

//COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES//

##Jeudi 8 décembre 2011## - Présidence de M. Simon Sutour, président -

@@Nomination de rapporteurs@@

M. Simon Sutour, président. – Nous devons nommer aujourd’hui quatre rapporteurs.

Mme Tasca est candidate pour rapporter le Livre vert sur le regroupement familial.

Je propose la candidature de Mlle Sophie Joissains pour la protection des données.

Un binôme pourrait prendre en charge le gros dossier des nouvelles propositions formulées par la Commission européenne pour la gouvernance économique : MM. Pierre Bernard-Reymond et Richard Yung ont déjà travaillé ensemble.

M. Bernard Piras est candidat pour rapporter les propositions de la Commission européenne sur les marchés publics et les concessions.

Mme Catherine Tasca, Melle Sophie Joissains, MM. Pierre Bernard-Reymond, Richard Yung et Bernard Piras sont nommés rapporteurs.

@@Nominations à un organisme extraparlamentaire@@

M. Simon Sutour, président. – Nous devons aussi désigner avant le 13 décembre un membre titulaire et un membre suppléant de la Commission nationale d'évaluation des politiques de l'Etat outre-mer. Le secrétaire général du Sénat et le vice-président, qui suit ces questions, m'ont écrit tous les deux pour demander que le titulaire soit membre du groupe socialiste et que le suppléant appartienne au groupe UMP.

Jusqu'à présent, je siégeais dans cette commission en tant que titulaire, mais il me faut y renoncer malgré mon grand intérêt pour l'outre-mer. Le groupe socialiste propose que Mme Karine Claireaux, élue de Saint-Pierre-et-Miquelon, me succède. Sa nomination sera effective lorsque ma démission aura été enregistrée.

Mme Colette Mélot est suppléante ; le groupe UMP propose qu'elle conserve cette fonction.

Mme Karine Claireaux (titulaire) et Mme Colette Mélot (suppléante) sont désignées à la Commission nationale d'évaluation des politiques de l'État outre-mer.

@@Economie, finances et fiscalité@@

&&Normes prudentielles applicables aux banques

*Communication de M. Michel Billout
et proposition de résolution portant avis motivé&&*

M. Simon Sutour, président. – Nous en venons à la première application de nos compétences en matière de subsidiarité, dont l'exercice est organisé par un nouveau règlement intervenu en début d'année. Jusqu'à une époque récente, tout se passait par courrier, mais depuis le début de la mandature, je réunis tous les quinze jours un groupe de travail informel, avec des représentants de tous les groupes politiques. Il est souhaitable que ce soit les mêmes collègues qui représentent les groupes, mais il est encore plus important que chaque groupe soit représenté dans cette course de fond.

M. Michel Billout, rapporteur. – Nous allons nous livrer à un exercice contraint, puisque le Sénat dispose de huit semaines à partir de la réception d'une proposition d'acte législatif européen pour formuler éventuellement un avis motivé destiné à la Commission européenne. Pour que cette procédure soit prise en compte au niveau communautaire, il faut que le tiers des parlements nationaux ait formulé un avis motivé, mais pas nécessairement dans les mêmes termes. Si notre commission juge que l'avis motivé est justifié, celui-ci est transmis à la commission législative saisie au fond, puis, éventuellement, débattu en séance publique. Et tout cela doit aboutir en huit semaines ! Nous avons donc eu quinze jours pour auditionner et travailler...

La subsidiarité relève d'une problématique de forme, non de fond. Il s'agit ici des règles prudentielles applicables aux sociétés de financement et

d'investissement. Après avoir examiné attentivement le copieux projet de règlement européen, il apparaît que seul son article 443, qui traite des actes délégués, pose problème.

De la faillite de *Lehman Brothers* aux difficultés actuelles des banques européennes, en passant par la faillite de Dexia, nous sommes arrivés à la conclusion qu'il fallait réguler le secteur bancaire. À cette fin, la Commission européenne a élaboré le paquet législatif dit CRD IV, composé d'une directive et d'un règlement qui s'imposeraient à tous. La crise de 2007-2009 a mis en lumière les lacunes prudentielles de Bâle II. Le comité de Bâle a donc élaboré les recommandations de Bâle III, relevant le niveau des fonds propres, proposant des ratios de liquidité plus exigeants et traitant de l'effet de levier.

La Commission européenne propose d'harmoniser les normes applicables au sein de l'Union en reprenant les critères de Bâle III. Avec cette harmonisation maximale, les 8 200 établissements financiers européens se verraient imposer les mêmes ratios minimaux, aucun État membre ne pouvant exiger des ratios supérieurs – la Grande Bretagne aurait souhaité le faire, et cela a fait débat. Une marge de manœuvre est accordée aux États membres qui peuvent imposer la constitution d'un matelas de fonds propres complémentaires. Je n'entre pas plus dans le détail : M. Yung y reviendra, puisqu'il est le rapporteur de ces textes pour notre commission.

M. Richard Yung. – En janvier.

M. Michel Billout, rapporteur. – Le sujet ne fait pas polémique : l'ensemble des groupes au Parlement européen soutient ces propositions.

Selon le premier alinéa de l'article 443 proposé par la Commission européenne, « *La Commission est habilitée, notamment sur recommandation ou avis du Comité européen du risque systémique (CERS), à adopter des actes délégués conformément à l'article 445 pour imposer, pour un laps de temps limité, des exigences prudentielles plus strictes pour toutes les expositions ou pour celles sur un ou plusieurs secteurs, régions ou Etats membres, dans la mesure nécessaire pour réagir à d'éventuelles variations d'intensité des risques micro et macroprudentiels dues à l'évolution du marché après l'entrée en vigueur du règlement* ».

La Commission européenne se fonde sur l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Les deux premiers alinéas disposent : « *Un acte législatif peut déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif. Les actes législatifs délimitent explicitement les objectifs, le contenu, la portée et la durée de la délégation de pouvoir. Les éléments essentiels d'un domaine sont réservés à l'acte législatif et ne peuvent donc pas faire l'objet d'une délégation de pouvoir* ».

Or, l'acte délégué visé à l'article 443 de la proposition de résolution dépasse le cadre habituel. Il autorise le recours à un acte délégué sur une base à la fois très étendue et très imprécise : « *d'éventuelles variations d'intensité des risques micro- et macroprudentiels* ». Une formulation aussi large permet de couvrir un vaste éventail de situations allant d'un simple risque pour, par exemple, le crédit immobilier dans un Etat jusqu'à une crise grave. D'ailleurs, l'article ne comporte aucune référence explicite à une situation d'urgence : il mentionne seulement une procédure d'urgence. Les autres articles sont bien plus précis.

Comment l'article 443 s'insère-t-il dans les compétences déjà attribuées ?

Quatre règlements européens entrés en application le 1^{er} janvier ont créé le Conseil européen du risque systémique (CERS), chargé d'apprécier les risques macroprudentiels, et trois autorités européennes de surveillance (AES) en charge chacune d'un risque micro-prudentiel. Le premier transmet toute information sur une dégradation du risque au Conseil, lequel est compétent pour constater l'urgence de la situation. Particulièrement dans ce cas, le CERS formule des recommandations, qui peuvent être générales ou spécifiques, confidentielles ou publiques, adressées à une ou plusieurs autorités de surveillances nationales, une ou plusieurs AES, un ou plusieurs Etats membres ou à l'ensemble de l'Union. Les AES ont le pouvoir d'imposer des décisions en cas de défaillance des autorités nationales.

Alors que le partage des compétences est très précis et conforme au principe de subsidiarité, l'article 443 vient transformer cette architecture, la Commission pouvant modifier une répartition des compétences établie par les institutions de l'Union, le Conseil et le Parlement.

Cumulée avec l'imprécision juridique entourant la mise en œuvre de l'article, l'absence de motivation rend difficile l'appréciation que nous devons porter quant au respect du principe de subsidiarité. La Commission européenne est-elle la plus à même de prendre des mesures de renforcement des fonds propres ? Il faudrait l'établir et la Commission ne le fait pas. Or, en cas d'incendie, on s'adresse à la caserne de pompiers la plus proche... Il me semble que les autorités nationales prendront rapidement et efficacement les mesures nécessaires.

C'est pourquoi je vous propose, sans remettre en question la démarche du paquet CRD IV, d'adopter une résolution portant avis motivé sur la conformité de

l'article 443 au principe de subsidiarité. Sept parlements nationaux s'interrogent à ce titre, parfois pour des raisons de fond, mais toujours avec des arguments de forme faisant référence à la subsidiarité. Le diable se cache dans les détails, et il ne faudrait pas que la faiblesse de rédaction de l'article 443 soit dommageable à l'ensemble de la proposition législative.

M. Richard Yung. – Vous avez fort bien posé le problème : l'article 443 du projet de règlement s'inscrit dans ce cadre de l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union, qui autorise les actes de délégation.

Le débat de fond est le suivant : en cas de risque systémique, les autorités nationales sont-elles les mieux placées pour augmenter les ratios ? Est-il préférable de miser sur la capacité de la Commission européenne ? Je penche plutôt pour la seconde solution, car les autorités nationales ont déjà démontré qu'elles ne réagissaient pas toujours avec suffisamment de détermination. Elles peuvent être soumises à des pressions fortes du système bancaire national, comme celles d'aujourd'hui contre l'accélération du passage aux ratios de Bâle III ; elles peuvent aussi vouloir maintenir à un avantage compétitif relatif. D'autre part, une situation de crise touchera nécessairement plusieurs pays, voire tout le marché unique.

J'approuve largement les propos de M. Billout, mais pas sa conclusion : je fais plus confiance à la Commission pour agir dans une période déterminée et limitée.

M. Jean Bizet. – Sur ce sujet délicat, je ne partage pas jusqu'à la fin les orientations de M. Yung : l'harmonisation est certes essentielle, mais la réactivité l'est aussi et je souhaite que les autorités nationales conservent une possibilité

d'action en cas de crise. Connaissant les qualités de notre AMF – notamment celles, éminentes, de son président – je suis plutôt séduit par la proposition de résolution.

M. Jean-René Lecerf. – Pourrait-on combiner la compétence des Etats et celle de la Commission, qui interviendrait en cas de carence ?

M. Michel Billout, rapporteur. – Nous avons du mal à nous affranchir des considérations de fond, alors que nous devons nous prononcer sur le respect de la subsidiarité : cet article du projet de règlement est-il conforme au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ? J'estime qu'il ne respecte pas l'article 290. En revanche, le recours aux actes délégués aux articles 441, 442, 444 et 445 ne soulève aucune objection.

La rédaction de l'article 443 permet à la Commission d'agir sans même avoir été saisie par le CERS, malgré les compétences que le règlement entré en vigueur le 1^{er} janvier attribue à ce comité. D'autre part, l'expression « un laps de temps limité » n'a pas de signification juridique précise. Dans le même esprit, les « exigences prudentielles plus strictes », pour « un ou plusieurs secteurs, régions ou Etats membres » ne sont nullement encadrées. Enfin, reste la question de la motivation : la Commission serait-elle plus efficace que les autorités nationales ? La question de la subsidiarité se pose.

M. Jean Bizet. – Le fait que sept parlements nationaux aient réagi montre que cet article pose problème.

Nous voulons une harmonisation. En votant la résolution, nous permettrions à la Commission de préciser l'ampleur et la durée de son éventuelle intervention. N'oublions pas qu'à propos des semestres européens, le politique a

repris la main sur la Commission. Je souhaite que celle-ci précise sa copie sur l'article 443.

M. Alain Richard. – J'éprouve un peu de mal à me convaincre sur le second sujet. Par les temps qui courent, il n'est pas totalement injustifié de définir une procédure de crise, mais demander qu'on précise la motivation est tout à fait justifié. En revanche, il me paraîtrait aventureux d'affirmer que l'action des 27 régulateurs nationaux serait plus judicieuse que celle de la Commission. Aurait-on défendu la sécurité des navires en pensant que le régulateur grec ferait bien son travail ? Je voudrais être sûr que la confiance accordée aux régulateurs nationaux ne sera pas démentie tôt ou tard. En ce domaine, toute exigence supplémentaire a des conséquences concurrentielles, puisque les établissements devant renforcer leurs fonds propres subissent une réduction temporaire de leur capacité à réaliser des opérations. Or, l'instance compétente pour la concurrence en Europe est la Commission européenne.

M. Richard Yung. – Je me retrouve dans ces propos. On peut craindre que les autorités nationales n'aient pas toute la volonté d'agir vite et fort. Voyez les réactions des systèmes bancaires face à l'éventuelle accélération du calendrier de Bâle III, dont l'entrée en vigueur pourrait intervenir dès 2012-2013 au lieu de 2018.

M. Alain Richard. – Des réactions totalement désintéressées !

M. Richard Yung. – La Commission garantit une action dans l'intérêt supérieur européen. Pour autant, je ne suis pas hostile à ce que l'on précise mieux les conditions de son intervention.

La Chambre des Communes britannique a adopté un avis motivé, en pensant aux banques de la City qui ont des participations étrangères.

M. Joël Guerriau. – En situation de crise, il est difficile d’obtenir des crédits. Confrontées à l’obligation de renforcer leurs fonds propres, les banques peuvent se lancer à la recherche de la rentabilité, qui va de pair avec le risque. Il faut donc être vigilant avant d’imposer un relèvement des ratios de fonds propres. Notre attention devrait se porter sur l’usage qu’on en fait (produits discutables, montages financiers peu acceptables).

M. Yann Gaillard. – Le fonctionnement du CERS donne-t-il satisfaction ?

M. Michel Billout, rapporteur. – Nous ne pouvons guère nous prononcer : il ne fonctionne que depuis le 1^{er} janvier.

Sachant que les AES disposent déjà d’un pouvoir de substitution aux autorités nationales, l’article 443 est un « ovni ». Selon Mme Nouy, secrétaire générale de l’ACP, notre autorité nationale, cet article ne s’appliquerait pas dans des situations d’urgence.

Le projet CRD IV imposera des ratios à 8 200 organismes financiers européens, alors que pour les Etats-Unis, Bâle III s’appliquerait à 18 établissements américains.

Une disposition européenne sera-t-elle plus efficace ? L’absence de motivation de l’article pose problème au regard des traités.

M. Alain Richard. – Pourquoi ne pas parler de la coordination, voire de l’impulsion des autorités nationales ?

M. Simon Sutour, président. – Nous devons seulement nous prononcer sur la conformité ou non aux traités européens.

M. Alain Richard. – Notre avis pourrait mentionner les motifs que la Commission pourrait légitimement invoquer pour intervenir.

M. Simon Sutour, président. – Je vous propose d’examiner les observations inscrites dans la proposition de résolution. Les deux premières ne soulevant aucune objection, j’en viens à la troisième : « *En l’état, il n’est pas démontré que, dans les situations visées à l’article 443 et notamment en cas d’urgence, une intervention de la Commission européenne soit plus à même d’être efficace que l’intervention du régulateur national* ».

M. Richard Yung. – Je suis en désaccord avec cet alinéa.

M. Simon Sutour, président. – L’on pourrait mentionner les autorités européennes de surveillance.

M. Richard Yung. – Oui.

M. Yann Gaillard. – Ne remettons pas en cause la Commission.

M. Simon Sutour, président. – Je suggère d’ajouter *in fine* les mots « ou d’une autorité européenne de surveillance ».

M. Jean Bizet. – D’accord.

M. Simon Sutour, président. – Puisque nous sommes désormais d'accord sur cet alinéa comme sur les deux suivants, passons à l'avant-dernier alinéa de la proposition de résolution : « *Le Sénat observe que l'article 443 de la proposition de règlement permettrait à la Commission européenne de modifier unilatéralement cette répartition et de porter éventuellement atteinte au principe de subsidiarité sans aucun contrôle possible.* » Nous pourrions supprimer les mots « sans aucun contrôle possible ».

M. Simon Sutour, président. – S'il n'y a plus d'opposition, j'en viens au dernier alinéa : « *Le Sénat estime, en conséquence, que l'article 443 de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil E 6787 n'est pas conforme à l'article 5 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et au protocole n° 2 annexé à ce dit traité. Le reste de la proposition n'appelle pas d'observation au regard du principe de subsidiarité* ». Je propose de préciser « dans sa rédaction actuelle » après les mots « n'est pas conforme ».

M. Jean Bizet. – Cette rédaction conjugue les vues de MM. Yung et Billout en amenant la Commission à préciser les deux points qui nous choquent.

M. Richard Yung. – Seul un avis motivé a été adopté jusqu'à présent : les autres parlements en discutent.

M. Jean Bizet. – Vous devriez les stimuler !

M. Richard Yung. – J'approuve la synthèse proposée par notre président.

M. Simon Sutour, président. – Je suis satisfait de la synthèse – nous devons pratiquer ainsi le plus longtemps possible.

M. Michel Billout, rapporteur. – Je remercie tous les intervenants pour leur esprit constructif.

M. Simon Sutour, président. – Ce premier débat est important car nous jouons ainsi notre rôle constitutionnel.

La proposition de résolution portant avis motivé est adoptée à l'unanimité dans la rédaction issue des travaux de la commission.

@@Politique commerciale@@

&&Bilan du G20 de Cannes

Communication de M. Jean Bizet&&

M. Jean Bizet. – Le G20, qui se réunit depuis trois ans, représente les deux tiers de la population mondiale, 85% du commerce mondial et plus de 90% du produit mondial brut. Cette enceinte, où se retrouvent anciennes nations industrielles et grands pays émergents, préfigure une forme de gouvernance économique multilatérale, seule capable de résoudre la crise la plus grave que nous traversons depuis les années 1930.

Le sommet qui s'est tenu à Cannes les 3 et 4 novembre était le sixième et le dernier sous présidence française. Quel bilan en tirer ?

La France avait pour ambition de faire émerger un système monétaire international plus stable et plus robuste. Les pays du G20 sont convenus d'un « plan d'action pour la croissance et l'emploi » par lequel les pays développés se sont engagés à rééquilibrer leurs finances publiques, les pays aux finances publiques solides à laisser jouer les stabilisateurs automatiques et à soutenir la demande intérieure en cas d'aggravation de la crise.

Le G20 a également réaffirmé les vertus du multilatéralisme ; un point crucial, à mes yeux, car il conditionne l'avenir de l'OMC qui souffre de l'impasse des négociations ouvertes à Doha en 2001. Le G20 s'est même engagé à retirer toutes les mesures protectionnistes décidées depuis le sommet de Toronto de juin 2010.

Si un nouveau « Bretton Woods » n'est pas décidé, une évolution du système monétaire est en marche avec une Chine qui commence à endosser son

nouveau statut de puissance économique mondiale. Le G20 a d'ailleurs pris l'engagement « *d'accroître la flexibilité des taux de change pour refléter les fondamentaux économiques sous-jacents* », ce qui témoigne d'un léger infléchissement de la Chine, jusque-là hostile à toute réévaluation du yuan. En outre, il s'est dit favorable à deux propositions du FMI : créer, d'une part, une nouvelle ligne de précaution pour offrir de la liquidité à court terme aux pays ayant des fondamentaux solides mais subissant un choc exogène et, d'autre part, une facilité unique pour répondre aux besoins d'urgence de ses membres.

Je ne m'étendrai pas sur la régulation financière, car nous aurons l'occasion d'y revenir lorsque M. Yung présentera ses travaux, ni sur la lutte contre la corruption.

Un mot tout de même de la volatilité excessive des prix des matières premières qui menace nos économies et notre sécurité alimentaire. Pour la réduire sur les marchés agricoles, le G20 a entériné les recommandations de l'Organisation des commissions de valeurs. Cet organisme préconise un renforcement des pouvoirs d'intervention des régulateurs, qui va jusqu'au contrôle des positions et, même, à l'établissement des limites de position *ex ante*. C'est une réelle avancée ! En revanche, je regrette le silence sur le lien entre développement du marché des biocarburants et volatilité des prix alimentaires. Dans le cadre du plan d'action approuvé en juin 2011, le G20 a également décidé d'investir dans la recherche et le développement en matière de productivité agricole. Il a lancé le « système d'information sur les marchés agricoles » pour accroître la transparence. Ces mesures, d'apparence technique, auront des effets très concrets ; la commission de l'économie avait insisté sur ce point avant juin 2011. Je me réjouis que la FAO soit remise au cœur du processus.

S'agissant de la sécurité alimentaire, le G20 s'est engagé à élaborer des instruments adaptés pour la gestion des risques et des situations humanitaires d'urgence. Les denrées achetées à des fins humanitaires par le programme alimentaire mondial ne seront plus soumises à des restrictions à l'exportation ou à des taxes extraordinaires. Enfin, un « forum de réaction rapide » élaborera des réponses mondiales en cas de crise des marchés.

Concernant l'énergie, le G20 a souhaité un dialogue annuel sur les perspectives en matière d'hydrocarbures et de charbon, et réaffirmé son engagement à abandonner à moyen terme les subventions inefficaces aux énergies fossiles. En matière de lutte contre le changement climatique, il a appelé de ses vœux la mise en œuvre du Fonds vert pour le climat « *dans le cadre d'un paquet de mesures équilibré* » lors de la conférence de Durban.

Troisième apport de la présidence française, la dimension sociale de la mondialisation. Certains jugeront le bilan décevant, le G20 s'étant contenté de former un groupe de travail sur l'emploi des jeunes. Pour le reste, le G20, de manière assez incantatoire, encourage l'OIT à continuer de promouvoir les conventions fondamentales en matière de droit du travail. Si cela ressort de la déclaration d'intention, ne méconnaissons pas une inflexion essentielle : le G20 estime désormais nécessaire d'investir dans des « socles de protection sociale » adaptés à chaque situation nationale. Cela laisse espérer à terme plus de réciprocité, un sujet sur lequel travaille M. Barnier à la Commission. Nous n'en sommes qu'au début !

Dernier axe, le développement. Dans sa déclaration finale, le G20 rappelle l'importance de tenir les objectifs du millénaire pour le développement. Un effort prioritaire doit être consenti sur les projets d'infrastructure les plus

exemplaires. Surtout, le G20 cite expressément, parmi les nouvelles pistes de financement innovantes présentées par Bill Gates, la taxe sur les transactions financières. Si l'Allemagne, l'Espagne, l'Argentine, l'Afrique du Sud et le Brésil ont fait part de leur intérêt, nous butons toujours sur l'hostilité américaine. Résultat, le dossier est renvoyé au niveau européen, où il se heurte à l'opposition britannique...

Enfin, étant acquis que la prochaine réunion ministérielle de l'OMC constatera l'impasse du cycle de Doha mi-décembre, le G20 invite à explorer des voies de sortie pour les pays les moins avancés.

Si la crise a largement occulté le bilan de la présidence française, nous avons pu imposer des thèmes européens pour la gouvernance mondiale à venir : dimension sociale, développement durable, régulation financière, développement.

Contrairement à ce que souhaitait la France, le G20 restera un groupe informel : la création d'un secrétariat général permanent, préconisée par M. David Cameron dans son rapport, n'aura pas lieu.

M. Yann Gaillard. – Il ne faut rien confier aux Anglais...

M. Jean Bizet. – Avec l'officialisation de la troïka, qui réunit le pays qui exerce la présidence tournante, celui qui l'a précédé et celui qui lui succèdera, son fonctionnement s'approchera de celui de la Cosac.

Depuis une semaine, le Mexique assume la présidence du G20. Cela ne nous exonère pas de notre responsabilité de suivre les chantiers engagés pour encadrer la mondialisation !

M. Joël Guerriau. – La volatilité des prix et l’instabilité du climat contraignent l’investissement et la productivité de l’agriculture mondiale. Comment le G20 peut-il aider les agriculteurs à vivre dans des conditions décentes et les populations plus fragiles, je pense notamment aux Africains, à ne plus souffrir de la faim ?

M. Jean Bizet. – Notre commission et celle de l’économie ont remis un rapport conjoint sur cette délicate et passionnante question en juin dernier.

Depuis plusieurs décennies, les Etats-Unis ont encadré les marchés à terme quand l’Europe, elle, est plutôt carencée dans ce domaine. Les spéculateurs se sont alors détournés de la bourse de Chicago pour s’intéresser à celle de Londres, car la place de Genève reste plus confidentielle. Or nos amis britanniques n’aiment pas beaucoup l’encadrement...

Nos conclusions ont été largement reprises au G20 des 21 et 22 janvier consacré aux questions agricoles, preuve que le Sénat avait bien travaillé. Parmi elles, je veux également citer la mise en place d’un système d’information sur les marchés agricoles confié à la FAO et l’interdiction faite aux pays de bloquer unilatéralement leurs exportations agricoles. On se souvient, il y a deux ans, de la flambée du cours du blé en raison de l’arrêt brutal des exportations décidé par la Russie après les incendies qui avaient ravagé la plaine céréalière autour de Moscou.

@@Politique commerciale@@

&&Adhésion de la Russie à l'OMC

Communication de M. Jean Bizet&&

M. Jean Bizet. – Nous sommes saisis en urgence d'une proposition de décision du Conseil en faveur de l'adhésion de la Russie à l'OMC et de quatre accords bilatéraux entre l'Union européenne et la Russie avant la conférence ministérielle du 15 décembre à Genève. Ces documents constituent l'aboutissement d'un long processus : depuis le début des négociations en 1993, la Russie a conclu avec ses partenaires mondiaux 57 accords bilatéraux concernant les marchandises et 30 accords dans le domaine des services.

S'agissant de l'Union européenne, l'accord de mai 2004 a clôturé les principales négociations bilatérales en vue de l'adhésion. La création de l'union douanière avec le Kazakhstan et la Biélorussie en 2009 a marqué un coup d'arrêt au processus avant qu'il ne soit relancé par la signature d'un mémorandum d'entente en décembre 2010. Le 21 octobre 2011, l'Union européenne et la Russie sont parvenues à un compromis levant les ultimes réserves. L'accord signé avec la Géorgie le 3 novembre a définitivement débloqué le dossier.

Les quatre accords bilatéraux, fruits des ultimes tractations entre la Russie et l'Europe, visent à garantir au mieux les intérêts de l'Union concernant les exportations de bois depuis la Russie, certains engagements dans le domaine des services déjà pris dans le cadre de l'Accord de partenariat et de coopération, l'établissement par la Russie de nouveaux droits d'exportation sur les matières premières et le régime russe des investissements dans le secteur automobile. Un compromis a également été trouvé sur les droits de survol de la Sibérie,

particulièrement onéreux pour les compagnies aériennes européennes volant vers le Japon ou l'ouest des États-Unis.

L'entrée de la Russie à l'OMC est un événement important pour l'Union européenne. Ce pays est le troisième partenaire commercial de l'Union, après les États-Unis et la Chine, tandis que l'Union est le premier partenaire de la Russie, avec 45 % de ses échanges en 2010. La baisse des tarifs douaniers consentie par la Russie ou l'adoption de normes internationales, bénéfique pour la transparence des affaires et des investissements, auront, selon la Commission européenne, un impact positif sur l'économie européenne.

Le vote sur l'adhésion de la Russie intervenant le 15 décembre, nous n'avons pas le temps d'approfondir l'examen de ces textes. D'autant que la version française de certains documents ne nous a été transmise qu'en début de semaine... Je le regrette. Toutefois, invoquer la réserve d'examen parlementaire ne nous ferait pas gagner du temps utile mais perturberait la réunion ministérielle de l'OMC. Et cette attitude ne manquerait pas d'être interprétée comme une marque d'hostilité. Puisqu'il n'y a pas de difficulté sur le principe de l'accord, acquis depuis la discussion du rapport de M. Pozzo di Borgo, je propose de ne pas intervenir davantage sur ces textes. Nous aurons l'occasion de revenir sur les relations commerciales entre l'Union et la Russie et un éventuel accord de libre-échange, sachant qu'il faudra régler l'épineux problème de l'industrie automobile.

@@Justice et affaires intérieures@@

**&&Accord avec les Etats-Unis sur l'utilisation
et le transfert des données passagers**

Communication de M. Simon Sutour&&

M. Simon Sutour, président. - Nous avons été saisis, le 1^{er} décembre, de deux textes autorisant un accord avec les Etats-Unis sur l'utilisation et le transfert des données PNR (*passenger name record*). Je regrette de ne pas avoir pu discuter avec Mme Napolitano, secrétaire d'État américaine, de passage en France il y a quelques jours, de ce dossier sur lequel nous avons déjà travaillé en 2004, puis en 2006 et 2007. J'ai d'ailleurs été l'auteur d'une proposition de résolution européenne, rapportée ensuite par la commission des lois, sur un premier accord.

Les délais sont très courts puisque ces textes devraient être adoptés au Conseil des 13 et 14 décembre. Innovation du traité de Lisbonne, le Parlement européen approuvera également cet accord. C'est une garantie pour les libertés fondamentales. J'y vois la preuve, je le dis avec malice à certains collègues, que ce traité constitue un progrès...

Les données PNR sont des informations fournies par les passagers et recueillies par les transporteurs aériens : dates de voyage, itinéraire, informations relatives au billet, coordonnées telles que l'adresse et le numéro de téléphone, agence de voyage, informations relatives au paiement et aux bagages, numéro de siège. Elles se distinguent des renseignements préalables concernant les passagers, autrement appelées API (*advanced passenger information*), qui sont des informations biographiques extraites du passeport.

L'Union européenne a conclu jusqu'à présent trois accords avec des Etats tiers : Etats-Unis, Canada, Australie. Saisi en mai 2010 sur la base du traité de Lisbonne, le Parlement européen a décidé de reporter son vote sur les accords avec les Etats-Unis et l'Australie. En septembre 2010, la Commission européenne a présenté une communication sur ce sujet, à laquelle le Conseil a réservé un accueil favorable. Celle-ci répond en partie aux préoccupations exprimées à plusieurs reprises par le Sénat, notamment pour ce qui concerne la finalité des transferts et la durée de conservation des données. En revanche, Hugues Portelli l'avait souligné le 24 novembre 2010, la Commission n'a pas totalement exclu l'utilisation de données sensibles, celles ayant trait à l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques, l'appartenance syndicale, ainsi que la santé et la vie sexuelle.

Depuis l'accord de 2007, je note certains progrès. Le mode de transmission des dossiers passagers s'effectuera, en général, selon la méthode « Push ». Autrement dit, ce sont les compagnies aériennes qui transmettront les données, et non pas les autorités américaines qui iront les extraire de leur système selon la méthode « Pull ». Toutefois, des dérogations, exclues dans l'accord avec l'Australie, seront possibles. Et nous n'aimons pas beaucoup les dérogations....

Des mesures de sécurité des données sont prévues et l'accès sera limité à des fonctionnaires expressément autorisés. Un droit d'accès, de correction ou de rectification est mis en place.

Un mécanisme de coopération est organisé avec les Etats membres, Europol et Eurojust, par le transfert d'informations analytiques provenant des

données PNR par les autorités américaines. Une réciprocité dans l'échange de données sera donc mise en œuvre.

L'accord sera conclu pour une période initiale de sept ans et renouvelé pour la même durée, sauf opposition de l'une des parties, lesquelles pourront également suspendre, voire dénoncer l'accord à tout moment. Des experts dans le domaine de la protection des données participeront à la procédure d'examen et d'évaluation.

En revanche, le texte est en retrait par rapport à nos exigences et aux garanties prises dans l'accord avec l'Australie.

Les données PNR seront utilisées dans la lutte contre le terrorisme, mais aussi pour d'autres infractions « passibles d'une peine d'emprisonnement d'au moins trois années et de nature transnationale ». Cette catégorie est un peu large au regard de l'accord avec l'Australie, qui retient une durée minimale d'emprisonnement de quatre ans, et du projet européen, qui restreint le texte aux seules infractions graves comme la direction d'un groupe terroriste ou la traite des êtres humains. D'après le projet d'accord avec les Etats-Unis, sera considérée comme « transnationale » une infraction commise dans un seul pays si l'auteur de l'infraction se trouve dans un autre pays ou « a l'intention de se rendre dans un autre pays ».

En outre, le texte autorise l'utilisation des dossiers passagers face à une menace grave, pour protéger les intérêts vitaux de toute personne ou si une juridiction l'impose. Il en va de même pour l'identification, dans la politique migratoire américaine, des personnes devant faire l'objet d'un interrogatoire ou d'un examen plus approfondi à l'arrivée ou au départ des Etats-Unis. Cette extension n'est pas acceptable !

L'utilisation de données sensibles n'est pas totalement exclue. Elle sera autorisée dans des circonstances exceptionnelles en cas de menace imminente de perte de vie humaine. L'accès à ces données sera restreint, admis au cas par cas après accord d'un responsable de haut niveau du ministère américain. Les données sensibles seront effacées définitivement au plus tard à l'expiration d'un délai de trente jours.

L'accord prévoit la conservation des dossiers passagers dans une base de données active pendant une période de cinq ans, puis leur transfert vers une base de données dormante pour une période pouvant durer dix ans. Soit, au total, quinze ans. Le Sénat préconisait, lui, deux fois trois ans. L'accord avec l'Australie retient une durée de trois ans suivie de deux ans et demi. Enfin, on chercherait en vain une mention explicite de la suppression des données à l'expiration des délais.

L'accord prévoit un droit de recours administratif et judiciaire effectif indépendamment de la nationalité, du pays d'origine ou du lieu de résidence de la personne concernée... conformément au droit des Etats-Unis qui le réserve, lui, aux seuls citoyens américains et résidents permanents. Ce point sera à surveiller.

On peut craindre pour l'indépendance de l'examen et du contrôle, garanti par l'accord, quand ceux-ci sont confiés à des fonctionnaires ministériels.

L'accord avec l'Australie autorise le partage des données avec les seules autorités publiques australiennes inscrites sur une liste figurant en annexe de l'accord. Rien de tel dans ce projet d'accord.

Enfin et surtout, le flou règne sur le transfert des données à des Etats tiers. Points positifs, celui-ci sera possible seulement dans les cas faisant l'objet d'un

examen ou d'une enquête et les autorités de l'Etat membre concerné en seront informées. Pour le reste, sont visées de manière générale les « autorités compétentes » des Etats tiers. Il aurait fallu restreindre le champ à celles directement liées aux finalités de l'accord et prévoir un engagement à ne pas transmettre ultérieurement les données qui leur sont transférées.

Régler les questions du transfert ultérieur des dossiers passagers et de la méthode de transmission dans le cadre du mécanisme de consultation et d'examen prévu par l'accord, comme le prévoit le préambule, est une bien faible garantie au regard des enjeux.

Ce nouvel accord est loin du compte. Pourquoi l'Union européenne ne parvient-elle pas à faire prévaloir des standards homogènes et conformes à ses règles avec les Etats tiers ? J'avais préparé un projet de conclusions que je propose de transformer en une proposition de résolution européenne pour faire connaître au Gouvernement et au Parlement européen, avec plus de force et de solennité, la position du Sénat sur ce sujet essentiel pour les libertés fondamentales.

M. Jean-René Lecerf. – J'approuve totalement ce qui a été dit. Sur ce sujet, essentiel pour les libertés publiques, mieux vaut se montrer prudent. Chargé d'une mission sur la fraude documentaire par la commission des lois en 2005, je me suis vu répondre, lors d'un déplacement à Washington, que si l'Europe ne se pliait pas à leurs exigences en matière de passeport biométrique, nos ressortissants ne seraient tout simplement plus acceptés aux Etats-Unis. Pour ce titre, la durée de conservation des données est de 75 ans ! Je nourris peu d'illusions sur la réponse qui sera donnée à nos revendications. Pour autant, plus notre intervention sera solennelle, plus elle aura d'écho.

Mme Karine Claireaux. – Je pratique régulièrement les Américains. Soyons aussi intransigeants envers eux qu'ils le sont vis-à-vis des étrangers.

M. Simon Sutour, président. – Il est plus simple de négocier avec l'Australie. Face aux Américains, nous sommes assez démunis. Après cet échange, je comprends mieux les raisons de la tournée de Mme Napolitano en Europe...

Transformer ce projet de conclusions en une proposition de résolution européenne lui donnera plus de poids au Parlement européen.

A l'issue de ce débat, la commission des affaires européennes a adopté, à l'unanimité la proposition de résolution européenne dans le texte suivant :

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la proposition relative à la conclusion de l'accord entre les États Unis d'Amérique et l'Union européenne sur l'utilisation et le transfert des données des dossiers passagers (données PNR) au ministère américain de la sécurité intérieure (texte E 6869) ;

Estime que seule la méthode de transmission dite « PUSH » peut offrir les garanties nécessaires en permettant aux transporteurs aériens de garder le contrôle de la qualité des données transmises et des conditions de transmission ;

Souligne que les finalités de l'accord doivent être plus strictement délimitées et concerner, à l'exclusion de toute autre finalité, la lutte contre le

terrorisme et un ensemble d'infractions graves clairement identifiées pour lesquelles l'utilisation de données des dossiers passagers s'avérerait pertinente ;

Demande que les données sensibles soient totalement exclues du champ des données PNR susceptibles d'être transmises ;

Juge manifestement disproportionnée la durée totale de quinze ans prévue par le projet d'accord pour la conservation des données ;

Demande que l'exercice effectif d'un droit de recours administratif et judiciaire par les ressortissants communautaires sur le territoire américain fasse l'objet d'une attention particulière ;

Souligne que les modalités, prévues par le projet d'accord, pour le contrôle du respect des garanties en matière de protection de la vie privée ne permettent pas de garantir le caractère indépendant de ce contrôle ;

Estime que les autorités nationales avec lesquelles les données recueillies pourraient être partagées sur le territoire américain devraient être précisément définies dans l'accord ;

Considère que les conditions dans lesquelles les données seraient susceptibles d'être transmises à des États tiers n'offrent pas les garanties suffisantes ; demande en particulier que le transfert soit limité aux autorités dont les fonctions sont directement liées aux finalités de l'accord et que ces autorités soient tenues de s'engager à ne pas transmettre ultérieurement les données qui leur sont communiquées ;

Réitère sa demande que les parlements nationaux aient accès aux résultats de la supervision et à l'évaluation qui sera faite de l'accord.