

**Union européenne - Audition de
Mme Nathalie Loiseau, ministre
chargée des affaires européennes,
sur le suivi des résolutions
européennes du Sénat**
(Paris, 07 février 2018)

Les résolutions adoptées par le Sénat éclairent le gouvernement sur des sujets majeurs, mais parfois un peu techniques : la défense des intérêts économiques de l'Union européenne, l'avenir de la politique agricole commune, celui de l'Union économique et monétaire, la transition énergétique ou encore l'objectif d'une énergie propre pour tous. Le rapport des cinq présidents sur l'Union économique et monétaire, de juin 2015, est presque ancien compte tenu du rythme de nos travaux, mais sa structure en trois phases reste largement d'actualité.

La première phase, dite d'"approfondissement par la pratique", s'est achevée fin 2017, avec des réformes qui pouvaient être mises en oeuvre en s'appuyant sur les instruments existants : stimuler la compétitivité et la convergence structurelle, compléter l'union financière, poursuivre la consolidation budgétaire.

La seconde phase dite d'"achèvement de l'Union économique et monétaire" a commencé en 2017, avec un processus de convergence rendu plus contraignant, la fixation de normes se rapprochant des objectifs du pacte de stabilité et de croissance dans les domaines du marché du travail ou bien encore de l'environnement des entreprises, mais aussi la mise en place d'un mécanisme de stabilisation budgétaire pour la zone euro, conçu comme l'aboutissement de ce processus de convergence.

Enfin, au cours de la phase finale, d'ici à 2025, les réformes mises en oeuvre produiraient leurs fruits.

Le bilan de la première phase est considérable. Le semestre européen fonctionne bien, même s'il existe une marge de progression sur la mise en oeuvre des recommandations. Il a profondément évolué, avec une dimension sociale renforcée, que la France a fortement soutenue. Le dialogue avec la Commission est aussi désormais plus fluide, notamment grâce à l'envoi, dès février, du projet de rapport pays. Le comité budgétaire européen est désormais en place et a rendu un premier rapport en novembre 2017. Cette analyse d'un cycle complet de surveillance budgétaire permet de mettre en perspective la mise en oeuvre des règles budgétaires et présente aussi le mérite d'être disponible en ligne.

Mais les plus grandes avancées concernent l'Union bancaire dont le socle de règles communes et les deux premiers piliers sont pratiquement achevés. Les discussions au Conseil sur le mécanisme européen de garantie des dépôts bancaires, troisième pilier de l'Union bancaire, ont cependant montré une ligne de partage claire entre les Etats qui mettent l'accent sur la

mutualisation du risque - la France, l'Italie, le Portugal ou l'Espagne -, et ceux qui insistent sur le respect des règles existantes pour réduire d'abord le risque - l'Allemagne et les Pays-Bas. Nous sommes très vigilants sur les conséquences possibles pour les établissements bancaires français

L'effort doit aussi porter sur l'achèvement de l'Union économique et monétaire, en mettant notamment en place une capacité budgétaire de la zone euro, pour permettre de résister aux chocs macroéconomiques, ainsi que de financer des investissements. Nous pourrions ensuite régler la question du pilotage politique par un ministre européen et d'un contrôle parlementaire européen exigeant. Il semble que, dans le contrat de coalition qu'ont signé ensemble la CDU, la CSU et le SPD, figure une mention explicite du soutien à l'investissement au sein de la zone euro et augure d'avancées intéressantes.

Sur la politique commerciale, le gouvernement est mobilisé pour que l'Europe puisse mieux protéger nos compatriotes au travers d'une approche plus réaliste des rapports de force commerciaux. Cela va dans le sens de votre résolution de janvier 2017. Il s'agit, non pas de protectionnisme, mais du rétablissement des conditions de concurrence équitables. La France s'est fortement engagée au Conseil et a obtenu des avancées sur la réforme des instruments de défense commerciale. Un accord politique a été trouvé le 5 décembre 2017. La réforme, lorsqu'elle entrera en vigueur, je l'espère en juin prochain, permettra de lever la règle dite du "droit moindre" et de dissuader plus fortement ceux qui faussent la concurrence.

La nouvelle méthodologie anti-dumping est entrée en vigueur en décembre 2017. Elle nous permet à la fois de maintenir notre niveau de protection et de sortir du débat sur le statut d'économie de marché de la Chine, puisqu'elle s'applique à tous.

Comme le texte de votre résolution nous y invite, nous sommes déterminés à aller plus loin, en particulier sur les marchés publics. L'Union ne peut rester totalement ouverte si nos grands partenaires sont fermés. Nous travaillons pour que les discussions, bloquées au Conseil depuis 2016, reprennent sous la présidence bulgare.

Nous devons aussi être plus vigilants collectivement face aux investissements étrangers en Europe, car les dispositifs nationaux sont inégaux. La Commission a présenté, sur notre demande, une nouvelle initiative législative, en cours de discussion au Conseil, en faveur d'une meilleure coopération européenne dans ce domaine sensible.

Enfin, la résolution appelait à une plus grande transparence et à une meilleure information sur les sujets de politique commerciale. Une commission d'experts indépendants a été mise en place pour faire toute la lumière sur l'impact du CETA, cet accord économique et commercial global, ainsi qu'un plan d'action et un comité de suivi de la politique commerciale. Nous continuerons à travailler conjointement pour approfondir ce dialogue régulier entre le gouvernement et le Parlement.

Avec les deux résolutions 101 et 129 sur le paquet législatif "Une énergie propre pour tous les Européens", le Sénat a réalisé un travail d'ampleur. La lutte contre le dérèglement climatique est un défi considérable, y compris pour créer des emplois sur le sol européen dans des filières

industrielles innovantes. Quelle est la perspective d'ensemble ? Après les deux orientations générales sur l'efficacité énergétique de juin 2017, des avancées importantes ont été obtenues lors du Conseil du 18 décembre 2017 sur la directive et le règlement définissant le marché de l'électricité, sur le règlement relatif à la gouvernance de l'Union de l'énergie et sur la révision de la directive "renouvelables".

Vous aviez souligné votre préoccupation à l'égard de la proposition de la Commission de supprimer les tarifs réglementés de vente. La France a su construire une coalition pour supprimer cette disposition : il restera possible de réglementer les prix, dans les limites de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

Vous insistiez sur le danger de créer des centres de conduite régionaux qui pourraient imposer leur volonté au gestionnaire de réseau national d'électricité. Nous estimons aussi qu'il s'agirait d'une violation du principe de subsidiarité. Ce concept a disparu, on ne parle plus désormais que de centres de coordination régionaux.

Vous aviez souligné l'importance des mécanismes de capacité qui garantissent la sécurité d'approvisionnement et de l'ouverture transfrontalière réciproque de tous les types de mécanismes. La France a obtenu satisfaction : le niveau européen ne pourra pas interdire aux Etats membres de mettre en place de tels mécanismes, mais la charge de la preuve est inversée.

Enfin, la révision de la directive sur les énergies renouvelables constitue une étape essentielle pour la transition énergétique en Europe. Le Sénat nous avait mis en garde sur une ouverture par défaut des appels d'offres renouvelables aux capacités étrangères. Le gouvernement a défendu une ouverture volontaire et a été largement suivi. Quant à une approche "technologiquement neutre" du soutien aux renouvelables, nous avons défendu la possibilité de conduire des appels d'offres spécifiques par technologie. La totalité de cette proposition n'a pu être reprise, mais nous avons desserré la contrainte.

Nous nous réjouissons que le Conseil maintienne le plafond actuel de 7% pour les biocarburants de première génération entre 2020 et 2030 ; c'est un bon compromis. Seule reste donc ouverte la négociation sur le règlement ACER, sur lequel les positions du gouvernement et du Sénat convergent.

Concernant l'avenir de la PAC, la Commission a publié, le 29 novembre 2017, sa "Communication sur l'avenir de l'alimentation et de l'agriculture", avec l'idée-force de recourir davantage à la subsidiarité.

Les principaux objectifs de la politique resteraient évidemment définis au niveau européen, mais les Etats membres auraient une marge de manoeuvre plus grande. Certains ont évoqué un risque de renationalisation de la PAC. Or la France, comme le Portugal et l'Irlande, n'acceptera aucune renationalisation, même partielle. Le commissaire Phil Hogan a rappelé lui-même, lors du Conseil agriculture du 29 janvier dernier, que cette option n'était pas envisagée par la Commission. Le contrat de coalition allemand confirme la nécessité de maintenir le niveau actuel de la PAC. Nous allons engager des discussions plus approfondies avec nos partenaires allemands pour obtenir un financement à 100% communautaire du premier pilier de la PAC.

Le président de la République a redit son ambition pour la PAC : assurer la sécurité et la souveraineté alimentaires de l'Union, mais aussi renforcer la compétitivité du secteur agroalimentaire, tout en garantissant aux agriculteurs un revenu décent. La future PAC devra être plus simple, plus efficace et moins tatillonne, permettre le développement des entreprises agricoles et agroalimentaires, en assurant un juste prix pour les producteurs, en favorisant le travail en filière et en adaptant les règles et dispositifs aux spécificités de chacune d'entre elles. Les financements européens devraient renforcer la gestion des risques qui est insuffisamment prise en compte, responsabiliser les acteurs, valoriser et rémunérer les services environnementaux de l'agriculture, favoriser les transitions climatiques, énergétiques, territoriales. Il nous faudra rénover le fonctionnement de la réserve de crise agricole européenne, mais aussi développer des outils comme les fonds de mutualisation, l'épargne de précaution ou encore les assurances climatiques. Il est nécessaire de se concentrer sur la valeur ajoutée européenne de la PAC, d'où notre opposition à tout cofinancement du premier pilier.

La négociation du prochain cadre financier pluriannuel, qui devrait débuter en mai prochain, permettra de trouver des financements. Mais la PAC ne sera pas la variable d'ajustement, nous l'avons dit haut et fort à la Commission comme à nos partenaires.

(Interventions des parlementaires)

Beaucoup de questions tournent autour de la PAC, ce qui ne me surprend guère, et sont révélatrices d'un état d'anxiété justifié. En effet, construire un cadre financier pluriannuel avec le départ d'un contributeur net est plus difficile, avec près de 13 milliards d'euros de moins. Cela nécessite des décisions fortes comme la fin des rabais obtenus par certains de nos partenaires en "copie cachée" du chèque britannique.

Le débat porte aussi sur le volume du budget et donc sur le pourcentage du revenu national brut sur lequel il faudra se caler. Il faut être capable de concilier notre ambition européenne et notre volonté de restaurer des finances publiques plus saines.

Nous sommes également attentifs à de nouvelles ressources propres. Le groupe de haut niveau présidé par Mario Monti avait formulé des propositions de qualité. C'est le moment de les utiliser. Il est néanmoins difficile de concilier notre attachement à la PAC, à la politique de cohésion, aux nouvelles priorités avec notre budget. Mais nous devons boucler celui-ci rapidement, car le précédent cadre financier pluriannuel avait pâti du retard lors de son adoption. Stéphane Travert et son ministère travaillent activement pour rattraper le temps perdu qui handicape fortement nos agriculteurs.

Prenons garde aux rumeurs, car si la négociation n'a pas commencé, la désinformation, elle, a déjà démarré.

J'ai eu l'occasion de le dire publiquement à Bruxelles lors d'une conférence sur le cadre financier pluriannuel, et le Premier ministre et moi-même avons interpellé à deux reprises le commissaire Oettinger.

à côté de l'Irlande et du Portugal, d'autres Etats membres sont très attachés à une priorité de la PAC. C'est le cas de l'Espagne, longtemps hésitante entre la politique de cohésion et la PAC, de la Pologne et d'autres pays du groupe de Visegrád. Nous avons un dialogue très régulier sur la PAC et ne sommes pas isolés. Certes, des résistances existent parmi les pays du Nord, dont les Pays-Bas.

Concernant les non-renationalisations, j'ai surtout parlé du premier pilier, mais le deuxième est tout aussi important au travers du rôle de l'agriculture dans la transition écologique. Comme vous, j'accorde une grande valeur à des programmes comme le programme Leader.

S'agissant des biocarburants, l'augmentation de la part des énergies renouvelables est un point fort de la stratégie climatique européenne. Mais l'Union européenne a dû baisser les droits sur l'importation de biocarburants.

Je comprends les inquiétudes à l'égard de la négociation relative à un accord commercial avec le Mercosur. Les autorités françaises ont affiché clairement nos lignes rouges sur ce projet d'accord. Nous devons tirer profit de ce moment historique pour conclure des accords à travers le monde, à condition qu'ils soient équilibrés, maintiennent nos intérêts, notamment agricoles, et ne fragilisent pas les filières les plus touchées. Certains pays voudraient signer tout de suite ; de son côté, le Mercosur n'a pas apporté de réponses très claires. Nous veillerons systématiquement à garantir nos exportations comme c'est le cas avec le Japon, la Turquie et la Chine.

Sur le service environnemental de l'agriculture, la note des autorités françaises sur la PAC diffusée en décembre évoque une conditionnalité renforcée, une simplification des aides que la France a longtemps contribué à complexifier. Nous sommes favorables à un outil de paiement incitatif dont l'ambition environnementale serait rehaussée à l'occasion de la future PAC, ainsi qu'à la rémunération des services environnementaux auxquels contribue l'agriculture.

J'ai partiellement répondu sur le Brexit. Quant à l'union douanière, nous attendons une position officielle des Britanniques sur la future relation entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. C'est à eux de nous dire où ils veulent aller et à nous de répondre, et non l'inverse. Néanmoins, Mme Theresa May a manifesté à plusieurs reprises le souhait de sortir de l'union douanière, en contradiction avec les attentes des milieux d'affaires britanniques. Ce retrait aurait de lourdes conséquences pour le Royaume-Uni, mais aussi pour nos propres filières.

Madame la sénatrice, l'accord préalable à l'accord de coalition est satisfaisant car l'Europe y tient une place essentielle, contrairement à ce que les négociations laissaient présager. Nombre de nos propositions ont fait l'objet de débats entre les trois parties de la grande coalition : leurs réponses sont encourageantes. On parle de plusieurs ministères-clefs pour le SPD : les affaires étrangères, les finances et les affaires sociales. L'orientation pro-européenne du futur gouvernement allemand est très encourageante.

Il est urgent, je vous l'accorde, d'achever enfin l'union bancaire. Des économistes français et

allemands ont conjointement fait des propositions intéressantes en ce sens. L'Europe n'a que trop tardé. Pourtant, certains Etats membres - je pense notamment aux Pays-Bas - demeurent très réticents à toute initiative, qui, comme les garanties de dépôts, pourrait ressembler à une mutualisation plutôt qu'à une réduction des risques. Nous avançons, certes, sur la mise en oeuvre de mesures comme le filet de sécurité, mais il devient urgent de prendre des décisions plus ambitieuses : la croissance économique et la stabilité politique des Etats membres, établie à l'issue des élections italiennes, le permettent. Le sommet informel de la zone euro, qui se tiendra en mars, puis le Conseil du mois de juin devraient valider une feuille de route sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire. Il conviendra également de revoir, dans le prochain cadre financier pluriannuel, les modalités de fonctionnement du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, peu opérationnel et dont les résultats n'ont pas répondu aux attentes de ses concepteurs.

S'agissant de l'ICHN, sujet plus particulièrement suivi par mon collègue Stéphane Travert, nous sommes effectivement en retard sur la définition d'une nouvelle cartographie et nos marges de négociation sont désormais étroites au niveau européen. Nous avons néanmoins pleinement conscience des inquiétudes soulevées par la réforme et les conséquences qui pourraient en découler.

(Interventions des parlementaires)

La résolution du Sénat avait effectivement mis en évidence les insuffisances de la législation européenne : à la fois la faible lisibilité du cadre applicable et le manque de cohérence des critères d'identification des perturbateurs endocriniens dans les règlements de 2009 et de 2012. Fort logiquement, le gouvernement a tenu compte de vos remarques et recommandations lors des négociations européennes, comme à l'occasion de l'élaboration de sa stratégie nationale sur les perturbateurs endocriniens. Les modifications apportées aux deux textes en discussion sont encourageantes, mais il convient d'approfondir encore, pour restaurer la confiance dans le système d'évaluation des substances chimiques, les objectifs de transparence et d'indépendance des agences chargées de cette mission. Nicolas Hulot a proposé à ses homologues, lors du Conseil Environnement d'octobre dernier, d'entamer un travail sur ce sujet.

Vous aviez proposé de renforcer la coordination entre les agences européennes et nationales ; le gouvernement examine attentivement cette option. Je trouve également fort intéressante la proposition sénatoriale consistant à retenir la notion de "perturbateurs endocriniens présumés". Nous avons défendu cette position dans notre réponse à une consultation publique récente de l'Agence européenne des produits chimiques et de l'Autorité européenne de sécurité des aliments. Dans les prochains mois, sera définie par la Commission une stratégie européenne en matière de perturbateurs endocriniens, qui pourrait utilement s'inspirer de la stratégie française, robuste et concrète. Nous allons la promouvoir auprès de la Commission et intensifier nos échanges sur les mesures à mettre en oeuvre en matière de transparence et d'indépendance des agences d'évaluation. J'effectuerai prochainement une visite de terrain sur ce sujet avec ma collègue Brune Poirson.

(Interventions des parlementaires)

L'enjeu de la refonte du droit d'auteur, très justement analysée par la proposition de résolution

de votre commission, est de moderniser la législation pour l'adapter à l'univers numérique et à l'émergence des plateformes, tout en préservant les droits des créateurs et en assurant, autant que faire se peut, un partage équitable de la valeur. À cet effet, je suis convaincue de l'intérêt que constitue la création d'un droit voisin pour les éditeurs de presse, même si elle est loin d'être garantie à ce stade : seuls onze Etats membres y sont favorables, les autres lui préférant la protection moins favorable d'une présomption de transfert de droits au bénéfice des éditeurs de presse. Les négociations se poursuivent avec, en perspective peut-être, la création d'un droit assorti d'une durée de protection réduite.

Nous sommes également attachés à ce que soit clairement définie la communication publique en ligne et, partant, le régime de responsabilité des plateformes : celles qui réalisent un acte de communication au public devraient conclure une licence avec les ayants droit et toutes, y compris les simples hébergeurs, oeuvrer pour lutter efficacement contre la diffusion de contenus illégaux. Enfin, la France s'est opposée à toute remise en cause du principe de territorialité des droits, garantie de la juste rémunération des créateurs, par celui du pays d'origine du radiodiffuseur en ligne, avec quelque succès puisqu'elle a réussi à réunir une minorité de blocage sur sa position.

(Interventions des parlementaires)

La France est le premier pays destinataire des investissements du plan Juncker et, Monsieur le sénateur, les PME et TPE en bénéficient très largement : trente-deux conventions les concernant ont d'ores et déjà été approuvées, pour 1,7 milliard d'euros au titre du Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS). À l'échelle européenne, 30 % des financements générés au titre du FEIS se sont portés sur des PME et des TPE.

Les collectivités territoriales jouent un rôle majeur pour accompagner cette dynamique. Elles ont, à cet égard, intérêt à articuler fonds structurels et FEIS pour financer de grands projets régionaux. Si ce n'est pas toujours possible en raison des modalités différentes de fonctionnement des fonds, cette stratégie est encouragée au cas par cas et devrait être facilitée par la simplification des règles actuellement applicables annoncée par la Commission.

À titre d'illustration, grâce à la mobilisation conjointe du plan Juncker et des fonds structurels européens a pu être créé dans la région des Hauts-de-France un fonds d'investissement en capital dédié aux entreprises de la troisième révolution industrielle pour soutenir des projets de modeste envergure. Le plan Juncker contribue également au financement de projets d'intérêt local : une usine de traitement des eaux usées dans le Val-d'Oise ou six lignes de bus à haut niveau de service à Lens.

Monsieur le sénateur, les ressources allouées au Fonds d'affectation d'urgence (FFU) s'élèvent à 3,3 milliards d'euros, dont 2,7 milliards d'euros ont d'ores et déjà été versés, comprenant 1,2 milliard d'euros pour la région du Sahel, pour le financement de 143 projets sélectionnés en comité opérationnel. Le FFU est abondé par le FEDD, par des instruments communautaires et par les Etats membres, qui y ont contribué à hauteur de 378 millions d'euros. La participation de la France, si elle a récemment triplé, reste inférieure à 10 millions d'euros, soit fort peu en comparaison des 154 millions d'euros versés par l'Allemagne. Mais n'oublions pas combien nous sommes présents civilement et militairement au Sahel. Le FFU pourrait à nouveau être

abondé par les Etats membres comme par le FEDD.

(Interventions des parlementaires)

L'expérimentation, autorisée pour un an, sur l'étiquetage des plats cuisinés répondait à une forte attente des Français après le scandale des fraudes sur l'utilisation de viandes chevalines dans certaines préparations. L'Allemagne et la Belgique ont alors fait part de leurs craintes de voir leurs exportations vers la France s'éroder, tandis que l'Italie et l'Espagne y étaient plutôt favorables. À l'issue de l'expérimentation, la France s'est engagée à produire un rapport d'évaluation et à en transmettre les conclusions à la Commission. Dans cette attente, les deux parties ont suspendu leurs échanges.

(Interventions des parlementaires)

Nous espérons ne pas vous donner un travail trop important, grâce à notre veille attentive pour éviter de faire preuve du génie français à tout compliquer et à aller au-delà de ce que l'Europe exige. Nous cherchons aussi à harmoniser les transpositions entre la France et l'Allemagne./.

(Source : site Internet du Sénat)