

//COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES//**##Jeudi 1^{er} mars 2012## - Présidence de M. Simon Sutour, président -****&&Justice et affaires intérieures****Avis sur la proposition de résolution
sur la protection des données personnelles (texte E 7055)***Communication de M. Simon Sutour&&*

M. Simon Sutour, président. – Le premier thème à notre ordre du jour concerne une résolution sur la proposition de règlement européen relatif à la protection des données personnelles. Nous examinerons ce sujet en appliquant pour la première fois la disposition de notre Règlement qui nous permet, en cas d'examen d'une proposition de résolution en séance publique, de nous saisir pour avis. La commission des lois et la nôtre ont en effet demandé conjointement qu'un débat en séance publique confère une plus grande solennité à cette résolution européenne, dont je serai rapporteur au titre de la commission des lois et rapporteur pour avis au titre de la commission des affaires européennes.

La commission des lois a adopté hier une proposition de résolution européenne portant sur le projet de règlement relatif à la protection des données personnelles.

Nous avons entendu Mme Viviane Reding le 21 février ; le débat en séance publique au Sénat se déroulera le 6 mars. Je rappelle que nous avons formulé le 23 février un avis motivé sur la subsidiarité.

À propos de la protection des données personnelles, la commission des lois a fait jouer la priorité dont disposent les commissions permanentes, mais nous nous sommes saisis pour avis et vous m'avez désigné pour exprimer le point de vue de notre commission.

La Commission de Bruxelles a présenté deux textes : une proposition de règlement portant sur les fichiers privés commerciaux et une proposition de directive sur les fichiers de souveraineté. Dans les deux cas, la procédure ordinaire de codécision associant le Conseil et le Parlement européen sera mise en œuvre.

La proposition de résolution que nous examinons aujourd'hui porte exclusivement sur le règlement sur les fichiers privés commerciaux : nous examinerons ultérieurement la directive sur les fichiers de souveraineté.

Actuellement en vigueur, la directive du 24 octobre 1995 a fixé des principes importants pour la protection des données personnelles, largement inspirés par la loi « informatique et liberté » du 6 janvier 1978.

Le G 29, ou « groupe de l'article 29 » créé en application de l'article 29 de cette directive, regroupe les CNIL des États membres.

Il reste que cette directive a été adoptée avant l'essor d'Internet. Ses objectifs demeurent valables, mais ses dispositions ne sont adaptées ni à la rapidité de l'évolution technique, ni à la mondialisation. Internet, notamment les réseaux sociaux, jouent aujourd'hui un rôle prépondérant dans la collecte de données individuelles.

Je tiens à souligner que nos collègues Mme Escoffier et M. Détraigne avait clairement analysé ces nouveaux défis dans le rapport présenté le 27 mai 2009 au nom de la commission des lois, intitulé « *La vie privée à l'heure des mémoires numériques. Pour une confiance renforcée entre citoyens et société de l'information* ».

Le nouveau projet de règlement tend à réduire la fragmentation juridique par la création d'un corps harmonisé des règles de base, puisqu'un règlement est d'application directe dans les États membres. La commission des lois s'en est saisie au fond à juste titre, puisque,

par nature, le règlement ne donne lieu à aucune transposition. Au demeurant, les directives sont de plus en plus souvent transposées hors du champ parlementaire, ce que nous pouvons tous déplorer...

Sur le fond, la proposition de règlement améliore considérablement la protection des personnes. Je citerai notamment l'accord exprès de l'intéressé pour le recueil des informations personnelles, le droit d'opposition reconnu à chacun au traitement des données le concernant, l'interdiction du profilage informatique et la consécration d'un droit à l'oubli numérique. Ce texte comporte aussi des dispositions spécifiques à la gestion des fichiers, qui devront faire l'objet d'une étude d'impact et dont le transfert hors Union européenne sera réglementé. J'ajoute que les entreprises employant plus de 250 salariés devront respecter de nouvelles obligations. Dans le même esprit, je relève la création d'un comité européen pour la protection des données.

Ces propositions sont positives. Certaines sont déjà en vigueur dans notre droit national ; d'autres correspondent à des évolutions attendues, comme celles inscrites dans la proposition de loi présentée par M. Détraigne après son rapport et votée à l'unanimité par le Sénat, mais jamais discutée à l'Assemblée nationale.

Cependant, la proposition de résolution demande que l'on aille plus loin sur certains points, comme le droit à l'oubli numérique ou le régime des moteurs de recherche.

Surtout, la proposition de règlement comporte trois difficultés. La première concerne la marge laissée aux États membres dont les dispositions actuelles sont plus protectrices. Sur ce point, Mme Reding a été explicitement négative. Mais pouvons-nous accepter qu'en élevant la protection moyenne apportée aux citoyens européens, le règlement porte atteinte au régime dont bénéficient les citoyens actuellement les plus protégés ? L'interrogation est particulièrement sensible en France, pays pionnier pour la protection des

données. Pour cette raison, la proposition de résolution demande que le règlement soit appliqué sans préjudice pour les États membres de la faculté de conserver des dispositions plus protectrices. En effet, le règlement peut disposer dès sa publication que les standards accrus sont maintenus. Par la suite, il sera trop tard. Concrètement, la première solution envisageable consisterait à instituer une harmonisation « par le haut », mais cela imposerait à certains pays une évolution particulièrement rapide. L'autre moyen juridique consiste à introduire dans le règlement une clause spécifique autorisant les États membres à conserver les dispositions plus protectrices de leur législation.

La deuxième difficulté tient au renvoi extrêmement fréquent à des actes de la Commission de Bruxelles, qui serait donc investie d'un vaste pouvoir de législation déléguée. Vis-à-vis des actes délégués, le Conseil ne dispose que d'un droit d'opposition à la majorité qualifiée, le Parlement européen pouvant de son côté s'opposer à la majorité absolue de ses membres. Ainsi, quoi qu'en disent Mme Reding, la Commission européenne disposerait en pratique d'un pouvoir considérable.

La troisième difficulté est celle qui a le plus focalisé l'attention de la Cnil, qui a fourni un grand travail pour informer les parlementaires : c'est le guichet unique, confiant le traitement de toutes les réclamations au pays où se trouve le principal établissement de l'entreprise visée par une plainte. L'exemple le plus extrême est celui de Facebook, installé en Irlande : ce pays ne compte que 4,6 millions d'habitants, mais sa Cnil devrait traiter un contentieux qui pourrait potentiellement concerner des centaines de millions d'habitants ! Notre Cnil serait réduite au statut de boîtes aux lettres. L'objectif avoué de ce dispositif est de faciliter les démarches des entreprises. Cet objectif ne me gêne pas, mais je veux faciliter surtout la vie de nos concitoyens, qu'il serait paradoxal de traiter moins bien que les entreprises. Avec ce règlement, les citoyens seraient privés du droit de voir leurs requêtes traitées par l'autorité la plus proche, celle-ci ne pouvant appliquer le droit le plus protecteur.

Nous ne faisons que réclamer l'application des règles de compétence qui ont été retenues pour le droit de la consommation. Je propose que notre commission approuve ce texte élaboré par la commission des lois, à l'unanimité moins une abstention. Notre résolution sur la subsidiarité a d'ailleurs été elle aussi adoptée à l'unanimité moins une voix par la commission des lois.

M. Alain Richard. – J'approuve le projet de résolution. Il faut explicitement autoriser dans le règlement les États membres à conserver des protections supplémentaires. À défaut, la charge différenciée induite par la spécificité du droit national pourrait motiver des actions fondées en discrimination. J'observe par ailleurs que le critère des 250 salariés n'est pas pertinent pour imposer la création d'un délégué à la protection des données, car une entreprise peut être très active dans ce domaine du traitement des données avec une dizaine de salariés, dès lors qu'elle intervient comme sous-traitant. Il vaudrait donc mieux se fonder sur le chiffre d'affaires procuré par la commercialisation des données.

M. Éric Bocquet. – Le rôle des Cnil nationales est marqué par une très grande hétérogénéité. L'Union européenne a-t-elle formulé des recommandations minimum ?

M. Simon Sutour, président. – Ce sujet est abordé par la proposition de règlement, qui organise un regroupement des autorités de contrôle déjà d'ailleurs largement réalisé en pratique. Elle sera ensuite débattue par le Parlement européen, la version finale résultant d'une codécision avec le Conseil de l'Union européenne. Selon le secrétariat général aux affaires européennes, le processus pourrait prendre deux ou trois ans, alors que Mme Reding pense à quelques mois ou un an. Une chose est certaine : le débat ne sera pas conclu demain. Ce n'est donc sans doute pas la dernière fois que nous abordons cette question. En tout état de cause, nous devons encore nous prononcer sur la proposition de directive concernant les fichiers de souveraineté. Au demeurant, le texte du règlement va évoluer au

cours du débat au Parlement européen. Malheureusement, la France est isolée, car ses dispositions actuelles sont en pointe. L'harmonisation européenne est une bonne chose en son principe, mais elle peut aussi tirer vers le bas... Enfin, je rappelle que le but de notre proposition n'est pas de réécrire le projet de règlement. Il va évoluer beaucoup dans les négociations. Nous devons affirmer des principes.

M. Alain Richard. – Certes, mais le pouvoir de recommandation reconnu aux parlements nationaux les autorise à mettre en avant certains sujets.

M. Simon Sutour, président. – S'agissant de votre suggestion relative aux entreprises concernées, le point 18 de la résolution vous donne en partie satisfaction.

M. Alain Richard. – Il serait plus cohérent de s'en tenir au volume des données traitées.

M. Éric Bocquet. – Les entreprises concernées ont-elles demandé le guichet unique ?

M. Simon Sutour, président. – Le directeur des affaires juridiques de Microsoft m'a dit qu'il lui serait plus simple d'avoir, à l'avenir, un seul interlocuteur au lieu des 27 Cnil actuelles.

Mlle Sophie Joissains. – D'autant que la Cnil irlandaise n'est probablement pas équipée pour ce faire !

M. Alain Richard. – Ce projet de règlement lui imposerait une charge disproportionnée.

La commission émet un avis favorable à la proposition de résolution européenne issue des travaux de la commission des lois (rapport n° 446).

Proposition de résolution européenne

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu l'article 2 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen,

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, notamment son article 16,

Vu la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, notamment ses articles 7 et 8,

Vu la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés modifiée par la loi n° 2004-801 du 6 août 2004 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel,

Vu la proposition de loi de M. Yves Détraigne et Mme Anne-Marie Escoffier (n° 81, 2009-2010) visant à mieux garantir le droit à la vie privée à l'heure du numérique, adoptée par le Sénat le 23 mars 2010,

Vu le rapport d'information de M. Yves Détraigne et Mme Anne-Marie Escoffier (n° 441, 2008-2009) au nom de la commission des lois du Sénat sur « *La vie privée à l'heure des mémoires numériques : pour une confiance renforcée entre citoyens et société de l'information* »,

Vu la proposition de règlement relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (COM (2012) 11 final/n° E 7055) en date du 27 janvier 2012,

Approuve l'objectif poursuivi par la Commission européenne, en ce qu'elle souhaite promouvoir une approche globale de la protection des données personnelles, qui repose sur une harmonisation des règles applicables sur le territoire de l'Union européenne et dans les relations entre les États membres et les pays tiers ;

Prend acte des avancées que porte la proposition de règlement s'agissant, entre autres, de la promotion du droit à l'oubli numérique, de la consécration du principe du consentement exprès à l'utilisation des données personnelles, de l'obligation de portabilité des données personnelles, qui permettra à une personne de s'affranchir d'un responsable de traitement sans perdre l'usage de ses données, des limitations apportées aux possibilités de profilage à partir de ses données personnelles, de la présence obligatoire d'un délégué à la protection des données dans les entreprises de plus de 250 salariés ou de l'encadrement, notamment par des règles d'entreprise contraignantes, des transferts internationaux de données ;

Estime, toutefois, que ces garanties doivent être renforcées ;

En particulier :

Appelle, s'agissant du droit à l'oubli, à ce que les obligations pesant sur les moteurs de recherche soient renforcées afin, d'une part, de prévoir l'effacement automatique des contenus indexés au bout d'un délai maximum, et, d'autre part, de permettre à l'intéressé d'obtenir la désindexation de ceux qui lui portent préjudice ;

Juge nécessaire qu'une solution équilibrée soit proposée pour obtenir, sur demande de l'intéressé, l'effacement des données personnelles publiées par un tiers, dans le respect de la liberté d'expression ;

Souligne la nécessité que l'adresse IP (*Internet Protocol*) soit traitée comme une donnée personnelle lorsqu'elle est utilisée pour identifier la personne concernée ;

Estime inopportunes les dérogations aux obligations pesant sur les responsables de traitement en matière de transferts internationaux de données, s'agissant notamment des transferts ni fréquents ni massifs ;

Considère que l'obligation de désignation d'un délégué à la protection des données pourrait être étendue aux entreprises dont la principale activité est celle du traitement de données personnelles ;

Estime en outre, de manière générale, que, s'agissant d'un domaine dans lequel l'atteinte portée aux droits fondamentaux d'une personne peut être considérable et compte tenu de l'inégalité de moyens entre le responsable de traitement et l'intéressé qui lui a confié ses données personnelles, l'harmonisation proposée ne doit s'effectuer que dans le sens d'une meilleure protection des personnes ; qu'elle ne saurait, pour cette raison, priver les États membres de la possibilité d'adopter des dispositions nationales plus protectrices ;

Conteste par ailleurs le nombre important d'actes délégués et d'actes d'exécution que la proposition de règlement attribue à la compétence de la Commission européenne, alors qu'un certain nombre pourraient relever soit de dispositions législatives européennes ou nationales, soit, compte tenu de leur complexité technique, d'une procédure qui associe plus fortement les autorités de contrôle nationales, regroupées au niveau européen ;

Juge l'encadrement des pouvoirs d'investigation des autorités de contrôle nationales trop restrictif, notamment l'exigence, pour engager une enquête, d'un « *motif raisonnable* » de supposer qu'un responsable de traitement exerce une activité contraire aux dispositions du règlement. En effet, les formalités préalables pesant sur les responsables de traitement étant supprimées, ces investigations constituent, dans le dispositif proposé, la principale source d'information de ces autorités sur la mise en œuvre des traitements ;

S'oppose, enfin, au dispositif du « *guichet unique* » proposé par la Commission européenne, en ce qu'il attribue compétence pour instruire les requêtes des citoyens européens à l'autorité de contrôle du pays dans lequel le responsable de traitement en cause a son principal établissement ;

Considère en effet, qu'il est paradoxal que le citoyen soit moins bien traité que l'entreprise responsable du traitement, en étant privé de la possibilité de voir l'ensemble de ses plaintes instruites par l'autorité de contrôle de son propre pays ;

Rappelle, à cet égard, que, lorsqu'il s'agit d'assurer la meilleure protection du citoyen et son droit à un recours effectif, il convient, comme en matière de consommation, de privilégier la solution permettant à l'intéressé de s'adresser à l'autorité la plus proche de lui et auprès de laquelle il a l'habitude d'accomplir ses démarches ;

Constate que le dispositif proposé présente, en dehors de cette question de principe, de multiples inconvénients pratiques :

– risque de disproportion entre les moyens alloués à l'autorité de contrôle en considération des contentieux relatifs à ses ressortissants et l'ampleur du contentieux international qu'elle pourrait être appelée à traiter ;

– asymétrie, pour le plaignant, entre les recours administratifs, exercés auprès de l'autorité étrangère, et les recours juridictionnels contre le responsable de traitement, portés devant le juge national ;

Relève que ni les mécanismes de cohérence ou de coordination entre les autorités, ni la possibilité offerte au plaignant d'adresser sa plainte à son autorité nationale, à charge pour celle-ci de la transmettre à l'autorité compétente, ne compensent les inconvénients du dispositif, ni le désavantage pour l'intéressé de ne pouvoir faire instruire sa demande par l'autorité de contrôle nationale ;

Demande, par conséquent, au Gouvernement de veiller, d'une part, à ce que la possibilité pour les États membres d'adopter des mesures plus protectrices des données personnelles soit préservée, et, d'autre part, à ce que le principe de la compétence de l'autorité de contrôle du pays où le responsable de traitement a son principal établissement soit abandonné au profit du maintien de la compétence de l'autorité de contrôle du pays de résidence de l'intéressé.

&&Economie, finances et fiscalité

Agences de notation (E 6833 et E 6834)

Communication de M. Eric Bocquet&&

M. Simon Sutour, président. – Nous en sommes parvenus à l'examen des textes présentés par la Commission européenne sur les agences de notation. Ce sujet est d'importance puisqu'il vient de motiver la création par le Sénat d'une mission d'information, dont nous allons enrichir le travail.

M. Éric Bocquet. – J'ai été désigné à l'automne dernier par notre commission pour étudier les propositions de la Commission européenne concernant la notation de crédit. Nous avons été saisis au titre de l'article 88-4 de la Constitution de deux textes, l'un concernant le recours excessif aux notations par les gestionnaires d'OPCVM et de Fonds d'investissements alternatifs, il s'agit du texte E 6833, et l'autre proposant de modifier le règlement de 2009 encadrant les activités des agences de notations, il s'agit du texte E 6834, plus communément appelé CRA 3.

Le Sénat a créé entretemps une mission d'information sur le fonctionnement, la méthodologie et la crédibilité des agences de notations, dont notre collègue, Aymeri de Montesquiou, a été nommé rapporteur et dont je serai membre. Je me propose de remettre à la mission nos conclusions sur ces deux textes.

Comme vous le savez, le rôle des agences de notation est l'objet depuis quelques mois de tous les fantasmes. Nous avons tous été sollicités par nos concitoyens inquiets des conséquences d'une perte du triple A pour notre économie et donc notre quotidien. Concitoyens qui ne connaissaient pas, pour une large partie d'entre eux, l'existence de ces agences il y a encore quelques mois. Alors même que leur activité remonte, pour certaines d'entre elles, au dix-neuvième siècle. **Nous avons ainsi assisté à une véritable fétichisation du triple A**, sans mesurer que des États ou des entreprises vivent bien avec des notes plus basses.

Tout a été dit ou presque sur le fonctionnement de ces agences : leur fonctionnement obscur, leur origine américaine, les marges qu'elles peuvent réaliser ou encore le caractère oligopolistique du marché de la notation, dominé, comme vous le savez, par les trois grandes agences que sont les américaines *Standard & Poor's* et *Moody's* et la franco-américaine *Fitch*. Les erreurs de diagnostic à l'occasion de la crise asiatique et de celle

des *subprimes* ou l'effet supposé procyclique de leurs jugements ont été régulièrement soulignés.

A l'issue des neuf auditions menées ces deux dernières semaines, ma vision sera sans doute plus nuancée. Je reconnais bien volontiers la pertinence de certaines critiques. La crise des *subprimes* et celle de la zone euro ont accordé aux agences une importance démesurée au regard de leur poids réel. **Je suis néanmoins plus sceptique sur la réponse qu'entend y apporter l'Union européenne.**

Revenons dans un premier temps sur l'état actuel de la réglementation communautaire mais aussi extracommunautaire.

La crise des *subprimes* a permis de relever nombre de dysfonctionnements au sein de ces agences. Je pense notamment aux conflits d'intérêts. Le modèle économique de ces agences, celui de l'émetteur-payeur, a pu induire une forme de complaisance des analystes à l'égard de ces produits financiers complexes. La responsabilité de la crise n'incombe pas totalement, loin de là, aux seules agences. **L'occasion a néanmoins été donnée de réguler le marché de la notation.**

La supervision de ce marché était en effet minimale. A la suite de la faillite de la société *Enron*, l'Organisation internationale des commissions des valeurs (OICV), chargée de la régulation des marchés financiers au niveau mondial avait néanmoins établi en 2003 et 2004 un certain nombre de principes censés garantir l'objectivité et la qualité du processus de notation. Ces textes visaient principalement la prévention des conflits d'intérêts. Ils insistent sur la mise en place de procédure interne en la matière et sur la séparation entre activités commerciales et analyse (le *chinese wall*). Le régulateur américain, la *Securities exchange commission (SEC)*, qui voit son rôle de régulation et de supervision renforcé par la loi Dodd-Frank de juillet 2010, a donné à ce code de bonne conduite une valeur contraignante. Les trois

grandes agences ont ainsi entrepris une réforme de leur fonctionnement découlant de ces principes.

Aux États-Unis, les agences sont obligatoirement enregistrées auprès de la SEC qui leur octroie depuis 1975 le statut NRSRO (*Nationally recognized statistical rating organizations*). Cette procédure d'enregistrement a été renforcée en 2006, limitant à 10 le nombre d'agences dont les notes peuvent être utilisées par les banquiers et les investisseurs.

Au niveau de l'Union européenne, le règlement n°1069/2009 du 16 septembre 2009 intègre cette procédure d'enregistrement au sein du droit communautaire. Toute agence souhaitant travailler au sein de l'Union européenne doit au préalable se faire enregistrer. Cette procédure d'enregistrement s'est terminée le 31 octobre dernier. Le texte vise également, à contenir les risques de conflits d'intérêts, en exigeant notamment une plus grande indépendance des parties prenantes au processus de notation. Il préconise à cet égard la rotation des analystes. Les agences doivent, dans le même temps, mettre en place un système de contrôle interne. Elles sont tenues, en outre, d'informer l'émetteur de l'évolution de sa note douze heures avant la publication de celle-ci. Les méthodes utilisées, les modèles et les hypothèses doivent également être publiés.

Le règlement n°513/2011 du 11 mai 2011 a ensuite confié à l'Autorité européenne des marchés financiers l'octroi de l'agrément mais aussi des pouvoirs de supervision et d'enquête.

Le déclenchement de la crise grecque et la dégradation concomitante de la note d'Athènes a conduit la Commission à engager une nouvelle consultation en vue d'amender le règlement de 2009 et renforcer ainsi la législation existante.

L'étude de ce dispositif constituera le deuxième temps de mon exposé.

La proposition de modification du règlement de 2009, le texte CRA 3, poursuit 3 objectifs :

- Réduire la dépendance excessive des investisseurs aux notations ;
- Renforcer la concurrence sur le marché de la notation, afin notamment de mieux lutter contre les risques de conflits d'intérêt ;
- Mettre en place un régime de responsabilité civile des agences destiné à protéger les investisseurs en cas d'infraction délibérée ou par négligence à la norme européenne.

Venons-en au premier point : **la « désintoxication aux notes »**, pour reprendre l'expression de Jean-Pierre Jouyet. Elle doit effectivement faire figure de priorité tant elle est le cœur du problème. Il convient cependant de rappeler que **le législateur ou le régulateur, selon les cas, a une responsabilité importante dans ce phénomène de dépendance aux notes** puisque c'est lui qui inscrit dans la norme l'obligation pour certains investisseurs de détenir des titres de dettes bien notés. Ce faisant, il contribue largement à **l'effet procyclique des notations**, ces investisseurs vendant rapidement les titres subissant une dégradation de leurs notes. En bref, nous avons-nous-mêmes créer le monstre !

Au niveau international le Conseil de stabilité financière (CSF) a publié en octobre 2010 des principes pour réduire cette dépendance. Ces principes ont été repris par le G 20 à Séoul en novembre 2010. Au niveau communautaire, le projet de directive CRD 4 propose déjà d'instaurer une règle imposant aux banques et aux entreprises d'investissement d'évaluer elles-mêmes le risque des titres de dette dans lesquelles elles investissent.

Le texte CRA 3 impose aux émetteurs de renforcer la communication d'informations sur leurs titres de façon à ce que les investisseurs puissent procéder à leurs propres évaluations de crédits. Les établissements de crédit, les sociétés d'investissement,

d'assurance et de réassurance, les institutions de retraite professionnelle, les sociétés de gestion et d'investissement et les gestionnaires de fonds d'investissements alternatifs sont invités à évaluer eux-mêmes les risques de crédit. Le texte E 6833 oblige, à ce titre, les sociétés de gestion en charge d'organismes de placement collectif en valeur mobilière (OPCVM) et les gestionnaires de Fonds d'investissement alternatif à ne pas se fier exclusivement ou mécaniquement à des notations de crédit externe pour évaluer la qualité des fonds.

Parallèlement, l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles, l'Autorité bancaire européenne et l'AEMF sont invitées d'ici au 31 décembre 2013 à supprimer de leurs orientations et de leurs recommandations les références aux notations de crédit

Si l'objectif poursuivi est donc plus que légitime et mérite d'être encouragé, **il sera néanmoins nécessaire de mettre en place, à l'avenir, des alternatives crédibles à la notation de crédit.**

Par ailleurs, au regard de cette ambition, **je m'étonne que la Commission souhaite la mise en place d'un indice européen des notes (EURIX) et envisage la création d'une échelle de notation harmonisée**, afin d'améliorer la comparabilité des notes. EURIX réunirait ainsi en temps réel toutes les notations publiées afin de mieux informer les investisseurs. **L'incitation à se désintoxiquer de la notation est de fait toute relative.**

Plus largement, le projet d'échelle de notation harmonisée, qui serait mise en place par l'AEMF, n'est pas sans susciter d'interrogations sur le rôle de cette Autorité. Sa mission est jusqu'à aujourd'hui claire : **l'AEMF n'a pas à contrôler la pertinence des méthodologies**. La création d'une échelle harmonisée devrait logiquement la conduire à une réflexion sur la valeur des critères retenus par les agences, pour tenter d'en faire une synthèse.

Chaque agence a pourtant un modèle spécifique. Ainsi, la grille de *Standard & Poor's* se fonde exclusivement sur le risque de défaut d'une entité là où celle de *Moody's* définit le risque de pertes.

Un tel projet ne peut, en outre, qu'aboutir à un **risque de standardisation de la notation**. Quel serait dès lors l'intérêt pour un nouvel acteur d'entrer sur le marché de la notation ? L'objectif d'intensification de la concurrence dans ce secteur serait dès lors remis en cause. Ce faisant, **il est à craindre que dans son projet de règlement modifié, la Commission ait tenté d'assimiler la notation à d'autres métiers répondant à des normes figées**. La note d'un émetteur n'est pas assimilable à une norme comptable de type IFRS. Cette dernière évalue un passif selon des critères précis, là où la note présente une hypothèse, par essence aléatoire.

Abordons maintenant la question du renforcement de la concurrence et de la lutte concomitante contre le risque de conflit d'intérêts.

Aux termes du projet de texte CRA 3, une agence de notation sollicitée par un émetteur ne devrait pas rester en place plus de trois ans, ou plus d'un an si elle a déjà noté plus de dix titres d'un même émetteur. Cette règle de rotation ne s'impose que pour une seule agence si l'émetteur en a sollicité plusieurs. La durée d'engagement d'une agence ne peut toutefois dépasser six ans. La règle de rotation prévoit que l'agence arrivant au terme de son contrat ne pourra plus noter l'émetteur durant quatre ans.

Une telle rotation n'est pas, là encore, sans rappeler les règles imposées aux auditeurs. **Elle pose également la question de la survie des petites agences**, travaillant pour la plupart sur des niches bien précises (sociétés d'assurances, etc.). Comment ces petites structures peuvent-elles perdurer durant les quatre ans où elles ne sont pas rémunérées ?

En outre, en ce qui concerne la notation en elle-même, des doutes subsistent sur sa valeur dès lors que les périodes d'analyse en profondeur des titres sont limitées dans le temps et ne permettent pas l'acquisition d'une connaissance poussée de l'émetteur.

Le renforcement de la concurrence ne saurait constituer une fin en soi surtout si elle s'opère au détriment de la qualité de la notation. L'amélioration de celle-ci fait pourtant figure de priorité pour la Commission depuis 2009. Par ailleurs, cette règle est destinée à ne s'appliquer que sur le territoire de l'Union européenne. Face au **risque de volatilité des notes**, les investisseurs extracommunautaires pourraient être tentés de privilégier des titres extracommunautaires qui bénéficieraient, eux, d'une certaine stabilité en matière de notation.

De fait, un tel principe ne saurait *in fine* favoriser la montée en puissance d'agences de taille réduite. Elle n'incitera pas non plus d'autres acteurs à s'insérer sur le marché.

Notons, par ailleurs, que les dispositions destinées à limiter les fusions d'agences pourraient paradoxalement ne pas servir le renforcement de la concurrence. L'agence *Fitch* s'est ainsi constituée dans les années 90 en prenant progressivement des parts au sein de petites agences spécialisées et peut désormais rivaliser avec *Standard & Poor's* et *Moody's*. Or aux termes du projet CRA 3, tout membre ou actionnaire d'une agence de notation détenant une participation d'au moins 5 % dans une agence ne peut prendre une participation de plus 5 % au sein d'une autre.

Une disposition concernant la structure de l'actionnariat semble, quant à elle, aller dans le bon sens. Une agence ne pourrait émettre une notation en cas de conflit d'intérêt potentiel ou effectif lié à l'implication d'une personne détenant plus de 10 % du capital ou des droits de vote de l'agence ou se trouvant en position d'exercer un influence sur son activité.

Cette disposition devrait notamment résoudre les difficultés que peuvent poser par exemple la présence de *Véolia* au sein du conseil d'administration de *Fitch*.

Le règlement de 2009 prévoit une rotation interne au sein des agences en vue d'éviter les conflits d'intérêt. **Il s'agit sans doute dans ce domaine de la solution la plus adaptée.** Au delà, une réflexion pourrait être menée sur un **système d'appel d'offres centralisé** en vue d'accroître la concurrence entre les agences tout en maintenant intact l'objectif d'améliorer la qualité de la notation. La SEC américaine mène actuellement une étude à ce sujet.

Dernier point concernant la concurrence : son introduction à marche forcée ne semble pas faire l'unanimité au sein même de la Commission. **L'abandon du projet d'agence européenne de notation** vient en témoigner. Le risque d'absence de crédibilité du projet et son coût important – entre 300 et 500 millions d'euros – en sont les principales raisons. **A l'aune de l'expérience de *Fitch*, on constate que la concurrence ne saurait se décréter. Elle n'est possible que si les acteurs acquièrent une certaine crédibilité.** Celle-ci passe par une couverture importante de la plupart des émetteurs par secteur et donc par des investissements colossaux. Ceux-ci seraient difficiles à mettre en œuvre si CRA 3 venait à être appliqué.

Venons-en maintenant au troisième objectif du texte CRA 3, la mise en place d'un régime de responsabilité civile. Elle apparaît à la réflexion plutôt comme un effet d'annonce, posant autant de problèmes qu'elle n'en résout. Il est coutume de présenter les notations comme des avis bénéficiant à ce titre de la protection absolue du premier amendement de la Constitution américaine. **La multiplication des contentieux aux États-Unis mais aussi en Europe prouve que cette apparente immunité n'est qu'un leurre.**

Rappelons qu'en France, la loi de régulation bancaire et financière du 22 octobre 2010 interdit toute clause exonératoire de responsabilité des agences dans les contrats de notation.

Si nous nous bornons à une analyse juridique, la proposition de la Commission suscite certaines interrogations. La responsabilité civile d'une agence serait engagée dès lors qu'elle enfreindrait le règlement européen intentionnellement ou par négligence grave, et ce faisant, lèserait l'investisseur. Le texte vise avant tout à protéger les investisseurs et préconise à cet effet l'inversion de la charge de la preuve. Les agences attaquées par les investisseurs auront à prouver qu'elles ne les ont pas lésés. Un tel raisonnement est à rebours de nombre de traditions juridiques au sein des États membres. Le Parlement suédois s'est ainsi officiellement opposé à ce point, arguant d'un problème de subsidiarité.

Au delà, **cette disposition risque de générer une explosion du contentieux**, ce qui peut apparaître contradictoire avec le souhait de la Commission de renforcer la concurrence au sein du marché de la notation, en dissuadant de nouveaux acteurs d'entrer dans ce secteur.

Par ailleurs, le règlement initial sur les agences de 2009 accorde déjà à l'AEMF un pouvoir d'investigation et de sanction, en cas de violation du règlement européen. L'AEMF peut ainsi retirer l'agrément à une agence, ce qui équivaut pour elle à une fin d'activité. Les contrôles en la matière ont débuté le 1^{er} novembre dernier. **Il serait souhaitable de laisser l'Autorité européenne mener à bien son travail avant de décider si l'arsenal juridique doit être renforcé.**

Plus subtilement, **le régime de responsabilité civile crée une forme de logique assurantielle pour les investisseurs**, finalement peu coûteuse en raison de l'inversion de la charge de la preuve. Ce faisant, il renforce le recours exclusif à la notation, les investisseurs pouvant s'estimer juridiquement protégés.

Pour conclure, au delà des trois objectifs annoncés, je m'interroge sur l'adéquation du texte CRA 3 à ses ambitions initiales. Rappelons-le, c'est bien la poursuite de la crise de la dette qui a conduit l'Union européenne à légiférer à nouveau. Or **les dispositions relatives à la notation des crédits souverains demeurent somme toute relativement modestes.** Le principe d'une interdiction de la notation des pays placés sous assistance financière n'a finalement pas été retenu dans le projet présenté par la Commission, le collège des commissaires s'y étant opposé. La notation de la dette d'un État en difficulté devait dans le projet initial de la Commission être suspendue deux mois, dès lors que l'Autorité européenne des marchés financiers constatait une menace immédiate pour la stabilité financière du pays, un risque de volatilité excessive, une modification imminente de sa situation budgétaire, notamment si une négociation était en cours avec les bailleurs de fonds internationaux.

Rien n'est également proposé concernant une éventuelle interdiction des notations non sollicitées, pourtant régulièrement contestées.

Plus largement, **il y a lieu de s'interroger sur un texte rédigé pour partie en réaction à la crise de la dette et dont les effets seront plus déterminants pour les émetteurs privés que pour les États,** dont la plupart des notes sont non-sollicitées. Un souci de cohérence aurait dû conduire la Commission à aborder plus franchement la question de l'utilité réelle de la notation de la dette souveraine. Si elle constitue un élément de contexte pour la notation des émetteurs privés, elle ne répond pas à un impératif économique pour les agences, qui ne sont que très rarement rétribuées pour ce type de travail.

Il est à cet égard regrettable qu'**aucune réflexion ne soit lancée sur une définition plus adaptée de la notion de défaut.** Rappelons qu'aujourd'hui, on l'a vu

notamment dans le dossier grec, toute restructuration de la dette, fut-elle limitée à 0,1 % de l'encours est potentiellement assimilable à un défaut.

Par delà la question de la notation de la dette souveraine, je trouve enfin étonnant que la Commission n'ait pas spécifiquement abordé les zones d'ombres qui entourent encore la **rémunération des agences de notation**, leurs barèmes demeurant relativement opaques. **La question de la pertinence du modèle émetteur-payeur demeure entière si l'on souhaite réellement lutter contre les conflits d'intérêts.** Après tout, mes élèves ne me payaient pas pour que je leur mette une note lorsque j'étais enseignant !

Au regard de ces remarques, ce **texte semble plus le fruit de la volonté de chercher un bouc émissaire à la crise de la dette que le résultat d'une analyse objective de la situation.** Les agences de notation sont avant tout un thermomètre. Ce n'est pas en le cassant que nous parviendrons à résoudre les difficultés qui sont les nôtres. Sans vouloir défendre les agences, je relève simplement qu'un rapport de la Cour des Comptes critiquant la gestion d'un État prête beaucoup moins le flanc à la critique qu'une communication d'une agence sur la dérive budgétaire constatée dans ce pays, alors que le diagnostic est sensiblement le même.

Il ne s'agit pas de dénier à l'Union européenne le droit de réguler dans ce domaine comme dans d'autres touchant à la sphère financière. **Il convient néanmoins de s'interroger dans le cas présent sur l'efficacité d'un nouvel arsenal, compte tenu notamment de la taille mondiale du marché.** A l'extraordinaire dérégulation des marchés financiers durant plus de trente ans ne doit pas répondre un coup de balancier inverse, dont la sincérité des motivations pourrait être mise en doute.

De plus, **avant l'adoption de toute nouvelle norme communautaire, il est indispensable d'évaluer les effets des deux précédents règlements**, alors même que ceux-ci ne sont réellement efficaces que depuis le 1^{er} novembre dernier.

Je vous propose d'adopter des conclusions qui pourront être transmises à la mission d'information.

M. Simon Sutour, président. – À n'en pas douter, les conclusions de notre commission enrichiront la réflexion de la mission commune d'information.

M. Aymeri de Montesquiou. – Ce rapport est si fouillé que nous pourrions nous en inspirer allègrement et que je m'interroge presque sur l'utilité de notre mission commune d'information !

Vous avez parlé de concurrence. Je crois savoir que 38 % du capital de *Standard and Poor's* et de *Moody's* seraient détenus par les mêmes actionnaires ! Pour ce qui est du rôle des banques, nous avons un exemple frappant avec Goldman Sachs, qui après avoir maquillé les comptes de la Grèce, a conseillé de jouer contre les obligations grecques : c'est effarant ! Quelle est la corrélation entre les banques et les agences de notation ? Lorsqu'une agence dégrade un pays, certaines banques y trouvent sûrement leur compte, puisque ce pays doit emprunter plus cher. Il faut s'interroger sur ces collusions qui seraient durement sanctionnées aux Etats-Unis. L'agence de notation est un thermomètre qui provoque la fièvre : dès qu'il l'indique, elle monte ! Les termes de « recours excessif », au premier paragraphe du projet de conclusions, paraissent difficiles à définir, il faudrait une autre formulation...

M. Éric Bocquet. – Les termes de « recours excessif » sont ceux employés par la Commission européenne dans le titre de sa proposition de règlement.

M. Aymeri de Montesquiou. – Ils ne me paraissent pas les plus appropriés.

J'ai également des réserves sur le paragraphe suivant : « *juge que l'introduction d'un régime de responsabilité civile pourrait dissuader l'insertion de nouveaux acteurs sur le marché de la notation de crédit* ». Dans l'affaire *Enron*, comme pour la bulle informatique, les agences de notation n'ont rien vu venir, ce qui a entraîné des conséquences dramatiques : nous avons eu une catastrophe mondiale !

En réalité, le libéralisme excessif où nous sommes tombés depuis Clinton a provoqué à la fois une grande prospérité et une grande catastrophe.

M. Simon Sutour, président. – Avant d'aller plus avant dans l'examen de ce projet de conclusions, je tenais à insister sur un point. Chargé de ce rapport en octobre dernier, notre collègue a travaillé depuis lors, bien avant que le Sénat ne décide de créer une mission commune d'information. Le travail de la commission des affaires européennes et l'objet de la mission sont distincts...

M. Aymeri de Montesquiou. – Mais cousins !

M. Simon Sutour, président. – Notre rôle est de donner notre position sur un texte européen. Nous avons souhaité un projet de conclusions et non pas une proposition de résolution, afin de laisser toute latitude à la mission d'information.

M. Alain Richard. – J'admire le caractère complet et équilibré de cet exposé. Le terme « excessif » appellerait bien des commentaires. Il est frappant de constater que l'Union européenne elle-même incite au recours à la notation, certaines institutions adoptant des règles qui obligent à se faire noter par les agences. Il faudrait mentionner la nécessité de revoir ces obligations.

M. Simon Sutour, président. – Les termes « recours excessif » figurent en effet dans l'intitulé du texte européen.

M. Aymeri de Montesquiou. – Des entreprises, des Etats, des collectivités font appel aux agences de notation. Notre collègue président du Conseil général de la Meuse recourt à *Standard and Poor's* et en est satisfait. Inversement, selon mon ami Jérôme Cahuzac, sur les 70 personnes employées par *Standard and Poor's* en France, seuls deux salariés trentenaires s'occupent de la notation de notre pays. La dégradation de la notation de notre pays ne m'a pas surpris, mais il est un peu léger de confier une telle responsabilité à des personnes manquant d'expérience.

Il ne faut pas que les avis des agences demeurent sans conséquence : il me semble qu'un régime de responsabilité civile est utile à cet égard.

M. Éric Bocquet. – Cette responsabilité existe déjà. Le texte voudrait la renforcer, mais je ne suis pas sûr que les solutions retenues soient les bonnes.

M. Aymeri de Montesquiou. – Sur *Lehman Brothers*, les agences de notation ont émis des avis : quelles ont été les sanctions ? Elles portent tout de même une part de responsabilité dans une crise mondiale !

M. Éric Bocquet. – Ce n'est pas en cassant le thermomètre qu'on fait tomber la fièvre !

M. Aymeri de Montesquiou. – Je crois que beaucoup de questions subsistent.

M. Éric Bocquet. – Je le crois aussi. Ma communication n'entend être qu'une contribution.

M. Simon Sutour, président. – Notre travail ne coupe l’herbe sous le pied de personne ! Nous vous confions les modifications rédactionnelles nécessaires pour prendre en compte les observations qui ont été faites. Sous ces réserves, je mets aux voix le projet de conclusions.

Mlle Sophie Joissains. – J’ai aussi une réserve sur le paragraphe suivant :
« constate que la volonté de renforcer la concurrence via notamment l’introduction d’un principe de rotation fragilise le souhait d’une amélioration de la qualité de la notation ». La concurrence ne peut-elle au contraire relever la qualité de la notation ? Bannir la concurrence ne me paraît pas une bonne chose.

M. Simon Sutour, président. – Il s’agit d’une critique de la rotation obligatoire des agences, non de concurrence elle-même.

M. Éric Bocquet. – Ce point a été soulevé lors de tous nos entretiens. Il faut faire attention à ne pas nuire à la qualité de la notation. Chaque agence a sa propre façon de travailler. Les investisseurs sont attachés à la continuité des méthodes de notation, qui serait rompue par la rotation.

M. Simon Sutour, président. – Nous comptons aussi sur vous pour tenir compte de l’observation de Mme Joissains.

Sur proposition du rapporteur, le projet de conclusions suivant a été adopté :

Conclusions

« Vu les textes E 6833 et E 6834,

La commission des affaires européennes du Sénat :

– approuve le texte E 6833 destiné à empêcher « *le recours excessif aux notations par les gestionnaires d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières et de fonds d'investissement alternatifs* » ;

– estime que la suppression des références aux notations dans les recommandations et les règlements des autorités de régulation financière fait figure de priorité ;

– considère que le texte E 6834 ne répond qu'imparfaitement aux objectifs affichés de la Commission, notamment en ce qui concerne la notation des États souverains ;

– estime que la volonté légitime de réduire la dépendance des investisseurs aux notations est contradictoire avec le projet de la Commission d'instaurer un indice européen de la notation (EURIX) et un projet d'harmonisation des notations ;

– constate que l'introduction d'un principe de rotation, certes cohérent avec la volonté de renforcer la concurrence, pourrait fragiliser le souhait d'une amélioration de la qualité de la notation ;

– souligne qu'il existe déjà dans les législations des États membres des dispositions permettant d'engager la responsabilité civile des agences de notation et s'interroge sur les effets négatifs éventuels d'un nouveau régime en la matière ;

– considère que compte tenu des disparités juridiques entre les États membres, l'introduction d'un tel régime relève de l'effet d'annonce et devrait s'avérer inapplicable ;

– juge que ce texte témoigne d’une erreur d’appréciation de la spécificité du métier d’analyste au sein d’une agence de notation, qui ne saurait être assimilé à celui d’auditeur ;

– estime qu’il convient d’évaluer les effets du règlement 2009/1069 modifié, entré pleinement en vigueur le 1^{er} novembre 2011, avant d’envisager tout amendement à ce texte. »

&&Institutions européennes

Fonds européen pour la démocratie

Communication et proposition de résolution européenne de Mme Bernadette Bourzai&&

Mme Bernadette Bourzai. – Cette proposition de résolution européenne fait suite à notre récente rencontre avec M. Jean-Claude Mignon, le nouveau président de l’Assemblée parlementaire du Conseil de l’Europe. J’ai pris la mesure de la qualité du travail de cette assemblée en participant, pour la première fois, aux travaux de sa partie de session de janvier.

Le Parlement européen a présenté en juillet dernier une proposition de recommandation au Conseil sur la création d’un Fonds européen pour la démocratie, en réponse à une initiative du ministre polonais des affaires étrangères, appuyée par le Haut Représentant de l’Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

Institué par une convention internationale signée par l’Union européenne, ses États membres et d’autres États européens, ce fonds accorderait des financements à des partis politiques, des organisations non gouvernementales et d’autres institutions soutenant les processus démocratiques, la protection des droits de l’Homme et des minorités défavorisées, le journalisme indépendant et le développement des organisations de la société civile au sein

d'États extérieurs à l'Union européenne. Je rappelle que le Conseil de l'Europe réunit 48 pays. Le financement serait assuré par les contributions des parties. Un comité des représentants des parties et un conseil composé d'anciens responsables européens et de personnalités qualifiées seraient en charge de la gouvernance. Sa dotation globale pourrait s'élever à 100 millions d'euros par an.

De nombreux programmes communautaires existent déjà, comme l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'Homme (IEDDH), l'Instrument de coopération au développement pour les acteurs non-étatiques et les autorités locales, de l'instrument de stabilité, de la Facilité pour la société civile, de la fondation Anna Lindh pour le dialogue entre les cultures ou du Fonds pour la démocratie des Nations unies. Nous ne manquons pas d'institutions dans le domaine !

Dans son projet de recommandation, le Parlement européen reconnaît que l'IEDDH n'a pas totalement réussi dans sa mission de soutien aux changements démocratiques au sein des pays tiers et appelle de ses vœux un instrument plus souple et moins bureaucratique.

Il est paradoxal de remédier aux insuffisances d'un premier instrument en le doublant d'un second doté de moyens équivalents pour les mêmes objectifs. Pourquoi ne pas commencer par améliorer le premier ?

Ce Fonds européen pour la démocratie répond aux mêmes objectifs que le Conseil de l'Europe. L'Union européenne s'était engagée en 2007 à renforcer sa coopération avec cette organisation, en signant un mémorandum d'accord. Par sa compétence territoriale et sa longue histoire, le Conseil de l'Europe dispose de la légitimité et de l'expertise en matière de soutien à la démocratie, aux défenseurs des droits de l'Homme et de l'État de droit. Il n'hésite pas à prendre des positions fortes : en témoigne la résolution adoptée par l'Assemblée

parlementaire du Conseil de l'Europe sur les institutions démocratiques en Ukraine, le 26 janvier dernier, au terme d'un débat dans lequel je suis intervenue. L'attrait des pays tiers pour cette organisation demeure extrêmement fort. Les demandes d'octroi du statut de partenaire pour la démocratie formulées par le Maroc, les Territoires palestiniens, la Tunisie, la Jordanie ou le Kirghizstan auprès de l'Assemblée parlementaire en témoignent.

La création du Fonds européen pour la démocratie renforcerait le sentiment de concurrence entre les deux organisations.

La création, par l'Union européenne, d'une Agence européenne des droits fondamentaux était déjà maladroite. Son budget annuel est supérieur à celui de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe : 20 millions d'euros contre 15 millions d'euros ! L'ouverture en juin 2010 par l'Union européenne d'un Institut européen pour l'égalité des sexes à Vilnius avait étonné, tant le Conseil de l'Europe a développé depuis de nombreuses années des programmes pertinents et reconnus en la matière. La création d'une assemblée parlementaire multilatérale EuroNest, dans le cadre du partenariat oriental de l'Union européenne, double avec l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Le projet du Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité de créer un poste de Représentant spécial de l'Union européenne sur les droits de l'Homme concurrencerait le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe.

Ce projet a un coût. Alors que l'Union européenne se dote d'un cadre destiné à renforcer la discipline budgétaire des États membres, l'ouverture de cette nouvelle ligne de crédits est paradoxale.

Notre ancien collègue Denis Badré avait dénoncé, au nom des commissions des affaires européennes et des finances du Sénat en octobre 2009, « l'agenciarisation » de

l'Union européenne. Ce fonds illustre à nouveau ce phénomène. Nos deux commissions appelaient à un encadrement plus strict de ces structures.

Il est regrettable que la rigueur que l'Union européenne prône aux Etats membres ne s'applique pas à ce nouvel outil communautaire, dont le coût est bien supérieur aux économies demandées au Conseil de l'Europe. D'où la proposition que je vous soumets.

M. André Gattolin. – Quelles sont les motivations du Parlement européen ? Je connais bien ses membres, toujours soucieux d'affirmer leurs prérogatives, jusqu'à parfois oublier notre propre rôle de parlementaires nationaux ! Il s'agit ici d'une certaine manière de subsidiarité, mais entre deux institutions européennes.

Mme Bernadette Bourzai. – Les motivations de cette création ne paraissent pas entièrement claires. S'agit-il de renforcer le rôle de l'Union européenne, ou plutôt de gratifier un pays du siège d'un nouvel organisme ? Je rappelle que l'Union conduit déjà avec des moyens importants une politique en faveur des droits de l'Homme

M. Simon Sutour , président. – Je soutiens votre proposition, mais je souligne la différence entre le Conseil de l'Europe, qui rassemble 47 Etats autour de certains objectifs et l'Union européenne qui réunit 27 et bientôt 28 Etats membres sur un territoire plus restreint, avec une harmonisation plus poussée.

Mme Bernadette Bourzai. – Le Conseil de l'Europe a pour vocation la défense de la démocratie et des droits de l'Homme. En ne créant pas ce fonds, on pouvait faire une économie sans attendre...

M. Simon Sutour, président. –...ou plutôt éviter une dépense supplémentaire, ce qui n'est pas tout à fait la même chose !

Mme Colette Mélot. – Sur quoi porte le mémorandum d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne du 30 mai 2007 mentionné au troisième visa de la proposition ?

Mme Bernadette Bourzai. – Précisément sur une meilleure coopération entre les deux institutions. Je regrette qu'il ne soit pas respecté !

La proposition de résolution européenne suivante est adoptée à l'unanimité.

Proposition de résolution européenne

Le Sénat

Vu l'article 88-4 de la Constitution ;

Vu la proposition de recommandation du Parlement européen à l'intention du Conseil sur les modalités de l'éventuelle création d'un Fonds européen pour la démocratie ;

Vu le Mémorandum d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne du 30 mai 2007 ;

Vu le Règlement CE n° 1889/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 instituant un instrument financier pour la promotion de la démocratie et des droits de l'Homme dans le monde ;

S'interroge sur l'opportunité de la création d'un Fonds européen pour la démocratie dont les objectifs sont déjà poursuivis par plusieurs instruments de l'Union européenne, en particulier l'instrument financier pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme dans le monde ;

Constate que ce nouvel instrument viendrait concurrencer une nouvelle fois les activités du Conseil de l'Europe, alors même que l'Union européenne s'était engagée en 2007 à nouer un partenariat avec cette Organisation, dont la compétence en matière de droits de l'Homme est unanimement reconnue ;

Rappelle le coût budgétaire de la création d'un Fonds dont la valeur ajoutée demeure incertaine ;

Craint que l'ajout d'un nouvel outil trouble un peu plus la lisibilité de l'action de l'Union européenne en matière de droits de l'Homme.

Invite en conséquence le Gouvernement à :

- ne pas soutenir plus avant ce projet ;
- encourager l'Union européenne à rationaliser son action en matière de défense des droits de l'Homme en réformant si nécessaire l'instrument financier pour la promotion de la démocratie et des droits de l'Homme dans le monde, jugé insuffisamment souple par les promoteurs du Fonds européen pour la démocratie ;
- œuvrer pour que le mémorandum d'accord entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe adopté le 30 mai 2007 soit pleinement mis en application.

Questions sociales et santé

Information du public sur les médicaments de prescription

*Communication de M. André Gattolin
et proposition de résolution portant avis motivé*

M. Simon Sutour, président. – Avant de confier la parole à André Gattolin, je tiens à vous informer que j'ai adressé au nom de notre commission nos vœux de prompt rétablissement à notre collègue Jean-Louis Lorrain, qui est normalement le spécialiste de ces questions.

M. André Gattolin. – Au cours de sa réunion du 16 février, le groupe de travail « subsidiarité » a estimé que les propositions de directive et de règlement relatives à l'information du public sur les médicaments soumis à prescription médicale présentait des risques de non-conformité au principe de subsidiarité.

Ces textes ont été présentés par la Commission le 10 février 2012, mais il s'agit de propositions de directive et de règlement modifiées. Les premières propositions de la Commission sur ce sujet datent en réalité de 2008. Bloquées au Conseil en raison de l'opposition d'une majorité d'États membres, elles ont néanmoins fait l'objet, en novembre 2010, d'une lecture au Parlement européen, qui, à travers de nombreux amendements, est parvenu à améliorer le dispositif. Les propositions modifiées que nous examinons aujourd'hui s'appuient très largement sur le texte du Parlement.

Le projet de la Commission européenne est de permettre aux laboratoires pharmaceutiques de communiquer au public des informations sur les médicaments soumis à prescription médicale, ceci afin, selon elle, d'améliorer l'information des patients et d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur des médicaments à usage humain.

Cette initiative, même si la Commission s'en défend, fait craindre pour beaucoup une levée partielle ou dissimulée de l'interdiction de la publicité sur les médicaments de prescription.

Je rappelle que la publicité – au sens commercial du terme et non celui de « rendre public » - sur les médicaments de prescription est interdite partout dans le monde, sauf aux États-Unis et en Nouvelle-Zélande. On en connaît les dangers principaux : une surconsommation médicamenteuse qui multiplie les risques d'usage inapproprié, d'effets indésirables et qui se traduit également par une pression exercée sur le personnel de santé ; et un surcoût pour les systèmes de santé.

Les règles en vigueur dans l'Union européenne interdisent la publicité pour les médicaments uniquement délivrés sur prescription médicale. Seule est autorisée, selon des règles strictes, la publicité pour les médicaments qui relèvent de l'automédication. En France, la loi relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament, qui a fait suite au scandale du Mediator, a confirmé ces principes et encadré plus sévèrement d'autres formes de publicité autorisées. Des progrès importants restent toutefois encore à accomplir en ce qui concerne la publicité destinée aux professionnels dans le cadre de la visite médicale.

Les propositions de la Commission ne reviennent pas sur le principe de l'interdiction de la publicité pour les médicaments de prescription. Toutefois, elles autorisent les firmes pharmaceutiques à diffuser auprès du grand public un certain nombre d'informations qualifiées d'objectives et de non promotionnelles : par exemple, le résumé des caractéristiques du produit (RCP), les mentions figurant sur l'étiquette et dans la notice, mais aussi des informations sur le prix, les précautions d'emploi, l'impact environnemental, etc.

En procédant ainsi, la Commission européenne crée de la confusion car elle ne définit pas, par ailleurs, clairement les notions de publicité et d'information. De plus, nous

serons d'accord pour dire qu'il est étrange de vouloir confier la tâche d'informer le public sur les médicaments de prescription à ceux qui les vendent. Il faut dire que l'initiative de ces textes doit beaucoup à l'industrie pharmaceutique. Même si le Parlement européen a rétabli quelque peu l'équilibre, ces textes demeurent marqués par leur objectif initial. Ces questions vont donner lieu encore, je le crois, à de longs débats au sein du Conseil.

Je ne m'étendrai pas davantage sur le fond pour me concentrer à présent sur les problèmes liés au respect du principe de subsidiarité que soulèvent ces propositions contestables. Je vous propose de mettre en avant deux arguments.

Le premier a trait à la charge administrative et financière que fera peser sur les États membres la mise en œuvre du contrôle des informations mises à disposition par les laboratoires.

Il est prévu de limiter les moyens de communication des informations aux sites Internet et à de la documentation imprimée. La Commission a repris le principe voté par les députés européens de la nécessité d'un contrôle des informations avant leur diffusion sur ces supports. La responsabilité de ce contrôle *a priori* reposera à la fois sur l'Agence européenne du médicament (EMA) et sur les agences de santé nationales, mais ces dernières, en pratique, auront la plus grande part, notamment pour valider les informations ne relevant pas de l'autorisation de mise sur le marché (AMM).

A ce contrôle *a priori* s'ajoutera, après mise à disposition des informations, une obligation de « surveillance ultérieure » qui, elle, incombera uniquement aux États membres.

De nombreux États, dont la France, ont fait valoir que ces dispositions entraîneraient une augmentation importante des charges administratives et financières. Je n'ai pas pu obtenir une estimation précise de la part du Gouvernement ou de l'Afssaps, mais j'ai

reçu hier soir un courrier du directeur général de cette agence me confirmant que les moyens dont il dispose, tant en volume qu'en spécialisation du personnel, ne lui permettent pas d'assurer ce contrôle. Pour les tâches qui lui reviendront, l'agence européenne devrait, quant à elle, dépenser 3 millions d'euros la première année puis 2,5 millions les années suivantes.

Pour minimiser l'impact budgétaire, la Commission avance que ces dépenses devraient être couvertes en grande partie par des redevances que verseront les laboratoires. Mais cet argument ne fait que renforcer la suspicion à l'égard du projet car cela met grandement en doute l'indépendance du contrôle de l'agence européenne, dont la réputation a déjà été entâchée par des problèmes de conflits d'intérêt. L'exemple le plus récent concerne son ancien directeur exécutif qui avait choisi d'exercer des activités de conseil auprès d'entreprises pharmaceutiques, dès l'issue de son mandat en 2010, sans respecter un délai de viduité de deux ans. Je rappelle également que l'OLAF, l'office européen anti-fraude, enquête toujours sur les conflits d'intérêt éventuels au sein de l'agence en relation avec l'affaire du Mediator. L'amélioration de la transparence au sein de l'EMA doit être un des axes de la politique européenne du médicament. En France, la loi de décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament offre désormais des règles permettant de juguler les liens entre la prise de décision publique et les laboratoires pharmaceutiques.

La question de l'impact en termes de coûts sur les États membres des propositions de la Commission me semble de nature à porter atteinte au principe de subsidiarité, dans la mesure où **le projet en tant que tel présente une plus-value très faible voire nulle pour les patients**. En effet, le cadre réglementaire européen actuel permet déjà aux firmes pharmaceutiques de mettre à disposition les informations officielles relatives à leurs produits, par exemple en renvoyant vers les sites Internet des agences du médicament, où ces informations doivent être accessibles. De plus, il a été décidé en décembre 2010, dans le cadre

de la directive « pharmacovigilance », de créer un portail web européen afin de diffuser des informations sur les médicaments et leurs effets secondaires avérés.

J'estime qu'il est contraire à la subsidiarité de créer à l'échelon européen des obligations coûteuses pour les États sans qu'il y ait en regard un avantage pour les citoyens. Pour qu'une intervention européenne soit justifiée, il faut qu'elle apporte une plus-value : c'est l'esprit même de la subsidiarité.

Le second problème concerne la possibilité accordée à la Commission européenne de garantir par la voie d'actes d'exécution la qualité de l'information relative aux médicaments de prescription.

La proposition de directive prévoit en effet une série de critères de qualité de l'information mais ceux-ci sont très généraux : les informations devront être objectives, impartiales, fiables, non trompeuses, parfaitement lisibles, fondées sur des preuves et être vérifiables, etc. Au-delà, toute latitude est laissée à la Commission pour apprécier dans le détail ce qui, en réalité, relève de l'information et de la publicité.

Il me semble délicat de confier à la Commission cette tâche alors que la distinction entre information et publicité est un sujet éminemment sensible pour les États, que les propositions de la Commission par ailleurs sont loin de clarifier. En l'état actuel des choses, dessaisir complètement les États en cette matière, c'est contrevenir au principe de subsidiarité. En l'absence de règles claires et précises, acceptées par l'ensemble des États permettant de distinguer information et publicité, le respect du principe de subsidiarité commande de conserver aux États leurs prérogatives pour juger de la qualité des informations mises à disposition par les firmes pharmaceutiques.

Voilà les motifs pour lesquels je vous propose d'adopter la proposition d'avis motivé qui vous a été transmise.

Pour prolonger mon propos, davantage sur le fond de ces propositions, je tiens à souligner qu'il est regrettable que certains amendements votés par le Parlement européen n'aient pas été repris par la Commission. Ils mettaient notamment en lumière l'absence d'un portail d'ensemble. Internet a beaucoup évolué depuis la présentation des premières propositions de la Commission en 2008. Si les industriels assurent leur promotion sur leurs sites nationaux, nous allons faire face à d'importantes difficultés.

Le Parlement européen demandait également que l'information soit présentée dans la langue officielle des Etats membres dans lesquels les médicaments sont autorisés. Avec le texte, rien n'exclut qu'un médicament commercialisé en Angleterre, mais pas en France, pourrait être promu sur Internet, en anglais et en français. Or, selon une enquête d'un laboratoire, révélée hier dans la presse, plus de sept millions de Français reconnaissent acheter des médicaments par des voies illégales, notamment sur Internet. Certains médicaments n'étant autorisés que par l'agence nationale d'un pays, et non par l'agence européenne, la diffusion de ces informations en ligne pose problème.

Autre difficulté, à mon sens, les informations mises en ligne seraient celles incluses dans la notice du médicament. Mais celle-ci n'est pas exhaustive. Elle ne comprend pas l'ensemble des effets indésirables ou des contre-indications et résulte d'une négociation entre les industriels et les autorités nationales.

M. Simon Sutour, président. – Je vous remercie pour ce travail approfondi. Vous ne pratiquez pas la langue de bois !

Mlle Sophie Joissains. – Je suis d'accord avec vous : il est très dangereux d'autoriser la diffusion d'informations sur les médicaments qui s'apparentent à de la publicité. La notice et les recherches sur le site du Vidal suffisent à l'obligation d'information.

La commission adopte, à l'unanimité, la proposition de résolution portant avis motivé.

Proposition de résolution européenne portant avis motivé

La proposition de directive COM (2012) 48 et la proposition de règlement COM (2012) 49 s'attachent à définir un cadre juridique régissant la fourniture au public d'informations sur les médicaments soumis à prescription médicale par les entreprises pharmaceutiques, tout en maintenant le principe actuel de l'interdiction de publicité pour ces médicaments.

Ces textes prévoient que la diffusion des informations sera limitée à des sites Internet officiellement enregistrés auprès des autorités nationales compétentes et à de la documentation imprimée. Afin de garantir la qualité de l'information, ils instaurent des obligations de contrôle et de surveillance dont la charge reposera principalement sur les États membres. Les critères de qualité de l'information doivent être précisés par la voie d'actes d'exécution de la Commission.

Vu l'article 88-6 de la Constitution,

Le Sénat fait les observations suivantes :

1) En accordant la possibilité aux entreprises pharmaceutiques de diffuser directement auprès du grand public des informations sur les médicaments de prescription tout en maintenant l'interdiction de publicité, la Commission européenne crée la nécessité d'un contrôle préalable de ces informations et oblige à une surveillance continue de la part des autorités européenne et nationales compétentes. Or, une grande part de cette responsabilité reposera sur les autorités des États membres, occasionnant pour elles une charge administrative et financière importante.

Au regard de la plus-value très faible voire nulle pour le citoyen européen qu'apportent les propositions de la Commission, ces obligations coûteuses pour les États membres sont de nature à porter atteinte au principe de subsidiarité.

2) La Commission européenne, afin de garantir que les informations soumises par les entreprises pharmaceutiques seront objectives et non promotionnelles, propose d'adopter des critères de qualité généraux. Elle prévoit d'en apprécier elle-même la teneur exacte par la voie d'actes d'exécution.

Une telle disposition trouverait à s'appliquer dans un contexte où les États se seraient entendus sur une distinction claire entre ce qui relève de l'information et de la publicité. Or, c'est un sujet sur lequel les États ne parviennent pas à s'accorder. Dans ces conditions, il ne paraît pas conforme au principe de subsidiarité de déposséder les États de leur capacité d'appréciation de la qualité des informations.

Le Sénat estime, en conséquence, que les propositions de directive et de règlement ne sont pas conformes, dans leur rédaction actuelle, à l'article 5 du traité sur l'Union européenne et au protocole n° 2 annexé à ce traité.

&&Education

« Erasmus pour tous » (texte E 6883)

Communication et proposition de résolution européenne de Mme Colette Mélot&&

M. Simon Sutour, président. – Nous arrivons maintenant à notre dernier point de l'ordre du jour. Il était important que notre commission, puis la commission de la culture, se prononce sur la réforme du programme Erasmus, qui est sans doute le programme le mieux connu et le plus apprécié. Je donne la parole à Colette Mélot pour présenter la proposition de résolution qu'elle a préparée.

Mme Colette Mélot. – Je n'ai pas terminé mon rapport sur l'Union européenne et l'éducation qui a déjà fait l'objet d'une communication d'étape. Mais l'actualité me conduit à vous présenter mes réflexions sur le programme « Erasmus pour tous ».

Je me suis rendue il y a quelques semaines à Bruxelles où j'ai pu m'entretenir avec le directeur général de l'éducation et de la culture de la Commission européenne, la présidente de la commission de l'éducation du Parlement européen et notre Représentation permanente.

La Commission européenne a proposé, en novembre dernier, un nouveau programme de financement pour la période 2014-2020 en matière d'éducation, de formation, de jeunesse et de sport, intitulé « Erasmus pour tous ». Il n'est pas impossible qu'un accord politique puisse être trouvé sous présidence danoise. Il m'a donc paru utile que nous fassions connaître, le plus rapidement possible, notre position au Gouvernement.

Ce programme est une nouveauté, sans être totalement inédit. Il rassemble sous un seul chapeau sept programmes actuels de l'Union européenne : « Éducation et formation tout au long de la vie » (qui regroupe les sous-programmes Comenius pour l'enseignement

scolaire, Erasmus pour l'enseignement supérieur, Léonard de Vinci pour la formation professionnelle et Grundtvig pour l'éducation des adultes), les programmes internationaux dans le domaine de l'enseignement supérieur – Erasmus Mundus, Tempus, Alfa, Edulink –, le programme de coopération bilatérale avec les pays industrialisés et le programme « Jeunesse en Action ». Cette fusion doit permettre d'éviter la duplication et la fragmentation des initiatives. Un chapitre du nouveau programme est également consacré au soutien au sport amateur. La Commission européenne espère que cette nouvelle architecture permettra d'accroître l'efficacité et la plus-value apportée par l'Union européenne.

Le programme est conçu pour aider les États membres à remplir les deux objectifs éducatifs de la stratégie « UE 2020 » : la réduction du taux de décrochage scolaire ; l'augmentation du nombre d'étudiants ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur. De ce fait, le programme est centré autour de trois objectifs clés.

Le premier objectif du programme est d'accroître la mobilité, la Commission souhaitant doubler le nombre de bénéficiaires, de 2,5 millions à 5 millions d'ici 2020. A ce titre, un accent particulier est mis sur la mobilité des étudiants. Un nouveau mécanisme de garantie de prêt, dénommé Erasmus Master, pourrait bénéficier à 330 000 étudiants de Master souhaitant étudier hors de leur pays.

Deuxième objectif : renforcer la coopération institutionnelle entre les établissements d'enseignement, les organisations de jeunesse et les entreprises. La Commission européenne annonce la mise en place de 400 « alliances de la connaissance » et d'« alliances sectorielles pour les compétences » entre des établissements d'enseignement supérieur et des entreprises ou des professionnels de l'éducation et de la formation et des entreprises, afin d'améliorer l'employabilité des citoyens européens.

Troisième objectif : soutenir les réformes entreprises par les États membres pour moderniser leurs systèmes d'enseignement et de formation.

La Commission européenne propose que le programme soit doté d'un budget ambitieux de près de 19 milliards d'euros, en augmentation de plus de 70 % par rapport au cadre financier 2007-2013, ce que la commissaire Androulla Vassiliou justifie, en pleine rigueur budgétaire, par le fait que les investissements dans l'éducation et la formation constituent « *le meilleur placement pour l'avenir de l'Europe* ». J'adhère à cette proposition.

Que penser du programme « Erasmus pour tous » ?

Le programme a finalement reçu un accueil assez mitigé, au Conseil comme au Parlement européen. Si les États membres et les députés européens se sont tous félicités de l'orientation générale de la proposition, ils ont émis des réserves sur un certain nombre de modalités retenues par la Commission. Je me concentrerai sur les critiques principales.

Le premier sujet de désaccord porte sur le nom du programme. Le label « Erasmus » devrait être décliné en fonction des différents publics : « Erasmus enseignement supérieur », « Erasmus formation », « Erasmus écoles » et « Erasmus participation des jeunes ». Les noms des anciens sous-programmes – Léonard de Vinci, Grundtvig et Comenius – disparaîtraient. Pour plusieurs États membres, parmi lesquels l'Allemagne, l'Estonie, la République tchèque, la Slovaquie ou la Slovénie, cette proposition est inacceptable, d'autant qu'ils font valoir que les dénominations de ces sous-programmes commençaient à être reconnues de leurs publics. La rapporteure au Parlement européen, Doris Pack, partage leur avis et m'a indiqué qu'elle comptait rétablir ces noms. La proposition d'un label unique pour toutes les formes de mobilité était pourtant judicieuse. Pour ma part, il me semble que cette proposition d'apposer un label unique pour toutes les formes de mobilité était pourtant judicieuse. Le nom « Erasmus » est en effet bien connu du grand public – le film de Cédric

Klapisch *L'auberge espagnole* y a sans doute contribué –, ce qui est loin d'être le cas de Comenius, Grundtvig ou Leonardo. Cette solution rendra, en fin de compte, les choses plus claires et plus lisibles pour le citoyen européen.

Le deuxième point d'achoppement concerne la jeunesse. Dix-sept États membres, dont la France, ont demandé que les actions en la matière fassent l'objet d'un chapitre séparé au sein du programme, au lieu d'être confondues, comme c'est le cas dans la proposition actuellement sur la table, avec celles menées en matière d'éducation et de formation. A mon sens, cette architecture nuit à la visibilité des actions en matière de jeunesse. La majeure partie des actions sont en effet menées par des associations. Il serait regrettable qu'elles ne soient plus financées au prétexte qu'elles ne sont pas des établissements au sens où l'entend la Commission. Dans le contexte actuel de volonté de lutte contre le décrochage scolaire, il ne me paraît pas opportun de se priver de tels instruments qui permettent aux jeunes de ne pas perdre pied et de se réinsérer.

Troisième point de divergences, le mécanisme de garantie de prêts aux étudiants de Master. Plusieurs pays émettent des réserves sur l'instauration d'un tel mécanisme, mais pour des raisons fort différentes. Certains, en particulier les pays nordiques, qui disposent déjà de telles facilités, ne voient pas la valeur ajoutée apportée par l'Union européenne. D'autres, au contraire, redoutent qu'un tel mécanisme ne conduise leurs meilleurs étudiants à partir étudier dans un autre État membre pour ne plus jamais revenir. Pour ma part, je juge cette initiative de manière très positive. Les bourses Erasmus, qui se situent en moyenne autour de 250 euros par mois, sont loin d'être suffisantes pour couvrir les frais d'hébergement et de séjour. Ce nouveau mécanisme démocratiserait la mobilité au niveau Master, ce qui me semble particulièrement souhaitable. Je souligne, de surcroît, que ce mécanisme n'a pas vocation à concurrencer les initiatives nationales, mais qu'il viendrait simplement les compléter.

Un autre point qui fait l'objet de discussions porte sur la ventilation du budget en fonction des différents publics. De nombreuses délégations craignent que le regroupement de sept anciens programmes en un seul ne conduise à délaisser la mobilité de certains publics au profit d'autres. Ils redoutent notamment que la Commission européenne se concentre sur la mobilité étudiante, pour laquelle la visibilité de l'action européenne est plus forte. La proposition évoque bien des dotations minimales par secteur, mais celles-ci ne sont présentées que dans l'exposé des motifs, qui n'a aucun caractère contraignant. Il me paraît donc important que cette ventilation soit reproduite dans le corps du futur règlement, faute de quoi les échanges scolaires, les actions en faveur de la participation démocratique des jeunes, les volontariats à l'étranger risqueraient de connaître un coup d'arrêt. Cette ventilation est indispensable pour que le programme puisse bénéficier au plus grand nombre. Mon expérience des programmes européens d'échanges de jeunes à Melun depuis plus de vingt ans m'a démontré que, plus ils partent tôt à l'étranger, plus ils sont ensuite mobiles et font preuve d'initiative et d'adaptabilité.

Le dernier sujet conflictuel que je souhaiterais évoquer concerne l'enveloppe budgétaire globale. En dépit de la crise financière actuelle, un grand nombre de délégations ont salué la forte augmentation du budget proposée. Toutefois, il ne s'agit que d'une proposition. Encore faut-il que les négociations sur les perspectives financières 2014-2020 confirment l'arbitrage fait jusqu'ici par la seule Commission européenne. Or, sur ce sujet, rien n'est moins sûr. Le ministère du budget français a exprimé son opposition à toute augmentation des crédits alloués au programme « Erasmus pour tous », jugée « *incompatible avec les contraintes pesant sur les finances publiques de la France* ». Je vous avoue que cela me laisse perplexe. A mon sens, les dépenses en matière d'éducation, de formation et de jeunesse assurent un très bon retour sur investissement, d'autant que l'on ne saurait correctement comptabiliser les effets de la mobilité en prenant en compte seulement les

individus qui partent : il faut aussi considérer les effets à long terme sur la famille, l'entourage ; il faut également mesurer, en France, les bénéfices que les établissements et les entreprises ont retiré à accueillir des étudiants étrangers, des apprentis ; il ne faut pas oublier les réseaux qui se sont ainsi créés.

Enfin, je tiens à souligner que l'augmentation proposée par la Commission représente moins de 1 % du budget total de l'Union européenne, ce qui ne risque pas fondamentalement de bouleverser les grands équilibres budgétaires. En revanche, ce type d'actions contribue beaucoup à rapprocher les citoyens, notamment les jeunes, de la construction européenne.

Pourquoi ne pas leur donner les moyens de réaliser leurs rêves, tout en assurant l'avenir de l'Union européenne ? C'est pour ces raisons que je vous propose d'adopter la proposition de résolution qui vous a été transmise.

M. Simon Sutour, président. – Je ne doute pas que votre proposition de résolution fasse l'unanimité. La comparaison des masses budgétaires dévolues à la PAC, à la cohésion territoriale, que je chéris, et à la politique que vous avez exposée, est éloquente ! Ce « retour sur investissement », selon vos propres termes, est imbattable !

M. André Gattolin. – La discussion sur le nom des programmes est surréaliste ! Le label « Erasmus » jouit d'une telle notoriété qu'il serait vraiment regrettable de ne pas le généraliser. Même dans les quartiers sensibles, j'ai pu constater, à plusieurs reprises, qu'Erasmus suscitait immédiatement des réactions positives et emportait l'adhésion populaire. Le label est connu et il peut même jouer un rôle incitatif ; il y a une fierté à pouvoir participer à Erasmus.

M. Simon Sutour, président. – Nous aurions tous aimé pouvoir bénéficier du programme Erasmus ! Cette proposition de résolution sera examinée par la commission de la culture le 4 avril.

La proposition de résolution européenne est adoptée à l'unanimité.

Proposition de résolution européenne

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution ;

Vu la proposition de règlement établissant « Erasmus pour tous », le programme de l'Union européenne pour l'éducation, la formation, la jeunesse et le sport (texte E 6883) ;

– estime que ce programme peut contribuer à répondre aux défis économiques actuels et à rapprocher l'Europe des citoyens ;

– soutient l'idée d'apposer un label unique intitulé « Erasmus » à l'ensemble des actions européennes en matière d'éducation, de formation et de jeunesse, afin de renforcer la clarté et la lisibilité pour les citoyens européens ;

– considère que les activités liées à la jeunesse devraient, compte tenu de leur nature spécifique, faire l'objet d'un chapitre distinct, de manière à assurer leur pérennité et garantir leur visibilité ;

– se félicite de la création d'un mécanisme de garantie de prêts « Erasmus Master », qui permettra de démocratiser l'accès à la mobilité étudiante, et demande au Gouvernement d'examiner les modalités de mise en œuvre au niveau national ;

– juge indispensable d'introduire, dans la base du règlement, une dotation budgétaire minimale selon les publics visés, de manière à s'assurer que la fusion des anciens programmes ne se traduise pas par l'abandon de certaines politiques pourtant pertinentes ;

– demande au Gouvernement de soutenir l'augmentation des crédits proposée par la Commission, de manière à permettre à ce programme, qui contribue à forger la conscience européenne, de donner sa pleine efficacité.