



**Relevé des décisions  
du groupe de travail  
8 octobre 2025**

# **Analyse des textes européens au titre du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité (article 88-6 de la Constitution)**

Recueil n°1 – 2025/2026

  
SÉNAT



## Table des matières

<b>Principales conclusions du groupe de travail sur la subsidiarité</b> .....	5
<b>Chapitre 1er – Textes ne découlant pas de l’adoption du prochain cadre financier pluriannuel</b> .....	6
1. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 575/2013 concernant les <b>exigences prudentielles</b> applicables aux établissements de crédit pour ce qui est des exigences relatives aux expositions de <b>titrisation</b> – COM (2025)825 .....	6
2. Proposition de règlement du Parlement et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2017/2402 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017 créant un <b>cadre général pour la titrisation ainsi qu’un cadre spécifique pour les titrisations simples, transparentes et standardisées</b> – COM (2025) 826.....	6
3. Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2004/37/CE en ce qui concerne l’ajout de substances et la fixation de valeur limite dans ses annexes I, III et III bis - COM(2025) 418 final - <b>protection des travailleurs contre les risques liés à l’exposition à des agents cancérigènes ou mutagènes au travail</b> . .....	9
4. Décision du Parlement européen et du Conseil portant attribution d’une <b>assistance macrofinancière</b> au Royaume hachémite de <b>Jordanie</b> .....	11
5. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux <b>statistiques européennes de la pêche et de l’aquaculture</b> et abrogeant les règlements (CE) n° 1921/2006, (CE) n° 762/2008, (CE) n° 216/2009, (CE) n° 217/2009 et (CE) n° 218/2009.....	15
6. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2024/2865 en ce qui concerne les dates d’application et les dispositions transitoires -COM(2025) 526 final – <b>compétitivité de l’industrie chimique européenne</b> . .....	17
7. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (CE) n° 1272/2008, (CE) n° 1223/2009 et (UE) 2019/1009 en ce qui concerne la <b>simplification</b> de certaines exigences et certaines procédures applicables aux <b>produits chimiques</b> - COM(2025) 531 final .....	17
8. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l’ <b>Agence européenne des produits chimiques</b> et modifiant les règlements (CE) n° 1907/2006, (UE) n° 528/2012, (UE) n° 649/2012 et (UE) 2019/1021 COM(2025) 386 final . .....	17
9. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la sécurité, à la résilience et à la durabilité des <b>activités spatiales dans l’Union</b> - COM(2025) 335 final .....	24

10.	Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil du 16 juillet 2025 sur le <b>mécanisme de protection civile de l'Union européenne</b> et le soutien de l'Union européenne pour la <b>préparation</b> et la <b>réponse aux urgences sanitaires</b> , et révisant la décision n°1313/2013/UE (Mécanisme de protection civile de l'Union européenne), COM(2025) 548 final .....	28
11.	Proposition de directive du Conseil concernant la <b>structure</b> et les <b>taux de l'accise applicable au tabac et aux produits connexes</b> (refonte) - COM(2025) 580 final.....	36
12.	Proposition de directive du Conseil modifiant la directive (UE) 2020/262 en ce qui concerne le <b>régime général d'accise applicable au tabac et aux produits connexes</b> - COM(2025) 581 final .....	36
<b>Chapitre II - Textes découlant de l'adoption du prochain cadre financier pluriannuel ..</b>		
.....		40
13.	Proposition de décision du Conseil relative au <b>système des ressources propres</b> de l'Union européenne et abrogeant la décision (UE, EURATOM) 2020/2053 COM (2025) 574 .....	41
14.	Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le <b>Fonds européen pour la cohésion économique, sociale et territoriale, l'agriculture et les zones rurales, la pêche et les affaires maritimes ainsi que la prospérité et la sécurité pour la période 2028-2034</b> et modifiant le règlement (UE) 2023/955 ainsi que le règlement (UE, Euratom) 2024/2509 (COM (2025)565) .....	44
15.	Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le <b>Fonds européen de développement régional</b> , y compris en faveur de la coopération territoriale européenne (Interreg), et le <b>Fonds de cohésion</b> dans le cadre du Fonds établi par le règlement (UE) [...] [PNR], et établissant les conditions de mise en œuvre du <b>soutien de l'Union au développement régional</b> pour la période 2028-2034 (COM (2025) 522 .....	49
16.	Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions relatives à la mise en œuvre du <b>soutien de l'Union en faveur de la politique agricole commune</b> pour la période allant de 2028 à 2034 – COM(2025) 560 final .....	52
17.	Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 1308/2013 en ce qui concerne le <b>programme en faveur de la consommation de fruits, de légumes et de lait à l'école</b> («programme de l'UE à destination des écoles»), les interventions sectorielles, la création d'un secteur des protéagineux, les exigences applicables au chanvre, la possibilité d'instaurer des normes de commercialisation applicables au fromage, aux protéagineux et à la viande, l'application de droits à l'importation additionnels, les règles relatives à la disponibilité des approvisionnements en situation d'urgence et de crise grave, et les garanties – COM(2025) 553 final .....	56

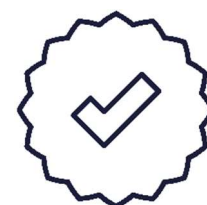
18.	Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions de mise en œuvre du soutien de l'Union à la <b>politique commune de la pêche</b> , au <b>pacte européen pour l'Océan</b> et à la <b>politique maritime et aquacole</b> de l'Union dans le cadre du Fonds pour les partenariats nationaux et régionaux institué par le règlement (UE) [Fonds PNR] pour la période 2028-2034 COM(2025) 559 .....	62
19.	Proposition de règlement du Parlement et du Conseil en matière d' <b>asile</b> , d' <b>immigration</b> et d' <b>intégration</b> pour la période 2028-2034 – COM(2025) 540 final...	64
20.	Proposition de règlement du Parlement et du Conseil relatif à l' <b>espace Schengen</b> et à la <b>politique commune des visas</b> pour la période 2028-2034 - COM(2025) 541 final) .....	64
21.	Proposition de règlement du Parlement et du Conseil pour la <b>sécurité intérieure</b> dans la période 2028-2034 – COM(2025) 542 final.....	64
22.	Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le <b>Fonds social européen</b> dans le cadre des plans de partenariat national et régional établis par le règlement (UE) [plans PNR] et établissant les conditions de mise en œuvre du soutien de l'Union à des emplois de qualité, aux compétences et à l'inclusion sociale pour la période allant de 2028 à 2034 – COM(2025) 558 final .....	73
23.	Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le <b>mécanisme pour l'interconnexion en Europe</b> pour la période 2028-2034, modifiant le règlement (UE) 2024/1679 et abrogeant le règlement (UE) 2021/1153 -COM(2025) 547 final .....	75
24.	Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur l'établissement du <b>Fonds européen pour la compétitivité</b> , comprenant le programme spécifique pour les activités de recherche et développement en matière de défense, abrogeant les règlements (UE) 2021/522, (UE) 2021/694, (UE) 2021/697, (UE) 2021/783, et modifiant les règlements (UE) 2021/696, (UE) 2023/588 et (UE) [programme pour l'industrie européenne de la défense] – COM(2025) 555 final.....	77
25.	Proposition règlement du Parlement européen et du Conseil portant établissement du <b>programme-cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon Europe » pour la période 2028-2034</b> , définissant ses règles de participation et de diffusion, et abrogeant le règlement (UE) 2021/69 – COM(2025) 543 final .....	80
26.	Proposition de décision du Conseil établissant le <b>programme spécifique mettant en œuvre Horizon Europe</b> , le programme-cadre pour la recherche et l'innovation pour la période 2028-2034, définissant ses règles de participation et de diffusion dans le cadre de ce programme, et abrogeant la décision (UE) 2021/764 - COM(2025) 544 final .....	80
	<b>Annexe n° 1: Textes de référence</b> .....	84
	A. Article 5 du traité sur l'Union européenne (TUE) .....	84
	B. Article 88-6 de la Constitution.....	84
	<b>Annexe n° 2 : Dates limites pour l'adoption d'avis motivés</b> .....	85

## Principales conclusions du groupe de travail sur la subsidiarité

La présente note analyse **26 textes européens**, au regard du respect des principes de **subsidiarité** et de **proportionnalité**, conformément à l'article 5 du traité sur l'Union européenne et à l'article 88-6 de la Constitution. Elle **ne vaut pas analyse de ces textes sur le fond**, cette procédure relevant de l'article 88-4 de la Constitution.

Parmi les textes analysés, **16** d'entre eux découlent directement des propositions relatives au **prochain cadre financier pluriannuel** (CFP).

Dans la **très grande majorité des cas**, ces textes ne semblent pas soulever de difficulté au regard du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité. **Le groupe de travail sur la subsidiarité a ainsi décidé de ne pas intervenir plus avant sur ces textes au titre de l'article 88-6 de la Constitution.**



En revanche, **le groupe de travail sur la subsidiarité a décidé d'approfondir l'examen de deux textes** au regard du respect de ces principes de subsidiarité et de proportionnalité :

- la proposition de règlement sur le **mécanisme de protection civile de l'Union européenne** et le soutien de l'Union européenne pour la préparation et la réponse aux urgences sanitaires ;
- la proposition de règlement révisant le règlement relatif aux programmes Fruits et lait à l'école, ainsi que celui portant **organisation commune des marchés** (OCM).

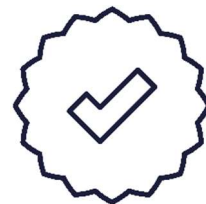
Enfin, **le groupe de travail sur la subsidiarité a décidé d'un traitement particulier pour deux autres textes**, ce qui impliquera un travail sur le fond :



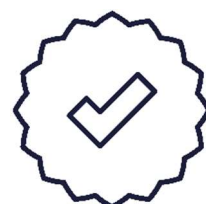
- la proposition de règlement relatif à la sécurité, à la résilience et à la durabilité des **activités spatiales** dans l'Union, compte tenu des débats en cours au Conseil concernant la base juridique retenue ;
- la proposition de règlement établissant le **Fonds européen pour la cohésion économique, sociale et territoriale, l'agriculture et les zones rurales, la pêche et les affaires maritimes ainsi que la prospérité et la sécurité pour la période 2028-2034**, pièce maîtresse de la proposition de prochain cadre financier pluriannuel présentée par la Commission européenne, qui nécessitera un examen attentif sur le fond, permettant de mieux apprécier le respect du principe de proportionnalité, qui semble à ce stade établi.

## ***Chapitre 1er – Textes ne découlant pas de l'adoption du prochain cadre financier pluriannuel***

**1. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 575/2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit pour ce qui est des exigences relatives aux expositions de titrisation – COM (2025)825**



**2. Proposition de règlement du Parlement et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2017/2402 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017 créant un cadre général pour la titrisation ainsi qu'un cadre spécifique pour les titrisations simples, transparentes et standardisées – COM (2025) 826**



Ces deux propositions visent à **relancer le marché de la titrisation**, qui a été fortement encadré dans l'Union après la crise financière de 2008 et dont le poids s'est amoindri en Europe depuis cette période. Faciliter la titrisation aiderait à une **plus grande diversification du système financier** et permettrait aux banques européennes de **libérer des capacités de prêt supplémentaires**. Ces deux propositions s'inscrivent dans la stratégie **pour une Union de l'épargne et de l'investissement**, présentée en mars 2025 par la Commission européenne.

### ***A. Le contenu des propositions législatives de la Commission***

La titrisation consiste à transformer **un portefeuille de prêts en titres liquides négociables sur les marchés**. La titrisation permet alors à une banque de **libérer** une partie de ses **fonds propres** (qui aurait sinon servi à couvrir les risques liés aux prêts qu'elle a vendus) en vue de **prêter davantage à l'économie**. De plus, la titrisation peut contribuer à la **répartition des risques au sein du secteur financier**, dans la mesure où les banques en transfèrent une partie à **d'autres banques ou à d'autres investisseurs**.

La titrisation souffre depuis la **crise financière de 2008** d'une image négative. Dans les années 2000, les crédits risqués, qualifiés de « *subprimes* », ont été **massivement titrisés** dans des produits financiers complexes, et vendus à des investisseurs internationaux, attirés par leurs rendements élevés.

Après la crise de 2008, le **marché européen de la titrisation** s'est alors fortement réduit : si en 2010 les encours étaient **proches de 2 000 milliards d'euros**, ils ne représentaient plus qu'environ **540 milliards d'euros en 2023, soit 1/5<sup>ème</sup> du marché américain**. Par ailleurs, **le marché de la titrisation est très concentré** : la majorité des encours provient de quelques États membres majeurs comme la France, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne et les Pays-Bas.

L'objectif **des deux propositions** présentées par la Commission européenne est de réformer le cadre européen de la titrisation, modifié en 2017 et jugé encore **excessivement contraignant**. La Commission considère que le cadre actuel entraîne des **charges réglementaires et prudentielles excessives**, qui entravent le développement du marché européen de la titrisation. Or, une dynamisation de ce marché permettrait **d'alléger le bilan des banques** en renforçant leur capacité à accorder des prêts.

Les propositions visent ainsi principalement à **simplifier le traitement prudentiel** applicable aux titrisations, tout en veillant à **garantir la stabilité du système financier**.

Des **modifications ciblées du règlement de 2017 sur la titrisation** doivent permettre de simplifier les **règles en matière de devoir de diligence (« due diligence »)** et les **exigences de transparence**. Cela doit permettre aux investisseurs de se **conformer plus facilement à leurs obligations en temps utile**. Dans le détail, les **investisseurs ne devront plus vérifier certaines informations** lorsque la partie qui vend est établie dans l'Union européenne (UE ) et y fait l'objet d'une surveillance. Les **investisseurs dans des titrisations de pays tiers** pourraient également bénéficier d'un certain nombre d'allègements des exigences mais resteraient soumis à un régime plus sévère.

**S'agissant des banques**, les modifications proposées **ajustent les exigences de fonds propres** pour qu'elles reflètent plus précisément les risques réellement encourus. Les **exigences de fonds propres sont réduites** pour les expositions jugées moins risquées, ce qui **éviterait aux banques d'avoir à détenir des fonds propres inutilement élevés**. Les modifications devraient globalement réduire les exigences de fonds propres, en particulier pour les expositions peu risquées, sûres et résilientes des banques, tout en évitant une sous-capitalisation de leurs expositions plus risquées.

### ***B. Ces propositions sont-elles conformes aux principes de subsidiarité et de proportionnalité ?***

Ces deux propositions reposent sur **l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne** (TFUE), qui donne au Parlement européen et au Conseil la compétence d'arrêter des mesures en ce qui concerne **l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur**, afin d'éliminer les obstacles à la **libre circulation et aux distorsions de concurrence**.

Le **marché européen des capitaux** reste **aujourd'hui encore fortement fragmenté**. C'est la raison pour laquelle la Commission européenne a lancé un **plan pour relancer l'Union des marchés de capitaux**, désormais désigné sous l'appellation **d'Union de l'épargne et de l'investissement**. La relance du marché de la titrisation, aujourd'hui sous-utilisé en Europe et concentré dans un nombre restreint d'États membres, est **un des axes de cette stratégie**.

L'établissement d'un **véritable marché unique du financement de marché** en Europe ne **peut être atteint par des initiatives nationales**. Une révision du cadre régissant le marché de la titrisation nécessite donc des actions **au niveau de l'Union européenne**. L'Union semble bien légitime à arrêter des mesures dans ce domaine, **comme elle l'a déjà fait en 2017-2018**. En ce sens, les propositions apparaissent bien **conformes au principe de subsidiarité**.

Par ailleurs, les différentes mesures envisagées par ces deux propositions visent à garantir un équilibre entre **dynamisation du marché de la titrisation** et **préservation de la stabilité financière**. Les propositions contiennent ainsi plusieurs **mesures de calibrage**, adaptées aux **niveaux de risques des titrisations**. Les démarches de simplification et d'allègement prudentiel sont combinées avec des **garanties en matière de stabilité, d'exigences de transparence** et de **protection des investisseurs**. En ce sens, les propositions apparaissent bien **conformes au principe de proportionnalité**.

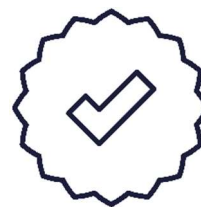
Dès lors, ces deux propositions de la Commission **ne semblent pas porter atteinte aux principes de subsidiarité et de proportionnalité**.



*Compte tenu de ces observations, le groupe de travail sur la subsidiarité a décidé de ne pas intervenir plus avant sur ces textes au titre de l'article 88-6 de la Constitution.*



### 3. Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2004/37/CE en ce qui concerne l'ajout de substances et la fixation de valeur limite dans ses annexes I, III et III bis - COM(2025) 418 final - *protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents cancérigènes ou mutagènes au travail*



Par ce texte, la Commission européenne propose de modifier la directive 2004/37 CE du Parlement européen et du Conseil concernant **la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents cancérigènes ou mutagènes au travail**.

L'article 16 de cette directive prévoit en effet l'adoption de **valeurs limites d'exposition** pour tous les agents cancérigènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction pour lesquels cela est possible.

#### *A. Le contenu de la proposition législative de la commission*

La proposition de directive COM(2025) 418 final vise à renforcer la protection de la santé au travail. Pour cela, **une valeur limite d'exposition professionnelle est fixée pour le cobalt et les composés inorganiques du cobalt, les hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP) et le 1,4-dioxane**.

En outre, la proposition de directive prévoit que les **fumées** provenant de procéder de soudage contenant des substances classées comme cancérigènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction de catégorie 1A ou 1B soient considérées comme **cancérigènes**.

Pour les HAP, le cobalt et ses composés inorganiques, les nouvelles valeurs limites d'exposition ne devraient être respectées que **six ans après l'entrée en vigueur de la directive**, ce qui laisse du temps aux entreprises pour s'adapter.

Cette initiative s'inscrit dans le **cadre stratégique de l'Union européenne** en matière de santé et de sécurité au travail pour la période 2021 – 2027 et permet, conformément aux objectifs du plan européen pour vaincre le cancer, de réduire l'exposition aux substances cancérigènes au travail.

## ***B. Cette proposition est-elle conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité ?***

Afin d'améliorer les conditions de vie et de travail, conformément à l'**article 151** du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), l'**article 153** du TFUE prévoit que le Parlement européen et le conseil peuvent arrêter, par voie de directives, des **prescriptions minimales** applicables progressivement, compte tenu des conditions et des réglementations techniques existant dans chacun des États membres, afin de protéger la santé et la sécurité des travailleurs.

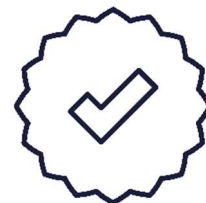
**La proposition de la Commission s'inscrit bien dans le cadre de l'article 153 du TFUE** qui prévoit que l'amélioration du milieu de travail pour protéger la santé et la sécurité des travailleurs est une compétence partagée par l'Union et les États membres.

**Ceux-ci restent libres d'adopter des valeurs limites d'exposition plus faibles que celles proposées par la Commission.**



*Compte tenu de ces observations, le groupe de travail sur la subsidiarité a décidé de ne pas intervenir plus avant sur ce texte au titre de l'article 88-6 de la Constitution.*

#### 4. Décision du Parlement européen et du Conseil portant attribution d'une assistance macrofinancière au Royaume hachémite de Jordanie



##### A. Le contexte : la vulnérabilité économique et financière jordanienne

La **situation économique et financière de la Jordanie est très préoccupante** : la croissance économique, qui est restée stable ces dernières années, quoique relativement faible (par rapport à celle des homologues régionaux), pâtit de l'instabilité croissante dans la région, due à la guerre à Gaza, au fragile cessez-le-feu au Liban et à la situation en Syrie. L'escalade des tensions entre Israël et l'Iran à la mi-2025 a entraîné des perturbations des transports et des incertitudes accrues, qui ont eu des répercussions directes sur le secteur du tourisme, l'un des moteurs de l'économie jordanienne, ainsi que des effets négatifs sur la confiance des consommateurs et des investisseurs. La conjoncture économique de la Jordanie reste globalement stable, mais l'accroissement de la volatilité et l'imprévisibilité géopolitique constituent une menace grandissante pour sa stabilité économique et sociale future.

En outre, le pays est confronté à de **profonds défis structurels**.

**Le taux de chômage** demeure élevé (21,4 %) et atteint un niveau encore plus élevé chez les jeunes, tandis que la participation des femmes au marché du travail est parmi les plus faibles au monde. Ces déficiences du marché du travail continuent de **limiter le potentiel de croissance** de la Jordanie et d'empêcher de manière plus générale l'inclusion économique et la cohésion sociale. Les **tensions budgétaires** se sont intensifiées en 2024 en raison des répercussions des conflits régionaux et de la baisse des prix des principaux produits d'exportation. Bien que le gouvernement ait instauré des mesures propres à accroître les recettes et réduit les dépenses en capital, le déficit public s'est creusé à 5,6 % du PIB. La dette publique a légèrement augmenté pour s'établir à 90,4 % du PIB. Le déficit de la balance courante s'est creusé pour s'établir à près de 6 % du PIB en 2024, sous l'effet d'une baisse des exportations et d'une chute des recettes du tourisme.

La **dépendance structurelle de la Jordanie à l'égard des importations d'énergie et de denrées alimentaires**, conjuguée à la faiblesse de sa base exportatrice, continue de peser sur ses soldes extérieurs.

La Jordanie ayant subi une série de chocs extérieurs et jouant **un rôle stratégique dans la promotion de la stabilité régionale**, elle a reçu un important soutien international au cours des dix dernières années par l'intermédiaire de divers partenaires internationaux, au premier rang desquels le FMI et l'UE.

## ***B. Le contenu de la proposition législative de la Commission***

Les relations entre l'Union européenne et le Royaume hachémite de Jordanie s'inscrivent dans le cadre de **la politique européenne de voisinage** (PEV).

L'UE et la Jordanie ont signé, le 24 novembre 1997, un **accord d'association** qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2002. En vertu de cet accord, l'UE et la Jordanie ont établi progressivement une **zone de libre-échange pendant une période transitoire de 12 ans**. Un **accord sur la poursuite de la libéralisation des échanges de produits agricoles** a ensuite été conclu et est entré en vigueur en 2007. Puis en 2010, l'Union a **accordé à la Jordanie le statut de « partenaire avancé »**, qui élargit encore le périmètre de coopération entre les deux parties. Un protocole relatif aux **mécanismes de règlement des différends commerciaux** entre l'Union et la Jordanie, paraphé en décembre 2009, est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2011. Le dialogue politique bilatéral et la coopération économique ont encore été intensifiés dans le cadre de **l'accord d'association et des priorités du partenariat UE-Jordanie adoptées pour la période 2022-2027**.

Au total, le pays a bénéficié de quatre programmes consécutifs du FMI depuis 2012, de **quatre opérations d'assistance macro-financière (AMF) menées par l'UE** depuis 2014, d'une aide importante des États-Unis et d'un soutien ciblé à l'accueil de réfugiés syriens.

Dans le cadre des **trois premiers programmes d'AMF** (AMF I : 180 millions d'euros; AMF II : 200 millions d'euros; AMF III : 500 millions d'euros, plus une assistance complémentaire de 200 millions d'euros pour faire face à la pandémie de Covid-19), **1,08 milliard d'euros de prêts lui ont été fournis entre 2014 et 2023**.

En outre, à la suite d'une demande présentée par les autorités jordaniennes le 8 octobre 2023, **l'UE a adopté une nouvelle opération d'AMF (AMF IV) en 2025**, d'un montant de **500 millions d'euros**, dont le versement est prévu sur la période 2025-2027.

L'AMF IV sera versée sous réserve du respect des **conditions** convenues dans le protocole d'accord, qui portent sur des mesures dans le domaine de la gestion des finances publiques, de la gouvernance et de la lutte contre la corruption, des politiques sociales et du marché du travail, ainsi que de l'énergie et de l'environnement des entreprises.

Des **incertitudes** subsistent pour le moment quant au **versement de l'appui budgétaire américain en 2025**, mais la Jordanie est parvenue à obtenir des financements extérieurs essentiels auprès du FMI et de la Banque mondiale, en particulier.

La présente proposition de décision du Conseil et du Parlement viendra **compléter le quatrième programme d'AMF en faveur de la Jordanie**, approuvé par le Parlement européen et le Conseil en avril 2025, d'un montant de **500 millions d'euros** à verser sur la période 2025-2027.

Ces deux opérations correspondent donc à **un montant total d'un milliard d'euros d'AMF en faveur de la Jordanie**.

L'aide sera fournie sous la forme de **prêts à long terme à des conditions préférentielles**. Cette nouvelle opération d'AMF prévoit **un versement en trois tranches, le versement de chaque tranche dépendant du respect d'engagements pris par le pays quant aux politiques à mener**.

Ces **engagements au titre de la nouvelle AMF** seront énoncés dans un protocole d'accord entre l'UE et la Jordanie. Ils seront alignés sur les priorités de réforme définies dans le protocole d'accord de la quatrième AMF en cours, qui devrait être signé prochainement. Les deux programmes d'AMF seront versés en parallèle. Leur versement nécessitera en outre que des évaluations positives soient obtenues dans le cadre du programme en faveur de la Jordanie soutenu par le FMI, et que le pays continue d'adhérer à des mécanismes démocratiques effectifs, à l'Etat de droit et au respect des droits de l'homme.

Les **conditions relatives aux politiques à mener** devraient porter sur la gestion des finances publiques et l'administration fiscale, les politiques sociales et du marché du travail, la lutte contre la corruption et les réformes plus générales de gouvernance, ainsi que les mesures concernant l'énergie et l'environnement des entreprises.

Selon la Commission européenne, au vu de l'appréciation que le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) a faite de la situation politique, **les conditions politiques et économiques indispensables à l'octroi de l'AMF proposée seraient remplies**.

Au-delà de l'aide à court terme qu'elle représente, cette AMF s'inscrit dans le cadre d'une **coopération étroite et suivie entre l'UE et la Jordanie**, renforcée par le lancement d'un « **partenariat stratégique et global** » en janvier 2025.

Ce partenariat définit des domaines clés de collaboration plus approfondie, dont les relations politiques et la coopération régionale, la sécurité et la défense, la résilience économique, le commerce et les investissements, le développement du capital humain, les migrations, ainsi que la protection et le soutien en faveur des réfugiés. Ces piliers sont étroitement alignés sur la « Vision de la modernisation économique » développée par la Jordanie pour la période 2022-2033. Il s'agit bien de soutenir la résilience et la croissance durable et à long terme du pays, et sa capacité à relever les défis régionaux et mondiaux, dans un contexte de tensions et d'instabilité croissantes.

### **C. Cette proposition est-elle conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité ?**

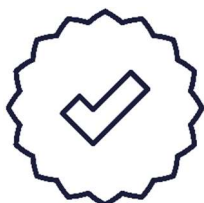
La base juridique de la présente proposition est l'**article 212** du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui stipule que « *sans préjudice des autres dispositions des traités, et notamment de celles des articles 208 à 211, l'Union mène des actions de coopération économique, financière et technique, y compris d'assistance en particulier dans le domaine financier, avec des pays tiers autres que les pays en développement. Ces actions sont cohérentes avec la politique de développement de l'Union et sont menées dans le cadre des principes et objectifs de son action extérieure. Les actions de l'Union et des États membres se complètent et se renforcent mutuellement* ».

**Le principe de subsidiarité semble respecté**, dans la mesure où l'objectif d'assurer la stabilité macro-économique de la Jordanie à court terme ne peut être réalisé de manière satisfaisante par les seuls États membres, qu'ils coopèrent entre eux à cette fin ou *via* leurs relations bilatérales avec ce pays voisin de la Méditerranée. Un tel soutien peut certainement être mieux coordonné au niveau de l'Union européenne. Cette coordination doit être la plus étroite possible pour maximiser l'ampleur et l'efficacité de l'aide à l'égard de ce pays partenaire de l'Union européenne.

La proposition **semble également respecter le principe de proportionnalité**, dans la mesure où elle se limite au minimum requis pour atteindre l'objectif de stabilisation macroéconomique à court terme.

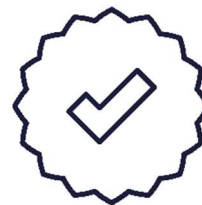
En effet, selon la Commission européenne, **le montant de la nouvelle assistance macrofinancière proposée correspond à 14,6 % du besoin de financement résiduel estimé pour la période 2025-2027**. Ce chiffre est conforme aux pratiques courantes en matière de partage de la charge pour les opérations d'assistance macrofinancière (pour un pays ayant conclu un accord d'association, le plafond est de 60 % selon les conclusions du Conseil ECOFIN du 8 octobre 2002), compte tenu de l'aide promise à la Jordanie par d'autres donateurs bilatéraux et multilatéraux.

Si l'on considère l'ensemble du soutien accordé par l'UE à la Jordanie à travers divers instruments (y compris l'AMF proposée, l'AMF IV, l'appui budgétaire de l'UE et les prêts de la BEI, à l'exclusion du soutien bilatéral apporté par les États membres), **le soutien total de l'UE couvrirait environ 35,4 % du besoin de financement extérieur résiduel estimé**.



**Compte tenu de ces observations, le groupe de travail sur la subsidiarité a décidé de ne pas intervenir plus avant sur ce texte au titre de l'article 88-6 de la Constitution.**

## 5. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux statistiques européennes de la pêche et de l'aquaculture et abrogeant les règlements (CE) n° 1921/2006, (CE) n° 762/2008, (CE) n° 216/2009, (CE) n° 217/2009 et (CE) n° 218/2009 - COM(2025) 435 final



Dans le cadre de la politique commune de la pêche, **les États membres sont tenus de collecter un certain nombre de données relatives au contrôle de la pêche** (captures, débarquement, transport, première vente, effort de pêche, caractéristiques des navires, etc.) Ces données sont ensuite transmises à la direction générale des affaires maritimes et de la pêche (DG MARE) de la Commission européenne, et utilisées pour l'élaboration des statistiques européennes officielles.

Les **statistiques européennes de la pêche** sur les captures de poisson, les débarquements, la flotte de pêche de l'Union et l'aquaculture, fournies par Eurostat depuis la création de la Communauté économique européenne, sont **régies par cinq règlements** élaborés dans les années 1990 et révisés dans les années 2000. Ces derniers déterminent, entre autres, les variables statistiques, les zones de pêche couvertes, les périodes de référence, les délais de transmission et les critères de qualité statistique.

Ces statistiques sont mobilisées dans le cadre de la conception, de la mise en œuvre et de l'évaluation des politiques de l'Union dans le domaine de la pêche, mais également en matière d'environnement, d'adaptation au changement climatique, de santé publique ou encore de sécurité alimentaire. Dans ce contexte, **les nouvelles initiatives de l'Union s'accompagnent d'une demande croissante de données ; en parallèle, les flux de données doivent être rationalisés.**

### *A. Le contenu de la proposition législative de la Commission*

Dans une optique de simplification, **la présente proposition de règlement remplace les cinq règlements existants par un seul et unique texte, créant ainsi un cadre intégré pour les statistiques européennes de la pêche et de l'aquaculture (SEPA).**

Afin d'améliorer la pertinence de ces dernières, la proposition de règlement **élargit la couverture statistique**, en prévoyant l'élaboration de nouvelles statistiques sur les rejets, la pêche récréative et l'incidence des captures sur les espèces sensibles. Le présent texte vise également à limiter la charge administrative pesant sur les États, en habilitant la Commission à produire des statistiques nationales et européennes en **réutilisant les données pertinentes provenant des bases de données ou des registres établis par le droit de l'Union.**

Enfin, la proposition législative permet à Eurostat de **transmettre les données au nom des États membres** auprès des principales organisations internationales (ONU, FAO, OCDE), afin de réduire les doubles emplois.

***B. Cette proposition est-elle conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité ?***

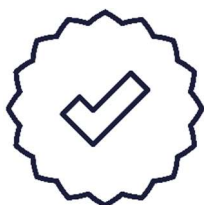
La **compétence de l'Union européenne en matière de statistiques** se fonde sur l'**article 338** du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui prévoit la possibilité d'arrêter des mesures « *en vue de l'établissement de statistiques, lorsque cela est nécessaire à l'accomplissement des activités de l'Union* ».

Or, **l'Union dispose d'une compétence exclusive pour la conservation des ressources halieutiques** (article 3 du TFUE), et du **pouvoir d'adopter des mesures relatives à la fixation et à la répartition des possibilités de pêche** (article 43 du TFUE) ; les autres aspects de la politique commune de la pêche relèvent par ailleurs d'une compétence partagée avec les États membres.

Dès lors, **l'existence de statistiques européennes harmonisées**, fournies à temps et respectant les mêmes exigences en termes de qualité paraît **indispensable** à l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de la PCP.

Dans cette perspective, **l'intervention de l'Union se justifie par la nécessité de définir, au niveau européen, des normes et méthodes communes permettant de produire des données comparables et fiables.**

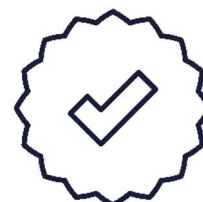
La présente proposition semble par conséquent **respectueuse des principes de subsidiarité et de proportionnalité.**



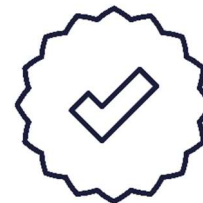
***Compte tenu de ces observations, le groupe de travail sur la subsidiarité a décidé de ne pas intervenir plus avant sur ce texte au titre de l'article 88-6 de la Constitution.***



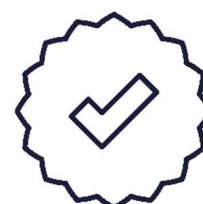
6. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2024/2865 en ce qui concerne les dates d'application et les dispositions transitoires – COM(2025) 526 final



7. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (CE) n° 1272/2008, (CE) n° 1223/2009 et (UE) 2019/1009 en ce qui concerne la simplification de certaines exigences et certaines procédures applicables aux produits chimiques – COM(2025) 531 final



8. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'Agence européenne des produits chimiques et modifiant les règlements (CE) n° 1907/2006, (UE) n° 528/2012, (UE) n° 649/2012 et (UE) 2019/1021 – COM(2025) 386 final



### A. Le cadre général dans lequel s'inscrivent ces propositions

Le 8 juillet dernier, la Commission européenne a présenté **un plan d'action destiné à moderniser et renforcer la compétitivité de l'industrie chimique européenne**, essentielle en termes de chiffre d'affaires et de nombre d'emplois mais sévèrement concurrencée depuis de nombreuses années.

Ce plan passe d'abord par **deux propositions de règlement** qui s'inscrivent dans la stratégie pour le marché unique adoptée le 21 mai dernier. Après plusieurs « omnibus » présentés au printemps dernier, ces propositions de règlement, présentées comme « l'omnibus VI » par la Commission, **visent à simplifier et à rationaliser certaines exigences et procédures applicables aux produits chimiques considérées comme particulièrement contraignantes par l'industrie et les autorités**. Leur adoption permettrait, selon la Commission européenne, de « [rendre] *la législation sur les produits chimiques plus efficace et plus rentable pour l'industrie, tout en garantissant en même temps un niveau élevé de protection de la santé humaine et de l'environnement* ». Elle marquerait un **nouveau pas sur la voie de la réalisation de l'engagement en faveur de la simplification des normes applicables aux entreprises**, destiné à réduire à la charge administrative d'au moins 25 % pour toutes les entreprises et d'au moins 35 % pour les petites et moyennes entreprises (PME).

Dans le même temps, la Commission européenne a présenté **une autre proposition de règlement**, afin de **renforcer la gouvernance de l'Agence européenne des produits chimiques**.

## ***B. Le contenu des deux propositions législatives de la Commission visant à simplifier certaines exigences et certaines procédures applicables aux produits chimiques***

La Commission européenne a présenté simultanément deux propositions de règlement qui visent l'une et l'autre à **simplifier les règles applicables à l'industrie chimique**, contribuant ainsi à l'allègement des charges administratives qui pèsent sur les entreprises du secteur ainsi que de leur coût pour les États membres.

La première apporte des modifications de fond à trois règlements concernant le secteur ; la seconde vise simplement à reporter les échéances d'un règlement qui avait lui-même modifié l'un d'entre eux.

**La première proposition de règlement** de la Commission européenne vise à simplifier certaines dispositions et procédures de **trois règlements** : le règlement (CE) n° 1272/2008 relatif à la **classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et mélanges** (« règlement CLP »), le règlement (CE) n° 1223/2009 relatif aux **produits cosmétiques** et le règlement (UE) 2019/1009 établissant des règles relatives à la mise à disposition sur le marché des **fertilisants**.

*=> Concrètement, elle porte donc à la fois sur l'étiquetage et le packaging de certains produits chimiques, ainsi que des règles propres aux cosmétiques et aux engrais. **La Commission évalue à près de 400 millions d'euros les économies susceptibles de découler de son application.***

### ***1. Les modifications proposées au règlement CLP***

Le **règlement CLP** vise à assurer une communication optimale sur les dangers des produits chimiques, grâce notamment à des règles de classification et d'étiquetage permettant une information claire des utilisateurs. À ce titre, les opérateurs économiques sont tenus de classer, étiqueter et emballer de manière appropriée leurs produits chimiques dangereux avant de les mettre sur le marché.

**La Commission européenne propose** par ce texte de :

- simplifier et permettre une plus grande souplesse en matière de règles de formatage de l'étiquetage de ces produits ;
- clarifier les règles relatives aux dérogations aux obligations d'étiquetage pour les petits emballages et les règles relatives à l'étiquetage des pompes à carburant ;
- réduire le champ d'application des dispositions du règlement relatives aux publicités et aux ventes à distance relatives aux produits mis sur le marché pour le grand public ;
- alléger les obligations en matière de publicité pour les substances et mélanges dangereux en réduisant la quantité d'informations à fournir.

La Commission européenne propose également de supprimer le délai fixe de six mois pour la mise à jour de l'étiquette apposée sur le produit et propose d'élargir l'utilisation de l'étiquetage numérique.

**D'un point de vue général, la proposition de la Commission européenne vise donc à alléger des règles**, là où le règlement (UE) 2024/2865 du 23 octobre 2024 avait, entre autres, introduit de nouvelles exigences en matière d'étiquetage. Ce texte fait d'ailleurs l'objet d'une proposition séparée de la Commission (cf. *infra*).

## **2. Les modifications proposées au règlement relatif aux produits cosmétiques**

La proposition de modification du **règlement relatif aux produits cosmétiques** vise à **définir de manière plus explicite les exigences actuelles** et à **réduire les « obligations inutiles »** en matière de déclaration pour les entreprises et les autorités compétentes. Ces modifications concernent notamment l'utilisation des substances qui ont été classées comme cancérogènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction (CMR) ainsi que les produits qui contiennent des nanomatériaux. La Commission explique néanmoins que **les modifications maintiendront le niveau élevé de sécurité des produits cosmétiques mis à la disposition des consommateurs sur le marché de l'Union européenne.**

## **3. Les modifications proposées au règlement sur les fertilisants**

Outre diverses adaptations en lien avec l'extension de la numérisation prévue par d'autres initiatives de la Commission européenne<sup>1</sup>, la modification que la proposition se propose d'introduire au **règlement sur les fertilisants** vise principalement à **supprimer l'obligation d'enregistrement REACH étendue spécifique à ces produits**, auxquels s'appliqueraient dès lors les **dispositions « standard » du règlement REACH**<sup>2</sup>.

Elle vise également à **habiliter la Commission européenne à introduire des critères et une méthode pour l'évaluation des micro-organismes par les fabricants et les organismes notifiés.**

---

<sup>1</sup> Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 2000/14/CE, 2011/65/UE, 2013/53/UE, 2014/29/UE, 2014/30/UE, 2014/31/UE, 2014/32/UE, 2014/33/UE, 2014/34/UE, 2014/35/UE, 2014/53/UE, 2014/68/UE et 2014/90/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la numérisation et les spécifications communes – COM(2025) 503 final et Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (UE) n° 765/2008, (UE) 2016/424, (UE) 2016/425, (UE) 2016/426, (UE) 2023/1230, (UE) 2023/1542 et (UE) 2024/1781 en ce qui concerne la numérisation et les spécifications communes – COM(2025) 504 final

<sup>2</sup> Règlement (CE) n°1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) n° 793/93 du Conseil et le règlement (CE) n° 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission

Lors de la présentation du « paquet chimie », le 8 juillet dernier, Stéphane Séjourné, vice-président de la Commission a annoncé « *dans les mois qui viennent* », une **révision de « la législation de référence de l'industrie chimique »**, c'est-à-dire du règlement REACH.

#### **4. La proposition "stop the clock" concernant le règlement CLP**

La première proposition décrite ci-dessus est complétée par **une seconde proposition de règlement qui concerne le seul règlement CLP.**

Nouvel exemple de texte « *stop the clock* » (arrêter la pendule), elle vise à décaler les échéances fixées par le règlement 2024/2865 qui a lui-même modifié le règlement CLP de 2008. **Elle introduit une nouvelle échéance pour certaines de ses dispositions, le 1<sup>er</sup> janvier 2028.**

Cette proposition de règlement de la Commission européenne vise principalement à simplifier et à assouplir certaines dispositions du règlement 2024/2865, en **modifiant les dates d'application et les périodes transitoires pour les obligations nouvelles qu'il avait introduites**<sup>3</sup> :

- **allongement des délais pour la mise en conformité**, notamment pour les exigences de formatage d'étiquetage, la publicité, les ventes à distance et l'étiquetage des pompes à carburant, afin d'éviter la multiplication de dates différentes et de donner plus de temps aux entreprises ;
- **assouplissement des règles d'étiquetage** : simplification des exigences minimales en termes de taille des caractères, interligne et obligations pour les petits emballages, de sorte de réduire la charge administrative et les coûts de mise en conformité jugés trop contraignants par l'industrie ;
- **extension de l'étiquette numérique** : élargissement des informations pouvant être affichées uniquement sous format numérique, facilitant ainsi la gestion multilingue et l'accès à l'information ;
- **suppression de certains délais fixes** : par exemple, le délai de six mois pour la mise à jour des étiquettes serait remplacé par une obligation plus souple de mise à jour « sans retard injustifié », pour tenir compte des difficultés de conformité dans les chaînes d'approvisionnement complexes ;

<sup>3</sup> Le règlement 2024/2865 a élargi les obligations instituées par le règlement CLP en 2008, selon un calendrier variable :

- nouvelles classes de danger (perturbateurs endocriniens, PBT, vPvB, PMT, vPvM) : obligation de classification à partir du 1<sup>er</sup> mai 2026 pour les substances nouvelles et du 1<sup>er</sup> novembre 2027 pour celles déjà commercialisées ;
- dispositions sur l'étiquetage numérique et les ventes en ligne : date limite de mise en conformité fixée au 1<sup>er</sup> août 2026 pour les nouveaux produits et au 1<sup>er</sup> janvier 2027 pour la mise à jour des produits existants ;
- méthodes harmonisées pour les substances complexes (« MOCS ») : application à compter du 1<sup>er</sup> février 2026 pour les nouveaux enregistrements et du 1<sup>er</sup> août 2027 pour les substances déjà présentes sur le marché ;
- nouvelles obligations spécifiques pour les ré-étiqueteurs et distributeurs (notification aux centres antipoison) : délai jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2027 pour s'y conformer.

- **rationalisation et réduction du champ d'application des obligations sur la publicité et la vente à distance pour les produits destinés au grand public** : la fourniture d'un moins grand nombre d'informations par rapport à la version initiale du règlement permettrait de limiter la surcharge d'information et de se concentrer sur la protection essentielle des consommateurs.

Cette proposition intervient **moins d'un an après l'adoption du règlement 2024/2865**.

La Commission européenne justifie ces différents reports par la nécessité « *d'apporter une sécurité juridique aux entreprises et d'éviter d'avoir des dates d'application différentes pour le même type d'obligations imposées par deux actes modificatifs du règlement CLP* ». À ce titre, elle s'inscrit parmi les mesures de simplification visant à réduire la charge administrative et les coûts pour les différents secteurs industriels concernés par chacun des textes de simplification.

### **C. Le contenu de la proposition de règlement concernant l'Agence européenne des produits chimiques)**

Concomitamment à la présentation de ces deux propositions de règlement, la Commission européenne propose de « **renforcer la gouvernance de l'Agence européenne des produits chimiques et [de] rendre son modèle de financement plus durable** ».

Cette proposition s'inscrit dans la stratégie pour la durabilité dans le domaine des produits chimiques (SDPC), qui comporte un certain nombre de mesures visant à améliorer l'efficacité, l'efficience et la cohérence des évaluations de la sécurité au moyen de l'approche « une substance, une évaluation »<sup>4</sup>.

C'est au nom de ce principe que l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA) centralise toutes les informations et études scientifiques relatives à chaque substance au sein d'une plateforme européenne unique.

L'ECHA a été créée par le règlement « REACH »<sup>5</sup> le 1<sup>er</sup> juin 2007.

---

<sup>4</sup> Le principe « une substance, une évaluation » implique qu'une substance chimique, quelque soit son usage ou le secteur dans laquelle elle est utilisée, ne sera évaluée qu'une seule fois selon les standards européens, de sorte d'éviter les doublons, les incohérences et d'améliorer la transparence et l'efficacité du processus évaluation.

Chargée de l'application de ce principe, l'ECHA reçoit et contrôle les dossiers d'enregistrement et coordonne l'évaluation des substances. Elle procède également à l'examen des propositions d'essais sur les animaux vertébrés. Par l'intermédiaire de ses comités scientifiques, elle rend des avis à la Commission européenne sur les demandes d'autorisation et les propositions de restrictions. De plus, elle identifie les substances susceptibles d'être soumises à autorisation et publie la liste des substances extrêmement préoccupantes (« SVHC ») sur son site internet.

<sup>5</sup> « Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals » (enregistrement, évaluation, autorisation et restriction des substances chimiques)

Ses missions ont été progressivement étendues par plusieurs règlements et directives, dont le règlement CLP évoqué ci-avant, relatifs, entre autres, aussi bien aux produits biocides qu'aux batteries ou aux polluants organiques persistants (POP) ainsi qu'à l'évaluation des risques pour la santé publique en cas de menace transfrontalière grave d'origine chimique ou environnementale...

**La création de l'ECHA est donc antérieure à la définition de l'approche commune sur les agences décentralisée de l'Union européenne**, qui vise à harmoniser la création, la gouvernance et le fonctionnement de ces agences afin d'améliorer leur efficacité, leur pertinence et leur transparence. Depuis 2012, les actes fondateurs des agences décentralisées ont été progressivement alignés sur cette approche commune, notamment en ce qui concerne la gouvernance, le budget, les ressources humaines et la communication. Un accent particulier a été mis sur l'accord de siège entre chaque agence et l'Etat membre hôte ainsi que sur la nécessité pour les agences d'agir dans le cadre des compétences de l'Union définies par le traité de Lisbonne.

Dans ce contexte et à l'appui de sa **proposition de règlement, qui modifie quatre règlements existants**, la Commission européenne estime, s'agissant du Comité d'évaluation des risques (CER) et du Comité d'analyse socio-économique (CASE) de l'ECHA, que « **le cadre juridique actuel n'est pas suffisamment souple pour permettre à ces comités de faire face aux défis futurs, à la charge de travail et à la complexité croissante des dossiers** ».

**Le Comité scientifique pour la sécurité des consommateurs (CSSC), institué par une décision de la Commission européenne de 2015, serait réaffecté à l'ECHA**, en application de l'approche « une substance, une évaluation ». La proposition de règlement **renforce également la coopération avec d'autres agences de l'Union**, afin d'améliorer la cohérence des avis scientifiques et d'éviter d'éventuelles divergences entre eux.

Sur le plan fonctionnel, la proposition de règlement prévoit que **les États membres devront à l'avenir désigner davantage de membres au sein de ces comités**, à raison de la réattribution de tâches qui augmentera leur charge de travail.

Surtout, elle introduit des **mesures destinées à améliorer la soutenabilité financière de l'agence**, la Cour des comptes européenne ayant estimé, en 2020, que « **le cadre financier et administratif dans lequel évolue l'ECHA est plus complexe que celui d'autres agences, étant donné que celle-ci est dotée de trois budgets (et plans de recrutement) distincts au titre de trois règlements spécifiques, dont chacun relève d'une DG partenaire différente ? Cela limite davantage la souplesse dont dispose l'ECHA pour s'adapter aux fluctuations de la charge de travail** ».

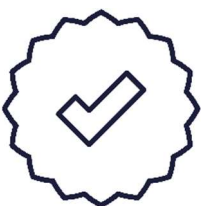
S'appuyant sur ce travail de la Cour des comptes européennes, la proposition de règlement **supprime l'exigence relative à la séparation des budgets et envisage la possibilité pour l'ECHA de maintenir une réserve de fonds limitée** provenant des recettes issues de redevance et de droits. La Commission européenne explique que le seul objectif de cette mesure est d'atténuer les fluctuations et de compenser le manque à gagner lié aux redevances. Elle ajoute que « *d'autres mesures visant à améliorer la viabilité du modèle financier de l'agence sont en cours d'examen en dehors de la proposition de règlement* ». Elle évoque notamment l'adaptation des redevances à l'inflation. A ce stade, il est difficile d'établir des projections sur leur impact financier réel. On notera cependant que **l'éventuelle mise en place de nouvelles redevances poserait inévitablement la question de la cohérence avec l'objectif d'ensemble de cet « omnibus » chimie**, consistant à renforcer la compétitivité de ce secteur vital pour l'économie européenne, en allégeant les charges qui pèsent sur lui.

#### ***D. Ces propositions sont-elles conformes aux principes de subsidiarité et de proportionnalité ?***

Ces trois propositions de règlement reposent sur l'article **114 du TFUE**, qui prévoit l'harmonisation des règles pour assurer le bon fonctionnement du marché intérieur. De fait, le règlement CLP, le règlement sur les produits cosmétiques et le règlement sur les fertilisants ont été adoptés au niveau de l'Union européenne, étant donné que les objectifs de ces règlements ne pouvaient être atteints de manière suffisante au niveau des États membres.

En effet, bien que l'ampleur des risques liés aux produits chimiques puisse varier d'un pays et d'une région à l'autre, les incidences sanitaires et environnementales des substances nocives n'ont pas de frontière. La Commission européenne estime également moins coûteuse et plus efficace une action européenne que 27 actions nationales. Pour les mêmes raisons, le renforcement de la gouvernance et la sécurisation de son modèle de financement justifie la proposition de règlement concernant l'Agence européenne des produits chimiques.

La Commission européenne explique que les propositions ne vont pas au-delà de ce qui est prévu dans le cadre de la stratégie pour la durabilité dans le domaine des produits chimiques et de protection de la santé publique et de l'environnement dans l'Union. Dès lors, ces propositions apparaissent **conformes à la fois au principe de subsidiarité et au principe de proportionnalité**.



***Compte tenu de ces observations, le groupe de travail sur la subsidiarité a décidé de ne pas intervenir plus avant sur ces textes au titre de l'article 88-6 de la Constitution.***

## 9. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la sécurité, à la résilience et à la durabilité des activités spatiales dans l'Union – COM(2025) 335 final



### A. Le cadre général et la position de principe exprimée par le Sénat

#### 1. Le cadre général dans lequel s'inscrit la proposition

**Le droit spatial impose aux États de superviser les activités spatiales de leurs acteurs privés, afin de s'assurer des normes internationales.** Dans ce contexte, et face à l'augmentation du nombre d'entreprises spatiales commerciales, plusieurs législations nationales dans le domaine spatial ont vu le jour au cours des dernières années. Ainsi, **treize États membres de l'Union européenne se sont dotés d'une loi spatiale**, tandis que quatre autres travaillent actuellement à l'élaboration d'un tel texte.

Si ces législations nationales présentent l'intérêt, pour les États concernés, de se conformer aux engagements internationaux tout en adoptant un cadre juridique favorable au développement de leur industrie spatiale, **cette prolifération de législations nationales soulève des difficultés à l'échelle de l'Union.** En effet, la mosaïque d'approches réglementaires qui en résulte conduit à une **fragmentation du marché intérieur**, et pourrait **nuire, à terme, à la compétitivité des opérateurs spatiaux** de l'Union, comme l'a relevé Mario Draghi dans son rapport sur la compétitivité européenne.

En réponse à cette problématique, la présente proposition de règlement vise en premier lieu à **soutenir le développement et le fonctionnement du marché intérieur du secteur spatial, en établissant un cadre juridique de l'Union pour la fourniture de données spatiales et de services spatiaux** par les opérateurs de l'Union. Cette initiative a également vocation à **prévenir les risques découlant de l'utilisation croissante de l'espace**, en renforçant la sécurité, la résilience et la durabilité des activités spatiales.

#### 2. La position exprimée par le Sénat dans la résolution européenne relative à l'adoption d'une réglementation européenne sur la gestion du trafic spatial et au développement d'un espace « vert »

Les difficultés susmentionnées ont bien été identifiées par le Sénat. La résolution européenne n° 37 (2024-2025) du 21 janvier 2025, relative à l'adoption d'une réglementation européenne sur la gestion du trafic spatial et au développement d'un espace « vert », appelle ainsi l'UE à **se doter d'une réglementation** relative à la gestion du trafic spatial, **dans le respect des compétences respectives de l'Union et de ses États membres et du principe de subsidiarité**, afin d'assurer la sécurité, la résilience et la durabilité des activités spatiales, tout en garantissant aux acteurs européens du secteur spatial des conditions de concurrence équitables dans toute l'Union.



Le Sénat plaidait également dans cette résolution européenne en faveur d'un cadre réglementaire européen ambitieux, introduisant des normes communes et des standards élevés, pour limiter autant que possible la production de nouveaux débris spatiaux. Il demandait que la délivrance d'autorisations de lancement de nouveaux satellites soit conditionnée à l'existence de solutions durables pour la fin de mission.

Il jugeait également indispensable, pour prévenir l'apparition de distorsions de concurrence qui grèveraient la compétitivité de l'industrie spatiale européenne, que cette réglementation ne crée pas de charges administratives disproportionnées pour les entreprises et s'applique à tous les opérateurs de satellites, européens ou non, dès lors qu'ils interviennent sur le marché européen.

**La démarche proposée par la Commission européenne répond ainsi à la demande du Sénat, qui avait néanmoins déjà souligné l'enjeu du respect des compétences des États membres en ce domaine.**

### ***B. Le contenu de la proposition législative de la Commission***

La proposition législative **conditionne l'accès au marché intérieur de l'Union au respect de règles environnementales et de sécurité exigeantes, pour tout acteur fournissant des services spatiaux à des utilisateurs européens** – l'enjeu étant de créer des conditions de traitement équitables entre les acteurs.

Si le règlement a vocation à couvrir les satellites de l'Union, les satellites commerciaux et civils gouvernementaux des États membres et les satellites des acteurs non européens et des organisations internationales qui fournissent des services sur le territoire de l'Union, il ne **s'appliquera pas aux objets spatiaux utilisés exclusivement à des fins de défense ou de sécurité nationale.**

En pratique, les règles techniques auxquelles devront se conformer les fournisseurs de services spatiaux sont regroupées en trois piliers :

- un **pilier « sécurité »**, comportant des mesures sur la réduction des débris spatiaux ou la prévention des collisions, afin de garantir la viabilité à long terme des activités spatiales ;

- un **pilier « résilience »**, permettant de compléter les obligations existantes en matière de sécurité et de cybersécurité des infrastructures spatiales ;

- un **pilier « durabilité »**, visant à prendre en compte l'impact environnemental de la chaîne de valeur du secteur spatial dans son ensemble.

En matière de sécurité, les règles s'inspirent fortement de la loi sur les opérations spatiales françaises (LOS).

### **C. Cette proposition est-elle conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité ?**

L'**article 189** du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) stipule explicitement que les institutions européennes peuvent prendre les mesures nécessaires pour mettre en œuvre une politique spatiale européenne, « **à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres** ».

Dans ce contexte, et dans la mesure où cette proposition législative vise en premier lieu à prévenir la fragmentation des réglementations nationales pour soutenir la compétitivité des activités spatiales, **la Commission a fait le choix de fonder cette initiative sur l'article 114 du TFUE, relatif au bon fonctionnement du marché intérieur de l'Union.**

Selon le service juridique de la Commission, la jurisprudence constante de la CJUE en la matière autorise de retenir l'article 114 comme base juridique pour l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur des services spatiaux et des données spatiales.

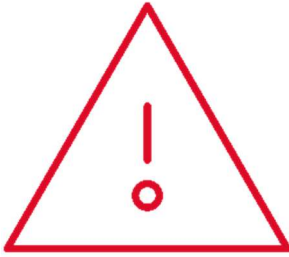
Néanmoins, **devant le risque avéré d'un contournement de l'article 189 du TFUE, plusieurs États membres ont demandé au service juridique du Conseil de contrôler la conformité de la base juridique retenue pour l'élaboration de cette proposition de règlement.**

**S'agissant de la conformité de la proposition aux principes de subsidiarité et de proportionnalité, force est de constater que le recours à une approche commune au niveau de l'Union paraît justifié.**

En effet, la proposition de règlement, en définissant des règles minimales communes, vise à répondre au besoin croissant des nouveaux acteurs spatiaux d'un cadre juridique unifié, stable et prévisible pour croître et se développer, tout en établissant des conditions de concurrence équitables dans l'ensemble de l'Union.

Le présent texte doit ainsi **favoriser l'essor d'un véritable marché unique des activités spatiales**, de façon à renforcer la compétitivité des entreprises européennes tout en attirant davantage d'investissements privés.

Cependant, **l'article 4 du TFUE** stipule que dans le domaine de l'espace, l'Union dispose d'une compétence pour mener des actions « **sans que l'exercice de cette compétence ne puisse avoir pour effet d'empêcher les États membres d'exercer la leur** ». La proposition législative soulève dès lors la question de **l'articulation de ses dispositions avec les lois spatiales nationales**, *a fortiori* dans le cas de la France qui possède une législation particulièrement ambitieuse et complète en la matière, avec la LOS.



**Compte tenu de ces observations, le groupe de travail sur la subsidiarité a décidé de s'en remettre à l'analyse du service juridique du Conseil s'agissant de la base juridique retenue et de ne pas intervenir plus avant sur ce texte au titre de l'article 88-6 de la Constitution. La commission des affaires européennes se réserve toutefois la possibilité de se saisir ultérieurement de cette proposition de règlement, pour une analyse sur le fond au titre de l'article 88-4 de la Constitution.**

**10. Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil du 16 juillet 2025 sur le Mécanisme de protection civile de l'Union européenne et le soutien de l'Union européenne pour la préparation et la réponse aux urgences sanitaires, et révisant la décision n°1313/2013/UE (Mécanisme de protection civile de l'Union européenne) – COM(2025) 548 final**



**A. Le cadre actuel**

**En France**, la prévention et la lutte contre les catastrophes naturelles ou d'origine humaine relève de la sécurité civile (appelée protection civile au niveau européen). Action régalienne, elle est partagée entre différentes autorités publiques en fonction de l'importance de la catastrophe (maire/préfet/Premier ministre avec le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationales (SGDSN)). Elle s'appuie sur des moyens spécifiques : sapeurs-pompiers volontaires et professionnels des SDIS et militaires (Paris ; Marseille) ; associations de sécurité civile (ex : Croix rouge ; SNSM...) ; moyens nationaux de la sécurité civile (flotte aérienne de bombardiers d'eau ; démineurs ; unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile).

**Au niveau européen, l'article 196 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit une compétence d'appui de l'Union européenne en matière de protection civile.** Dans ce cadre, le mécanisme européen de protection civile a été institué avec **trois outils principaux** :

- **le centre de coordination de la réaction d'urgence (ERCC)**, rattaché à la Commission européenne, qui fait de la veille sur les catastrophes, sert d'interface entre les États membres mettant des moyens à disposition de la réserve européenne de protection civile et ceux qui demandent son intervention, et, en cas de crise, assure une coordination logistique des moyens complémentaires de secours à déployer ;
- **la réserve européenne de protection civile**, constituée d'équipements d'urgence (pompes contre les inondations ; hôpitaux de campagne ; équipes de sapeurs-pompiers ou de spéléologues...) mis à disposition par les États membres sur la base du volontariat, afin de soutenir les États membres ou les pays tiers amis touchés par une catastrophe ;
- **RescEU, réserve européenne supplémentaire** dotée d'équipements et de matériels de protection civile, achetés, loués ou en crédit-bail par les États membres, avec le soutien financier de l'Union européenne. Ces moyens sont prépositionnés dans certains États membres, mais doivent être mis à disposition de RescEU en cas de catastrophe.

## Le mécanisme européen de protection civile repose sur des principes simples et cohérents au regard de l'efficacité des secours :

- **les États membres dirigent les opérations de secours**, se coordonnent entre eux sur le niveau opérationnel, et ont le dernier mot dans ce domaine ;
- la **coordination** de la gestion des crises de dimension européenne relève d'un **organe du Conseil**, le dispositif intégré pour une réaction au niveau politique dans les situations de crise (IPCR)<sup>6</sup>, ou, en cas d'action humanitaire hors Union européenne, du centre de réponse aux crises du Service européen pour l'action extérieure (SEAE)<sup>7</sup> ;
- La **réserve européenne de protection civile** n'intervient qu'**à la demande d'un État membre**, si les moyens de ce dernier sont insuffisants. Le dispositif **RescEU** n'intervient **que si les moyens de la réserve européenne sont, à leur tour, insuffisants**.

Comme l'a souligné l'avis politique du Sénat du 20 juin 2024, ce mécanisme européen est aujourd'hui un **succès concret de la solidarité européenne**.

### **B. Le contenu de la proposition législative de la Commission**

Cette proposition de règlement change la donne en élargissant la notion de crise et en donnant les « pleins pouvoirs » à la Commission européenne dans la gestion des crises.

#### **1. Le champ d'application de cette proposition de règlement est très large**

L'objectif général de cette réforme est multiple.

Elle vise tout d'abord à « *renforcer la coopération entre l'Union [européenne] et les États membres afin de prévenir toutes sortes de catastrophes naturelles et d'origine humaine, de s'y préparer et d'y réagir, y compris la préparation et la réaction aux situations d'urgence sanitaire qui peuvent survenir à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Union, y compris les situations dans lesquelles elles ont une incidence simultanée sur plusieurs secteurs.* » (article 4.1). **La notion de « protection civile », qui définit traditionnellement cette lutte contre les catastrophes, ne serait plus mentionnée.**

<sup>6</sup> Créé par le Conseil, le 25 juin 2023, l'IPCR voit son fonctionnement régi par une décision d'exécution du Conseil (UE) 2018/1993 du 11 décembre 2018. Lorsqu'une catastrophe intervient, la coordination politique de la réponse de l'Union européenne relève de l'IPCR, qui réunit, autour de la présidence semestrielle du Conseil, les acteurs clés des États membres et des institutions européennes concernés, après avoir été activé par la présidence ou en réponse à la demande d'un État membre au titre de la clause de solidarité. L'IPCR Il existe deux modes d'activation de cet organe : un mode « partage de l'information » dans lequel les membres vont bénéficier d'informations et évaluer ensemble une situation de crise, et un mode « activation totale », qui suppose l'élaboration de propositions d'actions de l'Union européenne qui doivent ensuite faire l'objet de décisions du Conseil de l'Union européenne ou du Conseil européen.

<sup>7</sup> Le centre de réponse aux crises du SEAE est en veille permanente. Il est chargé de l'analyse des risques, de la transmission d'information et de la coordination de la réponse européenne en cas de crises diplomatiques, humanitaires...qui se déroulent en dehors de l'Union.

**Elle vise à répondre à six objectifs spécifiques** : renforcer la compréhension et l'anticipation des risques et menaces de catastrophes ; faciliter le renforcement des capacités des États membres et de l'Union européenne ; améliorer la préparation aux catastrophes des États membres et de l'Union européenne en intégrant tous les acteurs de la société ; faciliter une réaction rapide et efficace ; soutenir la coordination lors des crises transsectorielles ; renforcer les efforts des États membres dans la préparation et réaction aux situations d'urgence sanitaire (article 4).

**Elle propose d'étendre le champ de la prévention et de la réponse aux catastrophes, par l'introduction de la notion de « crise », définie comme une catastrophe « multisectorielle »** (article 3), **par l'intégration des « urgences sanitaires »** dans le champ de compétences du mécanisme (réponse aux pandémies ; stockage ; contre-mesures médicales... ; article 4) **et par la volonté de mise en place d'une « coopération civilo-militaire »** (article 5), coordonnée par la Commission européenne et le Service européen pour l'action extérieure (SEAE), avec une **simple « consultation » des États membres**.

**Elle propose d'associer des « pays tiers » au fonctionnement du mécanisme de protection civile**. Cette association existe déjà dans le mécanisme actuel au profit de certains pays tiers et organisations internationales, sur la base d'accords bilatéraux<sup>8</sup>, mais cette association pourrait désormais être « complète » (article 9).

Enfin, la proposition de règlement **met l'accent sur le concept de « préparation » aux catastrophes et aux crises**, mission stratégique de réflexion permettant l'anticipation de ces dernières et, lorsqu'elles surviennent, de résistance et de continuité des secteurs critiques, afin d'assurer la continuité d'un État. La décision actuelle (1313/2023/UE) confirme d'ailleurs qu'il s'agit d'une mission régaliennne (article 9). La proposition de règlement souhaite que l'Union européenne prenne aussi en charge cette mission (article 4, c), e) et f) ; article 5).

## **2. Cette proposition est l'une des traductions des propositions de la Commission en vue du prochain cadre financier pluriannuel**

Ce texte est l'une des traductions du projet des propositions formulées par la Commission européenne concernant le futur cadre financier pluriannuel (CFP). La Commission prévoit ainsi une **enveloppe de 10,6 milliards d'euros pour la gestion des crises au cours de la période 2028-2034**.

Cette enveloppe peut sembler importante au regard du budget actuel (3,3 milliards d'euros sur 2021-2027) mais correspond en fait peu ou prou aux montants actuels consacrés à la protection civile et aux urgences sanitaires par l'Union européenne (chapitre 2, dont article 6).

---

<sup>8</sup> Article 28 de la décision n°1313/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relative au mécanisme de protection civile de l'Union (européenne).

### ***C. Cette proposition est-elle conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité ?***

On peut se féliciter de la volonté affichée de renforcer le mécanisme européen de protection civile, qui constitue l'un des grands succès politiques et opérationnels de l'Union européenne au cours de ces dernières années, et de la mise en avant du concept de « préparation », qui doit permettre aux États membres de ne pas se laisser surprendre par les catastrophes.

Néanmoins, **force est de constater que la proposition suscite des interrogations importantes en termes de conformité au principe de subsidiarité.**

- 1. Le rôle de direction des actions de prévention, de préparation et de réponse aux crises, attribué à la Commission européenne, apparaît contraire aux traités européens**

**Les traités européens confient la sécurité nationale aux États membres** (ce qui comprend la protection, par un État membre, de sa population contre une catastrophe) et confèrent sans ambiguïté, une **mission de soutien à l'Union européenne** dans ce domaine (article 196 du TFUE précité).

Le succès actuel du mécanisme de protection civile de l'Union européenne repose d'ailleurs sur cette répartition des rôles : aux États membres, la connaissance du terrain, la préparation stratégique et la direction opérationnelle de leurs secouristes, etc.; à l'Union européenne, un soutien financier, logistique et en matière de veille.

**La Commission européenne tente de s'arroger le premier rôle en matière de gestion des crises, alors que rien n'est prévu en ce sens dans les traités.** La proposition de règlement qu'elle présente lui permettrait ainsi désormais :

- de fixer des exigences opérationnelles concernant les modules et experts de la réserve européenne de protection civile, par un simple acte d'exécution (article 8) ;
- d'accueillir dans ses locaux et bâtiments des équipements de RescEU, aujourd'hui prépositionnés seulement dans les États membres, y compris des matériels à usage dual (civils et militaires) (article 21) ;
- de définir, en cas d'activation du mécanisme, les besoins, la composition, le déploiement et le pré-positionnement des équipes et matériels du mécanisme européen (article 31). Simultanément, le principe selon lequel RescEU n'intervient seulement si les moyens des États membres et ceux de la réserve européenne s'avèrent insuffisants, serait supprimé (article 21).

En outre, le **centre de coordination de la réaction d'urgence** (ERCC), qui lui est rattaché, serait désormais chargé de « *coordonner, de surveiller et de soutenir en temps réel la réaction au niveau de l'Union (européenne)* », sans limitation, ce qui implique donc les champs opérationnels et civilo-militaires (article 25).

Quant à la **nouvelle plateforme de coordination de crise**, qui relèverait de l'ERCC, elle « assurerait la coordination » avec les autorités nationales compétentes et coopérerait « étroitement » avec le centre de réaction aux crises du SEAE, pour la réponse aux crises en dehors de l'Union européenne (article 26).

**Ces dispositifs apparaissent totalement contraires à la lettre et à l'esprit des traités européens, ainsi qu'aux principes opérationnels rappelés *supra*.** En application de ceux-ci, les États membres devraient toujours être à l'origine de l'intervention de l'aide européenne sur leur territoire (exigence d'une demande formelle), contribuer volontairement aux dispositifs européens et selon leurs moyens, et conserver la direction des opérations de secours.

**Si le soutien européen doit être coordonné politiquement, cette tâche revient au Conseil**, à travers son dispositif intégré pour une réaction au niveau politique dans les situations de crise (IPCR), et non à la Commission européenne.

Enfin, le dispositif envisagé, qui multiplierait les centres européens de coordination de crise et concentrerait les décisions de coordination de la réponse aux catastrophes dans des organes « coupés du terrain » constituerait, à l'évidence, une **source de ralentissement des décisions et de complexification des opérations de secours**.

**En ce sens, les articles 25 et 26, ainsi qu'une partie des articles 4, 8, 21 et 31 ne semblent pas conformes au principe de subsidiarité.**

## **2. Les dispositions relatives à la coopération civilo-militaire (articles 5, 19 et 20) apparaissent également contraires aux traités européens**

Il ressort de la lecture combinée des articles 4, 5, 42 et 45 du traité sur l'Union européenne que la politique de défense reste une compétence nationale ». En outre, « la politique de sécurité et de défense commune s'exerce dans un cadre intergouvernemental. »<sup>9</sup>

**La Commission européenne ne dispose ainsi d'aucune compétence pour faire adopter des mesures de coopération civilo-militaire, même pour répondre aux crises.** Ni l'article 168, ni l'article 196 du TFUE ne peuvent justifier cette mesure. Si cette dernière devait être maintenue, elle devrait être de la **compétence du Conseil**.

<sup>9</sup> Résolution européenne du Sénat n°145 (2023-2024) portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'établissement du programme pour l'industrie européenne de la défense et d'un cadre de mesures visant à assurer la disponibilité et la fourniture en temps utile des produits de défense, en date du 5 juin 2024.



La disposition de l'article 19 prévoyant que **les États membres fournissent des informations sur leurs « capacités de réaction militaires »**, certes **sous réserve « des garanties de sécurité appropriées »**, pose également des questions, car ces « garanties de sécurité » non définies n'apportent aucune affirmation d'un droit, pour la France, de refuser la transmission de ces informations. En effet, cette disposition implique que la France pourrait être amenée à partager des informations hautement confidentielles sur des dispositifs militaires, non seulement avec l'ensemble des États parties au mécanisme mais également avec la Commission européenne, qui n'a aucune compétence dans ce domaine, et alors que le risque de fuites » est élevé. **Le Sénat avait déjà rejeté une approche similaire soutenue par la Commission européenne concernant les textes ASAP et EDIP, ce qui l'avait conduite dans ce dernier cas à adopter un avis motivé.**

### **3. Les dispositions relatives à la réserve européenne de protection civile soulèvent également des difficultés**

Les dispositions de l'article 20, alinéa 6, relatives à la réserve européenne de protection civile, méritent également une attention particulière. Elles **imposent aux États membres d'identifier et de recenser les « capacités militaires » qu'ils pourraient mettre à la disposition de l'Union européenne.**

Or, **la planification des réponses aux crises**, sujet éminemment interministériel et relevant du sommet de l'État (Président de la République et Premier ministre), **apparaît relever de la souveraineté nationale.**

En formulant cette proposition, la Commission européenne poursuit son objectif de se doter, sans base juridique établie et sans mandat des États membres, d'un SGDSN européen contre les menaces hybrides (câbles sous-marins), les agressions militaires, ou pour faire des stocks alimentaires. Or les stratégies de planification nationales et européennes peuvent répondre à des intérêts fondamentaux divergents.

En outre, l'Union européenne a déjà adopté plusieurs textes utiles qui ont renforcé le niveau collectif de protection des infrastructures critiques, de cybersécurité, etc.

**En pratique, les autorités françaises souhaitent la suppression de cet article. Le ministère des armées prépare en outre une clause de sauvegarde de la sécurité nationale et de la défense nationale**, dont les négociateurs français devraient solliciter l'introduction dans la proposition.

### **4. Le traitement des pays tiers associés suscite des interrogations**

L'article 9 de la proposition de règlement suscite également des interrogations dans la mesure où il permettrait la participation sans limite de « pays tiers associés » et d'« organisations internationales » au mécanisme et leur association à son fonctionnement sur un pied d'égalité avec les États membres.

Une participation de ces pays tiers et organisations n'a rien de contraire aux traités et elle existe déjà à l'heure actuelle. Le mécanisme actuel de protection civile autorise ainsi cette participation et regroupe les 27 États membres ainsi que 10 pays tiers associés<sup>10</sup>.

En revanche, ces pays et organisations ont jusqu'à présent un statut spécifique au sein du mécanisme, sans compétence décisionnaire globale. En outre, le mécanisme actuel n'est compétent que dans la prévention et la lutte contre les catastrophes de protection civile.

Faute de précision dans le texte de l'article 9, **son dispositif semble pouvoir permettre à des pays tiers associés d'être « co-décisionnaires » dans l'élaboration d'actions de préparation ou de réponse aux catastrophes de l'Union européenne**, de bénéficier du même niveau d'informations confidentielles et même de financements<sup>11</sup>, ce qui **serait contraire aux traités**, en particulier en matière de dispositifs de coopération « civilo-militaires ».

Simultanément, **ce dispositif remettrait en cause le périmètre actuel du dispositif HERA** dans le domaine des urgences sanitaires, qui ne concerne, lui, que les 27 États membres, ce qui est cohérent, tant en termes de planification (effort long) que de stockage de médicaments critiques...

#### **5. Une valeur ajoutée européenne incertaine**

**Le mécanisme de protection civile serait désormais également compétent pour les urgences sanitaires** (article 34), qui font pourtant l'objet de textes spécifiques (médicaments critiques) et disposent d'une structure opérationnelle efficace, au sein de laquelle la France est au demeurant influente (l'Autorité européenne de préparation et de réaction en cas d'urgence sanitaire ou HERA).

Or, **si les dispositifs de protection civile sont marqués par l'immédiateté, la réponse aux urgences sanitaires nécessite préparation et gestion sur le temps long**. Les professionnels des deux politiques (protection civile et urgences sanitaires) ont ainsi marqué leur opposition à une évolution proposée par la Commission européenne.

À titre de comparaison, aux États-Unis, pourtant modèle de d'État fédéral, les autorités en charge de la lutte contre les catastrophes et celle en charge des urgences sanitaires n'ont jamais été fusionnées.

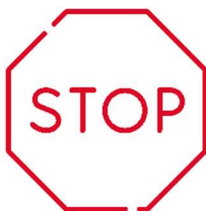
**La Commission européenne ne démontre pas la valeur ajoutée de la fusion** du mécanisme de protection civile et d'HERA, qui ont prouvé leur efficacité dans leur périmètre actuel.

<sup>10</sup> L'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, l'Islande, la Macédoine du Nord, la Moldavie, le Monténégro, la Norvège, la Serbie, la Turquie et l'Ukraine.

<sup>11</sup> L'article 9 est en effet intégré à la partie « financière » de la proposition de règlement COM(2025) 548 final.

La réponse aux crises est d'autant plus efficace qu'elle est proche du terrain et flexible. **Les autorités françaises s'opposent à cette fusion** et souhaitent préserver l'efficacité du mécanisme de protection civile et de l'HERA.

Enfin, même si cette question ne relève pas du présent examen de conformité de cette proposition de règlement au principe de subsidiarité, il convient de relever que les autorités françaises déplorent l'absence de « fléchage » de montants budgétaires précis pour le volet « protection civile » et pour le volet « urgences sanitaires »

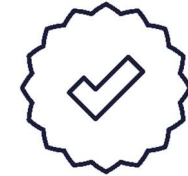


*Compte tenu de ces observations, le groupe de travail sur la subsidiarité a décidé d'approfondir l'examen de ce texte au titre de l'article 88-6 de la Constitution.*

**11. Proposition de directive du Conseil concernant la structure et les taux de l'accise applicable au tabac et aux produits connexes (refonte) - COM(2025) 580 final**



**12. Proposition de directive du Conseil modifiant la directive (UE) 2020/262 en ce qui concerne le régime général d'accise applicable au tabac et aux produits connexes - COM(2025) 581 final**



La Commission européenne a proposé en juillet 2025 deux textes visant à réviser de manière significative les **règles européennes applicables au tabac et produits connexes**.

Le premier texte (COM(2025) 580) concerne les **taux de l'accise applicable aux tabacs manufacturés et aux produits connexes** et s'inscrit dans le cadre du plan européen pour vaincre le cancer, avec la volonté de **réduire la prévalence du tabagisme** au sein de l'Union, en particulier chez les jeunes.

Le second texte (COM(2025) 581) modifie la directive cadre (UE) 2020/262 relative au régime général des produits soumis à accise, afin d'**actualiser le régime de circulation, de contrôle, de traçabilité et de suivi du tabac manufacturé**, en l'adaptant à des produits nouveaux, tels que le tabac chauffé ou les liquides pour cigarettes électroniques contenant de la nicotine, dans un objectif de **lutte contre le commerce illicite de ces produits**.

Plus généralement, l'harmonisation au niveau de l'Union des règles applicables au tabac et aux produits connexes vise à **garantir la sécurité juridique et la prévisibilité pour les opérateurs économiques**, ainsi qu'à **réduire des comportements d'arbitrage fiscal**.

## ***A. Le contenu des propositions législatives de la Commission***

### ***1. De nouveaux produits intégrés dans le champ des accises***

La proposition COM(2025) 580 prévoit la refonte de la directive 2011/64/UE afin d'**intégrer dans le champ des accises - actuellement limité aux produits manufacturés traditionnels (cigarettes, cigares, cigarillos, etc.) - de nouveaux produits contenant du tabac ou de la nicotine**, tels que les produits de tabac chauffé, les liquides pour cigarettes électroniques, ainsi que les sachets de nicotine ou autres produits manufacturés connexes (tabac à mâcher, tabac à priser...).

**Taux minimaux applicables au tabac et aux produits connexes  
contenus dans la proposition de directive**

Catégorie de produit	Taux minimal
Cigares	40 % du prix de vente au détail ou au moins 143 euros par 1000 unités ou par kg
Cigarillos	40 % du prix de vente au détail ou au moins 143 euros par 1000 unités ou par kg
Tabac fine coupe pour la fabrication de cigarettes	62 % du prix de vente moyen pondéré ou 215 euros par kg
Autres tabacs à fumer	50 % du prix de vente au détail, toutes taxes comprises, ou 143 euros par kg
Tabac à pipe à eau (narguilé)	50 % du prix de vente au détail, toutes taxes comprises, ou 107 euros par kg
Tabac chauffé	55 % du prix de vente au détail, toutes taxes comprises, ou 108 euros par 1 000 unités si commercialisé en unités ; 155 euros par kg pour les autres formats
Autres tabacs manufacturés	50 % du prix de vente au détail, toutes taxes comprises, ou 143 euros par kg
Liquide pour cigarette électronique	- liquides contenant moins de 15 mg de nicotine par millilitre : 20 % du prix de vente au détail toutes taxes comprises ou 0,12 euros par millilitre ; - liquides contenant plus de 15 mg de nicotine par millilitre : 40 % du prix de vente au détail toutes taxes comprises ou 0,36 euros par millilitre
Sachets de nicotine	50 % du prix de vente au détail toutes taxes comprises ou 143 euros par kilogramme
Autres produits à base de nicotine	50 % du prix de vente au détail toutes taxes comprises

Source : Commission européenne

Afin de mieux tenir compte des différences économiques entre États membres, cette proposition prévoit également que les **taux minimaux d'accise soient exprimés partiellement en termes nominaux et partiellement en termes de parité de pouvoir d'achat**<sup>12</sup> (PPA), et inclut des dispositions permettant l'actualisation des taux minimaux tous les trois ans sur la base de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) et de l'indice de niveau des prix (INP) de chaque État membre.

Par ailleurs, afin de permettre aux États membres de s'adapter à ces nouvelles mesures, **des périodes transitoires sont proposées pour certaines catégories de nouveaux produits**, avec une première hausse d'accise prévue deux ans après l'entrée en vigueur de la nouvelle directive et une dernière hausse prévue au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2032 s'agissant des sachets de nicotine et autres produits à base de nicotine.

<sup>12</sup> Il est ainsi proposé d'exprimer les deux tiers du taux minimal pour chaque État membre en termes nominaux et d'ajuster un tiers en fonction du pouvoir d'achat, sur la base de l'indice du niveau des prix (INP) de chaque État membre.

## *2. L'application à ces nouveaux produits du régime général de traçabilité et de contrôle*

En parallèle, la proposition COM(2025)581 modifie la directive 2020/262 afin d'**appliquer aux produits nouveaux susmentionnés le régime général déjà applicable aux produits traditionnels en ce qui concerne la traçabilité et les contrôles de ces produits**, ainsi que les obligations administratives afférentes. Des exemptions sont toutefois prévues pour les petits cultivateurs et organisations de tabac ne participant pas à la transformation du tabac séché en tabac transformé, de manière à ne pas imposer de charge excessive à ces acteurs.

## *2. Ces propositions sont-elles conformes aux principes de subsidiarité et de proportionnalité ?*

Les présentes propositions de directive sont fondées sur l'**article 113 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne** (TFUE), qui autorise le Conseil, statuant à l'unanimité, à prendre des mesures d'harmonisation dans le domaine de la fiscalité indirecte.

L'objectif premier de ces textes, consistant à **réduire les distorsions de concurrence dues aux écarts de taxation entre produits ou entre États membres** afin d'éviter le commerce transfrontalier et les substituts de produits qui contournent les règles nationales, **ne semble pouvoir être atteint de manière satisfaisante par les États membres seuls**. Les **différences dans les taux appliqués aux nouveaux produits** contenant du tabac ou de la nicotine génèrent en effet des comportements d'arbitrage fiscal qu'aucun État membre ne serait en mesure de résoudre efficacement de manière isolée. Les mouvements transfrontaliers des produits à base de tabac ne sont par ailleurs contrôlés que de manière très limitée au niveau national, ce qui compromet sérieusement la lutte contre le commerce illicite et affaiblit tant la perception des recettes fiscales des États membres que leur capacité à appliquer leurs politiques nationales de santé. **Au regard de ces éléments, les présentes propositions semblent donc respecter le principe de subsidiarité.**

Les présentes propositions semblent en outre **calibrées de manière à ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire** afin d'atteindre les objectifs définis.

La refonte proposée par le texte COM(2025) 580 laisse en effet toute **liberté aux États membres de fixer des taux d'accise supérieurs aux planchers harmonisés en vigueur au sein de l'Union.**

Les **dispositions d'actualisation triennale des taux minimaux**, fondées sur l'indice des prix à la consommation harmonisé et l'indice de niveau des prix des États membres, permettent en outre d'**éviter que les taux en vigueur ne deviennent obsolètes du fait de l'inflation ou de divergences économiques, sans requérir toutefois des adaptations législatives ou réglementaires trop fréquentes**, lesquelles entraîneraient des coûts administratifs importants.

Les périodes transitoires prévues pour certaines catégories de nouveaux produits, allant jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2032, offrent en outre un **délai raisonnable d'adaptation pour les États membres**. Enfin, les **obligations nouvelles liées au contrôle**, à la traçabilité et à la circulation des produits nouveaux apparaissent **proportionnées à l'ampleur des fraudes constatées au sein de l'Union européenne**, ainsi qu'à l'importance des enjeux en termes de santé publique et de recettes fiscales pour les États membres.



*Compte tenu de ces observations, le groupe de travail sur la subsidiarité a décidé de ne pas intervenir plus avant sur ces textes au titre de l'article 88-6 de la Constitution.*

## ***Chapitre II - Textes découlant de l'adoption du prochain cadre financier pluriannuel***

Afin de remédier à l'insuffisante flexibilité du cadre financier pluriannuel (CFP) existant et à sa trop grande complexité, la Commission européenne, dans le projet de futur CFP qu'elle a présenté le 16 juillet dernier, **préconise une architecture budgétaire « simplifiée »** comprenant **quatre rubriques contre neuf** précédemment :

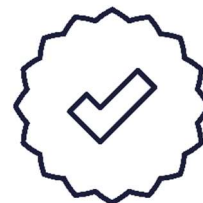
- une **rubrique 1** consistant en un **Fonds unique regroupant les politiques européennes « traditionnelles »**. Selon la nomenclature de la Commission européenne, ce fonds unique regrouperait, à titre principal, la politique agricole commune (PAC), la politique commune de la pêche (PCP), la politique de cohésion, la compétitivité, mais aussi les actions de soutien de l'Union européenne dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice : sécurité ; gestion des frontières ; lutte contre l'immigration irrégulière et politique de retour ; asile ; immigration légale... **(1 000 milliards d'euros)** ;
- une **rubrique 2** comprenant un **Fonds européen pour la compétitivité** et le programme d'encouragement à la recherche et à l'innovation, **Horizon Europe (589,6 milliards d'euros)** ;
- une **rubrique 3** comprenant l'**instrument financier « Europe dans le monde »**, ainsi que la **politique étrangère et de sécurité commune (PESC)** et les **pays et territoires d'outre-mer (PTOM) (215,2 milliards d'euros)** ;
- une **rubrique 4** couvrant les dépenses relatives à l'**administration publique européenne**, qui représenteraient 5,9 % des dépenses du CFP, soit **104,5 milliards d'euros**.

Enfin, en plus de ces 4 rubriques, une **réserve spéciale** serait instituée pour **soutenir l'Ukraine**. Cette réserve spéciale pour l'Ukraine n'est **pas comprise dans les montants du CFP**. La Commission européenne propose en effet une nouvelle facilité pour l'Ukraine afin d'apporter un soutien à la préadhésion et à la reconstruction après la guerre. Cette facilité devrait prendre la forme d'un prêt d'un montant de 100 milliards d'euros, situé en dehors des plafonds du CFP, et garanti par le budget de l'UE.

Les textes présentés ci-après découlent tous des propositions formulées par la Commission européenne en vue de l'adoption du prochain cadre financier pluriannuel.



### 13. Proposition de décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne et abrogeant la décision (UE, EURATOM) 2020/2053 – COM(2025) 574 final



S'inscrivant dans le cadre du **prochain cadre financier pluriannuel (CFP) pour les années 2028 à 2034**, cette proposition vise à instaurer une **nouvelle décision du Conseil relative au système de ressources propres (DRP)**. La **DRP** établit le **montant maximal des ressources** pouvant être exigé des États membres **pour financer les dépenses de l'Union**. La proposition de la Commission envisage **la création de nouvelles ressources propres**, tout en reprenant **certaines initiatives formulées en 2021 et 2023**.

#### *A. Le contenu de la proposition législative de la Commission*

Aux termes de l'**article 311 du TFUE**, le système des ressources propres est **défini dans une décision relative au système des ressources propres (DRP)**, adoptée à l'unanimité par le Conseil, après consultation du Parlement européen, puis approuvée par les États membres selon leurs règles constitutionnelles respectives<sup>13</sup>. La **DRP** est traditionnellement **négociée et adoptée de manière parallèle au cadre financier pluriannuel (CFP)**.

La Commission européenne a choisi, le 16 juillet 2025, de présenter sa proposition de nouvelle **DRP en même temps** que les premières propositions de règlement sur le CFP 2028-2034. Pour faire face **au remboursement à venir du plan de relance NextGenerationEU (NGEU)**, soit 25 à 30 milliards d'euros par an à partir de 2028, la Commission propose de **nouvelles ressources propres**, qui doivent générer des recettes supplémentaires totales de **58,2 milliards d'euros par an**.

La nouvelle **DRP** proposée par la Commission comprend **5 éléments principaux** :

- les recettes provenant du **système d'échange de quotas d'émission (ETS 1) et du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF)**, qui seraient établies comme de nouvelles ressources propres. Une partie des recettes générées – 30 % de l'ETS 1 et 75 % du CBAM – serait versée au budget de l'UE. Les recettes supplémentaires pour l'UE sont estimées à 9,6 milliards d'euros pour l'ETS 1 et à 1,4 milliard d'euros pour le MACF ;
- une **ressource propre statistique basée sur les déchets électroniques** (taux d'appel de 2 euros/kg), ce qui **entraînerait une contribution nationale**

<sup>13</sup> *Approbation par le Gouvernement après autorisation du Parlement en France.*

provenant du budget des États membres, avec des recettes estimées à 15 milliards d'euros ;

- une **ressource propre provenant des droits d'accise sur le tabac (TEDOR)**, avec l'application d'un taux d'appel de 15 %, pour tous les États membres, aux quantités de tabacs manufacturés et aux quantités de produits connexes du tabac mis à la consommation, multipliées par le taux minimal applicable à chaque État membre. Elle rapporterait 11,2 milliards d'euros de ressources propres supplémentaires ;
- une **ressource propre dite « CORE » versée sous la forme d'une contribution forfaitaire annuelle des entreprises** dont le chiffre d'affaires net annuel est supérieur à **100 millions d'euros**. Elle générerait 6,8 milliards d'euros de ressources propres supplémentaires ;
- les **recettes provenant de l'ETIAS**, le nouveau système d'autorisation de voyage de l'UE, qui sera lancé l'année prochaine pour tous les voyageurs exemptés de visa.

Par ailleurs, la Commission propose deux modifications s'agissant de l'encadrement des ressources propres déjà existantes. Elle envisage une **réduction des coûts de perception à 10% pour les ressources propres traditionnelles** et un **ajustement à l'inflation du taux d'appel** pour la ressource propre provenant des déchets d'emballages plastiques non recyclés.

### ***B. Cette proposition est-elle conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité ?***

Pour chaque CFP, la Commission européenne propose au Conseil d'adopter une décision relative au système des ressources propres (DRP) afin de **fixer les ressources nécessaires au financement des politiques de l'Union**. La DRP est **complétée par trois règlements de mise en œuvre** : deux règlements de mise à disposition des ressources propres (soumis à la procédure d'avis du Parlement européen) et un règlement portant mesure d'exécution du système de ressources propres, adopté selon une procédure législative spéciale, après approbation du Parlement européen. L'ensemble de **ces textes constitue le « paquet ressources propres »**.

**L'accord interinstitutionnel du 16 décembre 2020** avait prévu une feuille de route en vue de l'introduction, avant la fin du cadre du cadre 2021-2027, **de nouvelles ressources propres** pour **diversifier le système de financement de l'Union** et pour **couvrir le remboursement de l'emprunt de NGEU**. L'accord précisait que cette introduction était indispensable pour **éviter un ressaut des contributions nationales**.

En 2021 et 2023, la Commission a formulé des **propositions de ressources propres complémentaires**, qui n'ont pas abouti.

La Commission européenne propose dans cette nouvelle DRP **trois ressources propres supplémentaires** (taxe sur les déchets électroniques, taxe sur les droits d'accise sur le tabac, contribution des grandes entreprises), en plus des propositions déjà formulées en 2021 et 2023 sur le marché carbone (ETS et MACF).

Ce faisant, la Commission fournit des propositions en accord avec **les priorités fixées par le Conseil européen sur le futur CFP** : d'une part, diversifier les sources de financement de l'Union ; d'autre part, assurer le remboursement de l'emprunt NGEU sans conduire à un ressaut des contributions nationales.

En cohérence avec les priorités qui lui ont été fixées, la Commission est fondée à **intervenir pour proposer un paquet de ressources propres supplémentaires**.

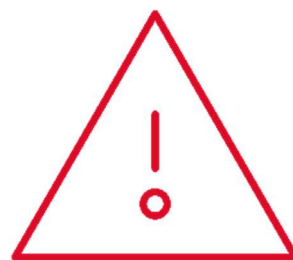
La Commission précise qu'elle laisse aux États membres la **compétence d'adopter les mesures les mieux adaptées** pour atteindre les objectifs de chacune des ressources envisagées.

En ce sens, la proposition apparaît donc bien conforme **aux principes de subsidiarité et de proportionnalité**. En outre, en tout état de cause, **la décision relative au système des ressources propres devra être ratifiée par le Parlement français pour pouvoir entrer en vigueur**.



*Compte tenu de ces observations, le groupe de travail sur la subsidiarité a décidé de ne pas intervenir plus avant sur ce texte au titre de l'article 88-6 de la Constitution.*

**14. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le Fonds européen pour la cohésion économique, sociale et territoriale, l'agriculture et les zones rurales, la pêche et les affaires maritimes ainsi que la prospérité et la sécurité pour la période 2028–2034 et modifiant le règlement (UE) 2023/955 ainsi que le règlement (UE, Euratom) 2024/2509 - COM (2025) 565 final**



**A. Le contenu de la proposition législative de la Commission**

**1. Un fonds regroupant les politiques européennes « traditionnelles », doté de 865 milliards d'euros**

Cette proposition de règlement établit le Fonds européen pour la cohésion économique, sociale et territoriale, l'agriculture et la prospérité et la sécurité dans le secteur rural, maritime et de la pêche pour la période 2028-2034.

Il correspond à la **première rubrique du nouveau cadre financier pluriannuel, regroupant les politiques européennes « traditionnelles »**, à savoir, la politique agricole commune (PAC), la politique commune de la pêche (PCP), la politique de cohésion, la compétitivité, mais aussi les actions de soutien de l'Union européenne dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

**Le nouveau fonds regrouperait 14 programmes européens existants** en matière de fonds agricoles, de fonds de cohésion, de fonds consacrés à la migration et à la gestion des frontières et le Fonds social pour le climat. Les modalités de ce fonds s'inspirent largement du modèle de gouvernance de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR). La mise en œuvre du premier pilier dépendrait de plans de partenariat national et régional.

Les **grands objectifs de ce fonds** (articles 2 et 3 de la proposition de règlement) reprennent les principales dimensions des politiques concernées : réduire les disparités régionales, soutien aux politiques sociales, soutien à la mise en œuvre de la PAC et de la politique de pêche, protection et renforcement de la démocratie et des valeurs de l'UE.

Le fonds est doté d'une **enveloppe totale de 865 milliards d'euros, incluant 783 milliards d'euros au titre des plans de partenariat nationaux et régionaux (PNR)** - dont la ventilation par État membre est définie dans l'annexe I de la proposition de règlement -, **72 milliards d'euros pour la Facilité de l'UE** - dotée d'une capacité financière dédiée permettant notamment de répondre aux crises de grande ampleur (catastrophe naturelle, perturbations des marchés agricoles...) -, et **10 milliards d'euros pour le plan Interreg**. Par ailleurs, des **montants planchers** sont dédiés aux régions les moins développées (218 milliards d'euros), au soutien au revenu des agriculteurs (296 milliards d'euros), à la pêche (2 milliards d'euros) et aux fonds affaires intérieures (34 milliards d'euros).

À cette enveloppe totale s'ajoutent l'intégration du **Fonds social pour le climat (FSC)** (50 milliards d'euros financés par des ressources externes affectées) et le **mécanisme Catalyst Europe** permettant aux États membres de solliciter des prêts *back-to-back* dans la limite de 150 milliards d'euros courants au total sur la période.

Enfin, cette proposition de règlement prévoit un **objectif transverse de 14 % de dépenses en faveur des mesures sociales**, appliqué à l'ensemble de l'enveloppe hors PAC et FSC.

**L'exécution du fonds s'appuie sur des principes horizontaux** (article 7 de la proposition de règlement) **incluant le respect de la Charte des droits fondamentaux et de l'État de droit** (articles 8 et 9 de la proposition de règlement).

***2. La mise en œuvre de ce fonds va reposer sur les plans de partenariat mis en œuvre par chaque État membre***

**La mise en œuvre de ce fonds reposerait sur les plans nationaux et régionaux de partenariat, que chaque État membre devrait produire et soumettre à la Commission européenne.**

Selon le schéma proposé par la Commission européenne, chaque État membre devrait ainsi présenter un plan unique, élaboré en partenariat avec les régions et l'ensemble des partenaires concernés (article 6 de la proposition de règlement), l'organisation précise revenant à chaque État membre au regard de ses spécificités nationales.

Chaque plan devra comprendre les éléments énoncés à l'article 22 et à l'annexe V de la proposition de règlement.

**Chaque plan sera évalué**, notamment, sur sa contribution aux objectifs généraux et spécifiques du Fonds ; sur l'adéquation des mesures proposées aux enjeux identifiés dans le cadre du semestre européen et de l'ensemble des rapports du Conseil et de la Commission (recommandations PAC, stratégie pour la sécurité intérieure, etc.) ; sur l'évaluation de l'impact sur le marché intérieur, etc.

**En cas d'évaluation positive par la Commission européenne, cette dernière devrait présenter une proposition de décision d'exécution du Conseil** (article 23 de la proposition de règlement). Chaque plan pourrait être révisé par simple notification à la Commission (article 24 de la proposition de règlement) pour toute modification de cible supérieur à 5% ou toute erreur matérielle (disposition garantissant une certaine flexibilité), mais aussi via une révision à mi-parcours (article 25 de la proposition de règlement).

***B. Cette proposition est-elle conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité ?***

**Les bases juridiques utilisées ci-dessous semblent cohérentes. Elles reflètent les différentes politiques soutenues par le Fonds :**

- **l'article 174 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)** engage l'Union à promouvoir la cohésion économique, sociale et territoriale ;
- **les articles 176, 177 et 162 du TFUE** instituent respectivement le Fonds européen de développement régional, le Fonds de cohésion et le Fonds social européen, et définissent leurs objectifs respectifs ;
- **l'article 38 et l'article 42, paragraphe 3, du TFUE** habilite l'Union à définir et à mettre en œuvre une politique agricole commune (PAC) et une politique commune de la pêche (PCP). L'article 39 du TFUE fixe les objectifs de la PAC, qui comprennent l'accroissement de la productivité de l'agriculture, un niveau de vie équitable pour la population agricole, la stabilisation des marchés, la garantie de la sécurité des approvisionnements et la garantie de prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs. L'article 42 du TFUE permet à l'Union de déterminer dans quelle mesure les règles de l'Union en matière de concurrence et d'aides d'État s'appliquent à la production et au commerce des produits agricoles énumérés à l'annexe I du TFUE ;
- **l'article 175 du TFUE** énumère les fonds à finalité structurelle, qui soutiennent la réalisation de la cohésion économique, sociale et territoriale: le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section «orientation»; le Fonds social européen; le Fonds européen de développement régional. L'article 177 du traité FUE prévoit que « *le Parlement européen et le Conseil [...] définissent les missions, les objectifs prioritaires et l'organisation des fonds à finalité structurelle, ce qui peut comporter le regroupement des fonds* ».

**Dans la mesure où sont respectées ces bases juridiques essentielles**, qui font de la **politique de cohésion une politique structurante de l'Union européenne**, certainement la plus visible dans ses territoires, et la deuxième en volume, avec près de 392 milliards d'euros de crédits pour la période 2021-2027, **l'action de l'Union européenne semble pertinente et fondée**, au regard des dispositions du Traité.

Cependant, touchant à une politique qui bénéficie actuellement à l'ensemble des régions françaises, en fonction de leur richesse relative, et particulièrement importante pour les régions ultramarines, mais aussi à la PAC et à la politique commune de la pêche, même si ces politiques font par ailleurs l'objet de textes spécifiques, **cette proposition de réforme de grande ampleur nécessite un examen au fond particulièrement approfondi, en particulier sur deux points :**

- **les montants alloués – en diminution de plus de 20 % pour la PAC et de 66 % pour la pêche ;**

La proposition de la Commission réduirait considérablement le poids de la PAC et de la cohésion dans le budget global. Dans le CFP actuel, elles représentent **62 %** du total des engagements. Dans la nouvelle proposition, **la politique de cohésion et la PAC**, intégrées dans le premier pilier du budget, ne représenteraient **plus que 44 % du total du CFP**.

**Selon certaines estimations**, notamment celle du Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE), **la politique de cohésion pourrait, si une telle réforme était appliquée telle quelle, ne représenter que 20 % du budget total de l'UE, contre près d'un tiers dans le CFP actuel**.

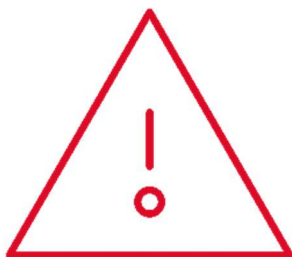
De plus, le remboursement de *NextGenerationEU* ayant été intégré au premier compartiment budgétaire avec les plans de partenariat, cette réforme pourrait entraîner une baisse supplémentaire des crédits dédiés aux politiques traditionnelles en cas d'augmentation des taux d'intérêt.

- **les conséquences de la nouvelle architecture budgétaire proposée**, fusionnant l'existant et entraînant un **risque majeur de recentralisation de la politique de cohésion**, alors que ce sont les territoires, et particulièrement les régions et les villes, qui jouent actuellement un rôle central dans la détermination des priorités et l'allocation des aides.

Ainsi, en France, la mise en œuvre de la politique de cohésion est partagée entre l'État et les régions, ces dernières en gérant la majeure partie. Selon les données de l'ANCT, qui est l'autorité nationale de coordination de ces fonds, les régions gèrent en effet 68 % des financements du Fonds européen de développement régional (Feder), du Fonds social européen (FSE) et du Fonds pour une transition juste (FTJ) pour la période 2021-2027.

**L'ensemble des conséquences de cette réforme feront donc l'objet d'un suivi très attentif de la commission des affaires européennes**, dans le cadre de son travail sur le cadre financier pluriannuel.

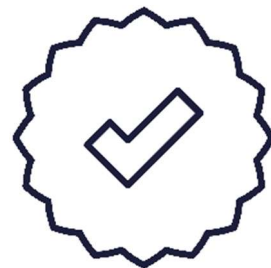
**Ce travail permettra d'apprécier plus finement le respect, qui paraît initialement établi, du principe de proportionnalité. Il n'en demeure pas moins que, du strict point de vue du respect du principe de subsidiarité, la présente proposition de règlement ne semble pas soulever de difficulté.**



*Compte tenu de ces observations, le groupe de travail sur la subsidiarité a décidé de ne pas intervenir plus avant sur ce texte au titre de l'article 88-6 de la Constitution. En revanche, un travail sera mené sur le fond dans le cadre des procédures prévues par l'article 88-4 de la Constitution, qui permettra notamment d'apprécier plus finement le respect du principe de proportionnalité.*



**15. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le Fonds européen de développement régional, y compris en faveur de la coopération territoriale européenne (Interreg), et le Fonds de cohésion dans le cadre du Fonds établi par le règlement (UE) [...] [PNR], et établissant les conditions de mise en œuvre du soutien de l'Union au développement régional pour la période 2028-2034 – COM(2025) 522 final**



***A. Le contenu de la proposition législative de la Commission***

Cette proposition de règlement s'inscrit dans le cadre de la proposition de réforme afférente au prochain cadre financier pluriannuel 2028-2034, qui couvre également le Fonds européen de développement régional (ci-après le «FEDER») et le Fonds de cohésion, présentée ci-dessus.

En effet, **la coopération territoriale européenne fait partie intégrante de la politique de cohésion depuis 1990**. Un règlement spécifique à la coopération territoriale européenne soutenue par le FEDER a été adopté dès la période de programmation 2014-2020. Un règlement similaire a été adopté pour la période 2021-2027. Le présent texte en propose la continuation pour le prochain CFP, dans le cadre de la réforme globale présentée par la Commission européenne.

La coopération territoriale européenne est un objectif de la politique de cohésion ayant vocation à résoudre les problèmes qui transcendent les frontières administratives nationales et nécessitent une solution commune, et à développer conjointement le potentiel des différents territoires concernés.

**Au cours de la période de programmation 2021-2027, environ 8 milliards d'euros (en valeur 2018) ont été alloués à la coopération territoriale européenne, répartis comme suit:**

- 72,2 % (soit 5 812 790 000 euros) pour la coopération transfrontalière terrestre et maritime ;
- 18,2 % (soit 1 466 000 000 euros) pour la coopération transnationale ;
- 6,1 % (soit 490 000 000 euros) pour la coopération interrégionale ;
- 3,5 % (soit 281 210 000 euros) pour la coopération avec les régions ultrapériphériques (RUP).

La présente proposition de règlement vise à **prolonger la coopération territoriale européenne dans le cadre du prochain CFP, en reprenant fidèlement les objectifs inscrits dans les traités.**

Tout d'abord, conformément à l'**article 176 du TFUE**, elle vise à remédier aux déséquilibres régionaux et à soutenir le développement des régions en retard de développement, en soutenant les réformes et en investissant dans le développement social et économique de toutes les régions et villes de l'UE, ainsi qu'en renforçant la coopération territoriale notamment au moyen du plan Interreg.

Ensuite, le Fonds de cohésion vise également à soutenir les investissements et les réformes dans le domaine de l'environnement et des transports dans les États membres dont le PIB par habitant est le plus faible, en vertu de l'**article 177 du TFUE**.

**Le texte définit en conséquence les dispositions applicables tant au FEDER qu'au Fonds de cohésion, y compris pour Interreg.**

Il s'articule avec les autres politiques relevant du champ d'application des plans de partenariat national et régional, en **complémentarité avec la proposition de règlement, présentée ci-dessus, établissant le Fonds européen pour la cohésion économique, sociale et territoriale, l'agriculture et les zones rurales, la pêche et les affaires maritimes ainsi que la prospérité et la sécurité pour la période 2028-2034** et modifiant le règlement (UE) 2023/955 et le règlement (UE, Euratom) 2024/2095, dit « règlement PNR » établissant des dispositions communes pour [neuf] fonds en gestion partagée au niveau de l'UE.

***B. Cette proposition est-elle conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité ?***

Elle est fondée sur les articles suivants du TFUE : 174, déterminant les objectifs de la politique de cohésion; 176, relatif au FEDER; 177, relatif au Fonds de cohésion ; 349 sur la spécificité des RUP.

Force est de constater que les actions de l'UE dans ces domaines apportent une indéniable valeur ajoutée aux politiques menées au niveau national. Les études économiques et d'impact citées par les services de la Commission européenne à l'appui de la présente proposition, montrent que la politique de cohésion a une incidence positive sur la croissance économique régionale et sur le développement local et territorial. En outre, les simulations macroéconomiques suggèrent une augmentation globale du PIB de l'UE de près de 1 % grâce aux investissements réalisés dans le cadre de la politique de cohésion , dont l'importance a été rappelée ci-dessus.

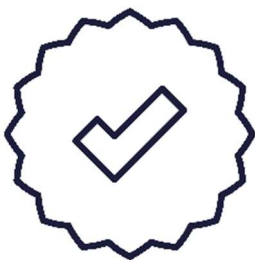
**Le principe de subsidiarité paraît donc respecté.**

**Quant au principe de proportionnalité, il semble également respecté** au regard des divers effets bénéfiques mis en exergue par l'exposé des motifs de ce texte : les fonds ont soutenu plus de 2,5 millions de petites et moyennes entreprises et contribué à la création de plus de 370 000 emplois ; 24 millions d'enfants bénéficient de places dans des crèches nouvellement construites grâce à ces fonds. En outre, les fonds investis dans des projets liés au climat ont permis d'augmenter la capacité de production d'énergie renouvelable de l'UE de plus de 6 000 mégawatts. Les fonds ont également mis en place des mesures de protection contre les incendies de forêt bénéficiant à plus de 24 millions de personnes et d'améliorer l'accès au haut débit de plus de huit millions de ménages.

Les objectifs de renforcement de la cohésion économique, sociale et territoriale les niveaux correspondants de soutien alloués par l'UE paraissent en effet proportionnés aux finalités des instruments que ce texte propose de reconduire : FEDER et Interreg.

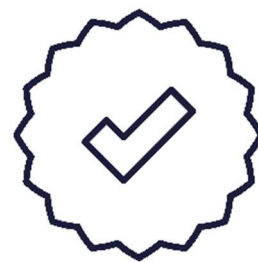
Cette proposition de règlement se fonde de surcroît sur les résultats présentés par la Commission européenne de l'**évaluation à mi-parcours** des consultations des « parties prenantes » qu'elle a menées à l'occasion de cet exercice préalable à la réforme, pour arguer d'une flexibilité et d'une simplification érigés en objectifs majeurs de la réforme d'ensemble des fonds de cohésion.

**Du strict point de vue de la conformité aux principes de subsidiarité et de proportionnalité, ce texte ne semble pas soulever de difficulté.** En revanche, **il conviendra de l'examiner au fond**, dans le cadre du travail global mené sur le CFP.



*Compte tenu de ces observations, le groupe de travail sur la subsidiarité a décidé de ne pas intervenir plus avant sur ce texte au titre de l'article 88-6 de la Constitution. En revanche, un travail sera mené sur le fond, dans le cadre des travaux d'ensemble menés sur le CFP, conformément aux procédures prévues par l'article 88-4 de la Constitution.*

**16. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions relatives à la mise en œuvre du soutien de l'Union en faveur de la politique agricole commune pour la période allant de 2028 à 2034 – COM(2025) 560 final**



Le 19 février dernier, la Commission a exposé les principes clés de la PAC post-2027 dans une communication intitulée « Une vision pour l'agriculture et l'alimentation ».

Selon ces orientations, la future PAC doit ainsi (i) contribuer à une aide au revenu plus ciblée pour les agriculteurs, (ii) améliorer l'attractivité de la profession et favoriser le renouvellement des générations, (iii) renforcer le rôle de l'agriculture et des forêts dans la fourniture de services écosystémiques en récompensant les agriculteurs qui travaillent avec la nature et en assurant un juste équilibre entre les investissements, les incitations et les exigences, (iv) améliorer la résilience et à la capacité à faire face aux crises et à gérer les risques, (v) accélérer l'innovation et améliorer l'accès aux connaissances et (vi) améliorer les conditions de travail et la vie dans les zones rurales.

En parallèle, à l'occasion de la préparation du nouveau cadre financier, la Commission a indiqué vouloir accroître les synergies entre les différentes politiques de l'Union et garantir une plus grande flexibilité entre les domaines de dépense. Dans cette perspective, les propositions de refonte du cadre financier pluriannuel de l'Union pour la période 2028 - 2034<sup>14</sup> comprennent la **création d'un fonds pour les « plans de partenariat national et régional (PPNR) », au sein duquel sera notamment versé l'enveloppe de la PAC.**

Le présent projet de règlement, qui fait partie des propositions relatives la PAC post-2027, au même titre que la proposition de règlement visant à amender le règlement (UE) 1308/2013 sur l'Organisation commune de marché,<sup>15</sup> :

- **inscrit les soutiens financés au titre de la PAC dans le Fonds de partenariat national et régional ;**
- **complète les règles générales** déterminées par la proposition sur les PPNR et le règlement sur la performance **par des dispositions spécifiques applicables à la PAC.**

<sup>14</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le Fonds européen pour la cohésion économique, sociale et territoriale, l'agriculture et les zones rurales, la pêche et les affaires maritimes ainsi que la prospérité et la sécurité pour la période 2028–2034 et modifiant le règlement (UE) 2023/955 ainsi que le règlement (UE, Euratom) 2024/2509.

<sup>15</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 1308/2013 en ce qui concerne le programme en faveur de la consommation de fruits, de légumes et de lait à l'école (« programme de l'UE à destination des écoles»), les interventions sectorielles, la création d'un secteur des protéagineux, les exigences applicables au chanvre, la possibilité d'instaurer des normes de commercialisation applicables au fromage, aux protéagineux et à la viande, l'application de droits à l'importation additionnels, les règles relatives à la disponibilité des approvisionnements en situation d'urgence et de crise grave, et les garanties.

## A. Le contenu de la proposition législative de la Commission

Déclinant les principes énoncés dans la « Vision pour l'agriculture et l'alimentation », la proposition législative **traduit les orientations de la nouvelle PAC**. Dans cette perspective, elle définit et détaille **les interventions relevant de la boîte à outils de la PAC et devant figurer dans le PPNR**.

En pratique, parmi les différents types de soutiens de la PAC, ceux qui sont identifiés comme composant la notion de « soutiens au revenu » (article 5) ont vocation à être financés par le Fonds de partenariat national et régional, pour un montant total de 293,7 milliards d'euros.

Ces « soutiens au revenu » comprennent notamment :

- une **nouvelle aide à la surface dégressive, ciblée sur les agriculteurs qui en ont le plus besoin** (jeunes, nouveaux agriculteurs, femmes, familles, petits agriculteurs, polyculteurs-éleveurs, ou agriculteurs localisés dans des zones à contraintes naturelles) **et plafonnée à 100 000 euros par an et par exploitation** (article 6) ;
- des **soutiens pour les petits agriculteurs**, remplaçant les autres soutiens au revenu, pour un montant maximum de 3 000 euros par exploitation et par an, avec la possibilité d'une différenciation entre exploitations ou régions (article 7) ;
- des **paiements pour les zones à contraintes** (article 8) ;
- un **soutien à des actions agroenvironnementales et climatiques** (c'est-à-dire des pratiques allant au-delà des exigences règlements du « *farm stewardship* » et des exigences minimales de l'Union – article 10) ;
- des **aides couplées au revenu** pour certains secteurs spécifiques listés en annexe du règlement OCM ou faisant face à des difficultés socio-économiques ou environnementales. La proposition prévoit des ajustements pour renforcer la souplesse de conception et de mise en œuvre de ces aides, avec un élargissement des secteurs éligibles (article 11) ;
- un **soutien pour la participation aux outils de gestion des risques** (article 12) ;
- des **soutiens aux investissements**, en particulier pour restaurer le potentiel de production en cas de catastrophes naturelles (article 13) ;
- des soutiens pour **l'installation des jeunes agriculteurs** (article 14) ainsi qu'un « **starter pack** » à destination de ces derniers, décrivant l'ensemble des mesures de soutien proposées (article 16) ;
- une **stratégie pour le renouvellement des générations** (article 15) ;

- des **soutiens aux services de remplacement** dans les exploitations agricoles (article 17) ;
- des **soutiens à l'extensification des élevages** ou à la **diversification des activités** dans les zones affectées par une pollution des eaux due aux nitrates ;
- un **soutien à l'innovation** en agriculture, foresterie et pour les zones rurales (article 19) ;
- des **soutiens pour LEADER** (programme de Liaison entre Actions de Développement de l'Économie Rurale – article 18) ;

**La conditionnalité fait place à un nouveau concept de « *farm stewardship* » (article 3), comprenant les exigences réglementaires actuelles en matière de gestion, la conditionnalité sociale et des pratiques protectrices de l'environnement pour un nombre limité de thématiques.** La proposition liste les interventions soumises à ce principe de « *farm stewardship* » (soutiens surfaciques dégressifs au revenu, soutiens couplés au revenu, etc.) et précise que les bénéficiaires du régime des petits agriculteurs n'y sont pas soumis. **De nombreuses adaptations et dérogations à la conditionnalité obtenues dans le cadre de la simplification de la PAC en 2024 et 2025 sont maintenues** ; il est ainsi proposé d'exempter les agriculteurs totalement certifiés en agriculture biologique du respect de certaines pratiques protectrices.

La proposition prévoit **cinq domaines prioritaires dans lesquels les États membres seront obligés de proposer des soutiens aux agriculteurs dans leur plan national** : adaptation au changement climatique, santé des sols, préservation de la biodiversité, développement de l'agriculture biologique, santé et bien-être animal (article 4).

La proposition comprend **de nombreux renvois vers le règlement transversal sur les Plans de partenariats nationaux et régionaux**, s'agissant notamment des aspects financiers (montants réservés, règles de cofinancement), des définitions (jeunes agriculteurs, agriculteurs actifs, hectare éligible), des contrôles, du système intégré de gestion et de contrôle (SIGC), du programmer LEADER ou encore du dispositif d'aide à la transition.

La Commission européenne prévoit également l'instauration d'une **autorité responsable de l'interopérabilité des systèmes d'information** utilisés pour la mise en œuvre et le suivi de la PAC (article 21).

La proposition de règlement habilite enfin la Commission à adopter des actes d'exécution dérogatoires au règlement PAC dans des situations exceptionnelles, comme c'est déjà le cas actuellement (article 22).

## ***B. Cette proposition est-elle conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité ?***

En matière agricole, l'Union européenne et les États membres disposent d'une **compétence partagée**, le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) instaurant une politique agricole commune, dont la définition et la mise en œuvre incombent à l'Union (article 38).

La présente proposition se fonde sur l'**article 43, paragraphe 2 du TFUE**, selon lequel le Parlement européen et le Conseil établissent l'organisation commune des marchés ainsi que **les dispositions nécessaires à la poursuite des objectifs de la politique agricole commune**.

Ces objectifs sont détaillés à l'article 39 du TFUE, et comprennent l'augmentation de la productivité agricole, un niveau de vie équitable pour la population agricole, la stabilisation des marchés, la sécurité des approvisionnements et la recherche de prix raisonnables pour les consommateurs.

Dans la mesure où elle s'attache à définir et détailler les interventions relevant de la boîte à outils de la PAC, tout en prévoyant d'accroître la flexibilité dont disposent les États membres pour sélectionner et adapter ces outils à leur situation nationale, **la présente proposition législative paraît conforme aux principes de subsidiarité et proportionnalité**.



*Compte tenu de ces observations, le groupe de travail sur la subsidiarité a décidé de ne pas intervenir plus avant sur ce texte au titre de l'article 88-6 de la Constitution. En revanche, un travail sera mené sur le fond, conformément aux procédures prévues par l'article 88-4 de la Constitution, dans le cadre du groupe de travail sur la PAC.*

**17. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 1308/2013 en ce qui concerne le programme en faveur de la consommation de fruits, de légumes et de lait à l'école (« programme de l'UE à destination des écoles »), les interventions sectorielles, la création d'un secteur des protéagineux, les exigences applicables au chanvre, la possibilité d'instaurer des normes de commercialisation applicables au fromage, aux protéagineux et à la viande, l'application de droits à l'importation additionnels, les règles relatives à la disponibilité des approvisionnements en situation d'urgence et de crise grave, et les garanties - COM(2025) 553 final**



Le présent projet de règlement, qui fait partie des **propositions concernant la PAC post-2027**, révisé le règlement relatif aux programmes Fruits et laits à l'école, ainsi que le règlement portant organisation commune des marchés (OCM) ; il s'inscrit, à cet égard, dans la continuité de la modification récente de ce règlement, visant à renforcer la place des agriculteurs dans la chaîne de valeur.

Destiné à promouvoir des habitudes alimentaires saines chez les enfants, le programme de l'Union à destination des écoles soutient la distribution de fruits et légumes et de lait et produits laitiers aux élèves du primaire et du secondaire dans les établissements scolaires, pour un budget total d'environ 220 millions d'euros par an.

Le règlement OCM vise à fournir un filet de sécurité pour les marchés agricoles au moyen de l'utilisation d'instruments de soutien de marché, de mesures exceptionnelles et de régimes d'aide pour certains secteurs ; il encourage également la coopération des producteurs et établit des normes de commercialisation de certains produits.

La proposition législative n'a pas vocation à modifier en profondeur le règlement OCM, mais plutôt à en améliorer la performance, la priorité étant de soutenir les revenus des agriculteurs, tout en garantissant une flexibilité accrue pour les États membres.

### ***A. Le contenu de la proposition législative de la Commission***

Le projet de règlement regroupe en réalité diverses propositions relatives à plusieurs chantiers en suspens.



## **1. Le programme de l'Union à destination des écoles**

Si elle conserve les principales caractéristiques de ce programme, la présente proposition législative prévoit deux évolutions majeures.

D'une part, **le programme ne bénéficierait plus d'une allocation financière dédiée, mais serait intégré aux plans de partenariats nationaux et régionaux (PPNR)**. Les programmes scolaires seraient ainsi financés *via* le fonds dédié aux PPNR, dans le cadre de fonds « non réservés » à la PAC, tandis que le suivi des dépenses dépendrait du règlement relatif à la performance. En pratique, les États membres bénéficieraient donc d'une plus grande flexibilité pour définir les montants consacrés aux programmes scolaires, de même que les modalités de distribution et la désignation des publics prioritaires. Dans cette perspective, des dispositions transitionnelles sont prévues pour permettre le passage du suivi par année scolaire au suivi par année civile.

D'autre part, si le type des produits concernés par le programme n'est pas modifié, la proposition de règlement que **des critères environnementaux** (agriculture biologique, empreinte carbone basse) **et de durabilité sociale** (bien-être animal, chaînes d'approvisionnement courtes, petites exploitations) **devront s'appliquer s'agissant des produits distribués, dont la provenance devra être européenne**.

## **2. Les interventions sectorielles**

Les **interventions sectorielles** seraient désormais obligatoires dans certains secteurs (fruits et légumes, protéagineux et olives), dès lors que des organisations de producteurs auront été reconnues ; elles seraient facultatives pour le secteur viticole et les autres secteurs.

Afin de réduire la dépendance aux importations, la Commission propose par ailleurs de **soutenir la filière des protéagineux via la création d'une intervention sectorielle dans ce secteur**. En pratique, le secteur des protéagineux - qui sera délimité en annexe du règlement OCM - serait intégré à la liste des secteurs pour lesquels les États membres sont tenus de reconnaître et d'enregistrer la création d'organisations de producteurs.

La proposition de la Commission prévoit également que les fonds alloués à ces interventions sectorielles seront compris dans l'enveloppe dédiée à la PAC (les nouvelles aides au revenu des agriculteurs) au sein du PPNR. La proposition prévoit cependant **l'introduction d'un cofinancement obligatoire des États membres à hauteur de 30 %** de la dépense publique éligible de chaque intervention - cette obligation s'inscrivant dans une logique de limitation du budget dédié à la PAC. Il reviendrait ensuite aux États membres de définir les enveloppes dédiées aux interventions sectorielles, le taux de cofinancement ainsi que les interventions retenues.

### 3. *L'étiquetage et les normes de commercialisation*

En matière d'étiquetage et de normes de commercialisation, la proposition introduit des **modifications dans trois secteurs** - les protéines, les viandes et les fromages. La Commission propose notamment d'élargir l'étiquetage de l'origine des viandes dans un souci de transparence, ainsi que de **protéger les terminologies des produits carnés**. La proposition législative établit ainsi une liste de 29 dénominations qui devront, à toutes les étapes de la commercialisation, être réservées aux produits dérivés « exclusivement » de la viande.

### 4. *La gestion des crises et les stocks stratégiques*

Dans le prolongement de la publication de la stratégie de l'Union en matière de stockage des produits de première nécessité, présentée le 9 juillet dernier par la Commission, **la proposition législative prévoit des mesures pour la constitution et la gestion de réserves de produits agricoles stratégiques**.

Chaque État serait ainsi tenu d'élaborer un « plan national et/ou régional de préparation et de réaction en matière de sécurité alimentaire » par lequel il mettrait en place des **outils de surveillance des marchés agricoles et de récolte de données sur les stocks de certaines denrées**. En cas de crise grave, **la Commission pourrait exiger des États membres qu'ils lui communiquent des rapports en temps réel** sur les stocks publics ou privés de produits et intrants agroalimentaires.

Les plans de préparation et de réaction, qui devraient être soumis à la Commission tous les trois ans, pourraient être utilisés pour **constituer des réserves de produits agricoles mobilisables** afin de « *garantir la sécurité alimentaire en cas de perturbations majeures de l'approvisionnement* ».

Cette possibilité serait néanmoins soumise à certaines conditions (achat des produits au prix du marché, évaluation régulière des stocks...) afin d'éviter que la création de ces réserves n'entraîne des perturbations sur les marchés agricoles. **Il est prévu que la Commission coordonne les actions des États membres dans ce domaine, via un mécanisme européen de préparation et de réaction aux crises de sécurité alimentaire**, réunissant les autorités compétentes des États membres et les organisations de parties prenantes concernées.

En pratique, la proposition législative prévoit de conférer des compétences d'exécution à la Commission pour :

- **préciser le format, les exigences** en matière de rapports, la diffusion des parties non confidentielles et les **délais de présentation** des résumés des « plans de préparation et de réaction » ;
- **établir des règles pour la coopération transfrontalière** entre les États membres dans le cadre de l'élaboration et de l'application de ces plans ;

- **fixer les règles relatives aux actions coordonnées en vue de l'établissement et de la gestion des réserves** (recensement des catégories de produits pour la constitution des réserves, élaboration d'évaluations conjointes des risques et de mécanismes d'alerte précoce) ;
- **fixer les règles relatives à la mise en œuvre de mécanismes volontaires de solidarité et d'assistance mutuelle** par lesquels les États membres mettent une partie de leurs réserves à la disposition d'un autre État membre confronté à de graves pénuries.

### ***B. Cette proposition est-elle conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité ?***

La proposition de règlement se fonde sur en premier lieu sur l'**article 43 (paragraphe 3)** du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, aux termes duquel le Parlement européen et le Conseil établissent l'organisation commune des marchés agricoles, ainsi que les autres dispositions nécessaires à la poursuite des objectifs de la politique commune de l'agriculture et de la pêche. La Commission s'appuie également sur l'article 42 du TFUE, qui stipule que les produits sont soumis à un régime spécial en matière de concurrence et prévoit que le Conseil puisse autoriser l'octroi d'aides sectorielles.

À cet égard, dans la mesure où **la plupart des modifications proposées se bornent à revoir certaines dispositions de l'organisation commune des marchés des produits agricoles existant** (programme de l'Union à destination des écoles, normes de commercialisation, étiquetage, interventions sectorielles), **la proposition législative semble fondée juridiquement**. Pour ces différentes modifications, l'intervention de l'Union semble, en effet, pleinement justifiée, étant donné la dimension européenne de l'organisation commune des marchés, ainsi que l'impossibilité de recourir à des réglementations nationales pour régir la libre circulation des produits agricoles dans le marché intérieur.

**Les propositions relatives à la préparation face aux crises se caractérisent, en revanche, par leur caractère particulièrement novateur.** En effet, s'il existe déjà des dispositions relatives aux réserves de crise dans le secteur agricole, **la mise en place d'une stratégie de stockage de denrées alimentaires en prévision d'une crise grave est inédite.**

Il existe, certes, un **consensus sur l'opportunité d'une telle proposition**, à l'aune des leçons tirées de la crise du Covid-19. La question de la constitution et de la gestion des réserves de produits agricoles stratégiques est parfaitement légitime dans le contexte international actuel. De surcroît, au terme de l'article 39 du TFUE, **garantir la sécurité des approvisionnements est l'un des objectifs assignés à la PAC.** Il existe donc une **base juridique solide** pour agir en faveur de la préparation des crises dans le secteur agricole.

Néanmoins, à ce stade, **la conformité aux principes de subsidiarité et de proportionnalité de ces dispositions paraît discutable**, et ce pour plusieurs raisons :

- la **préparation et la réaction face aux crises constitue une compétence des États membres**, qui peuvent disposer de leur propre système de préparation face aux crises et dont certains détiennent d'ores et déjà des stocks de crise. Il importe donc que la proposition respecte les prérogatives des États membres et **ne vienne pas fragiliser les dispositifs déjà mis en place au niveau national**. La proposition risque d'interférer avec les dispositifs de défense civile des États membres, il importe donc de clarifier dans quelle mesure elle impose de nouvelles contraintes aux États membres ;
- en France, il n'existe pas de stocks alimentaires dédiés ; la doctrine française est de faire confiance à la disponibilité des flux existants pour répondre aux besoins urgents. Cette situation n'est pas incompatible avec la proposition de règlement, puisque la constitution de stocks alimentaires peut se faire par le biais de partenariats public-privé, mais la mise en œuvre de ce texte nécessitera de **gros efforts de coordination et d'harmonisation**.
- la Commission a d'ores et déjà indiqué que sa proposition se traduirait par une **charge administrative et de suivi supplémentaire pour les États membres**, ces derniers devant notamment produire des plans nationaux de préparation et de réaction en matière de sécurité alimentaire et désigner une autorité nationale comme point de contact privilégié. En cas de crise grave, la Commission pourrait également exiger des États membres qu'ils lui communiquent des **rapports en temps réel sur les stocks publics ou privés** de produits ou intrants agroalimentaires, ce qui suppose de pouvoir s'appuyer sur des outils adéquats ;
- la proposition vise à disposer d'un maximum de visibilité sur les stocks et les ressources disponibles au sein des États membres dans une logique de **mutualisation**, puisqu'il est indiqué que la Commission pourrait adopter des actes d'exécution fixant les règles « *relatives à la mise en œuvre de **mécanismes volontaires de solidarité et d'assistance mutuelle** par lesquels les États membres mettent une partie de leurs réserves à la disposition d'un autre État membre confronté à de graves pénuries* ». Ainsi, les stocks nationaux ne seraient pas dédiés uniquement à la demande nationale, ce qui constituerait également une nouveauté ;

- de **grandes inconnues subsistent quant à la gouvernance envisagée** pour le futur mécanisme européen de préparation et de réaction aux crises de sécurité alimentaire, et notamment sur le rôle dévolu à la Commission européenne. En pratique, **ce mécanisme semble s'inspirer du mécanisme européen permanent de préparation et de réactions aux crises de sécurité alimentaire (EFSCM)**, dispositif *sui generis*<sup>16</sup> mis en place dans le cadre du [plan d'urgence](#) destiné à garantir **l'approvisionnement et la sécurité alimentaires en période de crise, adopté en 2021 à la suite de la pandémie du Covid-19**;
- **enfin, la Commission n'a pas encore fourni d'explication de texte, notamment sur ces aspects de gouvernance** ; il n'y a eu jusqu'à présent qu'un seul groupe de travail sur cette proposition de règlement, et les dispositions relatives à la préparation en cas de crise n'ont pas été abordées. Dans ce contexte, **la proposition de règlement est toujours en cours d'analyse par les autorités françaises.**

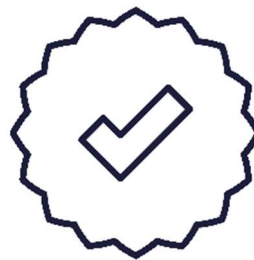


*Compte tenu de ces observations, le groupe de travail sur la subsidiarité a décidé d'approfondir l'examen de ce texte au titre de l'article 88-6 de la Constitution.*

---

<sup>16</sup> L'EFSCM, qui s'appuie sur un groupe d'experts réunissant des représentants des États membres et de certains pays tiers, ainsi que des acteurs de tous les maillons de la chaîne alimentaire, a vocation à améliorer la coopération entre les secteurs public et privé et évaluer les risques en cas de crise. Depuis son lancement, la Commission convoque périodiquement ce groupe d'experts pour améliorer les niveaux de préparation. À ce stade, l'EFSCM a adopté trois séries de recommandations (sur la communication de crise, la diversité des sources d'approvisionnement et l'atténuation des risques dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire).

**18. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions de mise en œuvre du soutien de l'Union à la politique commune de la pêche, au pacte européen pour l'Océan et à la politique maritime et aquacole de l'Union dans le cadre du Fonds pour les partenariats nationaux et régionaux institué par le règlement (UE) [Fonds PNR] pour la période 2028-2034 – COM(2025) 559 final**



***A. Le contenu de la proposition législative de la Commission***

La proposition de la Commission relative au cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2028 – 2034 comprend notamment un soutien à la mise en œuvre de la politique commune de la pêche (PCP), au pacte européen pour l'Océan et à la politique maritime et de l'aquaculture de l'Union.

Le présent règlement a donc vocation à inscrire la PCP, le pacte européen pour l'Océan la politique maritime et l'aquaculture dans le cadre des partenariats nationaux et régionaux (PPNR).

La proposition précise ainsi que **le soutien financier de l'Union à la mise en œuvre de la PCP**, ainsi qu'aux activités prévues dans le cadre du pacte européen pour l'Océan **sera fourni dans le cadre du Fonds pour les partenariats nationaux et régionaux (FPNR)**.

En pratique, le Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (Feampa, doté de 6,1 milliards d'euros sur la période 2021-2027) serait **fusionné** avec les fonds de cohésion et de développement rural au sein du FPNR. Si la Commission propose une dotation minimale de 2 milliards d'euros spécifiquement dédiée à la mise en œuvre de la PCP sur la période 2028-2034, les États membres pourront y ajouter des ressources supplémentaires par le biais de leurs PPNR.

La proposition de règlement définit également **les règles d'éligibilité aux financements européens**, prévoyant que l'intensité de l'aide pourra être modulée par les États membres dans leurs plans nationaux, jusqu'à atteindre 100 % pour les petites flottes côtières.

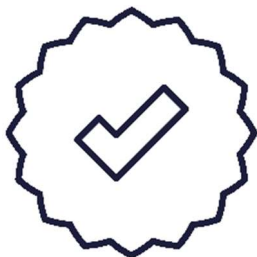
De manière transversale, la proposition législative prévoit enfin que les États tiennent compte, dans leurs PPNR, (i) des besoins spécifiques de la pêche, de l'aquaculture et des communautés côtières, et en particulier de la petite pêche côtière et (ii) de la contribution à la durabilité environnementale, économique et sociale des opérations de pêche.

## ***B. Cette proposition est-elle conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité ?***

La proposition législative se fonde sur les **articles 38 et 42** du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) qui **habilite l'Union à définir et mettre en œuvre une politique agricole commune et une politique commune de la pêche.**

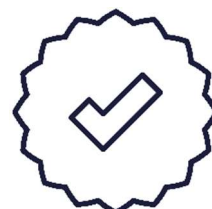
Elle s'appuie également sur l'**article 39** du TFUE, qui fixe les objectifs de la politique agricole commune – à savoir accroître la productivité agricole, assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, stabiliser les marchés garantir la sécurité des approvisionnements et assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs.

Les dispositions du présent texte se bornant à définir les modalités de financement de la PCP, des activités prévues dans le cadre du pacte européen pour l'Océan, et de la politique maritime et aquacole de l'Union, dans le cadre d'une gestion partagée avec les États membres et les régions de l'Union, la proposition paraît conforme au principe de subsidiarité.

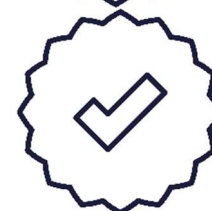


***Compte tenu de ces observations, le groupe de travail sur la subsidiarité a décidé de ne pas intervenir plus avant sur ce texte au titre de l'article 88-6 de la Constitution.***

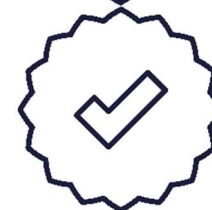
19. Proposition de règlement du Parlement et du Conseil en matière d'asile, d'immigration et d'intégration pour la période 2028-2034 – COM(2025) 540 final



20. Proposition de règlement du Parlement et du Conseil relatif à l'espace Schengen et à la politique commune des visas pour la période 2028-2034 – COM(2025) 541 final



21. Proposition de règlement du Parlement et du Conseil pour la sécurité intérieure dans la période 2028-2034 – COM(2025) 542 final



### *A. Le contenu de ces propositions législatives*

**Ces trois textes déclinent la proposition de futur cadre financier pluriannuel pour 2028-2034 dans le champ de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.**

Le traité de Lisbonne a consacré l'existence d'un espace européen de liberté, de sécurité et de justice. En effet, l'article 3, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne, rappelle que « l'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène. »

Afin de marquer son soutien financier aux États membres dans ce domaine, l'Union européenne a institué trois fonds européens spécifiques :

- le **fonds asile, migration et intégration (ou FAMI)**, défini par le règlement (UE) 2021/1147<sup>17</sup> ;
- l'**instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas (IGFV)**, défini par le règlement (UE) 2021/1148<sup>18</sup> ;
- le **fonds pour la sécurité intérieure (ou FSI)**, défini par le règlement (UE) 2021/1149<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Règlement (UE) 2021/1147 du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2021 établissant le Fonds « Asile, migration et intégration ».

<sup>18</sup> Règlement (UE) 2021/1148 du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2021 établissant, dans le cadre du Fonds pour la gestion intégrée des frontières, l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas.

<sup>19</sup> Règlement (UE) 2021/1149 du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2021 établissant le fonds de sécurité



Les trois propositions de règlement COM(2025) 540 final, COM(2025) 541 final et COM(2025) 542 final, respectivement relatives au soutien financier de l'Union européenne en matière d'asile, d'immigration et d'intégration, au fonctionnement de l'espace Schengen et à la politique commune des visas, ainsi que pour la sécurité intérieure, sur la période 2028-2034, qui ont été présentées par la Commission européenne le 16 juillet dernier, visent avant tout à **pérenniser ce soutien financier pour la période 2028-2034, dans le cadre du projet de futur CFP.**

**1. La proposition de règlement COM(2025) 540 final pérennise et renforce le Fonds asile, migration et intégration (FAMI)**

Conformément aux articles 78 et 79 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), **l'asile et la politique migratoire reposent sur une compétence partagée entre les États membres et l'Union européenne.**

**Sur la période 2021-2027, le fonds asile, migration et intégration (FAMI) a été doté d'une enveloppe de 9,88 milliards d'euros.** Mais en raison des dépenses imprévues pour le budget de l'Union européenne liées à la pandémie de Covid-19 et à la guerre en Ukraine, le CFP a été mis « sous tension ». Par conséquent, la Commission européenne a proposé de le réviser à mi-mandat, afin de dégager de nouvelles ressources financières. Ce financement supplémentaire de 64,6 milliards d'euros, dont 2 milliards pour la politique migratoire et la gestion des frontières, a été adopté par le Conseil de l'Union européenne, le 28 février 2024

**Au cours de la période budgétaire 2021-2027, la France doit bénéficier d'un montant de 964 millions d'euros au titre du FAMI :** 211 millions d'euros pour l'objectif spécifique 1 « Asile » ; 295 millions d'euros pour l'objectif spécifique 2 « Migration légale et intégration » ; 283 millions d'euros pour l'objectif spécifique 3 « Retour » ; 121 millions d'euros pour l'objectif spécifique 4 « Solidarité » ; 54 millions d'euros pour les mesures d'assistance technique.

**Pour la période 2028-2034,** selon les « orientations politiques pour la prochaine Commission européenne 2024-2029 », devenues programme de l'actuelle Commission, « *la migration est [toujours] un défi européen auquel il convient d'apporter une solution européenne* »<sup>20</sup>. Pour y répondre, l'Union européenne et les États membres ont donc révisé le cadre juridique de l'asile, de la politique migratoire et des contrôles aux frontières, en adoptant une approche globale, au sein du **pacte sur la migration et l'asile**, devenu définitif en mai 2024 et devant s'appliquer intégralement en juin 2026.

**La proposition de règlement COM(2025) 540 final en tire les conséquences budgétaires en prévoyant d'augmenter l'enveloppe dédiée à l'asile et à la politique migratoire de 2 milliards d'euros sur la période 2028-2034 par rapport à la période précédente (de 9,88 à 11,97 milliards d'euros).**

intérieure.

<sup>20</sup> Orientations politiques (p 21).

Cette proposition de règlement **reprend peu ou prou**, dans son article 2, **les quatre objectifs actuels de la politique de soutien européenne** (régime d'asile commun ; lutte contre la migration irrégulière ; migration légale et solidarité européenne), **en insistant toutefois également sur l'efficacité de la politique de retour** des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dans leur pays d'origine, qui fait l'objet d'une proposition de règlement en cours de négociation<sup>21</sup>, et en mentionnant la possibilité de mise en œuvre de « solutions innovantes » par les États membres, en réponse à une demande de plusieurs d'entre eux<sup>22</sup>.

Elle rappelle que la réalisation des objectifs précités doit être en **cohérence avec l'acquis de l'Union européenne et les instruments de droit international** (article 3) **et avec les principes horizontaux** définis à l'article 7 de la proposition de règlement COM(2025) 565 final<sup>23</sup> (respect de l'État de droit et de la charte européenne des droits fondamentaux ; interdiction des discriminations ; caractère additionnel des fonds européens par rapport aux financements nationaux ; complémentarité des actions et coopération étroite entre les autorités responsables...);

Elle prévoit que **la Commission européenne, par actes d'exécution, établira le montant disponible par État membre en appliquant une clé de répartition** (en l'état, 45 % du montant serait attribué au titre des actions de gestion des frontières; 35 % au titre des actions de politique migratoire; 20 % au titre des actions de sécurité intérieure).

En complément, **les États membres pourraient bénéficier de crédits supplémentaires, destinés à répondre à des besoins nouveaux et imprévus ou à une crise**, *via* l'instrument de flexibilité créé par la proposition de règlement COM(2025) 565 final précité (article 4).

Cette proposition impose aux États membres d'adopter **un plan national (ou des plans régionaux) de partenariat**, afin de mettre en œuvre les objectifs qu'elle définit. La Commission européenne évaluerait la conformité des mesures présentées dans ces plans nationaux ou régionaux pour se conformer aux objectifs définis dans le règlement. Dans l'affirmative, sur proposition de la Commission, le Conseil adopterait une décision d'approbation de ce plan.

---

<sup>21</sup> COM(2025) 101 final.

<sup>22</sup> Dans une lettre du 15 mai 2024 adressée à la Commission européenne, les gouvernements de 15 États membres (Autriche ; Bulgarie ; Chypre ; Danemark ; Estonie ; Finlande ; Grèce ; Italie ; Lettonie ; Lituanie ; Malte ; Pays-Bas ; Pologne ; Roumanie ; République tchèque) ont appelé de leurs vœux de telles solutions qui visent, à titre principal, à une gestion d'une partie de leurs demandeurs d'asile par des pays tiers.

<sup>23</sup> Proposition de règlement COM(2025) 565 final du Parlement européen et du Conseil, en date du 16 juillet 2025, établissant un fonds européen pour la cohésion économique, sociale et territoriale, l'agriculture et le développement rural, la pêche et les affaires maritimes, la prospérité et la sécurité, pour la période 2028-2034 et amendant/modifiant le règlement (UE) 2023/955 et le règlement (UE, Euratom) 2024/2509.

Cette proposition précise ensuite, dans son article 5, que les États membres, comme c'est le cas dans le CFP actuel, recevraient une **allocation supplémentaire de 10 000 euros pour chaque personne étrangère admise dans le cadre de la réinstallation et de 6 000 euros pour chaque personne étrangère concernée par une procédure d'admission pour motif humanitaire** (portée à 8 000 euros si cette personne est considérée comme « vulnérable »). En pratique, ces montants complémentaires seraient ajoutés au plan national et régional de partenariat, dès lors que les personnes précitées auraient été effectivement réinstallées ou admises.

Elle prévoit, dans son article 6, que les États membres se verraient verser un **montant additionnel de 10 000 euros par demandeur de protection internationale dont ils assument la protection du fait d'une procédure de relocalisation** (ce montant serait porté à 12 000 euros si la personne bénéficiaire est un mineur non accompagné). En outre, l'État membre ayant pris en charge les coûts de transfert vers un autre État membre recevrait **500 euros par demandeur transféré**. Ces montants viendraient directement abonder les plans de partenariat via l'instrument de facilité.

Enfin, la proposition réaffirme son **soutien financier aux actions du réseau européen sur les migrations**, qui sert aux échanges d'informations et de bonnes pratiques entre acteurs européens compétents (article 8). Elle confirme que la Commission européenne calculera et mettra à disposition de chaque État membre les contributions financières entre États membres au titre de la **réserve annuelle de solidarité**, instituée par le règlement (UE) 2024/1351, dans le cadre du pacte sur la migration et l'asile (article 9).

## ***2. La proposition de règlement COM(2025) 541 final pérennise et renforce l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas (IGFV)***

Dans le cadre de l'article 77 du TFUE, **la gestion des frontières des États membres est une compétence partagée** entre ces derniers et l'Union européenne, tandis que l'article 79, paragraphe 2, prévoit l'instauration d'une **politique commune des visas**.

Sur cette base, pour financer son soutien aux actions de surveillance des frontières et à la politique commune des visas, l'Union européenne a mis en place **l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas (IGFV)**, doté de **5,24 milliards d'euros sur la période 2021-2027**. Cet instrument poursuit **deux objectifs spécifiques** : le soutien à la gestion européenne intégrée efficace des frontières extérieures et le soutien à la politique commune des visas.

**Sur la période 2021-2027, toujours en cours d'exécution, la France a bénéficié de 215 millions d'euros**, répartis en 4 rubriques : 148 millions d'euros au titre de la gestion des frontières ; 9 millions d'euros au titre d'actions spécifiques entrant dans ce même champ ; 46 millions d'euros au titre de la politique commune des visas ; enfin, 12 millions d'euros au titre de l'assistance technique.

La proposition de règlement COM(2025) 541 final prévoit une **augmentation très conséquente des crédits de l'Union européenne consacrés à la gestion des frontières et à la politique commune des visas : 15,39 milliards d'euros** y seraient ainsi consacrés sur la période 2028-2034, **contre 5,24 milliards d'euros** dans le CFP initial 2021-2027.

Cette hausse envisagée par la Commission européenne résulte d'un **constat d'urgence** lié aux bouleversements géopolitiques récents, qui résultent à titre principal, du retour de la guerre aux portes de l'Union européenne à la suite de l'agression russe en Ukraine et des menaces hybrides que la Russie et ses alliés mènent pour « tester » les frontières extérieures de l'Union européenne (par exemple, l'instrumentalisation des flux migratoires irréguliers ; l'envoi de drones ou d'objets volants).

La proposition de règlement prend également acte d'une **persistance des flux migratoires irréguliers à destination de l'Union européenne, en dépit de leur baisse notable depuis plusieurs mois**<sup>24</sup>.

Les orientations politiques de la nouvelle Commission européenne ont d'ailleurs fait du « renforcement des frontières communes », une **priorité politique européenne**, qui doit se traduire par :

- **la mise en place** en octobre 2025 du **système entrée/sortie (EES)**<sup>25</sup> et, quelques mois plus tard, au printemps 2026, de **l'autorisation de voyage numérique ETIAS**, destinée aux citoyens des pays tiers bénéficiant d'une exemption de visa de court séjour pour voyager vers l'espace Schengen (d'une durée maximale de 90 jours ; soumise au paiement d'une taxe de 20 euros) ;
- **l'accroissement des équipements, technologies, et agents en charge de la surveillance des frontières extérieures**. Dans cette optique, le projet prend en compte l'annonce de la présidente de la Commission européenne, qui a exprimé le souhait de tripler les effectifs du contingent permanent de l'agence Frontex, de 10 000 à 30 000 agents. En pratique, une révision du statut de l'agence doit intervenir courant 2026 ;

---

<sup>24</sup> Selon l'agence Frontex, au 7 août 2025, avec 95 200 franchissements irréguliers constatés aux frontières extérieures de l'Union européenne, ces franchissements ont baissé de 18% par rapport à la même période en 2024. La route de la Méditerranée centrale (+9%) demeure la principale « route migratoire » irrégulière. À noter également la hausse de 26% des traversées de la Manche par des migrants irréguliers, depuis la France vers le Royaume-Uni.

<sup>25</sup> Nouveau système automatisé qui doit être institué à compter du 12 octobre 2025 et qui enregistrera les données personnelles des ressortissants de pays tiers entrant dans l'espace Schengen pour y effectuer un court séjour. Leur sortie du territoire des États membres et les éventuels refus d'entrée seront également enregistrés).

- **l'instauration d'un dispositif de « filtrage » des migrants irréguliers aux frontières extérieures de l'Union européenne**, mis en place par le règlement (UE) 2024/1356 du 14 mai 2024, au sein du pacte sur l'asile et la migration. Ce dispositif de « filtrage »<sup>26</sup> des migrants irréguliers « à la frontière » aura une durée maximale de 7 jours. À l'issue d'un « filtrage », les migrants seront orientés, soit vers une procédure d'asile de droit commun, soit vers une procédure d'asile à la frontière<sup>27</sup>, soit vers une procédure de retour à la frontière dans leur pays d'origine.

Sur ces bases, la proposition de règlement COM(2025) 541 final, qui s'inscrit dans l'architecture budgétaire contraignante déjà présentée (nécessité, pour chaque État membre, de présenter et d'adopter un **plan national/régional de partenariat** conditionnant la mise à disposition effective des crédits européens), rappelle que **l'attribution des fonds européens doit respecter l'acquis communautaire ainsi que les principes horizontaux** précédemment évoqués.

**Elle précise les objectifs spécifiques** devant être atteints dans l'utilisation de l'**IGFV** : conforter la mise en œuvre effective et le développement des règles de l'espace Schengen et en accroître la sécurité ; soutenir une gestion intégrée des frontières aux frontières extérieures de l'Union européenne ; appuyer la politique commune des visas.

**Elle exige que l'Union européenne précise par des « arrangements », la nature et les modalités de son soutien financier à des pays tiers**, lorsqu'elle souhaite soutenir certaines de leurs actions ayant un rapport avec la gestion de ses frontières extérieures conformément à des accords d'association. Ces « arrangements » seraient négociés sur recommandation de la Commission européenne et autorisation du Conseil.

**Elle confirme le soutien financier préexistant accordé au schéma de transit spécial** mis en place spécifiquement au profit de la Lituanie pour permettre la circulation terrestre des biens et des hommes entre l'enclave de Kaliningrad et le reste de la Russie, afin de compenser les pertes de revenus liées au traitement des visas de court séjour et les coûts additionnels qui en résultent (**450 millions d'euros prévus sur 2028-2034**).

---

<sup>26</sup> Le « filtrage » comprendra un triple contrôle d'identité, de santé et de sécurité.

<sup>27</sup> Cette procédure sera applicable aux migrants ayant le moins de chance d'obtenir une protection internationale, à savoir, le demandeur présentant un risque pour la sécurité nationale ou l'ordre public (y compris dans ce cas, si c'est un mineur), le demandeur ayant introduit sa demande sur la base d'un acte frauduleux (fausse identité ; faux documents...) et celui qui provient d'un pays tiers pour lequel le taux de reconnaissance de protection internationale est faible (= inférieure à 20 % (Tunisie ; Maroc ; Bangladesh...)). Les États membres devront mettre à disposition de cette procédure une « capacité adéquate » maximale d'accueil de 30 000 lits au niveau de l'Union européenne dans des centres dédiés.

Elle prévoit enfin la **compensation financière**, par l'Union européenne, **des coûts opérationnels des États membres liés à l'entrée en vigueur du système ETIAS**. Les États membres devront informer, le 31 janvier de chaque année, à compter de 2029, la Commission européenne de ces coûts. La Commission européenne arrêterait sur cette base le montant de cette compensation à partir des revenus générés par ETIAS.

### **3. La proposition de règlement COM(2025) 542 final pérennise et renforce le Fonds pour la sécurité intérieure (FSI) sur la période 2028-2034**

Dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, si la sécurité nationale demeure bien une compétence exclusive des États membres (article 4, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne - TUE), les États membres et l'Union européenne, appuyés par les agences européennes Eurojust<sup>28</sup> et Europol<sup>29</sup>, mènent une coopération opérationnelle intense face aux réseaux, criminels ou terroristes, qui se jouent des frontières. Cette coopération est effective en matière de justice pénale, de prévention du crime et de police, sur les bases respectives des **articles 82, 84 et 87 du TFUE**.

Sur la période 2021-2027, dans le cadre d'une **stratégie de sécurité intérieure**, l'Union européenne a pris plusieurs initiatives normatives contre la corruption, la criminalité environnementale, les abus sexuels sur mineurs... Elle a constitué une « alliance européenne des ports », rassemblant acteurs publics et privés de la sécurité des ports afin d'y repousser le narcotrafic, et a apporté un soutien financier aux actions de coopération européenne.

**Le fonds pour la sécurité intérieure (FSI)<sup>30</sup>** a été doté d'un budget d'**1,9 milliard d'euros sur la période 2021-2027**. Ce fonds a ainsi été sollicité pour assurer la maintenance et la disponibilité opérationnelle du système API-PNR, destiné à enregistrer les données personnelles des passagers des vols aériens (19 millions d'euros) et pour accroître les échanges d'information opérationnels entre services compétents dans la perspective des Jeux olympiques de Paris 2024.

---

<sup>28</sup> Conformément aux dispositions de l'article 85 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), Eurojust a pour mission « d'appuyer et de renforcer la coordination et la coopération entre les autorités nationales chargées des enquêtes et des poursuites relatives à la criminalité grave affectant deux ou plusieurs États membres ou exigeant une poursuite sur des bases communes, sur la base des opérations effectuées et des informations fournies par les États membres et par Europol. »

<sup>29</sup> Aux termes de l'article 88 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), la mission d'Europol est « d'appuyer et de renforcer l'action des autorités policières et des autres services répressifs des États membres ainsi que leur collaboration mutuelle dans la prévention de la criminalité grave affectant deux ou plusieurs États membres, du terrorisme et des formes de criminalité qui portent atteinte à un intérêt commun qui fait l'objet d'une politique de l'Union, ainsi que la lutte contre ceux-ci ».

<sup>30</sup> Règlement (UE) 2021/1149 du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2021 établissant le Fonds pour la sécurité intérieure.

Au cours de la période 2021-2027, en cours d'exécution, **la France a bénéficié de 99 millions d'euros à ce titre**, répartis comme suit : 56 millions d'euros au titre des échanges d'informations ; 11 millions d'euros au titre de la coopération transfrontière, ainsi que 54 000 euros au titre d'actions spécifiques en ce domaine ; 26 millions d'euros au titre du renforcement des capacités, auxquels s'ajoute un million d'euros au titre d'actions spécifiques dans ce domaine; 5 millions d'euros au titre de l'assistance technique.

La préparation du prochain cadre financier pluriannuel s'inscrit dans une ère d'insécurité croissante, du fait du **contexte géopolitique** déjà évoqué, certains États tiers hostiles aux États membres de l'Union européenne (Russie, Iran...) n'hésitant plus à mener des actions de déstabilisation sur leur territoire (cyberattaques ; désinformation ; instrumentalisation des flux migratoires irréguliers...), mais également en raison de la **persistance de l'activisme de certaines organisations terroristes** et, enfin, de la **criminalité organisée**, dont la montée en puissance en Europe est principalement liée au trafic de drogue.

Ce contexte a amené la Commission européenne à présenter, le 1<sup>er</sup> avril dernier, une **nouvelle stratégie de sécurité intérieure (ProtectEU)**<sup>31</sup>, dans laquelle s'inscrit cette proposition de règlement qui:

- prévoit un montant de **6,8 milliards d'euros pour le FSI sur la période 2028-2034** ;
- intègre l'octroi du FSI dans l'architecture budgétaire déjà évoquée pour le FAMI et l'IGFV et conditionne l'attribution des montants du fonds par les États membres à **l'adoption préalable de plans nationaux ou régionaux de partenariat** ;
- pose **quatre objectifs spécifiques que les États membres devront respecter lorsqu'ils auront recours au FSI** : renforcer les capacités des États membres et de l'Union européenne pour prévenir et combattre le crime organisé (cybercriminalité ; terrorisme et extrémisme violent ; abus sexuels sur mineurs ; menaces hybrides...) ; favoriser la résilience des infrastructures critiques face aux actes hostiles ; améliorer les échanges d'information entre services compétents ; intensifier la coopération opérationnelle.

---

<sup>31</sup> Communication COM(2025) 148 final du 1<sup>er</sup> avril 2025.

## ***B. Ces propositions sont-elles conformes au principe de subsidiarité ?***

### ***1. Les propositions sont fondées sur des bases juridiques pertinentes***

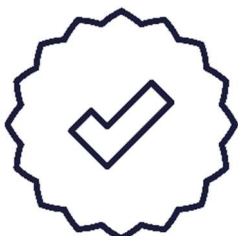
**Sous réserve des observations finales, qui concernent les trois textes et l'ensemble du projet de CFP, les trois propositions de règlement semblent conformes au principe de subsidiarité.**

**Elles sont, toutes trois, fondées sur des bases juridiques pertinentes :** les articles 78 et 79 du TFUE, respectivement relatifs à l'asile et à la politique migratoire, pour la proposition de règlement COM(2025) 540 final ; les articles 77 et 79 du TFUE qui concernent la gestion des frontières, la politique commune des visas et la politique migratoire, pour la proposition de règlement COM(2025) 541 final ; les articles 82 (justice pénale), 84 (prévention du crime) et 87 (coopération policière) du TFUE pour la proposition de règlement COM(2025) 542 final.

### ***2. L'adoption des trois propositions est juridiquement nécessaire***

**Sans se prononcer en l'espèce sur la crédibilité des hausses budgétaires proposées ni sur leur mode de financement, l'adoption des trois propositions de règlement, qui font partie intégrante du nouveau CFP défendu par la Commission européenne, est une nécessité juridique** pour que la France et les autres Etats membres puissent continuer bénéficier des crédits européens au titre de l'asile, de la migration, de la gestion des frontières, des visas, et de la sécurité intérieure.

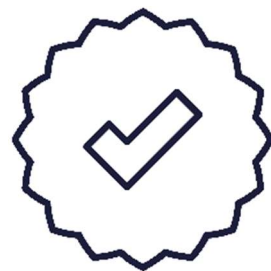
Ces propositions se contentent de décliner, d'une part, la nouvelle architecture budgétaire dessinée par la proposition de règlement COM(2025) 565 final, et, d'autre part, les objectifs spécifiques des politiques migratoire, de l'asile et de la sécurité intérieure de la période 2021-2027, en les actualisant avec les exigences du pacte sur la migration et l'asile ainsi que de la nouvelle stratégie de l'Union européenne pour la sécurité intérieure.



***Compte tenu de ces observations, le groupe de travail sur la subsidiarité a décidé de ne pas intervenir plus avant sur ces textes au titre de l'article 88-6 de la Constitution.***



**22. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le Fonds social européen dans le cadre des plans de partenariat national et régional établis par le règlement (UE) [plans PNR] et établissant les conditions de mise en œuvre du soutien de l'Union à des emplois de qualité, aux compétences et à l'inclusion sociale pour la période allant de 2028 à 2034 – COM(2025) 558 final**



**A. Le contenu de la proposition législative de la Commission**

**Cette proposition de règlement vise à établir le Fonds social européen (FSE)**, qui sera mis en œuvre dans le cadre des plans de partenariat nationaux et régionaux établis par la proposition de règlement COM (2025)565<sup>32</sup>, dont l'analyse figure dans la présente note.

**La présente proposition de règlement est relativement courte, puisqu'elle renvoie, pour l'essentiel, au règlement précité COM (2025) 565** qui établit des règles communes aux fonds sectoriels, et définit les règles liées aux plans de partenariat. Elle renvoie ainsi à l'article 3 du règlement COM (2025)565 pour préciser les objectifs du FSE, dont le principal est de « renforcer la cohésion sociale en soutenant les personnes et en consolidant les sociétés de l'Union et le modèle social de l'Union », par le biais notamment d'un soutien à l'emploi, l'éducation et les compétences tout au long de la vie, l'égalité des chances, et à la lutte contre la pauvreté etc.

**L'article 6 de la présente proposition de règlement est consacré au soutien à la lutte contre la privation matérielle**, indiquant que « les États membres peuvent apporter leur soutien à la lutte contre la privation matérielle au moyen de distributions de denrées alimentaires et de biens conformes au droit de l'Union en matière de sécurité des produits de consommation ». Le financement européen de l'aide alimentaire est ainsi conservé, mais aucun montant n'est fléché pour cette action.

C'est la proposition de règlement précité COM (2025) 565 qui prévoit, dans son article 10, qu'**au moins 14 % de l'enveloppe financière mis en œuvre dans le cadre des plans de partenariat** (783 milliards d'euros) doivent être **consacrés à la réalisation des objectifs sociaux de l'Union** (hors PAC et Fonds social pour le climat). Ceci correspond à environ 100 milliards d'euros, comme lors de la précédente programmation.

---

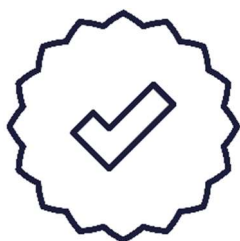
<sup>32</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le Fonds européen pour la cohésion économique, sociale et territoriale, l'agriculture et les zones rurales, la pêche et les affaires maritimes ainsi que la prospérité et la sécurité pour la période 2028-2034 et modifiant le règlement (UE) 2023/955 ainsi que le règlement (UE, Euratom) 2024/2509

**Demeurent toutefois des interrogations de fond liées à la nouvelle architecture budgétaire**, qui fusionne les fonds existants, à savoir l'absence de fléchage des crédits, notamment ceux dédiés à l'aide alimentaire, et d'objectifs précis au sein du FSE.

***B. Cette proposition est-elle conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité ?***

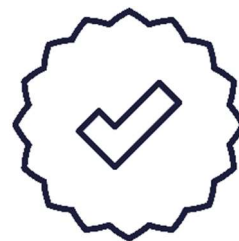
**Les bases juridiques de cette proposition de règlement sont pertinentes** : il s'agit, d'une part, des **articles 162 et 164 du TFUE** qui instituent le fonds social européen (titre XI du TFUE), et, d'autre part, **des articles 174 et 175 du TFUE**. Ce dernier stipule que *« les États membres conduisent leur politique économique et la coordonnent en vue également d'atteindre les objectifs visés à l'article 174. La formulation et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union ainsi que la mise en œuvre du marché intérieur prennent en compte les objectifs visés à l'article 174 et participent à leur réalisation. L'Union soutient aussi cette réalisation par l'action qu'elle mène au travers des fonds à finalité structurelle (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section «orientation»; Fonds social européen; Fonds européen de développement régional), de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants ».*

La politique sociale relève pour l'essentiel d'une compétence partagée, et **la gestion du FSE d'une gestion partagée, qui repose en partie sur les États membres**, notamment dans le cadre des futurs plans de partenariat.



***Compte tenu de ces observations, le groupe de travail sur la subsidiarité a décidé de ne pas intervenir plus avant sur ce texte au titre de l'article 88-6 de la Constitution.***

**23. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe pour la période 2028-2034, modifiant le règlement (UE) 2024/1679 et abrogeant le règlement (UE) 2021/1153 – COM(2025) 547 final**



Cette proposition de règlement COM(2025) 547 vise à **prolonger le mécanisme pour l'interconnexion en Europe**, qui contribue à soutenir les investissements dans les réseaux transeuropéens des infrastructures de transport et d'énergie. Le volet numérique du mécanisme, qui représentait 2 milliards d'euros pour la période de programmation 2021-2027, serait transféré dans le nouveau Fonds pour la compétitivité prévu par la proposition de nouveau cadre financier pluriannuel.

**A. Le contenu de la proposition législative de la Commission**

Le mécanisme pour l'interconnexion en Europe est **un programme sectoriel autonome** qui bénéficie de **financements gérés directement par la Commission européenne**.

Ce mécanisme financier vise à **soutenir l'investissement dans des projets d'infrastructure européenne d'intérêt commun**, notamment de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans les secteurs du transport et de l'énergie.

**La proposition de règlement établit le mécanisme pour l'interconnexion en Europe pour la période 2028-2034**, qui est ainsi maintenu dans le cadre du prochain budget de l'Union européenne.

Elle prévoit **une enveloppe financière de 81,428 milliards d'euros**, au lieu de 33,7 milliards d'euros pour la période 2021-2027, soit **une augmentation très substantielle**.

Cette enveloppe se répartirait ainsi :

- **51,515 milliards d'euros pour les transports et la mobilité militaire**, au lieu de 25,8 milliards d'euros dans le cadre de la programmation 2021-2027 ;
- **29,912 milliards d'euros consacrés à l'énergie**, contre 5,8 milliards d'euros dans le cadre de la programmation 2021-2027. Le programme est notamment axé sur les projets transfrontaliers dans le domaine des énergies renouvelables.

***B. Cette proposition est-elle conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité ?***

**La proposition prolonge un dispositif existant**, instauré par le règlement du 11 décembre 2013, visant à soutenir les investissements dans les infrastructures énergétiques et de transport.

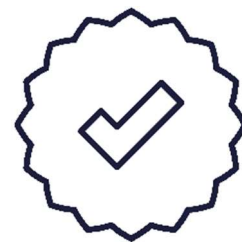
Sous réserve de la capacité des Etats membres à s'accorder sur la hausse des crédits proposée par la Commission européenne, cette proposition consacre à ce dispositif **une enveloppe en forte hausse**, signe de la priorité accordée par l'Union européenne à ces secteurs stratégiques.

**En l'état, la proposition de règlement ne semble pas porter atteinte aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.**



*Compte tenu de ces observations, le groupe de travail sur la subsidiarité a décidé de ne pas intervenir plus avant sur ce texte au titre de l'article 88-6 de la Constitution.*

**24. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur l'établissement du Fonds européen pour la compétitivité, comprenant le programme spécifique pour les activités de recherche et développement en matière de défense, abrogeant les règlements (UE) 2021/522, (UE) 2021/694, (UE) 2021/697, (UE) 2021/783, et modifiant les règlements (UE) 2021/696, (UE) 2023/588 et (UE) [programme pour l'industrie européenne de la défense] – COM(2025) 555 final**



Cette proposition, qui fait partie du premier paquet de propositions sur le CFP 2028-2034, vise à la **création d'un Fonds européen pour la compétitivité (FEC)**, qui **regrouperait dans un cadre unique les 14 programmes européens existants en matière d'innovation, d'industrie, de soutien aux technologies critiques et de soutien à l'industrie de défense.**

Ce fonds intégrerait le **2<sup>ème</sup> pilier du budget européen**, selon la nouvelle architecture proposée par la Commission européenne.

**A. Le contenu de la proposition législative de la Commission**

La Commission européenne propose pour le CFP 2028-2034 de diviser le budget européen en **quatre piliers principaux** (1° Plans nationaux et régionaux incluant la PAC et la cohésion ; 2° Compétitivité, prospérité et sécurité ; 3° Europe globale ; 4° Administration).

**Le Fonds européen pour la compétitivité (FEC) rassemblerait près de 70 % des crédits du deuxième pilier.** Il vise à regrouper **dans un cadre unique** les nombreux programmes existants en matière de compétitivité, mais aussi à y intégrer **les financements en matière de « résilience et de sécurité, d'industrie de la défense et d'espace »**. La fusion des différents programmes existants est présentée comme un moyen de **faciliter l'accès aux différents outils de financement** disponibles et **d'être plus réactifs en cas de nouveaux besoins**<sup>33</sup>. **Horizon Europe**, qui permet d'investir dans la recherche, resterait cependant un **programme autonome** et n'intégrerait pas le FEC.

---

<sup>33</sup> Dans le détail, le fonds fusionne les programmes sectoriels suivants : le programme pour une Europe numérique (« Digital Europe »), ainsi que le volet numérique du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe, le Fonds européen de la défense, le programme de soutien à la production de munitions (Asap, en anglais), le programme de soutien au renforcement de l'industrie européenne de défense via les achats conjoints (Edirpa), le programme de l'industrie de défense européenne (Edip), EU4Health, le programme spatial européen, le projet de constellation de satellites (Iris<sup>2</sup>), InvestEU, la partie PME du programme sur le marché unique, le programme Life.

Pour remédier au saupoudrage de crédits et à l'éparpillement des interventions de l'Union, le Fonds pour la compétitivité se concentrerait sur **quatre domaines d'action prioritaires**, qui disposeraient chacun de leur propre ligne budgétaire, sur sept ans :

- 26,2 milliards d'euros destinés à des projets qui ont pour objectif de mener une **transition propre et une décarbonation de l'industrie** ;
- 51,5 milliards d'euros pour des projets qui favorisent la « **souveraineté numérique** » ;
- 20,4 milliards d'euros destinés à des projets en lien avec « **la santé, la biotechnologie, l'agriculture et la bioéconomie** » ;
- 125,2 milliards d'euros fléchés vers les **domaines de la défense et de l'espace**.

Selon la proposition formulée par la Commission, **43 % des financements du Fonds pour la compétitivité** devront contribuer **aux objectifs climatiques et de biodiversité**.

**Par ailleurs, s'agissant des modes de financement**, si un projet est éligible à plusieurs financements européens (que ce soit au Fonds pour la compétitivité ou à d'autres enveloppes prévues dans CFP), le texte prévoit que le bénéficiaire pourra se conformer à un **ensemble unique de règles**, et non pas à **une règle par type de financement reçu ou par programme**.

Au sein du FEC, un instrument spécifique, **appelé « Invest EU »**, serait mis en place. Il suivrait la **même logique que le programme InvestEU de 2021-2027** et que le plan Juncker de 2014-2020. Il doit permettre de créer **une garantie budgétaire**, pouvant aller jusqu'à **70 milliards d'euros**, qui devrait être provisionnée à hauteur de 50 %. Elle aurait pour mission **de garantir ensuite des prêts pour des projets à travers toute l'Union européenne**.

Par ailleurs, le fonds intègre un **principe de « préférence européenne »**. Selon ce principe, le FEC devrait « *cibler le développement et la fabrication de technologies et de secteurs stratégiques situés dans l'Union* ». La proposition précise ainsi que l'attribution des fonds peut être soumise à des critères de préférence européenne. Il peut ainsi être exigé que des bénéficiaires soient **établis dans l'UE**, ou s'approvisionnent en composants auprès d'entités européennes. Il peut aussi être interdit de **transférer les résultats de recherche** et droits de propriété intellectuelle vers une entité basée dans un État tiers pendant cinq ans après la fin du projet financé, ou encore **de dépendre d'une entité basée dans un pays tiers** dans les prises de décisions liées au projet financé.

## ***B. Cette proposition est-elle conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité ?***

Le **Fonds européen pour la compétitivité** rassemblerait de nombreux programmes et instruments aujourd'hui distincts, dans des domaines d'action très variés (santé, numérique, biotechnologies, innovation, défense, spatiale, transition énergétique, interconnexion etc.).

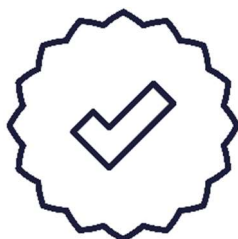
C'est la raison pour laquelle cette proposition de règlement **repose sur plusieurs bases juridiques différentes**. Dans le détail, la proposition repose sur les articles 43, 168, 172, 173, 175, 182, 189, 192, 194, 212 et 322 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

En janvier 2025, la Commission européenne a adopté la **Boussole pour la compétitivité**, qui a recensé les freins qui entravent la compétitivité de l'Union. L'un des principaux problèmes identifiés est la **dispersion des dépenses** entre plusieurs programmes qui se chevauchent. Beaucoup de ces programmes financent des initiatives similaires mais avec des **exigences et des règles de mise en œuvre différentes**. Cette situation conduit selon la Commission à une **combinaison inefficace des financements**.

La mise en place **d'un Fonds de compétitivité** est ainsi un moyen de coordonner encore davantage les efforts pour **renforcer les investissements dans les secteurs stratégiques de l'Union**.

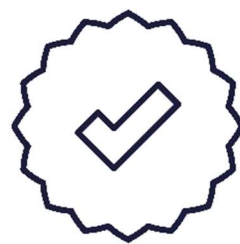
Les **sous-investissements persistants du secteur privé dans les domaines critiques**, tels que les infrastructures, les transitions écologiques et numériques et le soutien aux industries critiques, ne peuvent être comblés par des interventions au niveau national. Les dépenses publiques de recherche et développement restent encore trop fragmentées et mal alignées sur les priorités de l'Union.

La **taille critique nécessaire pour combler le déficit européen en matière de compétitivité appelle une intervention au niveau de l'Union**. En ce sens, la proposition apparaît bien conforme **aux principes de subsidiarité et de proportionnalité**.

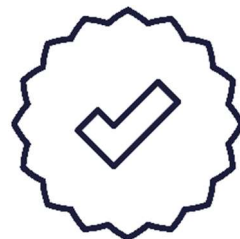


***Compte tenu de ces observations, le groupe de travail sur la subsidiarité a décidé de ne pas intervenir plus avant sur ce texte au titre de l'article 88-6 de la Constitution.***

25. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant établissement du programme-cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon Europe » pour la période 2028-2034, définissant ses règles de participation et de diffusion, et abrogeant le règlement (UE) 2021/69 – COM(2025) 543 final



26. Proposition de décision du Conseil établissant le programme spécifique mettant en œuvre Horizon Europe, le programme-cadre pour la recherche et l'innovation pour la période 2028-2034, définissant ses règles de participation et de diffusion dans le cadre de ce programme, et abrogeant la décision (UE) 2021/764 - COM(2025) 544 final



La proposition de règlement COM(2025) 543 final **établit le dixième programme-cadre pour la recherche et l'innovation Horizon Europe**. La proposition de décision COM(2025) 544 final en est une déclinaison opérationnelle.

Tenant compte des récents rapports de Mario Draghi sur l'avenir de la compétitivité de l'Union européenne et d'Enrico Letta sur l'avenir du marché unique, qui ont pointé les lacunes de l'écosystème européen de la recherche et souligné l'urgence de soutenir l'innovation pour renforcer la productivité et la compétitivité européenne, **cette proposition de règlement présente un programme Horizon Europe doté d'un budget en forte hausse, simplifié et recentré sur les objectifs suivants :**

- concentrer les ressources sur les priorités stratégiques tout en préservant la nature ascendante de la recherche ;
- accroître le potentiel des partenariats public-privé grâce à un environnement simplifié ;
- accroître le soutien à l'innovation de rupture ;
- simplifier l'accès au programme pour les bénéficiaires.

### ***A. Le contenu des propositions législatives de la Commission***

En pratique, conformément à l'article 182 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), le programme-cadre Horizon Europe comprend :

- un **règlement établissant le programme-cadre** pour la recherche et l'innovation intitulé « Horizon Europe » pour la période 2028-2034 ;
- un **programme spécifique, établi par une décision du Conseil**, visant à mettre en œuvre « Horizon Europe », précisant à cet effet les modalités d'exécution, la durée et les moyens jugés nécessaires ;



- une **analyse d'impact** (pour le Fonds européen pour la compétitivité) et des **états financiers réglementaires**.

**Le futur programme Horizon Europe a vocation à être étroitement lié au Fonds européen pour la compétitivité**, afin de garantir une synergie avec les autres programmes et instruments du cadre financier pluriannuel. Ainsi, **le corpus réglementaire unique défini dans le règlement établissant le Fonds européen pour la compétitivité s'appliquera également à Horizon Europe**.

En parallèle, un « **outil de coordination de la compétitivité** » (OCC) permettra d'aligner les politiques et les investissements dans le domaine de l'industrie et de la recherche au niveau européen et national sur des projets d'intérêt européen commun ou présentant une valeur ajoutée pour l'Union. Le programme Horizon Europe et le Fonds européen pour la compétitivité pourraient ainsi **financer un ensemble d'actions cohérentes** sur le continuum recherche & innovation, démonstration, développement et déploiement.

Dans cette perspective, **ces propositions de règlement et de décision proposent de concentrer les efforts de financement de l'Union et des États membres sur des projets *moonshot* à forte composante scientifique**, permettant de renforcer l'autonomie stratégique à l'échelle européenne.

Parmi les projets *moonshot* envisagés figurent, notamment, le futur collisionneur circulaire de l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN), la construction de l'ordinateur quantique de demain, ou encore la construction de la première centrale commerciale à fusion nucléaire.

Dans cette optique de simplification, **le programme de travail sera réduit, tandis que les obligations non financières seront révisées**.

**Le financement sera par ailleurs simplifié**, avec l'instauration d'un taux de financement unique pouvant atteindre 100 % (à l'exception des entités à but lucratif autres que les PME), et le **recours à un financement forfaitaire** de l'Union sera accru.

Enfin, la proposition de règlement prévoit une **mise en œuvre plus rapide d'Horizon Europe**, grâce à une réduction du délai maximal d'octroi des subventions à 7 mois (soit l'un des délais d'octroi les plus rapides de l'Union).

La **structure** du programme Horizon Europe passerait de "3+1" à 4 piliers :

- Le **pilier I, « Excellence scientifique »**, comprendra le Conseil européen de la recherche (CER), dont le budget serait doublé, mais également les actions Marie Skłodowska-Curie (MSCA) et les actions directes non nucléaires du Centre commun de recherche ;

- Le **pilier II, « Compétitivité et société »**, destiné à soutenir la **recherche et l'innovation collaboratives** dans des domaines à fort impact sociétal, serait similaire à la structure des domaines d'intervention du Fonds européen pour la compétitivité et de ses 4 volets d'action ;
- Le **pilier III, « Innovation »**, comprendrait le Conseil européen de l'innovation (CEI), dont le budget serait triplé et les missions élargies, avec des éléments de type « ARPA » (Advance Research Project Agency - Agence des projets de recherche avancée) pour soutenir les **projets à haut risque**, et des éléments de type « DARPA » (Defense Advanced Research Projects Agency - Agence pour la recherche avancée des projets intéressant la défense) destinés à soutenir **les jeunes pousses à double usage** dans le domaine de la défense et leur expansion. Ce troisième pilier regrouperait également les écosystèmes d'innovation ;
- Le **pilier IV, « Espace européen de la recherche »**, comprendrait le développement d'une politique de l'espace européen de la recherche, mais également les infrastructures de recherche et de technologie (avec, **pour la première fois, une aide aux dépenses d'investissement**), et le développement des capacités de recherche et d'innovation dans toutes les régions d'Europe.

### ***B. Ces propositions sont-elles conformes aux principes de subsidiarité et de proportionnalité ?***

La proposition de règlement se fonde en premier lieu sur l'article 173, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), au terme duquel l'Union peut prendre des mesures spécifiques pour appuyer les actions menées dans les États membres pour assurer les « conditions nécessaires à la compétitivité de l'industrie ».

**Elle s'appuie également sur les articles 182, 183 et 188 relatifs à l'établissement et la mise en œuvre du programme-cadre pluriannuel de l'Union en matière de recherche.** L'article 182 du TFUE, que vise également la proposition de décision, stipule ainsi que ce programme-cadre fixe les objectifs scientifiques et technologiques à réaliser, les priorités qui s'y attachent, les grandes lignes des actions ainsi que le montant global maximum, les modalités de la participation financière de l'Union ainsi que les quotes-parts respectives de chacune des actions envisagées. L'article 183 du TFUE précise qu'il appartient à l'Union de fixer les règles de participation des entreprises, des centres de recherche et des universités, ainsi que les règles applicables à la diffusion des résultats de la recherche. Enfin, l'article 188 du TFUE spécifie que le Parlement européen et le Conseil arrêtent les dispositions relatives à la mise en œuvre des programmes complémentaires, auxquels ne participent que certains États membres.

Si l'Union et les États membres disposent d'une compétence partagée en matière de recherche et innovation, **l'intervention de l'Union se justifie par sa capacité à créer une masse critique en termes de financements**, permettant de **remédier plus efficacement aux défaillances du marché et aux investissements insuffisants**.

Cette intervention, qui garantit un partage des risques et génère d'importantes économies d'échelle, permet par ailleurs **d'orienter durablement les financements vers des activités de R&D à haut risque**, identifiées comme étant des priorités stratégiques à l'échelle européenne.

Le recours à un programme européen autonome, en ce qu'il permet de dépasser les limites inhérentes à la coordination entre les États membres, se révèle ainsi plus pertinent que la juxtaposition d'initiatives nationales.



*Compte tenu de ces observations, le groupe de travail sur la subsidiarité a décidé de ne pas intervenir plus avant sur ces textes au titre de l'article 88-6 de la Constitution.*

## **Annexe n° 1:** **Textes de référence**

### **A. Article 5 du traité sur l'Union européenne (TUE)**

1. Le principe d'attribution régit la délimitation des compétences de l'Union. Les principes de subsidiarité et de proportionnalité régissent l'exercice de ces compétences.

2. En vertu du principe d'attribution, l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent. Toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres.

3. En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union.

Les institutions de l'Union appliquent le principe de subsidiarité conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Les parlements nationaux veillent au respect du principe de subsidiarité conformément à la procédure prévue dans ce protocole.

4. En vertu du principe de proportionnalité, le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités.

Les institutions de l'Union appliquent le principe de proportionnalité conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

### **B. Article 88-6 de la Constitution**

L'Assemblée nationale ou le Sénat peuvent émettre un avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité. L'avis est adressé par le président de l'assemblée concernée aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne. Le Gouvernement en est informé.

Chaque assemblée peut former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité. Ce recours est transmis à la Cour de justice de l'Union européenne par le Gouvernement.

À cette fin, des résolutions peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, selon des modalités d'initiative et de discussion fixées par le règlement de chaque assemblée. À la demande de soixante députés ou de soixante sénateurs, le recours est de droit.

## Annexe n° 2 :

### Dates limites pour l'adoption d'avis motivés

	Numéro du texte	Titre du texte	Date limite pour l'avis motivé
1	<a href="#">COM (2025) 825</a>	<b>Marché intérieur, économie, finances, fiscalité</b>  Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 575/2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit pour ce qui est des exigences relatives aux expositions de titrisation	10 octobre 2025
2	<a href="#">COM (2025) 826</a>	<b>Marché intérieur, économie, finances, fiscalité</b>  Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2017/2402 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017 créant un cadre général pour la titrisation ainsi qu'un cadre spécifique pour les titrisations simples, transparentes et standardisées	10 octobre 2025
3	<a href="#">COM (2025)574</a>	<b>Marché intérieur, économie, finances, fiscalité</b>  Proposition de décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne et abrogeant la décision (UE, EURATOM) 2020/2053	23 octobre 2025
4	<a href="#">COM (2025) 418</a>	<b>Questions sociales, travail, santé</b>  Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2004/37/CE en ce qui concerne l'ajout de substances et la fixation de valeurs limites dans ses annexes I, III et III bis	27 octobre 2025
5	<a href="#">COM (2025) 258</a>	<b>Politique de développement</b>  Décision du Parlement européen et du Conseil portant attribution d'une assistance macrofinancière au Royaume hachémite de Jordanie	29 octobre 2025
6	<a href="#">COM (2025) 435</a>	<b>Agriculture et pêche</b>  Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux statistiques européennes de la pêche et de l'aquaculture et abrogeant les règlements (CE) n° 1921/2006, (CE) n° 762/2008, (CE) n° 216/2009, (CE) n° 217/2009 et (CE) n° 218/2009	30 octobre 2025
7	<a href="#">COM (2025) 526</a>	<b>Marché intérieur, économie, finances, fiscalité</b>  Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2024/2865 en ce qui concerne les dates d'application et les dispositions transitoires	30 octobre 2025

8	<a href="#">COM (2025) 531</a>	<p><b>Marché intérieur, économie, finances, fiscalité</b></p> <p>Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (CE) n° 1272/2008, (CE) n° 1223/2009 et (UE) 2019/1009 en ce qui concerne la simplification de certaines exigences et certaines procédures applicables aux produits chimiques</p>	30 octobre 2025
9	<a href="#">COM (2025) 547</a>	<p><b>Energie, climat, transports</b></p> <p>Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe pour la période 2028-2034, modifiant le règlement (UE) 2024/1679 et abrogeant le règlement (UE) 2021/1153</p>	30 octobre 2025
10	<a href="#">COM (2025) 541</a>	<p><b>Justice et affaires intérieures</b></p> <p>Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le soutien de l'Union en faveur de l'espace Schengen, de la gestion européenne intégrée des frontières et de la politique commune en matière de visas pour la période 2028-2034</p>	30 octobre 2025
11	<a href="#">COM (2025) 540</a>	<p><b>Justice et affaires intérieures</b></p> <p>Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le soutien de l'Union en faveur de l'asile, de la migration et de l'intégration pour la période 2028-2034</p>	30 octobre 2025
12	<a href="#">COM (2025) 542</a>	<p><b>Justice et affaires intérieures</b></p> <p>Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le soutien de l'Union en faveur de la sécurité intérieure pour la période 2028 2034</p>	30 octobre 2025
13	<a href="#">COM (2025) 552</a>	<p><b>Politique régionale</b></p> <p>Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le Fonds européen de développement régional, y compris en faveur de la coopération territoriale européenne (Interreg), et le Fonds de cohésion dans le cadre du Fonds établi par le règlement (UE) [...] [PNR], et établissant les conditions de mise en œuvre du soutien de l'Union au développement régional pour la période 2028-2034</p>	31 octobre 2025

14	<a href="#">COM (2025) 553</a>	<p><b>Marché intérieur, économie, finances, fiscalité</b></p> <p>Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant le règlement (UE) n° 1308/2013 en ce qui concerne le programme en faveur de la consommation de fruits, de légumes et de lait à l'école («programme de l'UE à destination des écoles»), les interventions sectorielles, la création d'un secteur des protéagineux, les exigences applicables au chanvre, la possibilité d'instaurer des normes de commercialisation applicables au fromage, aux protéagineux et à la viande, l'application de droits à l'importation additionnels, les règles relatives à la disponibilité des approvisionnements en situation d'urgence et de crise grave, et les garanties</p>	31 octobre 2025
15	<a href="#">COM (2025) 558</a>	<p><b>Questions sociales, travail, santé</b></p> <p>Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le Fonds social européen dans le cadre des plans de partenariat national et régional établis par le règlement (UE) [plans PNR] et établissant les conditions de mise en œuvre du soutien de l'Union à des emplois de qualité, aux compétences et à l'inclusion sociale pour la période allant de 2028 à 2034</p>	31 octobre 2025
16	<a href="#">COM (2025) 560</a>	<p><b>Agriculture et pêche</b></p> <p>Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions relatives à la mise en œuvre du soutien de l'Union en faveur de la politique agricole commune pour la période allant de 2028 à 2034</p>	31 octobre 2025
17	<a href="#">COM (2025) 581</a>	<p><b>Marché intérieur, économie, finances, fiscalité</b></p> <p>Proposition de directive du Conseil modifiant la directive (UE) 2020/262 en ce qui concerne le régime général d'accise applicable au tabac et aux produits connexes</p>	31 octobre 2025
18	<a href="#">COM (2025) 335</a>	<p><b>Recherche et innovation</b></p> <p>Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la sécurité, à la résilience et à la durabilité des activités spatiales dans l'Union</p>	3 novembre 2025
19	<a href="#">COM (2025) 580</a>	<p><b>Marché intérieur, économie, finances, fiscalité</b></p> <p>Directive du Conseil concernant la structure et les taux de l'accise applicable au tabac et aux produits connexes (refonte)</p>	3 novembre 2025

20	<a href="#">COM (2025) 565</a>	<p><b>Politique régionale</b></p> <p>Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le Fonds européen pour la cohésion économique, sociale et territoriale, l'agriculture et les zones rurales, la pêche et les affaires maritimes ainsi que la prospérité et la sécurité pour la période 2028–2034 et modifiant le règlement (UE) 2023/955 ainsi que le règlement (UE, Euratom) 2024/2509</p>	4 novembre 2025
21	<a href="#">COM (2025) 559</a>	<p><b>Agriculture et pêche</b></p> <p>Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions de mise en œuvre du soutien de l'Union à la politique commune de la pêche, au pacte européen pour l'Océan et à la politique maritime et aquacole de l'Union dans le cadre du Fonds pour les partenariats nationaux et régionaux institué par le règlement (UE) [Fonds PNR] pour la période 2028-2034</p>	6 novembre 2025
22	<a href="#">COM (2025) 543</a>	<p><b>Recherche et innovation</b></p> <p>Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant établissement du programme-cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon Europe » pour la période 2028-2034, définissant ses règles de participation et de diffusion, et abrogeant le règlement (UE) 2021/695</p>	11 novembre 2025
23	<a href="#">COM (2025) 544</a>	<p><b>Recherche et innovation</b></p> <p>Proposition de décision du Conseil établissant le programme spécifique mettant en œuvre Horizon Europe — le programme-cadre pour la recherche et l'innovation pour la période 2028-2034, définissant ses règles de participation et de diffusion dans le cadre de ce programme, et abrogeant la décision (UE) 2021/764</p>	11 novembre 2025
24	<a href="#">COM (2025) 548</a>	<p><b>Justice et affaires intérieures</b></p> <p>Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au mécanisme de protection civile de l'Union et au soutien de l'Union en matière de préparation et de réaction aux situations d'urgence sanitaire, et abrogeant la décision n° 1313/2013/UE (mécanisme de protection civile de l'Union)</p>	11 novembre 2025
25	<a href="#">COM (2025) 386</a>	<p><b>Environnement et développement durable</b></p> <p>Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'Agence européenne des produits chimiques et modifiant les règlements(CE) n° 1907/2006, (UE) n° 528/2012, (UE) n° 649/2012 et (UE) 2019/1021</p>	12 novembre 2025



26	<a href="#">COM (2025) 555</a>	<p><b>Environnement et développement durable</b></p> <p>Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur l'établissement du Fonds européen pour la compétitivité, comprenant le programme spécifique pour les activités de recherche et développement en matière de défense, abrogeant les règlements (UE) 2021/522, (UE) 2021/694, (UE) 2021/697, (UE) 2021/783, et modifiant les règlements (UE) 2021/696, (UE) 2023/588 et (UE) [programme pour l'industrie européenne de la défense]</p>	13 novembre 2025
----	--------------------------------	--	------------------

