

N° 267

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 1er février 2018

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des affaires européennes (1) sur le programme de travail de la Commission européenne pour 2018,

Par MM. Jean BIZET et Simon SUTOUR,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Bizet, *président* ; MM. Philippe Bonnacarrère, André Gattolin, Mmes Véronique Guillotin, Fabienne Keller, M. Didier Marie, Mme Colette Mélot, MM. Pierre Ouzoulias, Cyril Pellevat, André Reichardt, Simon Sutor, *vice-présidents* ; M. Benoît Huré, Mme Gisèle Jourda, MM. Pierre Médevielle, Jean-François Rapin, *secrétaires* ; MM. Pascal Allizard, Jacques Bigot, Yannick Botrel, Pierre Cuypers, René Danesi, Mme Nicole Duranton, MM. Thierry Foucaud, Christophe-André Frassa, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. Daniel Gremillet, Mme Pascale Gruny, Laurence Harribey, M. Claude Haut, Mmes Christine Herzog, Sophie Joissains, MM. Guy-Dominique Kennel, Claude Kern, Jean-Yves Leconte, Jean-Pierre Leleux, Mme Anne-Catherine Loisier, MM. Franck Menonville, Jean-Marie Mizzon, Georges Patient, Michel Raison, Claude Raynal, Mme Sylvie Robert.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LA POURSUITE DE L'ACTION LÉGISLATIVE	7
A. LES MESURES EN FAVEUR DE L'EMPLOI ET DE LA COMPÉTITIVITÉ	7
1. <i>Le marché unique</i>	7
2. <i>Le renforcement de l'Union économique et monétaire</i>	11
3. <i>La dimension sociale</i>	15
B. L'UNION EUROPÉENNE DANS LE MONDE	16
1. <i>L'achèvement de l'Union de la sécurité</i>	16
2. <i>L'agenda européen en matière de migration</i>	17
3. <i>La politique de coopération</i>	18
4. <i>La stratégie commerciale de l'Union européenne</i>	18
II. QUELLE UNION EUROPÉENNE À L'HORIZON 2025 ?	19
A. VERS UNE UNION EUROPÉENNE PLUS DÉMOCRATIQUE	19
1. <i>Une réflexion sur les institutions</i>	19
2. <i>La question de la subsidiarité</i>	22
3. <i>L'approfondissement de l'Union économique et monétaire</i>	24
4. <i>L'État de droit</i>	25
B. UNE UNION PLUS UNIE ?	25
C. UNE UNION PLUS FORTE ?	26
EXAMEN PAR LA COMMISSION	31
PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE	35

AVANT-PROPOS

La Commission européenne a présenté, le 24 octobre dernier, son programme de travail pour 2018, intitulé « *Un programme pour une Europe plus unie, plus forte et plus démocratique* ».

Ce programme de travail doit, selon la Commission européenne, accompagner le « gain de dynamisme » de l'Union. La Commission entend continuer à privilégier la qualité des normes et leurs résultats à leur quantité. Deux types d'actions sont envisagés :

- des propositions législatives ciblées visant à parachever le travail dans les domaines prioritaires ;
- des initiatives ambitieuses davantage tournées vers l'avenir avec comme perspective 2025.

En ce qui concerne la forme, le programme s'inscrit dans la continuité des documents présentés depuis l'entrée en fonction de la Commission Juncker. Celle-ci entend toujours présenter moins de propositions législatives, son intervention devant constituer une plus-value pour l'économie de l'Union européenne. Les 26 initiatives présentées pour 2018 s'intègrent dans le cadre des 10 priorités énoncées par Jean-Claude Juncker lors de son élection à la présidence de la Commission européenne :

- un nouvel élan pour l'emploi, la croissance et l'investissement ;
- un marché unique du numérique connecté ;
- une Union plus résiliente sur le plan de l'énergie, dotée d'une politique visionnaire en matière de changement climatique ;
- un marché intérieur plus approfondi et plus équitable, doté d'une base industrielle renforcée ;
- une union économique et monétaire plus approfondie et plus équitable ;
- un accord de libre-échange raisonnable et équilibré avec les États-Unis ;
- un espace de justice et de droits fondamentaux basé sur la confiance mutuelle ;
- une nouvelle politique migratoire ;
- une Europe plus forte sur la scène internationale ;
- une Union du changement démocratique.

Elles s'inscrivent également dans le cadre du livre blanc de la Commission européenne sur l'avenir de l'Europe présenté en mars 2017.

La Commission insiste sur le fait que 80 % des propositions annoncées au début de son mandat ont d'ores et déjà été présentées.

Aux 26 initiatives, s'ajoutent 15 révisions de dispositifs existants dans le cadre du programme de la Commission européenne pour une réglementation affûtée et performante (REFIT). Celui-ci vise à rendre la législation de l'Union européenne plus simple et à réduire les coûts induits par la réglementation. Il s'agit de permettre la mise en place d'un cadre réglementaire clair, stable et prévisible, favorable à la croissance et à l'emploi.

La mise en avant de nouvelles propositions n'élude pas la question de l'adoption des textes annoncés dans les programmes de travail 2016 et 2017. La Commission européenne indique que 70 propositions sont ainsi toujours en cours d'adoption.

Le programme de travail précise également que 15 propositions de texte devraient être retirées cette année. La plupart de ces textes sont jugés obsolètes compte-tenu de l'absence d'accord entre les institutions sur le dispositif ou du remplacement du projet par une nouvelle initiative. 3 textes devraient également être abrogés.

Comme lors des précédents exercices, la commission des affaires européennes a souhaité analyser le programme de travail annuel de la Commission européenne et formaliser une proposition de résolution européenne ainsi qu'un avis politique qu'elle adressera à l'exécutif européen.

I. LA POURSUITE DE L'ACTION LÉGISLATIVE

Le programme de travail de la Commission pour 2018 contient 11 initiatives législatives considérées comme prioritaires. Certaines ont déjà été présentées à la fin du dernier trimestre 2017. Les autres devront l'être avant mai 2018. Il s'agit de permettre au Parlement européen et au Conseil de pouvoir adopter ces textes avant les élections européennes de juin 2019. Ces textes sont en lien avec les 10 priorités énoncées en juillet 2014¹. Ils viennent, pour l'essentiel, compléter les propositions présentées depuis la fin 2014. Le programme de travail insiste à ce titre sur la nécessaire adoption par les législateurs des textes déjà présentés. 70 textes sont en effet pendants, fragilisant l'idée d'une Union européenne efficace que souhaite mettre en avant la Commission depuis son entrée en fonction.

Au-delà des propositions précises qu'elle présente, la Commission européenne annonce également pour le deuxième trimestre 2018 la publication d'une communication sur les moyens de rendre l'Union plus unie, plus forte et plus démocratique sur le plan de la communication. La résolution européenne sur le programme de travail pour 2017 que vos rapporteurs avaient contribué à faire adopter l'an passé invitait la Commission à mieux communiquer sur ces travaux². Il s'agit là encore de mieux démontrer la plus-value de l'action européenne et de mettre en avant les apports de l'Union à la vie quotidienne de nos concitoyens.

A. LES MESURES EN FAVEUR DE L'EMPLOI ET DE LA COMPÉTITIVITÉ

Ces annonces couvrent le marché unique et l'emploi, mais aussi des sujets plus institutionnels à l'instar de l'approfondissement de l'Union économique et monétaire ou du budget de l'Union européenne.

1. Le marché unique

a) *Le marché unique connecté*

L'approfondissement du marché unique passe en premier lieu, aux yeux de la Commission, par la mise en œuvre d'un véritable marché unique connecté. 24 propositions législatives ont déjà été déposées en ce sens depuis 2015. À ce stade, seules 6 ont d'ores et déjà été adoptées par le législateur. La Commission entend compléter son action en proposant trois textes au premier trimestre 2018 :

¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Programme de travail de la Commission pour 2017 Répondre aux attentes – Pour une Europe qui protège, donne les moyens d'agir et défend, 25 octobre 2016 (COM (2016) 710 final).

² Résolution européenne n°103 (2016-2017) sur le programme de travail de la Commission européenne pour 2017, 10 mars 2017.

- une proposition relative à l'équité dans les relations de plateforme à entreprise ;

- une initiative non-législative concernant la propagation des fausses informations ;

- une proposition établissant des règles à l'échelle de l'Union européenne concernant l'imposition des bénéfices issus de l'économie numérique générés par les multinationales.

Lors du deuxième trimestre 2018, la Commission présentera également une révision de ses lignes directrices sur l'analyse de marché et l'évaluation de la puissance dans le secteur des communications électroniques.

Au-delà de ces textes, la Commission rappelle la nécessité de parvenir à une coopération renforcée en vue de mettre en œuvre des réseaux fixes et mobiles à très haut débit (5G).

À l'occasion de l'examen des programmes de travail 2016 et 2017 de la Commission, la commission des affaires européennes avait appelé à la nécessité de lancer une réflexion sur l'économie numérique, les nouvelles technologies étant au cœur du développement de l'«uberisation». Nous estimons que l'Union européenne devait être proactive en la matière, en aidant, notamment, les PME afin de leur permettre de combattre les pratiques déloyales qui peuvent être imposées par de grandes plateformes numériques placées en position dominante. Nous concluons à l'adoption de normes européennes permettant de réguler le fonctionnement des plateformes et protéger, par la même occasion, le citoyen et ses données. Les initiatives annoncées par la Commission semblent aller dans ce sens. Il convient donc de les saluer, d'autant qu'elles abordent également le volet fiscal.

La lutte contre l'évasion fiscale, particulièrement présente dans ce secteur, doit en effet faire figure de priorité, tant elle pose la capacité de l'Union à lutter contre les distorsions de concurrence en son sein. L'Union doit s'orienter vers une taxation plus juste des GAFAs permettant de compenser la réduction du manque à gagner fiscal pour les États sur le territoire desquels s'exercent les activités des GAFAs tout en ne fragilisant pas la poursuite du développement numérique. La question du passage du vote à l'unanimité au vote à la majorité qualifiée en matière fiscale mérite également d'être posée.

Au-delà, l'Union doit également réfléchir aux modalités d'application de sa politique de la concurrence dans ce secteur. Le Sénat a

adopté une résolution européenne en ce sens en septembre 2017¹. Ce texte appelle à :

- assouplir les critères de définition du risque d'atteinte à la concurrence résultant de la pratique en cause (« préjudice grave et irréparable ») pour prévoir « le constat d'une atteinte grave et immédiate » ;

- alléger l'obligation pour la Commission d'établir un « *constat prima facie d'infraction* » en lui substituant celle du constat que la pratique relevée porte une telle atteinte ;

- élargir le champ des intérêts protégés justifiant des mesures provisoires en ne visant plus seulement l'atteinte « *aux règles de concurrence* » mais également « *à l'économie générale, à celle du secteur intéressé, à l'intérêt des consommateurs ou à l'entreprise plaignante* ».

Le Sénat demandait également à la Commission d'utiliser effectivement l'instrument des mesures provisoires lorsque l'urgence le justifie et dès lors que les conditions permettant sa mise en œuvre sont réunies.

b) Économie circulaire et Union de l'énergie

Les questions environnementales et énergétiques ne sont pas, pour autant écartées, tant elles contribuent également, selon la Commission à la compétitivité de l'économie européenne.

La Commission a présenté à la fin du dernier trimestre 2017 des mesures destinées à la mise en œuvre de son plan d'action en faveur de l'économie circulaire. Il comporte :

- une stratégie concernant l'utilisation, la réutilisation et le recyclage des matières plastiques ;

- une proposition de règlement fixant des exigences minimales de qualité applicable à l'eau réutilisée ;

- une révision de la directive relative à l'eau potable ;

- une initiative visant à lever les obstacles techniques, juridiques ou pratiques pour la mise en œuvre des législations sur les produits et les déchets.

Il s'agira d'être vigilant sur cette question tant les précédents projets de la Commission en matière d'économie circulaire pouvaient porter atteinte au principe de subsidiarité. Le Sénat avait relevé dans deux résolutions européennes les difficultés financières que les projets de la Commission pouvaient engendrer pour les collectivités locales. Il avait également souligné le recours trop important aux actes délégués et aux actes

¹ Résolution européenne n° 131 (2016-2017) pour une réforme des conditions d'utilisation des mesures conservatoires prévues par le règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence, 8 septembre 2017.

d'exécution pour préciser des éléments du dispositif, qui ne pouvaient être considérés comme « non essentiels » au sens du traité. **Tout nouveau projet devra prendre en compte l'impact pour les collectivités locales et être le plus précis possible**¹.

Un texte relatif à la chaîne d'approvisionnement alimentaire de l'Union européenne sera également présenté au cours du premier trimestre 2018. **Il convient, à ce stade, de rappeler les travaux du Sénat sur la question de l'étiquetage alimentaire qui constitue un des paramètres essentiels de la chaîne d'approvisionnement**². À partir des expérimentations menées en France qu'elle a elle-même appuyées, la Commission doit mettre en œuvre un dispositif destiné à améliorer l'étiquetage nutritionnel des aliments et promouvoir, en la matière, une information synthétique et compréhensible par tous les consommateurs. **Au-delà de cette question spécifique, il est également nécessaire de veiller au renforcement effectif du poids des producteurs dans la chaîne alimentaire**, comme l'avait demandé le Sénat dans une résolution européenne adoptée le 8 septembre 2017, à l'initiative du groupe de suivi sur la politique agricole commune, réunissant des membres de la commission des affaires européennes et de la commission des affaires économiques³. La prochaine PAC devra traduire à cet effet l'inflexion en matière de concurrence proposée par le rapport du groupe de travail mis en place par la Commission sur les marchés agricoles, publié en novembre 2016⁴.

S'agissant de l'Union de l'énergie, la Commission a également déjà présenté le texte indiqué dans le programme de travail 2018⁵. Celui-ci vise les règles communes applicables aux gazoducs entrant sur le marché intérieur du gaz. Notre commission a déjà relevé que ce dispositif ne respectait pas le principe de subsidiarité. Les mesures proposées par la Commission interviennent, en effet, dans un domaine régi jusqu'à présent par des accords internationaux, qui peuvent être intergouvernementaux ou commerciaux, à l'image du gazoduc *Nord Stream 2*, et ne sont pas de nature à renforcer la sécurité d'approvisionnement énergétique de l'Union. Elles aboutissent donc à interférer dans les compétences des États membres au titre de la négociation des accords internationaux et d'accords commerciaux portant sur la réalisation d'infrastructures. Elles conduisent ainsi à étendre le

¹ Résolution européenne n° 29 (2014-2015) sur la proposition de directive Paquet « déchets » (COM (2014) 397), 9 décembre 2014 et Résolution européenne portant avis motivé n° 78 (2015-2016) sur la conformité au principe de subsidiarité du paquet « déchets » [COM (2015) 593 final, COM (2015) 594 final, COM (2015) 595 final et COM (2015) 596 final], 2 février 2016.

² Résolution européenne n° 62 (2016-2017) sur l'étiquetage et le gaspillage alimentaires, 21 janvier 2017.

³ Résolution européenne n° 130 (2016-2017) sur l'avenir de la politique agricole commune à l'horizon 2020, 8 septembre 2017.

⁴ Improving market outcomes - Enhancing the position of farmers in the supply chain, novembre 2016.

⁵ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2009/73/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel (COM (2017) 660 final).

domaine d'application du droit de l'Union en dehors de ses frontières, sans que cette extension ne trouve une base juridique dans les traités européens. Or, si l'application de ces dispositions empêchait la réalisation d'un gazoduc, il en résulterait une atteinte à la souveraineté de l'État membre concerné pour déterminer les conditions générales de son approvisionnement énergétique. De surcroît, les gazoducs sous-marins sont actuellement régis par la Convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982, qui n'autorise pas les parties à contrôler l'utilisation commerciale de ces infrastructures. **Comme les années précédentes, vos rapporteurs rappellent donc que toute intervention de l'Union européenne doit être traitée sans préjudice de la compétence reconnue à chaque État membre de déterminer le mix énergétique sur son territoire.** Tout texte doit, de fait, respecter scrupuleusement la répartition des compétences entre l'échelon de l'Union et l'échelon national, telle qu'elle résulte du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

2. Le renforcement de l'Union économique et monétaire

La Commission européenne a présenté en décembre dernier sa feuille de route sur l'achèvement de l'Union économique et monétaire, également annoncée dans le programme de travail pour 2018. Le dispositif comporte plusieurs textes :

- la transformation du mécanisme européen de stabilité en Fonds monétaire européen ;
- l'intégration du traité sur la stabilisation, la coordination et la gouvernance dans le droit européen ;
- le renforcement du programme d'appui à la réforme structurelle ;
- la création d'une ligne budgétaire dédiée à la zone euro aux fins d'aide aux pays devant adopter la monnaie unique et de stabilisation.

La Commission entend également proposer des dispositions en faveur de l'achèvement de l'Union bancaire au cours du premier trimestre 2018 :

- une proposition relative au développement de marchés secondaires de prêts non productifs ;
- une protection des créanciers privilégiés contre le défaut de paiement des emprunteurs commerciaux ;
- la mise en place d'un cadre propice à la création de titres adossés à des obligations souveraines.

La Commission souhaite, enfin, parvenir à l'achèvement de l'Union des marchés de capitaux. Un cadre révisé pour les entreprises d'investissement a déjà été présenté à la fin du dernier trimestre 2017. Il devrait être suivi par :

- un plan d'action sur la finance durable ;
- une initiative sur les technologies financières ;
- un cadre pour le financement participatif et les prêts entre particuliers ;
- un cadre européen en faveur des obligations garanties ;
- une réduction des entraves à la distribution transfrontalière des fonds d'investissements alternatifs et des OPCVM.

Ces annonces appellent plusieurs remarques de la part de vos rapporteurs.

a) Le projet de Fonds monétaire européen

Le projet de Fonds monétaire européen présenté par la Commission européenne s'appuie sur le Mécanisme européen de stabilité (MES). La Commission propose d'intégrer ce dispositif au sein du droit européen, ce qui n'est pas le cas actuellement. Le traité du 11 juillet 2011 qui institue le MES est en effet, comme le TSCG, de nature intergouvernementale. La Commission souhaite s'appuyer sur l'article 352 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne pour intégrer le dispositif. Aux termes de cet article, si une action de l'Union paraît nécessaire, dans le cadre des politiques définies par les traités, pour atteindre l'un des objectifs visés par les traités, sans que ceux-ci n'aient prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen, adopte les dispositions appropriées. L'objectif poursuivi dans ce cas est celui de la stabilité financière de la zone euro. Par ailleurs, l'article 352 dispose que lorsque les dispositions sont adoptées par le Conseil conformément à une procédure législative spéciale, il statue également à l'unanimité, après approbation du Parlement européen. Cette procédure devra donc être respectée.

La proposition de la Commission prévoit également un transfert des fonds du MES vers le FME, qui le remplacera en reprenant sa situation juridique et tous ses engagements. S'agissant de sa gouvernance, la Commission propose de maintenir la règle de l'unanimité pour toutes les décisions majeures ayant une incidence financière, à l'instar des appels de fonds. En revanche, en cas d'urgence, pour les versements ou le soutien à la stabilité, un passage à la majorité qualifiée (85 % des voix) est envisagé. Le FME sera associé plus étroitement à la gestion des programmes d'assistance financière.

Le FME devrait, par ailleurs, servir de filet de sécurité en cas de crise bancaire et alimenter, en dernier recours, le Mécanisme de résolution unique prévu dans le cadre de l'Union bancaire, si les ressources de celui-ci s'avéraient insuffisantes. Ces fonds seront dégagés dès lors que la majorité qualifiée est atteinte. Le FME pourra, en outre, élaborer de nouveaux

instruments financiers, destinés, à terme, à compléter les programmes de l'Union européenne. La Commission souhaite la mise en place du nouveau dispositif à la mi-2019.

Dans son rapport sur la refondation de l'Union européenne, publié en février 2017, le groupe de suivi du Sénat sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne avait également mis en avant les contours d'un Fonds monétaire européen¹. Issu lui aussi du Mécanisme européen de stabilité, le dispositif était cependant plus ambitieux. Il devait être doté d'une licence bancaire lui permettant de se refinancer auprès de la Banque centrale européenne. Le groupe de suivi envisageait, à terme, un droit d'émission de dette pour les États membres confrontés à des difficultés. Le montant dépendrait du degré de surveillance sur la politique budgétaire des États concernés. L'accès au Fonds monétaire européen reprendrait les mêmes conditions que celui au MES.

b) Le programme d'appui à la réforme structurelle

Le service d'appui à la réforme structurelle est mis en place depuis fin 2015. Il reprend le modèle de *task force*, déjà utilisé à Chypre et en Grèce, pour l'étendre à tous les membres de l'Union européenne. Les États membres peuvent ainsi bénéficier d'une aide dans la mise en œuvre des réformes institutionnelles, structurelles et administratives qu'ils ont adoptées. Il s'agit de soutenir les initiatives des États membres et renforcer leur capacité à formuler, élaborer et appliquer politique et stratégies en matière de gestion des finances publiques, de fonctionnement des institutions et des administrations, de justice, d'éducation et de formation, d'agriculture, d'environnement des affaires et de gestion des flux migratoires. Un État membre souhaitant bénéficier d'un tel type d'appui doit introduire une demande en ce sens, notamment dans le cadre du semestre européen. Cette aide pourra permettre de :

- satisfaire aux préconisations d'une recommandation du Conseil dans le cadre du semestre européen ;
- répondre aux objectifs d'un mémorandum d'accord en cas d'assistance financière de l'Union européenne ;
- consolider toute démarche réformatrice nationale.

Différents types d'action sont prévus – séminaires, ateliers, analyses d'impact, visites de travail, appui opérationnel sur le terrain, apport d'expertise – en fonction du degré d'avancement du processus de réforme. Le montant des crédits alloués à ce programme s'élève à près de 143 millions d'euros d'ici à 2020. Le recours à ce programme s'effectue sur une base volontaire et reste donc optionnel. Il vient appuyer des initiatives nationales

¹ *Relancer l'Europe : Retrouver l'esprit de Rome, rapport d'information n° 434 (2016-2017) de MM. Jean-Pierre Raffarin et Jean Bizet fait au nom du Groupe de suivi Retrait du Royaume-Uni et refondation de l'Union européenne, 22 février 2017.*

et non se substituer aux États membres. 15 États et 150 réformes sont concernés par le système actuel.

La Commission européenne souhaite aujourd'hui aller plus loin en insistant sur le soutien aux réformes susceptibles de contribuer le plus à la résilience des économies nationales et qui ont des retombées positives sur les autres États membres : réformes des marchés des produits et du travail, réforme fiscale, développement des marchés de capitaux, environnement des entreprises, accroissement de l'investissement dans le capital humain et réforme de l'administration publique. Un paquet d'engagements en matière de réformes serait préalablement établi, avec un calendrier de trois ans et une obligation de rendre compte, avant de pouvoir bénéficier de l'assistance européenne. Ces paquets seraient présentés et suivis en même temps que les programmes nationaux de réforme, soit au printemps de chaque année. La Commission envisage, en outre, de renforcer l'appui technique apporté aux États membres pour la conception et la réalisation des réformes.

Dans cette optique, la Commission envisage une majoration des crédits assignés au programme pour la période 2019-2020. Une somme de 80 millions d'euros, prélevée sur l'instrument de flexibilité permettrait de compléter le financement disponible. La Commission souhaite également affecter 80 millions d'euros supplémentaires en transférant une partie des crédits « assistance technique » des Fonds structurels et de cohésion. *In fine*, les sommes dédiées au service d'appui à la réforme structurelle passeraient donc de 143 millions d'euros à plus de 300 millions pour la période 2018-2020.

Dans un rapport publié en novembre 2016 et une résolution européenne adoptée à l'initiative de la commission des affaires européennes, le Sénat avait exprimé ses doutes sur le service d'appui à la réforme structurelle, moins tant sur l'esprit même du dispositif que sur la modestie des moyens qui lui étaient alloués¹. Le Sénat souhaitait l'émergence de réponses plus ambitieuses en utilisant les instruments déjà existants. Il est ainsi possible de réfléchir à une meilleure allocation des fonds structurels. Seuls 4,3 milliards d'euros sur la période 2014-2020, soit moins de 1 % de l'enveloppe totale, sont affectés au renforcement des capacités institutionnelles et à la promotion des réformes administratives, qui sont autant de facteurs hors coûts en matière de compétitivité. De façon plus générale, il apparaît clair que l'appropriation des recommandations du Conseil passe par un meilleur soutien de l'Union européenne à destination d'États membres, qui, pour la plupart, ne disposent plus de marges de manœuvre budgétaires. **La question de la réaffectation d'une partie des fonds de cohésion semble avoir été entendue par la Commission, qui a**

¹ Phase I de l'approfondissement de l'Union économique et monétaire, Rapport d'information n° 122 (2016-2017) de Mme Fabienne Keller et M. François Marc, fait au nom de la commission des affaires européennes, déposé le 14 novembre 2016, et Résolution européenne du Sénat n° 43 (2016-2017) sur la phase I de l'approfondissement de l'Union économique et monétaire.

également proposé, dans le cadre de sa feuille de route, la possibilité d'affecter la réserve de performance d'un certain nombre de fonds en soutien des engagements de réformes pris par les États membres.

c) L'achèvement de l'Union bancaire

Au-delà des dispositions annoncées sur l'adossement des titres, le défaut de paiement et les prêts non productifs, il convient, en vue de compléter l'Union bancaire, de parvenir à la mise en œuvre d'un fonds européen d'assurance des dépôts.

L'harmonisation des fonds nationaux de garantie des dépôts a pu faire figure de première étape. Les clefs de répartition des contributions devront cependant prendre en compte le degré de concentration du secteur bancaire de chaque État participant. La possibilité pour le Mécanisme de résolution unique, prévu dans le cadre de l'Union bancaire, de pouvoir emprunter auprès du Fonds monétaire européen constitue également une avancée. Il s'agit néanmoins d'une possibilité en dernier recours, ce qui pose la question des moyens affectés au Mécanisme.

3. La dimension sociale

La Commission a commencé à présenter plusieurs dispositions concernant la dimension sociale de l'Union européenne.

La première, annoncée le 21 décembre dernier, s'inscrit dans le prolongement du socle européen des droits sociaux, proclamé par le Conseil, le Parlement européen et la Commission le 17 novembre 2017¹. Elle concerne la révision de la directive dite « déclaration écrite ». Elle vise à prendre en compte de nouvelles formes d'emploi : travail domestique, travail à temps partiel marginal ou contrats de très courte durée, travail à la demande, travail basé sur des « chèques » ou travail via une plateforme.

D'autres textes seront présentés au cours du deuxième trimestre 2018. Ils concernent :

- la mise en place d'une Autorité européenne du travail ;
- l'accès à la protection sociale pour les travailleurs indépendants atypiques ;
- l'introduction d'un numéro de sécurité sociale européen qui pourrait être utilisé dans tous les secteurs.

Annoncée par Jean-Claude Juncker, président de la Commission européenne, lors du discours de l'état de l'Union prononcé le 13 septembre 2017, la création d'une Autorité européenne du travail doit être encouragée. Elle doit constituer un biais pour renforcer la lutte contre la

¹ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne (COM (2017) 797 final).

fraude au détachement. Elle pourrait, en outre, s'appuyer sur la plateforme européenne sur le travail non déclaré lancée en mai 2016. Celle-ci se réunit pour l'heure deux fois par an. Trois priorités lui ont été assignées : acquérir une meilleure connaissance des différentes formes du travail non déclaré, aider les membres à apprendre les uns des autres grâce à l'échange de bonnes pratiques, et encourager les activités conjointes, telles que les échanges de personnel, les inspections transfrontalières communes ou les campagnes. Il s'agit désormais de rendre ce dispositif plus opérationnel et plus contraignant qu'il ne l'est actuellement.

La création d'un numéro de sécurité sociale européen et le renforcement de l'accès à la protection sociale pour les travailleurs indépendants atypiques pourraient conduire au lancement d'une réflexion plus vaste sur la mise en place d'une « banque-carrefour de la sécurité sociale ». Celle-ci serait fondée sur une interconnexion des systèmes européens de sécurité sociale. Instituée en 1990, la Banque carrefour de la sécurité sociale belge (BCSS) a pu ainsi développer un réseau électronique reliant les différentes institutions de sécurité sociale locales. Chacune d'entre elles est responsable de l'enregistrement et de la tenue à jour des informations contenues dans sa banque de données. Elle permet aux services sociaux de vérifier la véracité des déclarations d'emploi et, ainsi, de lutter contre le travail illicite ou dissimulé. Les assurés bénéficient, de leur côté, de services personnels électroniques leur permettant de consulter et gérer leurs dossiers sociaux (mutuelle, retraite, chômage).

B. L'UNION EUROPÉENNE DANS LE MONDE

La place de l'Union européenne dans le monde implique une action à plusieurs niveaux de la part de la Commission : la sécurité, la gestion des migrations, la coopération internationale et le commerce international.

1. L'achèvement de l'Union de la sécurité

La Commission a d'ores et déjà présenté, fin 2017, des propositions visant à permettre l'interopérabilité entre les systèmes d'informations de l'Union européenne aux fins de gestion de la sécurité, des frontières et des flux migratoires. Le groupe de suivi du Sénat sur la refondation de l'Union européenne avait érigé l'interopérabilité des bases de données européennes en priorité en matière de lutte contre le terrorisme. Il apparaît en effet indispensable de prévoir un point d'entrée unique permettant d'interroger simultanément l'ensemble des fichiers. Cela suppose cependant que les États membres adoptent des méthodes et des règles communes dans la confection de leurs fichiers. Au sujet du système d'information Schengen (SIS II), il conviendrait de pouvoir y introduire les données biométriques (photographies et empreintes génétiques) afin de faciliter et de fiabiliser l'identification des personnes recherchées.

Ces textes devraient être suivis de propositions visant à :

- améliorer l'accès transfrontière des autorités répressives aux preuves électroniques ;
- réviser le règlement sur la commercialisation et l'utilisation de précurseurs d'explosifs ;
- faciliter l'accès transfrontières aux données financières et leur utilisation par les autorités répressives.

Ces dispositions vont incontestablement dans le bon sens. Elles doivent néanmoins être rapidement complétées par la création d'un cadre juridique adapté sur le chiffrement permettant de lutter plus efficacement contre l'utilisation d'Internet à des fins terroristes. Il s'agit, dans le même temps, d'éviter que les opérateurs Internet puissent se soustraire aux demandes des États dans le cadre d'enquêtes pénales.

La Commission a également proposé, à la fin du dernier trimestre 2017, une proposition de décision sur le mécanisme de protection civile de l'Union européenne (MPCU)¹. Elle vise à améliorer l'efficacité des actions de prévention, renforcer la capacité collective de l'Union et des États membres à réagir aux catastrophes en créant et garantir la souplesse et l'efficacité des procédures administratives. La proposition entraînera une augmentation globale de 280 millions d'euros de l'enveloppe financière allouée au MPCU pour la période 2018-2020.

2. L'agenda européen en matière de migration

La Commission souhaite, au cours du premier semestre 2018, poursuivre le programme assigné dans le cadre de l'agenda européen en matière de migrations. Elle prévoit à cet effet :

- une révision du code commun des visas ;
- une révision du système d'information sur les visas ;
- une révision du règlement sur les officiers de liaisons « Immigration ».

Vos rapporteurs rappellent qu'au-delà du toilettage nécessaire des textes en vigueur, c'est la gouvernance de l'espace Schengen, aujourd'hui peu visible, qui doit être améliorée. Un pilotage stratégique doit être instauré dans le cadre de réunions spécifiques des ministres de l'intérieur, distinctes de celles du Conseil Justice et Affaires intérieures. Il s'agit également de réfléchir au principe de responsabilité du pays de première entrée pour l'examen des demandes d'asile et parvenir à un partage plus équitable de cette charge. Si la responsabilité des pays de première entrée

¹ Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision n° 1313/2013/UE relative au mécanisme de protection civile de l'Union (COM (2017) 772 final).

doit être maintenue dans la mesure où elle est le gage de leur implication dans la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne, il n'en apparaît pas moins nécessaire d'introduire dans ce système un mécanisme correcteur permettant une solidarité à l'échelle européenne en cas de pression migratoire exceptionnelle, à l'instar du mécanisme de relocalisation.

3. La politique de coopération

L'action de la Commission sera, en la matière, principalement concentrée en 2018 sur la mise en place d'un partenariat renouvelé avec l'Amérique latine et les Caraïbes. La Commission entend également développer de nouveaux cadres de coopération avec l'Inde, l'Iran et l'Iraq.

4. La stratégie commerciale de l'Union européenne

La Commission entend mettre au point de nouveaux accords avec le Japon, Singapour et le Viêtnam. Les négociations avec le Mexique et le Mercosur devront, par ailleurs être poursuivies. La Commission rappelle également que les négociations avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande pourront avancer dès lors que le Conseil aura approuvé les mandats qu'elle lui a soumis.

Vos rapporteurs rappellent à ce titre la position du Sénat sur la politique commerciale, telle qu'exprimée par le groupe de suivi sur la refondation de l'Union européenne. Cette politique doit concilier transparence et défense des intérêts européens, dans un cadre de réciprocité et d'affirmation d'une Europe-puissance.

La politique commerciale de l'Union doit notamment faire l'objet de débats réguliers dans les parlements nationaux, le plus en amont possible, par exemple avant l'adoption en Conseil du mandat de négociation confié à la Commission pour le lancement d'un accord de libre-échange. La transparence doit aussi s'exercer au cours de la négociation, avec la transmission de documents traduits et la diffusion aussi large et anticipée que possible d'études d'impact préalables, tant à l'engagement de négociations qu'à la mise en œuvre provisoire des accords conclus. De même, une politique systématique de suivi de l'application de ces accords, après une certaine durée d'application, est nécessaire.

Une démarche offensive de l'Union s'impose également afin que de puissance économique, elle sache aussi s'affirmer comme une puissance commerciale, centrée sur la défense de ses intérêts. Il s'agit pour l'Union d'utiliser les outils de défense commerciale dont elle dispose et de travailler à une réciprocité équilibrée dans l'accès aux marchés publics.

II. QUELLE UNION EUROPÉENNE À L'HORIZON 2025 ?

La Commission européenne a souhaité intégrer dans son programme de travail 10 initiatives s'inscrivant dans une réflexion plus large sur l'avenir de l'Union européenne à l'horizon 2025. Elles répondent pour partie aux observations contenues dans le livre blanc publié en mars 2017 par la Commission sur l'avenir de l'Union européenne¹. Ce document envisage différents *scenarii* pour l'Union européenne après la sortie prévue du Royaume-Uni le 30 mars 2019.

La Commission souhaite de la sorte préparer sa contribution politique au Conseil européen qui se réunira à Sibiu (Roumanie), le 9 mai 2019 et qui sera consacré à l'avenir de l'Union européenne. La Commission souhaite utiliser à ce titre le « potentiel inexploité » des traités et ne propose donc pas de modification de ceux-ci.

La réflexion de la Commission est concentrée sur trois axes :

- une Union plus démocratique ;
- une Union plus unie ;
- une Union plus forte.

A. VERS UNE UNION EUROPÉENNE PLUS DÉMOCRATIQUE

1. Une réflexion sur les institutions

La Commission européenne souhaite que l'Union européenne puisse accomplir « un saut démocratique » lui permettant de répondre aux préoccupations et aux attentes de ses citoyens. Elle indique ainsi qu'une réflexion doit être engagée afin de rendre les élections au Parlement européen « encore plus européennes et plus démocratiques », en évaluant notamment l'idée de listes transnationales. La communication annoncée pour le troisième trimestre 2018 portant sur la recherche d'une plus grande efficacité dans la conduite de l'Union européenne devrait, en principe, intégrer cette option.

Comme l'avait relevé la commission des affaires européennes en mars 2016 à propos de la résolution du Parlement européen, il n'est pas certain que le projet de circonscription commune garantisse une meilleure visibilité au scrutin et renforce le débat européen². Les électeurs seraient amenés à effectuer un double choix le jour du vote, en faveur d'une liste

¹ Livre blanc sur l'avenir de l'Europe, Réflexions et scénarios pour l'EU-27 à l'horizon 2025.

² Rapport d'information n° 463 (2015-2016) de Mme Fabienne Keller et M. Jean-Yves-Leconte fait au nom de la commission des affaires européennes du Sénat sur la réforme de la loi électorale de l'Union européenne, 10 mars 2016.

transnationale et d'une liste nationale. Le système peut apparaître complexe là où toute démarche doit s'orienter vers un renforcement de la lisibilité du scrutin. S'opère de surcroît une distinction entre députés européens issus de la première liste, conduite, dans le projet du Parlement européen, par le candidat à la présidence de la Commission européenne et ceux de la deuxième, moins prestigieuse. La question des partis ne bénéficiant que d'une assise nationale est par ailleurs posée : dans quelle mesure peuvent-ils s'inscrire dans une circonscription par essence européenne ? Plus largement, la mise en place d'une circonscription commune rend encore plus nécessaire une harmonisation du droit électoral concernant les élections européennes. Le droit doit être le même entre la circonscription commune et celles mises en place au sein des États membres. Or, force est de constater que cette harmonisation est encore loin d'être acquise.

Dans ces conditions, la résolution européenne adoptée par le Sénat à l'initiative de la commission des affaires européennes jugeait que le projet de liste transnationale pouvait de fait s'avérer contraire aux traités et à certaines traditions nationales¹. Il apparaissait de surcroît difficile à mettre en œuvre compte tenu des décalages entre partis nationaux et formations politiques européennes. **La résolution du Sénat soulignait enfin qu'un tel projet ne contribuait pas à rapprocher le citoyen de ses élus européens et risquait d'établir une distinction injustifiée entre parlementaires européens élus sur les listes transnationales et ceux issus des listes nationales.**

La communication de la Commission devrait également aborder le projet, régulièrement évoqué, d'un président unique du Conseil européen et de la Commission. Aux yeux de celle-ci, l'Union européenne est une Union des États doublée d'une Union des citoyens. Le fait d'avoir un seul président reflèterait ainsi cette double légitimité. Le groupe de suivi du Sénat sur la refondation de l'Union européenne s'est montré réservé sur cette fusion, notamment quant à l'équilibre des institutions. La Commission européenne serait-elle absorbée par le Conseil européen ou, à l'inverse, celui-ci serait-il mis de côté par la Commission européenne ?

Il apparaissait plus opportun au groupe de suivi de réfléchir au renforcement de la légitimité du président du Conseil européen. Celui-ci est actuellement élu par le Conseil européen. Il pourrait être envisagé qu'il soit élu, sur proposition du Conseil européen, par le Parlement européen et par des délégués des parlements nationaux, réunis en congrès. L'élection par les parlementaires nationaux lui confèrerait une véritable mission en matière de respect du principe de subsidiarité. Ce renforcement de la légitimité du président du Conseil européen suppose dans le même temps la suppression de la présidence tournante du Conseil. Le rôle de coordination serait désormais totalement assumé par le président du Conseil européen.

¹ Résolution européenne n° 127 (2015-2016) sur la réforme de la loi électorale de l'union européenne.

Cette évolution ne pourrait toutefois être envisagée qu'à moyen et long terme, puisqu'elle nécessite une révision des traités.

Plus largement, vos rapporteurs rappellent leur souhait de voir les parlements nationaux associés au processus législatif européen. Il convient pourtant de faire émerger un droit d'initiative ou « carton vert », qui confère aux parlements nationaux la possibilité de proposer des actions à mener par l'Union européenne ou d'amender la législation existante. Il s'agit aussi d'éviter que les parlements nationaux ne soient cantonnés à un rôle d'opposant perpétuel, via le contrôle de subsidiarité et la procédure de « carton jaune ». Une telle évolution contribuerait, indéniablement, à renforcer la légitimité démocratique de l'Union. Au sein des institutions, le Conseil européen, le Conseil et le Parlement européen disposent déjà d'une forme de droit d'initiative. Le traité de Lisbonne a, de son côté, introduit une Initiative citoyenne européenne (ICE), déclinaison du droit de pétition (article 24 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne). Dans ces conditions, le « carton vert » apparaît indispensable.

La question de la représentation des parlements nationaux au niveau européen mérite également d'être posée. L'élection des parlementaires européens au suffrage universel n'a pas permis, depuis 1979, de renforcer le lien entre les citoyens et l'Union européenne. L'idée de la mise en place d'un Sénat européen permettant de mieux associer les parlementaires nationaux aux débats européens est, de son côté, régulièrement avancée depuis une vingtaine d'années. Elle vise à mieux prendre en compte l'expression des citoyens via leurs représentants dans l'élaboration des textes européens. Le groupe de suivi sur la refondation de l'Union européenne a insisté sur la nécessité de donner un cadre et une visibilité aux coopérations interparlementaires développées au niveau européen. Sans créer une nouvelle institution, il pourrait être envisagé une agrégation de ces différentes formes d'association au sein d'une Réunion des parlements nationaux, en partant la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC), créée en 1989. Il s'agit, sur la base des traités, d'en faire une instance identifiable par le citoyen où s'exprimeraient, sans préjudice des compétences du Parlement et du Conseil, des préoccupations parfois insuffisamment prises en compte. Ce qui contribuerait indéniablement à élargir la base démocratique de l'Union.

À l'instar du Bundesrat allemand, cette assemblée serait composée de délégués désignés par leurs chambres et se réunirait à Strasbourg au moins deux fois par semestre et en tant que de besoin. Elle serait le cadre idoine pour l'exercice du droit d'initiative. Les sessions plénières, précédées de réunions de commissions thématiques (économie, affaires sociales, défense, migrations, justice et affaires intérieures, budget), adopteraient des résolutions sur les grands sujets européens. Cette représentation serait systématiquement consultée sur les sujets ayant trait à la souveraineté des États membres : défense, migrations, contrôle d'Europol et d'Eurojust...

Pour mettre en œuvre au mieux ses missions, la Réunion des parlements nationaux, devrait pouvoir avoir un échange régulier à chacune de ses sessions plénières avec le président du Conseil européen, celui de la Commission européenne et des membres de celle-ci. Dans ce cadre, les parlements nationaux pourraient également avoir un débat chaque année avec la Commission européenne sur son programme de travail annuel. Cette COSAC réformée ferait la synthèse des avis des parlements nationaux et leur permettrait de peser collectivement sur l'activité des institutions européennes en faisant prendre en compte leurs propres priorités.

2. La question de la subsidiarité

La Commission devrait également présenter, au cours du troisième trimestre 2018, une communication sur les possibilités de renforcer la subsidiarité, la proportionnalité et le « mieux légiférer » dans le fonctionnement quotidien de l'Union européenne. Elle devrait être le fruit de la *task force* « subsidiarité et proportionnalité » lancée par la Commission européenne. Présidée par Frans Timmermans, premier vice-président de la Commission européenne, elle est composée de 9 membres : 3 parlementaires nationaux au titre de la COSAC, 3 parlementaires européens et 3 représentants du Comité des régions. Elle répond au scénario n° 4 du livre blanc sur l'avenir de l'Europe à l'horizon 2025, intitulé « *Faire moins mais de manière plus efficace* ». Aux termes de celui-ci, l'Union européenne devrait accroître ses efforts dans certains domaines et, parallèlement, cesser d'agir ou intervenir moins dans les secteurs où son action est perçue comme ayant une valeur ajoutée plus limitée ou n'étant pas à même d'apporter les résultats promis.

La pratique régulière du contrôle de subsidiarité a contribué à forger au Sénat un constat sur la procédure en tant que telle. Elle semble, en effet, largement perfectible afin de pouvoir renforcer la qualité du contrôle. Plusieurs pistes de travail sont envisageables. Elles sont développées dans le rapport sur la refondation de l'Union européenne du groupe de suivi.

Les premières observations portent sur la justification et le calendrier. La Commission européenne devrait, au préalable, mieux justifier le recours à une proposition législative et ne saurait limiter la justification de son intervention à l'approfondissement du marché intérieur. Les parlements nationaux ne disposent par ailleurs que de 8 semaines à compter de la transmission du projet de texte par la Commission européenne pour évaluer le respect du principe de subsidiarité. Ce délai peut apparaître court et devrait être porté à au moins 10 semaines. En cas d'avis motivé, la Commission européenne devrait également s'attacher à répondre plus rapidement – un délai de 12 semaines devrait être fixé – en insistant précisément sur les arguments soulevés par les parlements nationaux.

En effet, la Commission présente généralement les grandes lignes du dispositif qu'elle propose, mais campe sur ses positions quant à l'appréciation portée sur le respect du principe de subsidiarité et ne répond pas vraiment aux objections soulevées. M. Frans Timmermans, premier vice-président de la Commission européenne, chargé de l'Amélioration de la réglementation, des relations interinstitutionnelles, de l'État de droit et de la Charte des droits fondamentaux, a ainsi indiqué dans une lettre du 11 juillet 2016 adressée au Sénat que la Commission avait l'intention d'entreprendre, dans des cas spécifiques où cela s'avère approprié, un dialogue politique informel avec les parlements nationaux afin de discuter la substance de la proposition législative en question du point de vue de la subsidiarité, avant de prendre sa décision de maintenir, modifier ou retirer sa proposition. Cette initiative n'a, pour l'heure, pas été suivie d'effets¹.

Le deuxième constat porte sur la nécessaire transmission des actes délégués ou d'exécution aux parlements nationaux aux fins de contrôle du respect de principe de subsidiarité. Les actes délégués ou d'exécution constituent des compléments des actes législatifs, qui eux sont soumis à ce contrôle. Le contrôle de subsidiarité opéré par les parlements nationaux n'est donc *in fine* que partiel. Le Sénat a adopté à plusieurs reprises ces dernières années des positions demandant un tel contrôle². Il est regrettable qu'il n'ait pas été inscrit dans l'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer » d'avril 2016, alors que celui-ci vise notamment à mieux encadrer l'utilisation du droit dérivé³.

L'arrangement trouvé le 19 février 2016 avec le Royaume-Uni sur la question de la subsidiarité dans le cadre du paquet Tusk pourrait également être réévalué. Le dispositif a été rendu caduc par le résultat du référendum britannique. Il pourrait cependant être repris sur le point précis du contrôle de subsidiarité par les parlements nationaux. Ainsi, selon l'arrangement, dans le cas où les avis motivés sur le non-respect du principe de subsidiarité par un projet d'acte législatif de l'Union représentent plus de 55 % des voix attribuées aux parlements nationaux, la présidence du Conseil devrait inscrire la question à l'ordre du jour du Conseil afin que ces avis motivés et les conséquences à en tirer fassent l'objet d'une délibération approfondie. À la suite de cette délibération, les représentants des États membres pourraient mettre fin à l'examen du projet d'acte en question ou le modifier pour prendre en compte les préoccupations exprimées. Cette modification du protocole n° 2 permettrait de rendre plus précise la procédure dite du « carton orange ».

¹ La lettre est annexée au rapport d'information n° 365 (2016-2017) *Négociations européennes : le Sénat vigilant et écouté*, de M. Jean Bizet, fait au nom de la commission des affaires européennes, 2 février 2017

² La dernière date du 24 novembre 2017 : Résolution européenne n° 22 (2017-2018) sur la réforme du règlement « Comitologie » (COM (2017) 85 final).

³ Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne « Mieux légiférer » du 13 avril 2016.

3. L'approfondissement de l'Union économique et monétaire

En ce qui concerne la légitimité démocratique de l'Union économique et monétaire, la Commission a présenté, le 6 décembre 2017, une proposition visant à instituer un ministre européen permanent de l'économie et des finances. La Commission européenne envisage également la création d'un ministre européen de l'économie et des finances. Celui-ci devrait :

- défendre et représenter au niveau international l'intérêt général de l'économie de l'Union et de la zone euro ;
- renforcer la coordination des politiques et surveiller les règles économiques, budgétaires et financières ;
- se prononcer sur la politique budgétaire adéquate pour la zone euro ;
- surveiller l'utilisation des instruments budgétaires de l'Union et de la zone euro, notamment les instruments de soutien aux réformes.

Il s'agit, plus largement, de contribuer à rationaliser la gouvernance de l'Union et de renforcer la dimension européenne de l'élaboration des politiques économiques. Le ministre serait à la fois membre de la Commission et président de l'Eurogroupe, ce qui est déjà permis par les traités. Le ministre serait, en outre, chargé de superviser les activités du Fonds monétaire européen dont il présiderait le conseil des gouverneurs. Il serait, comme tout autre membre de la Commission, responsable devant le Parlement européen.

La Commission souhaite désormais qu'un débat s'engage avec le Parlement européen et le Conseil sur cette question, pour permettre une désignation à l'occasion du prochain renouvellement de la Commission en novembre 2019.

Le groupe de suivi du Sénat s'était prononcé en février 2017 pour la mise en place d'un coordonnateur politique de la zone euro, qui présiderait l'Eurogroupe. Ses missions seraient notamment de mettre en œuvre les orientations définies par le sommet de la zone euro et d'assurer la représentation de la zone euro au sein des instances financières internationales. **Les contours de ce poste peuvent ressembler à ceux du ministre de l'économie et des finances. Le rapport insistait surtout sur le rôle des États en matière de pilotage exécutif de la zone euro.** Il préconisait la systématisation de l'organisation du sommet de la zone euro, par exemple tous les trois mois, les chefs d'État et de gouvernement établissant dans ce cadre un programme de travail pour la zone en fixant des objectifs en matière budgétaire et fiscale.

Il convient par ailleurs d'observer que la dimension démocratique de l'UEM renforcée n'est abordée, par la Commission, que sous le seul angle de la responsabilité du futur ministre devant le Parlement européen.

Le groupe de suivi du Sénat sur la refondation de l'Union européenne était allé plus loin en appelant à une meilleure association des parlements nationaux, reprenant en cela les termes de la résolution européenne adoptée par le Sénat en décembre 2016¹. Celle-ci passerait par une modernisation de la conférence de l'article 13 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance. Il s'agissait de revoir le mode de fonctionnement de celle-ci, en l'associant aux travaux de la Commission sur la situation de la zone euro et des États membres et en lui permettant d'auditionner tous les acteurs institutionnels de l'Union économique et monétaire, d'adopter des recommandations et de valider le principe d'un engagement du Fonds monétaire européen. Cette conférence pourrait se réunir, à Strasbourg, pour au moins deux sessions : la première au début du Semestre européen, en novembre, pour l'examen de la situation de la zone euro, et la deuxième, en juin de l'année suivante, pour la présentation des projets de recommandations par pays de la Commission européenne.

4. L'État de droit

La Commission souhaite enfin présenter, à la fin de l'année, une initiative visant à renforcer le respect de l'État de droit dans l'Union européenne. Celui-ci passe à ses yeux par un système judiciaire indépendant, libre de tout contrôle politique. Il doit constituer un préalable où prévalent la paix, la liberté, la tolérance, la solidarité et la justice.

Cette réflexion indispensable qu'entend mener la Commission doit également être doublée d'une réaffirmation des valeurs qui fondent l'Union européenne, à usage interne mais aussi externe. Les droits de l'Homme et les valeurs fondamentales semblent aujourd'hui relativisés voire menacés dans les discours des dirigeants de certaines grandes puissances mondiales. L'Union européenne, longtemps réduite à un espace économique, est aussi une communauté de droits et de valeurs.

B. UNE UNION PLUS UNIE ?

La Commission européenne souhaite que l'Union européenne coïncide à terme avec l'espace Schengen, en étendant à la Bulgarie, à la Croatie et à la Roumanie le principe de libre-circulation des personnes, dès lors que toutes les conditions seront remplies. Dans le même ordre d'idée, la Commission souhaite mettre en place un nouvel instrument d'adhésion à l'euro, permettant à la fois d'offrir une assistance technique et financière aux pays souhaitant adopter la monnaie unique.

Cet approfondissement ne devrait pas être corrélé à court terme à un élargissement de l'Union européenne. La Commission européenne

¹ Résolution européenne n° 43 (2016-2017) sur la phase I de l'approfondissement de l'Union économique et monétaire, 20 décembre 2016.

souhaite cependant que soit réaffirmée la perspective européenne des Balkans occidentaux. Celle-ci constitue, à ses yeux, un véritable moteur de réformes et un gage de stabilité dans la région. La Commission devrait, à ce titre, présenter une stratégie d'adhésion à la Serbie et au Monténégro, premiers pays candidats dans la région.

Vos rapporteurs ont appuyé la pause dans l'élargissement annoncée par le président de la Commission européenne en novembre 2014. Elle apparaissait indispensable afin de mieux intégrer les treize derniers arrivés et de consolider ce qui a été réalisé à vingt-huit depuis leur arrivée. **Quatre ans après, dans le contexte de la réflexion sur l'avenir de l'Union européenne, cette pause fait encore sens.** Il s'agit aujourd'hui, avant tout, de « consolider les fondations avant que d'agrandir la maison » et de prendre en compte la « fatigue » à l'égard de l'élargissement au sein de l'opinion publique européenne.

Le moratoire ne constitue pas un rejet des candidatures. Il permet surtout d'approfondir les négociations. Rappelons que les difficultés éprouvées par la Roumanie et la Bulgarie, depuis leur entrée dans l'Union, ont conduit les négociateurs à formuler des exigences plus grandes et à demander des garanties plus solides aux pays candidats.

C. UNE UNION PLUS FORTE ?

La Commission propose plusieurs actions couvrant différents domaines en vue de renforcer l'Union européenne.

La première priorité concerne les moyens financiers de l'Union. La Commission européenne devrait présenter en mai 2018 une proposition globale pour le futur cadre financier pluriannuel 2021-2027 (CFP). Ce document prendra notamment en compte les recommandations émises dans le rapport Monti sur les ressources propres. La Commission souhaite avant tout que le nouveau budget aide « à répondre aux attentes des citoyens à l'égard d'une Union qui leur offre ce qui compte le plus à leurs yeux », tout en contribuant à la stabilité à long terme de l'Union européenne.

Vos rapporteurs rappellent la nécessité pour le futur CFP de refléter une ambition en matière de cohésion. La politique de cohésion symbolise en effet l'exigence de solidarité, intrinsèque à la construction européenne. Elle vise à la fois à réduire les écarts de développement entre régions d'Europe et à favoriser les investissements en faveur de priorités définies par l'Union européenne : croissance durable, recherche et développement technologique, compétitivité des PME, création d'emplois, formation, inclusion sociale et lutte contre la pauvreté. **Le CFP doit également être l'occasion de simplifier sa mise en œuvre.** Comme l'a indiqué le groupe de suivi du Sénat sur la refondation de l'Union européenne, il s'agit désormais de parvenir à :

- alléger drastiquement la réglementation dont la lourdeur et la complexité sont exponentielles. De nombreux États membres, par crainte d'erreurs ou de procédures de contestation par la Commission ou la Cour des comptes européenne, surajoutent à cet ensemble des normes plus strictes et complexes que celles établies au niveau de l'Union ;

- adapter les procédures de contrôle et d'audit à l'ampleur du projet et promouvoir ainsi la proportionnalité ;

- encourager la différenciation de façon à ajuster les procédures européennes de contrôle et d'audit à la capacité administrative de chaque État membre en ce domaine ;

- favoriser la flexibilité financière via la mise en réserve de crédits rapidement mobilisables pour affronter des circonstances exceptionnelles, et non des transferts entre rubriques du budget européen ou des modifications imposées en cours de route aux programmes régionaux ;

- fusionner les différents fonds structurels en un seul fonds européen de développement territorial ;

- viser un bon équilibre entre les subventions et les instruments financiers ;

- disposer d'un effet de levier (prêts, garanties, apports de fonds propres) dans la mise en œuvre de la politique de cohésion.

Les négociations devront également confirmer la politique agricole commune comme une priorité stratégique, dotée d'un budget stable à la hauteur de ses ambitions.

La force de l'Union passe également pour la Commission par une amélioration de l'efficacité de la prise de décision. Elle présentera ainsi plusieurs communications mettant en avant l'utilisation des « clauses passerelles » qui permettent le passage du vote à l'unanimité au vote à la majorité qualifiée, dans plusieurs domaines :

- la politique énergétique et climatique, la question du climat faisant par ailleurs l'objet d'une communication spécifique dédiée au suivi des objectifs de développement durable des Nations unies, en particulier ceux souscrits au sein de l'accord de Paris ;

- certaines décisions relevant de la politique étrangère, la Commission entendant ainsi renforcer le poids de l'Union sur la scène internationale.

Il conviendra d'être vigilant sur l'utilisation des clauses passerelles en matière énergétique, tant une décision ne doit pas remettre en cause l'indépendance d'un pays dans ce secteur. Il en va de même dans le domaine de la politique étrangère.

La politique étrangère de l'Union demeure, quant à elle, avant tout fondée sur une dynamique intergouvernementale et la recherche d'un

consensus. L'utilisation de la clause passerelle en la matière peut laisser sceptique. Elle est en effet fortement encadrée puisque l'article 31 du traité sur l'Union européenne autorise le passage à la majorité qualifiée pour toute décision autre que les suivantes :

- action ou position de l'Union sur la base d'une décision du Conseil européen portant sur les intérêts et objectifs stratégiques de l'Union ;

- action ou position de l'Union sur proposition du Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité présentée à la suite d'une demande spécifique que le Conseil européen lui a adressée de sa propre initiative ou à l'initiative du Haut représentant ;

- mise en œuvre d'une décision qui définit une action ou une position de l'Union ;

- nomination d'un représentant spécial.

En cas d'activation de la clause passerelle, la plupart des décisions stratégiques de l'Union en la matière devrait donc rester en dehors du champ du vote à la majorité qualifiée.

À l'inverse, comme indiqué plus haut, la mise en œuvre d'une clause passerelle dans le domaine de la fiscalité doit également faire figure de priorité si l'Union européenne entend agir efficacement contre les distorsions de concurrence en son sein qui nuisent directement à son unité.

Au-delà des clauses passerelles, la poursuite d'une politique volontariste de l'Union européenne en direction d'une transition énergétique compétitive devra nécessairement prendre en considération les grands équilibres politiques, économiques et sociaux. Tel devrait être le cas par exemple en ce qui concerne les tarifs réglementés de vente d'électricité pour les consommateurs résidentiels. Là où les États ont estimé devoir les maintenir, ceux-ci protègent les citoyens-consommateurs contre des fluctuations de prix trop importantes dans ce domaine si sensible pour la vie quotidienne. **S'agissant du volet climatique, il convient de rappeler les orientations du rapport du groupe de suivi du Sénat sur la refondation de l'Union européenne.** Celui-ci invitait l'Union à conserver son rôle moteur dans la lutte contre le changement climatique, en encourageant le développement de certaines technologies d'avenir. Elle doit également fixer un cap pour une transition accélérée vers un monde plus résilient et plus sobre en carbone.

La protection des citoyens européens fait également figure de priorité. La Commission présentera au troisième trimestre 2018 une communication concernant l'élargissement des missions du nouveau parquet européen à la lutte contre le terrorisme. Ce document sera présenté avant le Conseil européen dédié à la question de la sécurité prévu à

Vienne en septembre 2018. Cette extension, appelée de ses vœux à de nombreuses reprises par le Sénat depuis 2015, doit être appuyée¹.

*

¹ Résolution européenne n° 88 (2014-2015) relative à la lutte contre le terrorisme et tendant à l'adoption d'un Acte pour la sécurité intérieure de l'Union européenne, 1^{er} avril 2015.

EXAMEN PAR LA COMMISSION

La commission des affaires européennes s'est réunie le jeudi 1^{er} février 2018 pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation faite par MM. Jean Bizet et Simon Sutour, le débat suivant s'est engagé :

M. Claude Haut. – Je partage la très grande majorité des propositions que vous nous avez présentées. Vous comprendrez néanmoins que je m'abstienne, au nom du groupe La République en Marche : le paragraphe 25 s'éloigne nettement de la position exprimée par le Président de la République sur les listes transnationales pour les élections au Parlement européen.

M. Simon Sutour. – Habituellement, nous reprenons dans les propositions de résolution européenne les positions exprimées majoritairement par notre commission. La rédaction de l'alinéa 25, qui reprend les termes de la résolution de mars 2016 de nos collègues Fabienne Keller et Jean-Yves Leconte sur la proposition de réforme de la loi électorale de l'Union européenne que le Parlement européen avait formulée, ne déroge pas à cette règle. Le Brexit, qui libère au Parlement européen les sièges des députés britanniques, nous permet d'avoir une appréciation concrète de cette question. Le Président de la République s'est effectivement prononcé en faveur de l'instauration de listes électorales transnationales. Nous partageons *a contrario* la position de nos collègues : un Parlement européen à 751 députés est déjà colossal. Dans la perspective de l'intégration de nouveaux États – je pense notamment à la Serbie et au Monténégro –, il nous semble préférable de répartir les sièges britanniques entre les pays membres.

M. Jean Bizet, président. – Notre proposition est cohérente avec les précédents travaux de notre commission sur ce sujet.

M. Claude Haut. – Et ma position s'accorde avec celle de mon parti.

M. Simon Sutour. – Il me semble pourtant avoir souvenir qu'en mars 2016, notre commission, dont vous étiez déjà membre, était unanime en la matière.

M. Claude Haut. – Les avis peuvent évoluer.

M. René Danesi. – J'apporte mon soutien à cette proposition de résolution, qui reflète parfaitement l'esprit de nos récents travaux. Permettez-moi néanmoins d'exprimer quelques remarques. L'alinéa 21 évite fort raisonnablement de citer le terme de « relocalisations », véritable « chiffon rouge » pour certains États d'Europe centrale, qui n'ont pas au sujet des migrations la mauvaise conscience des anciennes puissances coloniales.

Leur imposer des relocalisations aurait porté un risque de fracture de l'Union européenne.

L'alinéa 22 relatif aux négociations commerciales affirme l'objectif d'une plus grande transparence. Comment ne pas s'en réjouir lorsqu'on se souvient de l'opacité des discussions avec les États-Unis sur le Transatlantic Free Trade Area (Tafta), projet heureusement abandonné depuis ? J'approuve également les termes de la proposition de résolution, qui, enfin, définit l'Europe comme une puissance commerciale centrée sur la défense de ses intérêts. Après avoir tant souffert des conséquences économiques de la désindustrialisation et d'une politique européenne semblant privilégier les intérêts de certaines multinationales, cette évolution vers, en somme et sans provocation, un principe « Europa first » représente un soulagement.

Je m'interroge, à l'alinéa 28, sur le choix du terme « élargissement ». Le système, reconnaissons-le, ne fonctionne pas en l'état avec vingt-huit pays. L'unanimité est paralysante et le restera tant que le principe d'une Europe à deux ou trois vitesses, sur le modèle de cercles concentriques, ne sera pas approuvé. À défaut, il est vain d'envisager un nouvel élargissement. Personne, d'ailleurs, n'imagine plus une entrée de la Turquie dans l'Union européenne. Quant aux pays balkaniques, pourquoi ne pas leur offrir ce que le chancelier Kohl avait jadis proposé à la Turquie : des accords économiques et commerciaux favorables à leur développement et à leur stabilité politique ? Cette solution me semble préférable à une intégration, qui donnerait à ces pays un droit de veto au sein de l'Union européenne. Certains de ces États présentent, en effet, d'inquiétantes difficultés : à titre d'illustration, les Albanais constituent la première minorité étrangère à comparaître devant des juridictions françaises, triste record qui explique le récent déplacement de Gérard Collomb à Tirana. Je ne crois nullement qu'une intégration permette à ces pays de résoudre leurs difficultés.

M. Pierre Ouzoulias. – J'ai pour ma part la conviction, généreuse voire utopique, qu'il faut, pour faire émerger une citoyenneté européenne, refonder l'Union européenne autour de valeurs partagées fondées sur les droits de l'Homme et, évidemment, ceux de la femme. Au nom de mon groupe, je m'abstiendrai sur la présente proposition de résolution.

Mme Colette Mélot. – Dans l'intérêt du développement économique et de la stabilité politique des Balkans, nous ne pouvons traiter différemment les pays de la région. Je considère à cet égard que de simples accords de développement avec la Serbie et le Monténégro, comme le propose notre collègue René Danesi, alors que la Croatie, par exemple, a pu entrer dans l'Union, seraient absolument insuffisants. Ces États ne comprendraient pas une telle mise à l'écart ! Leur intégration constituerait également un signal d'espoir pour la Bosnie, comme pour l'Albanie, et les inciterait à poursuivre leurs efforts.

M. Simon Sutour. – Les règles relatives à l’élargissement de l’Union européenne dans les Balkans, géographiquement au cœur de l’Europe, sont parfaitement établies pour les années à venir. D’abord, le président Juncker a indiqué qu’au cours des cinq années de son mandat à la tête de la Commission européenne, il n’y aurait aucune nouvelle adhésion. Ensuite, la position européenne s’agissant de l’intégration des pays des Balkans occidentaux repose sur des considérations historiques liées à la guerre civile qui a déchiré ses États : l’Union considère que leur adhésion sera favorable à leur stabilité politique, raison pour laquelle elle a accueilli d’abord la Slovénie, puis la Croatie, avant d’accepter la candidature du Monténégro et de la Serbie. Ces derniers réalisent des efforts considérables dans la perspective de leur intégration, qui a vocation à se réaliser ; l’Europe en a pris l’engagement. Enfin, et ce dernier point constitue une réponse à M. Danesi, s’il est exact que le système de décision européen patine quelque peu, cette difficulté est la conséquence, non pas du nombre de pays membres, mais de la règle extrêmement bloquante de l’unanimité. Un plus grand nombre de sujets doit pouvoir relever de la majorité qualifiée.

M. Jean Bizet, président. – Les pays balkaniques sont certes modestes par la taille, mais leur situation géopolitique les rend importants pour l’Union européenne. À l’instar de notre collègue René Danesi, je salue la politique initiée par le président Juncker en vue de donner à l’Europe une dimension économique ambitieuse. À l’heure où les États-Unis se replient sur leurs frontières, l’occasion est belle de pouvoir imposer au niveau mondial des normes européennes plutôt qu’américaines et de renforcer ainsi ce que l’on pourrait appeler notre « magistère moral ». Je note donc que deux groupes de notre commission s’abstiennent sur la présente proposition de résolution européenne.

M. André Gattolin. – Comme s’en est fait l’écho mon collègue Claude Haut, le groupe La République en Marche ne partage pas la position des rapporteurs sur l’alinéa 25. Je suis moi-même depuis fort longtemps favorable à l’instauration de listes électorales transnationales, avec une circonscription par État membre. Elles auraient l’avantage d’une meilleure cohérence de la politique européenne en évitant la nationalisation des votes au Parlement, où les groupes politiques sont en réalité partagés par des clivages nationaux. Ainsi, Joseph Daul, président du parti populaire européen (PPE) qualifie-t-il Viktor Orban, premier ministre hongrois, d’« enfant terrible », alors qu’ils appartiennent à la même famille politique. L’argument de la proximité avec les électeurs, utilisé par les détracteurs des listes transnationales, me semble illusoire : depuis que la France a été morcelée en huit circonscriptions en 2003, la participation aux élections européennes n’a jamais été si faible. Il doit revenir aux partis d’inscrire sur les listes des personnalités disposant d’une expertise sur l’Europe et investies sur leur territoire. En 1976, l’Acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel prévoyait une circonscription nationale unique. Nous avons hélas dérogé à ce principe sous la pression de

la Grande-Bretagne, qui estimait qu'il allait à l'encontre de ses règles constitutionnelles. Au final, le système est illisible pour qui n'en est pas spécialiste et, conséquence de ce manque de visibilité, les médias s'y intéressent peu. J'espère qu'à tout le moins le service public français consentira cette fois à diffuser le prochain débat entre les *spitzenkandidaten* à la présidence de la Commission européenne. Ne reproduisons pas le silence honteux de 2014 !

M. Simon Sutour. – Comme je l'indiquais précédemment à Claude Haut, notre commission, comme à son habitude, a repris sur la question des listes transnationales la position qu'elle avait adoptée sur proposition de Fabienne Keller et de Jean-Yves Leconte.

M. André Gattolin. – Je m'étais déjà, à l'époque, abstenu.

M. Simon Sutour. – J'ai pourtant souvenir que nous avons été unanimes. Quoi qu'il en soit, je suis convaincu que la légitimité de nos députés européens ressort de leur ancrage local, trop souvent insuffisant d'ailleurs. Je vous citerai, à titre d'illustration, une anecdote : lors d'une récente réunion à la représentation française auprès de l'Union européenne, un vice-président du Parlement européen, député français, ignorait qui j'étais. Or, il était élu dans ma circonscription... Cessons d'inscrire sur les listes européennes ceux qui n'ont pu se faire élire ailleurs ! Cette habitude des partis nuit grandement à la représentativité du Parlement européen pour nos concitoyens.

M. André Gattolin. – Au Sénat comme à l'Assemblée nationale, grâce à une communication transparente et au travail d'associations comme Regards citoyens, l'implication des parlementaires est connue du public. Exception faite du *VoteWatch*, circonscrit aux votes, l'activité des eurodéputés n'est en revanche pas disponible, ce qui peut la rendre douteuse.

M. Jean Bizet, président. – Au-delà du débat relatif au périmètre souhaitable des circonscriptions électorales, l'enjeu, pour les partis, doit être de favoriser l'élection d'experts de l'Europe, sur le modèle des eurodéputés allemands. Cessons de recycler au Parlement européen des battus de la scène nationale !

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu l'article 12 du Traité sur l'Union européenne (TUE),
- ④ Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : Programme de travail de la Commission pour 2018 : Un programme pour une Europe plus unie, plus forte et plus démocratique (COM (2017) 650 final),
- ⑤ Approuve le programme de travail de la Commission européenne pour 2018 ;
- ⑥ *Sur les mesures en faveur de l'approfondissement du marché intérieur :*
- ⑦ Salue les projets de la Commission européenne en faveur du marché unique du numérique, en particulier dans le domaine fiscal ; souligne cependant que toute mesure fiscale visant les grands opérateurs internationaux doit permettre de compenser le manque à gagner fiscal des États au sein desquels ils exercent leur activité sans pour autant fragiliser la poursuite du développement numérique au sein de l'Union européenne ; juge plus largement que le passage du vote à l'unanimité à la majorité qualifiée dans le domaine de la fiscalité doit également faire figure de priorité si l'Union européenne entend agir efficacement contre les distorsions de concurrence en son sein qui nuisent directement à son unité ;
- ⑧ Insiste pour que dans le domaine du numérique comme dans d'autres secteurs économiques, la politique de la concurrence de l'Union européenne soit réorientée de façon à ce que les entreprises puissent conquérir de nouveaux marchés à l'échelle tant européenne que mondiale ;
- ⑨ Rappelle, en matière d'économie circulaire, la nécessité pour la Commission européenne de prendre en compte l'impact administratif et financier pour les collectivités locales de toute nouvelle mesure ;
- ⑩ Estime que tout texte sur la chaîne d'approvisionnement alimentaire devra permettre la mise en œuvre d'un dispositif destiné à améliorer l'étiquetage nutritionnel des aliments et promouvoir, en la matière, une information synthétique et compréhensible par tous les consommateurs ; que le texte devra

également garantir le renforcement effectif du poids des producteurs dans la chaîne alimentaire ;

- ⑪ Rappelle que toute intervention de l'Union européenne dans le domaine de l'énergie doit être traitée sans préjudice de la compétence reconnue à chaque État membre de déterminer le mix énergétique sur son territoire ;
- ⑫ Approuve les mesures annoncées par la Commission européenne en faveur de la lutte contre le dumping social au sein de l'Union européenne et estime qu'il convient d'aboutir à la création d'une banque-carrefour de la sécurité sociale permettant aux services sociaux de vérifier la véracité des déclarations d'emploi et, ainsi, de lutter contre le travail illicite ou dissimulé ;
- ⑬ Considère que les négociations sur le cadre financier pluriannuel 2021-2027 doivent insister sur la flexibilité de l'instrument budgétaire et sur des solutions innovantes en vue de développer les ressources propres ; qu'elles doivent confirmer la politique agricole commune comme une priorité stratégique, dotée d'un budget stable à la hauteur de ses ambitions ; affirme qu'elles doivent également refléter une réelle ambition en faveur de la politique de cohésion, celle-ci devant dans le même temps être simplifiée et mieux intégrer le principe de différenciation ;
- ⑭ *Sur l'Union économique et monétaire :*
- ⑮ Appuie la transformation du Mécanisme européen de stabilité en Fonds monétaire européen mais juge que celui-ci doit être doté d'une licence bancaire lui permettant de se refinancer auprès de la Banque centrale européenne ;
- ⑯ Juge indispensable de compléter l'Union bancaire par la mise en œuvre d'un fonds européen d'assurance des dépôts ;
- ⑰ Souhaite que soient précisés les contours du poste de ministre de l'économie et des finances définis par la Commission européenne ;
- ⑱ Considère que l'approfondissement de la légitimité démocratique de l'Union européenne passe nécessairement par une meilleure association des parlements nationaux, au travers d'une modernisation de la conférence de l'article 13 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance ;
- ⑲ *Sur la place de l'Union européenne dans le monde :*
- ⑳ Salue les mesures annoncées en faveur de l'interopérabilité entre les systèmes d'informations de l'Union européenne aux fins de gestion de la sécurité, des frontières et des flux migratoires ; juge néanmoins qu'elles doivent être rapidement complétées par la création d'un cadre juridique adapté sur le chiffrement permettant de lutter plus efficacement contre l'utilisation d'Internet à des fins terroristes et d'éviter, dans le même temps, que les opérateurs

Internet puissent se soustraire aux demandes des États dans le cadre d'enquêtes pénales ;

- ⑳ Insiste, pour qu'au-delà du toilettage nécessaire des textes en vigueur en matière de migrations, une vaste réflexion soit lancée sur la gouvernance de l'espace Schengen avec l'instauration d'un pilotage stratégique, l'introduction d'un mécanisme correcteur permettant une solidarité à l'échelle européenne en cas de pression migratoire exceptionnelle ;
- ㉑ Approuve le souhait de la Commission européenne de lancer des négociations commerciales avec de nouveaux pays dès lors que celles-ci s'effectuent dans la plus grande transparence et que les parlements nationaux soient parfaitement informés de leur déroulement ; juge que l'Union européenne doit aussi, dans le même temps, s'affirmer comme une puissance commerciale, centrée sur la défense de ses intérêts en utilisant notamment les outils de défense commerciale dont elle dispose, en promouvant ses normes et en travaillant à une réciprocité équilibrée dans l'accès aux marchés publics ;
- ㉒ *Sur l'avenir des institutions de l'Union européenne :*
- ㉓ Exprime ses réserves sur le projet de fusion des postes de président de la Commission européenne et de président du Conseil européen ; juge préférable de réfléchir au renforcement de la légitimité démocratique du président du Conseil européen en permettant son élection par les membres du Parlement européen et des délégués des parlements nationaux ;
- ㉔ Rappelle ses doutes sur le principe de listes transnationales aux élections européennes qu'il juge contraire aux traités et à certaines traditions nationales et difficile à mettre en œuvre compte tenu des décalages entre partis nationaux et formations politiques européennes ; considère, en outre, que les listes transnationales ne contribuent pas à rapprocher le citoyen de ses élus européens et risque d'établir une distinction injustifiée entre parlementaires européens élus sur ces listes et ceux issus des listes nationales ;
- ㉕ Rappelle qu'aux termes de l'article 12 du Traité sur l'Union européenne et conjointement au Parlement européen, les parlements nationaux contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union et qu'il convient de mettre en œuvre un droit d'initiative des parlements nationaux leur permettant de contribuer positivement à l'élaboration du programme de travail de la Commission européenne ; invite à réfléchir à la mise en place d'une nouvelle représentation des parlements nationaux à l'échelle européenne ;
- ㉖ S'associe à la réflexion lancée par la Commission européenne sur la subsidiarité ; estime que la Commission européenne devrait, au préalable, mieux justifier le recours à une proposition législative en ne limitant pas la justification de son intervention à l'approfondissement du marché intérieur ; estime que le délai d'examen des textes par les parlements nationaux doit

passer de huit à dix semaines : juge indispensable que les actes délégués et d'exécution soient soumis au contrôle de subsidiarité ;

- ⑳ Considère que la pause dans l'élargissement de l'Union, annoncée par le président de la Commission européenne en novembre 2014, fait encore sens et ne constitue pas un rejet des candidatures ; une attention toute particulière devra être apportée au développement et à la stabilité des Balkans occidentaux ;
- ㉑ Invite le Gouvernement à soutenir ces orientations et à les faire valoir dans les négociations en cours.