bien expliqué mon collègue co-rapporteur André Schneider, la stratégie européenne en matière d'approvisionnement gazier et de sécurité énergétique vise principalement à écarter tout risque de pénurie, et à doter l'Union d'une énergie sûre et compétitive. Depuis 2004, la réglementation européenne a donc évolué dans ce sens, jusqu'au paquet d'hiver de 2016 qui comprend le règlement et la décision qui nous intéressent aujourd'hui. Je vais revenir brièvement sur ces différentes étapes.

Tout d'abord, en 2004, une directive a établi pour la première fois un cadre juridique à l'échelon communautaire afin de garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz pour un bon fonctionnement du marché en cas de ruptures d'approvisionnement. Elle a institué le groupe de coordination pour le gaz, un instrument très utile pour échanger des informations et définir des actions communes entre les États membres, la Commission, le secteur du gaz et les consommateurs.

Mais c'est véritablement le règlement de 2010 qui pose les jalons les plus importants qui ont permis à l'Union de réaliser des avancées substantielles sur la voie de plus d'indépendance énergétique dans le secteur du gaz.

Des normes communes sont fixées en matière d'approvisionnement, pour fournir en priorité les consommateurs protégés lors d'un éventuel épisode de crise. Tous les ménages sont des clients protégés, et cette catégorie peut également inclure les petites et moyennes entreprises et les services sociaux essentiels et/ou les installations de chauffage urbain.

Le règlement instaure le critère dit du N-1 comme le standard pour les infrastructures. Dans le cas d'une défaillance de la plus grande infrastructure gazière d'un État, la capacité des infrastructures restantes doit être en mesure de satisfaire la demande totale de gaz de la zone pendant une journée de demande en gaz exceptionnellement élevée, se produisant avec une probabilité statistique d'une fois en vingt ans.

Autre mesure d'importance, le règlement impose l'installation de capacités bidirectionnelles du gaz sur tous les points majeurs d'interconnexion, sauf exemption spécifique, dont bénéficie par exemple la France en raison de l'odorisation de son gaz, la création de flux rebours nécessitant alors de très lourds investissements peu justifiables économiquement. En cas de défaut d'approvisionnement du gaz venant de l'est, on pourrait rediriger du gaz de l'Ouest vers l'Est par exemple.

Pour agir en amont de la survenance des crises d'approvisionnement, le règlement de 2010 instaure l'obligation pour les États de faire réaliser par l'autorité nationale compétente une



analyse des risques, un plan d'action préventif et un plan de mesures d'urgence. Ces plans, évalués par la Commission et le groupe de coordination pour le gaz, devaient être soumis à une révision tous les deux ans.

Toutes ces mesures ont sans conteste permis d'améliorer la sécurité de l'approvisionnement énergétique de l'Union européenne. Pourtant, deux ans après la mise en œuvre du règlement, et à la lumière de nouvelles menaces, la Commission a décidé de renforcer ce cadre concomitamment au lancement de l'Union de l'énergie.

Après la détérioration de la situation à la frontière russo-ukrainienne en 2014, la Commission a souhaité établir le bilan des efforts réalisés par les États depuis le règlement de 2010. Elle a donc décidé dans sa Stratégie européenne de sécurité énergétique de mener une évaluation de grande ampleur. Des tests de résistance du système gazier européen ont été effectués dans un cadre plus large que celui de l'Union pour faire le bilan des vulnérabilités persistantes. Il s'agissait de simuler les effets de la coupure de la route de transit du gaz ukrainien, ainsi que l'interruption des flux de gaz russe vers l'Europe pour des périodes d'un mois et de six mois.

Le bilan était en demi-teinte : des progrès avaient été clairement réalisés depuis les crises de 2006 et 2009, certes, mais des améliorations restaient encore possibles en relançant la coopération européenne sur ce sujet.

La Commission a donc proposé en février 2016 un paquet d'hiver conforme aux objectifs de l'Union de l'énergie. Le paquet d'hiver se compose de quatre textes : deux textes sont de nature législative et constituent une réforme des textes précédents, deux textes présentent des stratégies dont les développements législatifs sont encore attendus. Nous ne revenons donc pas dans le rapport sur ces stratégies, qui appellent un travail ultérieur.

La décision sur les accords intergouvernementaux dans le domaine de l'énergie, qui a récemment fait l'objet d'une orientation générale au Conseil de juin, créait selon nous beaucoup de contraintes pour les États, en donnant à la Commission une grande latitude d'examen et de contrôle en amont, lors des négociations de contrats intergouvernementaux. L'orientation générale a permis une approche plus équilibrée, qui permettra aux États qui le souhaitent l'assistance de la Commission.

Le règlement pour la sécurité d'approvisionnement en gaz de 2016 vise à réformer le texte de 2010 afin d'accroître le niveau de sécurité énergétique européen et propose une approche basée sur quatre axes principaux.

D'abord, une régionalisation de l'analyse et de la prévention des risques. Les tests de résistance ont montré que la capacité des États à faire face à de nouvelles ruptures d'approvisionnement était largement tributaire de leur aptitude à mobiliser les ressources de façon plus coordonnée et plus solidaire. Pour cela, les plans d'évaluation des risques, les plans d'action préventifs et les plans d'urgence devraient désormais être élaborés au niveau régional, selon des modèles communs. Jusqu'à présent, ils l'étaient nationalement par les autorités responsables de chaque État membre. Nous souhaitons souligner le fait que le règlement ne précise pas quelle serait l'autorité chef de file pour l'élaboration de ces plans, ni, et cela semble

plus préoccupant, pour leur mise en œuvre en cas de besoin, ce qui pose un problème assez crucial de responsabilité.

La définition des groupes régionaux dans lesquels seront réalisés ces plans, donnée par l'annexe du règlement, fait l'objet d'un vif débat parmi les États membres. Pour les États les moins vulnérables, à l'Ouest de l'Europe, une approche par type de risque serait préférable, et le découpage régional proposé par la Commission apparaît trop rigide, trop strictement géographique, en tenant trop peu compte des complémentarités des États. Pour les États de l'Europe orientale, qui soutiennent l'approche de la Commission, il importe au contraire que les groupes soient composés de pays dont les profils de risque se complètent.

Nous soutenons l'approche française exprimée dans un non-papier, aux côtés de l'Allemagne, la Belgique, l'Italie et l'Autriche : une organisation selon le risque apparaît selon nous plus logique et plus souple, et permettrait de jouer des complémentarités productives sans empiler les structures administratives. La question de la gouvernance et de la coordination de ces structures reste toutefois posée et peu définie par la Commission.

Ensuite, deuxième axe, la clause de solidarité. Autre innovation importante, la clause de sécurité constitue une solution de dernier recours en situation d'urgence grave : la fourniture de gaz aux consommateurs protégés, à savoir les ménages et les services sociaux essentiels, dans l'État membre confronté à une situation d'urgence aura la priorité sur l'approvisionnement des consommateurs autres que les ménages et les services sociaux essentiels dans les États membres voisins.

Le principe sous-jacent à une telle disposition ne saurait être contesté : la solidarité est à la base du projet européen, particulièrement dans son versant énergétique. La promotion et la défense de formes de solidarité renouvelées sont donc à la fois nécessaires et pertinentes. Toutefois, le règlement reste là aussi assez vague sur les modalités concrètes de l'application de ce principe en cas de crise. Les États-membres ne sont pas propriétaires du gaz, de quels moyens pourront-ils disposer pour engager les sociétés commerciales de distribution à fournir au prix de marché le gaz à des consommateurs d'un autre marché national ? Les accords techniques et administratifs bilatéraux dont il est question ne risquent-ils pas de créer un foisonnement contraire à l'effort de coordination et de transparence affirmé par la régionalisation auxquels ils se juxtaposent ?

Cette disposition pose aussi le problème de possibles comportements non coopératifs : quelle incitation pour un État à engager les investissements utiles à l'approvisionnement en situation de pénurie s'il peut être approvisionné par ses voisins ?

De nombreux points restent à préciser, comme la forme juridique des accords nécessaires entre les compagnies gazières privées des États membres pour la mise en œuvre de la fourniture de gaz, ou le rôle de supervision de la Commission. L'articulation entre groupes régionaux de coopération et clause de solidarité n'est curieusement pas faite, même si les États sont incités à « convenir des arrangements techniques, juridiques et financiers pour appliquer le principe de solidarité et les inclure dans les plans d'urgence ».

Le troisième axe repose sur la poursuite des investissements pour accroître la proportion des flux bidirectionnels. Le règlement de 2010 a permis de passer de 12 % de points

d'interconnexion bidirectionnels en Europe à 40 %. Pour certains pays de l'Est de l'Europe, la possibilité de ces flux rebours est déterminante quant à leur sécurité énergétique, car elle leur permet d'avoir accès à du gaz en provenance de l'Ouest.

Dans le nouveau règlement, l'obligation de capacités bidirectionnelles sera plus forte, et les exemptions moins largement accordées. Toutefois, la décision reposera sur des analyses coûts/bénéfices réalisées par tous les pays concernés sur les corridors gaziers. La France n'ayant pas réalisé de flux bidirectionnel en raison de l'odorisation de son gaz, les mettre en œuvre présenterait donc un coût très élevé pour un risque minime.

Selon nous, il ne s'agit pas pour l'Union de l'énergie d'imposer toujours plus d'obligations aux États, particulièrement dans les zones ne souffrant pas de graves dangers de ruptures d'approvisionnement. À cet égard, ils partagent l'analyse néerlandaise selon laquelle les capacités de substitution d'une autre énergie au gaz devraient intervenir dans l'évaluation des risques pesant sur l'approvisionnement des États (par exemple, la Finlande, très dépendante du gaz russe, peut toutefois lui substituer sans grande difficulté une alternative pétrolière.)

Enfin, le dernier axe, l'amélioration de la transparence et de l'information. Les entreprises de gaz naturel devront informer automatiquement les États membres et la Commission de certains contrats pertinents en matière de sécurité d'approvisionnement dès leur conclusion ou leur modification.

Sur ces sujets, il s'agira de déterminer plus précisément l'étendue des pouvoirs de la Commission et de veiller à ce que ces règles soient compatibles avec la sécurité et la confidentialité de certaines informations commerciales. Cette question fait partie des points sensibles discutés par les États membres. Vos rapporteurs tiennent à rappeler qu'en matière de partage d'informations, la France assume déjà largement ses obligations.

**M. Bruno Gollnisch, membre du Parlement européen.** Contrairement aux États-Unis, nous n'avons pas l'intention d'avoir recours au gaz de schiste. Nous ne souhaitons pas non plus développer le nucléaire. La politique d'efficacité énergétique ne peut suffire à faire cesser notre dépendance. Par conséquent, nous devons avoir les meilleurs relations possibles avec les fournisseurs comme la Russie. Aujourd'hui, on voit bien que la Russie est surtout l'objet de sanctions et cela doit nous faire réfléchir à notre relation avec elle, si nous voulons que le problème de notre dépendance aux fournitures de gaz se pose dans des termes différents.

**La Présidente Danielle Auroi.** Je vous propose à présent d'adopter les conclusions du rapport.

La Commission a *adopté à l'unanimité* les conclusions ci-après.

*La commission des Affaires européennes,*

*Vu l'article 88-4 de la Constitution,*

*Vu l'article 194 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,*

*Vu le règlement du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz,*

*Vu la décision du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant un mécanisme d'échange d'informations en ce qui concerne les accords intergouvernementaux conclus entre des États membres et des pays tiers dans le domaine de l'énergie,*

*Vu la communication de la Commission du 16 octobre 2014 sur la résilience à court terme du système gazier européen,*

*Vu la communication de la Commission européenne du 25 février 2015 pour un « cadre stratégique pour une Union de l'énergie résiliente, dotée d'une politique clairvoyante en matière de changement climatique »,*

*Vu les conclusions du Conseil européen des 23 et 24 octobre 2014 pour un « cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030 »,*

*Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel et abrogeant le règlement du 20 octobre 2010,*

*Vu la proposition de décision du Parlement européen et du conseil établissant un mécanisme d'échange d'informations en ce qui concerne les accords intergouvernementaux et les instruments non contraignants conclus entre des États membres et des pays tiers dans le domaine de l'énergie, et abrogeant la décision n° 994/2012/UE,*

*1. Approuve la priorité fixée par la Commission européenne d'assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique à tous les États membres sur la base d'un renforcement de la solidarité au sein de l'Union et d'une plus grande coopération régionale ;*

*2. Est favorable à l'accent mis dans le « paquet d'hiver » sur la conciliation entre des objectifs de durabilité, de sécurité et de compétitivité économique ;*

*3. Se félicite de l'orientation générale adoptée par le Conseil de juin sur la décision concernant les accords intergouvernementaux en matière d'approvisionnement en gaz, qui permet de mieux circonscrire le rôle d'assistance et de coordination de la Commission en respectant la souveraineté des États membres ;*

*4. Souhaite que l'approche régionale proposée par la Commission pour l'élaboration des évaluations des risques, des plans de prévention et des plans d'urgence soit davantage axée sur les risques et moins strictement géographique ;*

*5. Soutient le mécanisme de solidarité élaboré pour les cas d'urgence mais invite la Commission à en préciser les mécanismes d'application, notamment pour les entreprises, et les liens avec l'approche régionale ;*

*6. Invite la Commission à évaluer plus précisément les besoins en termes d'infrastructures afin que les moyens budgétaires soient concentrés sur les projets prioritaires ;*

*7. Considère que la généralisation des flux bidirectionnels doit continuer de connaître des exemptions et appelle à une juste allocation des coûts engendrés selon une répartition régionale adaptée.*

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

Sur le rapport de la **Présidente Danielle Auroi**, 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 pris acte* des textes suivants :

#### ➤ *COMMERCE EXTÉRIEUR*

- Proposition de décision du Conseil établissant la position à adopter au nom de l'Union européenne au sein du Conseil général de l'Organisation mondiale du commerce en ce qui concerne la demande de dérogation aux règles de l'OMC présentée par les États-Unis en vue de prolonger le régime de traitement préférentiel accordé aux anciens territoires sous tutelle des îles du Pacifique (**COM(2016) 412 final – E 11274**).

- Proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et l'application provisoire de l'accord international de 2015 sur l'huile d'olive et les olives de table (**COM(2016) 426 final – E 11280**).

- Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et le gouvernement du Canada concernant l'application de leur droit de la concurrence (**COM(2016) 423 final – E 11293**).

#### ➤ *ÉLARGISSEMENT et VOISINAGE*

- Projet de décision d'exécution (UE) 2016 du Conseil portant approbation de la conclusion, par Europol, de l'accord sur la coopération opérationnelle et stratégique entre la Géorgie et l'Office européen de police (Europol) (**8957/16 LIMITE – E 11261**).

- Projet de décision d'exécution (UE) 2016 du Conseil portant approbation de la conclusion, par Europol, de l'accord sur la coopération opérationnelle et stratégique entre l'Ukraine et l'Office européen de police (Europol) (**8959/16 LIMITE – E 11262**).

#### ➤ *POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT*

- Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil portant attribution d'une nouvelle assistance macrofinancière au Royaume hachémite de Jordanie (**COM(2016) 431 final – E 11294**).

➤ *RELATIONS EXTÉRIEURES*

- Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité d'association institué par l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et le Royaume hachémite de Jordanie, d'autre part, concernant une modification du protocole 3 audit accord relatif à la définition de la notion de "produits originaires" et aux méthodes de coopération administrative (**COM(2016) 403 final LIMITE – E 11291**).

➤ *SERVICES FINANCIERS (BANQUES - ASSURANCES)*

- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un programme de l'Union en vue de soutenir des activités spécifiques favorisant la participation des consommateurs et autres utilisateurs finaux de services financiers à l'élaboration des politiques de l'Union dans le domaine des services financiers pour la période 2017-2020 (**COM(2016) 388 final – E 11266**).

➤ *TRANSPORTS*

- Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2009/45/CE établissant des règles et normes de sécurité pour les navires à passagers (**COM(2016) 369 final – E 11239**).

- Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 98/41/CE du Conseil relative à l'enregistrement des personnes voyageant à bord de navires à passagers opérant à destination ou au départ de ports d'États membres de la Communauté et modifiant la directive 2010/65/UE du Parlement européen et du Conseil concernant les formalités déclaratives applicables aux navires à l'entrée ou à la sortie des ports des États membres (**COM(2016) 370 final – E 11240**).

- Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à un système d'inspections pour l'exploitation en toute sécurité de services réguliers de transbordeurs rouliers et d'engins à passagers à grande vitesse, modifiant la directive 2009/16/CE du Parlement européen et du Conseil relative au contrôle par l'État du port et abrogeant la directive 1999/35/CE du Conseil (**COM(2016) 371 final – E 11241**).

● **Textes « actés » de manière tacite**

**Accords tacites de la Commission, du fait de la nature du texte**

En application de la procédure d'approbation tacite, dite procédure 72 heures, adoptée par la Commission les 23 septembre 2008 (textes antidumping), 29 octobre 2008 (virements de crédits), 28 janvier 2009 (certains 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 autres nominations), 16 octobre 2012 (certaines décisions de mobilisation du fonds européen d'ajustement à la mondialisation), et 1<sup>er</sup> décembre 2015 (mesures de dérogations en matière de TVA, de décisions relatives à la réduction facultative de droits d'accise et de décisions relatives aux contributions nationales pour financer les tranches du Fonds européen de développement), celle-ci *a approuvé tacitement* les documents suivants :

➤ *BUDGET COMMUNAUTAIRE*

- Proposition de virement de crédits n° DEC 14/2016 à l'intérieur de la section III - Commission - du budget général pour l'exercice 2016 (**DEC 14/2016 – E 11323**).

➤ *INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES*

- Décision du Conseil portant nomination de deux suppléants du Comité des régions, proposés par le Royaume des Pays-Bas (**10780/16 – E 11313**).

**Accords tacites de la Commission liés au calendrier d'adoption par le Conseil**

La Commission *a également pris acte de la levée tacite de la réserve parlementaire*, du fait du calendrier des travaux du Conseil, pour les textes suivants :

➤ *POLITIQUE ÉCONOMIQUE, BUDGÉTAIRE ET MONÉTAIRE*

- Recommandation de décision du Conseil établissant qu'aucune action suivie d'effets n'a été engagée par le Portugal en réponse à la recommandation du Conseil du 21 juin 2013 (**COM(2016) 293 final – E 11314**).

- Recommandation de décision du Conseil établissant qu'aucune action suivie d'effets n'a été engagée par l'Espagne en réponse à la recommandation du Conseil du 21 juin 2013 (**COM(2016) 294 final – E 11315**).

➤ *POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ COMMUNE (PESC)*

- Décision du Conseil modifiant la décision 2010/788/PESC concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de la République démocratique du Congo (**10863/16 LIMITE – E 11311**).

- Règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1183/2005 instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre des personnes agissant en violation de l'embargo sur les armes imposé à la République démocratique du Congo (**10903/16 LIMITE – E 11312**).



➤ *POLITIQUE SÉCURITÉ & DÉFENSE COMMUNE (PSDC)*

- Décision du Conseil modifiant la décision 2012/392/PESC concernant la mission PSDC de l'Union européenne au Niger (EUCAP Sahel Niger) (**10395/16 LIMITE – E 11324**).

- Projet de décision du Conseil modifiant la décision 2012/392/PESC concernant la mission PSDC de l'Union européenne au Niger (EUCAP Sahel Niger) - Adoption (**10879/1/16 LIMITE – E 11325**).

➤ *PÊCHE*

- Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et le Royaume de Norvège concernant l'accès réciproque des navires battant pavillon du Danemark, de la Norvège et de la Suède aux activités de pêche dans le Skagerrak (**COM(2016) 413 final – E 11275**).

- Proposition de règlement du Conseil modifiant les règlements (UE) 2016/72 et (UE) 2015/2072 en ce qui concerne certaines possibilités de pêche (**COM(2016) 441 final – E 11302**).

*La séance est levée à 16 h 15*

**Membres présents ou excusés**

**Commission des affaires européennes**

Réunion du mardi 19 juillet 2016 à 15 heures

*Présents.* - Mme Danielle Auroi, M. Philippe Bies, M. Jacques Cresta, M. William Dumas, Mme Marie-Louise Fort, M. Marc Laffineur, M. Jérôme Lambert, M. Jacques Myard, M. Arnaud Richard, M. Gilles Savary, M. André Schneider

*Excusés.* - M. Philip Cordery, M. Bernard Deflesselles, Mme Marietta Karamanli