

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LE CONTRÔLE DE SUBSIDIARITÉ PAR LES PARLEMENTS NATIONAUX : UNE PROCÉDURE A RÉVISER.....	9
A. MIEUX JUSTIFIER L'INTERVENTION DE L'UNION EUROPÉENNE	11
B. AMÉLIORER LA RÉACTIVITÉ	12
C. POUR UN CONTRÔLE DES ACTES DÉLÉGUÉS ET D'EXÉCUTION	13
D. UN NOUVEAU CARTON ORANGE ?	14
E. RÉVISER LES TRAITÉS ?	15
II. FAIRE MIEUX AU NIVEAU EUROPÉEN : LA RECHERCHE DE LA PLUS VALUE EUROPÉENNE	17
A. PROGRESSER VERS L'EUROPE-PUISSANCE	18
1. <i>La lutte contre le terrorisme</i>	18
2. <i>Quels contours pour une défense européenne ?</i>	19
3. <i>Faire face à la crise migratoire</i>	20
4. <i>L'Union européenne, géant commercial ?</i>	21
B. POUR UNE EUROPE CROISSANCE	22
1. <i>L'aide à l'innovation et à l'investissement</i>	22
2. <i>Concurrence et contrôle des aides d'État</i>	23
3. <i>L'approfondissement de l'Union économique et monétaire</i>	24
4. <i>Progresser vers la convergence fiscale et sociale</i>	25
III. VERS UN NOUVEAU PARTAGE DE COMPÉTENCES	27
A. LE CAS DE LA POLITIQUE RÉGIONALE.....	28
B. RÉVISION DU PÉRIMÈTRE ET SIMPLIFICATION.....	29
EXAMEN PAR LA COMMISSION	31

AVANT-PROPOS

La Commission européenne a présenté, le 1^{er} mars 2017, son Livre blanc sur l'avenir de l'Europe à l'horizon 2025¹. Ce document envisage différentes pistes pour l'avenir de l'Union européenne après la sortie prévue du Royaume-Uni le 30 mars 2019. Il sert de base à la contribution politique que la Commission devrait transmettre au Conseil européen consacré à l'avenir de l'Union européenne, qui se réunira à Sibiu (Roumanie) le 9 mai 2019.

Selon l'un des scénarii présentés, intitulé « Faire moins mais de manière plus efficace » (scénario n° 4), 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.

C'est dans cette optique que la Commission européenne a mis en place, le 18 janvier 2018, une *Task force* « Subsidiarité et proportionnalité »². Ce groupe de travail est composé de six membres : trois représentants des parlements nationaux désignés par la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC) et trois représentants du Comité des régions³. Il est présidé par M. Frans Timmermans, premier vice-président de la Commission européenne. Trois missions lui ont été assignées :

- déterminer si les procédures mises en place en matière de subsidiarité fonctionnent et envisager d'éventuels aménagements ;
- définir les domaines où l'Union européenne doit intervenir et ceux où elle doit laisser la place à l'échelon national et régional ;
- mieux associer les autorités régionales et locales au processus législatif européen.

La *Task force* devrait présenter ses conclusions d'ici à l'été prochain. Les résultats de ses travaux seront intégrés dans la contribution de la Commission au Conseil européen de Sibiu, sous présidence roumaine.

Les parlements nationaux ont pu développer depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne une certaine expertise en matière de subsidiarité. Le protocole n° 2 annexé au traité leur accorde en effet un droit de regard sur les projets d'actes législatifs afin de vérifier leur compatibilité

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

² Décision du président de la Commission européenne (C(2018) 406)).

³ Invité à rejoindre la *Task force*, le Parlement européen n'a finalement pas désigné de représentants.

avec le principe de subsidiarité. La pratique régulière de ce contrôle a permis à notre commission d'évaluer la procédure en tant que telle et de préconiser aujourd'hui certains aménagements que nous détaillons dans ce rapport.

Plus largement, le référendum britannique sur la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne nous conduit aujourd'hui à réfléchir au périmètre d'action de l'Union européenne. Si le Brexit renforce l'exigence d'unité et de cohésion, il ne doit pas occulter les difficultés de fonctionnement de l'Union, notamment son manque de lisibilité et de proximité avec les citoyens lié pour partie à une forme de dérive bureaucratique et à l'inflation normative qui a pu en découler. Un certain scepticisme a gagné l'opinion publique, le projet politique européen n'ayant pas, par ailleurs, suscité de véritable appropriation de la part des États membres. À ce manque s'est ajoutée une certaine propension à la « bruxellisation » des échecs nationaux. L'image de l'Union européenne en ressort inévitablement brouillée, posant en creux la question de la plus-value de son action. La question d'un partage plus clair des compétences et du respect du principe de subsidiarité apparaît donc plus que jamais au cœur des réflexions à mener sur la relance du projet européen.

Tout partage de l'exercice de la souveraineté doit être opéré pour répondre de manière pratique à des besoins spécifiques. Ces partages ne sauraient s'imposer aux États et doivent reposer sur les traités et non sur une lecture fédéraliste de ceux-ci. L'Union demeure avant tout une fédération d'États-nations et non un État fédéral au sens classique du terme. L'objectif de la construction européenne ne peut être réduit à celui d'une uniformisation. L'harmonisation et la convergence peuvent laisser une marge d'appréciation aux États membres.

Un meilleur respect du principe de subsidiarité au niveau européen permet de renforcer la prise en compte de la diversité, mais aussi de faciliter une prise en compte des attentes des acteurs économiques à l'égard de toute nouvelle norme européenne. Il s'agit de concilier temps politique et temps économique, le second allant souvent plus vite que le premier. La notion de subsidiarité ne saurait, pour autant, se confondre avec une vision crispée de la souveraineté. Si la subsidiarité est devenue, à juste raison, un moyen d'action politique, elle ne doit pas être détournée de son objectif initial : faciliter l'action de l'Union européenne lorsque les circonstances l'exigent et faire en sorte que l'action publique ne soit pas mise en œuvre isolément au sein de chaque État membre.

Le présent rapport détaille les domaines dans lesquels l'action de l'Union européenne doit être renforcée et ceux dans lesquels elle ne doit agir qu'en appui des États membres. Il reprend en partie les propositions contenues dans le rapport du groupe de suivi du Sénat sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne, publié en février 2017¹.

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 sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne, 22 février 2017.

I. LE CONTRÔLE DE SUBSIDIARITÉ PAR LES PARLEMENTS NATIONAUX : UNE PROCÉDURE A RÉVISER

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le 1^{er} décembre 2009, la commission des affaires européennes du Sénat a examiné plus de 700 textes, soit une centaine de textes par an. Une procédure spécifique a été mise en place, informant tous les groupes politiques. Une réunion d'un groupe de travail associant un représentant de chacun de ces groupes est, en effet, organisée toutes les trois semaines environ pour faire un point sur les textes transmis par la Commission au titre du contrôle de subsidiarité et envisager, le cas échéant, les suites à donner. Ce dispositif a permis d'aboutir à l'adoption de 28 avis motivés, portant en tout sur 33 textes.

La plupart des secteurs ont fait l'objet d'une intervention de la part du Sénat : justice et affaires intérieures, énergie, agriculture, santé, affaires sociales, services financiers, Union économique et monétaire, marché unique, environnement, culture, transports ou fiscalité. Il ne s'agit donc pas d'une vision limitée à quelques champs mais bien d'une analyse poussée vérifiant si toute justification – en raison de compétences exclusives, de références au marché unique ou du caractère transfrontalier de l'action envisagée – est bien fondée.

Le contrôle de subsidiarité par les parlements nationaux

Le protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité fixe les dispositions applicables en matière de contrôle de la subsidiarité. Seuls les « actes législatifs européens », définis comme tels dans les traités, sont soumis au contrôle des parlements nationaux, c'est-à-dire pour l'essentiel des règlements et des directives. Il s'agit en effet de textes créateurs de normes qui s'imposent à tous les États membres, ce qui justifie que les parlements nationaux aient à en connaître. En revanche, les décisions, les recommandations, les avis, les documents de travail ou les communications de la Commission ne peuvent pas faire l'objet d'un avis motivé ou d'un recours devant la Cour de justice pour violation du principe de subsidiarité.

Aux termes du protocole, le contrôle de subsidiarité peut être opéré par les parlements à deux moments de la procédure législative.

Ils peuvent en premier lieu adopter une position avant l'adoption d'un acte législatif par les institutions européennes en alertant celles-ci sur la non-conformité d'un projet d'acte au principe de subsidiarité. Les parlements nationaux disposent d'un délai de huit semaines après transmission du projet pour opérer ce contrôle préalable.

Si un tiers des parlements nationaux émet un avis motivé sur une même proposition législative, celle-ci doit être réexaminée par l'institution européenne concernée, qui peut décider de la maintenir, de la modifier ou de la retirer. Ce seuil est abaissé à un quart des parlements nationaux pour les projets d'acte législatif intervenant dans le domaine de la coopération judiciaire et policière en matière pénale. C'est ce que l'on appelle le « carton jaune ». Pour calculer ces seuils, chaque parlement monocaméral dispose de deux voix et, dans un système bicaméral, chaque chambre dispose d'une voix.

Si la moitié des parlements nationaux émet un avis motivé sur une même proposition législative, dont l'adoption est soumise à la procédure de codécision, la Commission européenne doit réexaminer sa proposition et décider de la maintenir, de la modifier ou de la retirer. Si elle choisit de la maintenir, le Parlement européen et le Conseil devront vérifier, avant d'achever la première lecture, la conformité du texte au principe de subsidiarité. Si le Parlement européen, à la majorité des suffrages exprimés, ou une majorité de 55 % des membres du Conseil estiment qu'il n'est pas conforme, la proposition législative est considérée comme rejetée et son examen n'est pas poursuivi. C'est ce que l'on appelle le « carton orange ». Ce dispositif n'a, pour l'heure, jamais été utilisé.

Les parlements nationaux peuvent enfin intervenir à l'issue de la procédure législative. Ainsi, dans les deux mois suivant l'adoption d'un acte législatif, tout parlement national peut former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne. La Cour juge alors de la conformité de l'acte au principe de subsidiarité. C'est ce qu'on appelle le « carton rouge ». Aucun recours de ce type n'a, pour l'heure, été formé.

Cette pratique régulière du contrôle de subsidiarité a contribué à forger 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 ont déjà été abordées dans le cadre des Conférences des organes spécialisés dans les affaires communautaires qui réunissent, chaque semestre, les commissions des affaires européennes des parlements nationaux des États membres.

Trois options doivent être défendues : la révision du calendrier d'examen des textes afin de permettre un échange nourri entre les parlements nationaux et la Commission européenne, l'extension du champ d'examen des textes aux actes délégués et d'exécution, et une amélioration de la procédure dite de « carton orange » afin de la rendre plus opérante. La Commission doit par ailleurs, de façon plus générale, mieux justifier son intervention.

A. MIEUX JUSTIFIER L'INTERVENTION DE L'UNION EUROPÉENNE

Il apparaît indispensable que la Commission prenne le temps de mieux justifier les textes qu'elle adresse aux parlements nationaux. Elle doit mieux étayer le recours à une proposition législative et ne saurait limiter les motivations de son intervention à l'approfondissement du marché intérieur ou à la dimension transfrontalière d'un sujet.

Cette préoccupation est partagée de longue date par de nombreux parlements nationaux, comme en témoignent les débats dès 2011 au sein de la COSAC¹. L'importance des analyses d'impact a notamment été relevée. Il s'agit pour la Commission de mieux justifier, par des indicateurs qualitatifs et quantitatifs, son intervention. Ces analyses d'impact doivent, par ailleurs, être traduites dans toutes les langues de l'Union et être plus accessibles. Un envoi par la Commission, en même temps que le projet d'acte, apparaît ainsi indispensable.

L'argument de la Commission jugeant, dans ses réponses aux observations des parlements nationaux, que le contrôle exercé concerne plus la proportionnalité que la subsidiarité doit également être écarté. Au contraire, les deux principes participent d'un même « bloc de constitutionnalité » européen. Comme l'a relevé la COSAC en 2012, les deux principes sont, en effet, intrinsèquement liés². L'article 5 du traité sur l'Union européenne dispose qu'« *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* ». La mention des dimensions et des effets renvoie à la notion même de proportionnalité. Dans ces conditions, l'analyse effectuée par les parlements nationaux ne saurait se limiter à une étude des objectifs poursuivis ni se fonder sur une liste de critères préalablement définis. Elle doit plutôt intégrer une évaluation des moyens mis en œuvre. La réflexion sur la « plus-value » européenne, au cœur de la mission de la *Task force*, doit embrasser ces deux idées.

C'est à la lumière de ce constat que la Commission doit engager une véritable réflexion sur l'impact de toute nouvelle législation. Ainsi, dans le domaine économique, une répartition des coûts et des avantages doit systématiquement être effectuée par rapport à la taille de l'entreprise avant d'être analysée qualitativement et, si possible, quantitativement, en ayant soin de préciser les impacts tant directs (coûts administratifs et coûts de mise en conformité) qu'indirects (concurrence dans la structure du marché). Cette étude doit déboucher sur la recherche de mesures alternatives ou d'atténuation. Celles-ci doivent permettre d'assurer le respect du principe de

¹ Contribution de la XLVI^e COSAC, Varsovie, 24-4 octobre 2011.

² Contribution de la XLVIII^e COSAC, Nicosie, 14-16 octobre 2012.

proportionnalité. Elles peuvent prendre la forme d'exemptions. Ainsi, les entreprises, en dessous de certains seuils, n'auraient pas à se conformer à certaines obligations spécifiques lorsque cela ne remet pas en cause l'objectif initial de la législation.

Le même raisonnement s'applique aux collectivités territoriales. Nombre de mesures récentes ont mis en avant un écart substantiel entre les gains liés à l'objectif poursuivi par l'Union européenne et le coût de la réalisation de celui-ci par les collectivités locales. Celles-ci constituent souvent le premier échelon de mise en œuvre des politiques européennes, il convient d'apprécier leur situation si l'on souhaite que la poursuite des objectifs européens soit optimale. Les collectivités territoriales doivent pouvoir faire prendre en compte leurs préoccupations au niveau européen

B. AMÉLIORER LA RÉACTIVITÉ

Les parlements nationaux disposent de 8 semaines à compter de la transmission du projet de texte par la Commission européenne pour évaluer le respect du principe de subsidiarité. Le mois d'août est exclu du calcul de cette période. Un consensus s'est fait jour au sein de la COSAC pour demander également l'exclusion des périodes de vacances au sein des institutions européennes, notamment celles de fin d'année¹. Cette demande doit être une nouvelle fois appuyée.

Au-delà, le délai de 8 semaines peut apparaître court si l'on entend mener à bien l'examen d'un texte posant de véritables interrogations au titre de la subsidiarité. Celui-ci implique auditions et débat en commission, voire en séance plénière en fonction de l'importance du texte. Dans ces conditions, il pourrait être envisagé de porter ce délai à au moins 10 semaines.

En cas d'avis motivé, la Commission européenne doit 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. Nous avons régulièrement relevé, ces dernières années, que les réponses aux avis motivés ne sont dans l'ensemble guère satisfaisantes. La COSAC partage le même constat². En effet, la Commission présente 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 du Sénat³.

M. Frans Timmermans, premier vice-président de la Commission européenne chargé de l'amélioration de la réglementation, des relations interinstitutionnelles, a annoncé, dans une lettre du 11 juillet 2016 adressée

¹ Contribution de la LIV^e COSAC, Luxembourg, 29 novembre-1^{er} décembre 2015.

² LVI^e COSAC, Bratislava, 13-15 novembre 2016.

³ Négociations européennes : le Sénat vigilant et écouté, rapport d'information n° 365 (2016-2017) de M. Jean Bizet, fait au nom de la commission des affaires européennes, 2 février 2017.

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.

La Commission devrait notamment, en cas de modification d'un projet d'acte ayant suscité des réserves de la part de plusieurs parlements nationaux, indiquer comment ces remarques ont été prises en compte et comment le nouveau texte y répond.

C. POUR UN CONTRÔLE DES ACTES DÉLÉGUÉS ET D'EXÉCUTION

Les actes délégués ou d'exécution – 150 actes d'exécution et 129 actes délégués ont été adoptés en 2015 – ne sont pas aujourd'hui transmis aux parlements nationaux aux fins de contrôle du respect du principe de subsidiarité. Les actes délégués ou d'exécution constituent pourtant 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.

Aux termes de l'article 291 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la Commission peut se voir confier des compétences d'exécution des actes juridiquement contraignants de l'Union. Mais cette possibilité n'est cependant ouverte que si « *des conditions uniformes d'exécution* » sont « *nécessaires* ». Or, l'article 4 du traité sur l'Union européenne rappelle que les États membres sont les premières autorités d'exécution de la législation européenne, et qu'il leur appartient de prendre toute mesure générale ou particulière propre à assurer l'exécution des obligations découlant des traités ou résultant des actes des institutions. Dès lors, si un acte législatif peut bien renvoyer son exécution à la Commission, il convient d'établir que les États membres ne sont pas les mieux placés pour le faire. Le contrôle de subsidiarité est, à l'heure actuelle, possible sur les projets d'actes législatifs qui prévoient le recours à ce type d'acte. Il n'en demeure pas moins que le contrôle s'opère alors sur l'intention de recourir à ces actes et non sur leur contenu, par essence non disponible.

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.

¹ La lettre est annexée au rapport n° 365 (2016-2017) cité plus haut.

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.

Le délai d'adoption des actes d'exécution ou délégués justifie d'autant plus un tel examen par les parlements nationaux. Ainsi, dans le cadre de l'application de la directive de 2010 relative aux systèmes de transport intelligents (STI) dans le domaine du transport routier, l'entrée en vigueur du dernier acte délégué pourrait intervenir 12 ans après l'adoption de l'acte de base¹. Un tel délai interroge quant au rapport entre les intentions initiales du législateur et sa mise en œuvre concrète.

D. UN NOUVEAU CARTON ORANGE ?

L'arrangement trouvé le 19 février 2016 avec le Royaume-Uni sur la question de la subsidiarité dans le cadre du paquet Tusk a été rendu caduc par le résultat du référendum britannique. Il n'est pas question de le reprendre dans sa totalité compte tenu du résultat du référendum britannique. Il comportait néanmoins un point précis visant spécifiquement le contrôle de subsidiarité par les parlements nationaux. Celui-ci pourrait être réétudié.

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 ».

Aux termes du protocole n° 2, la procédure est en effet plus complexe. Si la moitié des parlements nationaux émet un avis motivé sur une même proposition législative, dont l'adoption est soumise à la procédure de codécision, la Commission européenne doit alors réexaminer sa proposition et décider de la maintenir, de la modifier ou de la retirer. Si elle choisit de la maintenir, le Parlement européen et le Conseil devront vérifier, avant d'achever la première lecture, la conformité du texte au principe de subsidiarité. Si le Parlement européen, à la majorité des suffrages exprimés, ou une majorité de 55 % des membres du Conseil, estiment qu'il n'est pas conforme, la proposition législative est considérée comme rejetée et son examen n'est pas poursuivi. Ce dispositif n'a, pour l'heure, jamais été utilisé.

¹ Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2010/40/UE en ce qui concerne la période prévue pour l'adoption d'actes délégués (COM (2017) 136 final).

E. RÉVISER LES TRAITÉS ?

Les premiers échanges au sein de la *task force* mise en place par la Commission européenne font état de pistes qui peuvent apparaître pertinentes.

La première concerne les seuils retenus pour émettre un carton jaune. Il est en effet possible de s'interroger sur l'efficacité d'un dispositif qui nécessite un tiers des parlements nationaux pour généralement aboutir à un simple réexamen du texte. Trois cartons jaunes seulement ont été adressés à la Commission européenne depuis l'entrée en vigueur du protocole n° 2, ce qui témoigne d'une relative difficulté à atteindre le seuil requis. Sur ces trois cartons jaunes, un seul a débouché sur un retrait du texte¹. Les deux autres n'ont donné lieu qu'à un examen formel, sans modification, permettant uniquement de préciser les motivations de la Commission européenne². Dans ces conditions, il pourrait être envisagé un abaissement d'un seuil considéré comme relativement exigeant alors même que le carton jaune ne lie pas réellement la Commission européenne.

Une deuxième piste de travail consiste en la possibilité pour les parlements nationaux de pouvoir réexaminer le texte au titre de la subsidiarité dès lors que celui-ci a connu des modifications substantielles au cours des négociations au Conseil et au Parlement européen. Le protocole n° 2 limite en effet à 8 semaines le délai d'examen d'un texte, soit avant le début effectif des négociations. En octobre 2015, notre commission a ainsi été conduite à adopter un avis politique, transmis directement à la Commission européenne, pour relever que le projet de règlement relatif à des mesures structurelles améliorant la résilience des établissements de crédit de l'Union européenne, présenté en avril 2014 et largement amendé ensuite au Conseil, ne respectait pas le principe de subsidiarité³. Il aurait été pertinent que les parlements nationaux puissent coordonner leurs actions visant ce projet dans le cadre prévu pour la subsidiarité, dès lors que nos arguments relevaient d'un contrôle de cette nature.

Dans ces conditions, vos rapporteurs ne peuvent qu'accueillir favorablement de telles options. Ils s'interrogent néanmoins sur la possibilité

¹ Proposition de règlement relatif à l'exercice du droit de mener des actions collectives dans le contexte de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services (COM (2012) 130 final). Le Sénat en adressant un avis motivé à la Commission européenne avait contribué à atteindre le seuil requis.

² Proposition de règlement portant création du Parquet européen (COM (2013) 534 final) et Proposition de directive modifiant la directive 96/71/CE du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services (COM (2016) 128 final). Le Sénat ne s'est pas associé au carton jaune visant la révision de la directive de 1996 sur le détachement des travailleurs.

³ Avis politique sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à des mesures structurelles améliorant la résilience des établissements de crédit de l'Union européenne (COM (2014) 43 final), 29 octobre 2015.

de les mettre en œuvre effectivement. À la différence de l'allongement des délais de réponse en début de processus ou de l'examen des actes délégués qui peuvent être envisagés dans le cadre d'une lecture assouplie du protocole n° 2, les deux pistes évoquées impliquent une modification de celui-ci enclenchant un processus de révision des traités, et ne peuvent donc être envisagées qu'à moyen et long terme. En effet, comme l'a rappelé le groupe de suivi dans son rapport sur la refondation de l'Union européenne, la révision des traités n'est pas la priorité du moment. Elle risquerait en effet d'absorber l'élan politique nécessaire à la refondation de l'Union, tout en ne répondant pas aux aspirations actuelles des citoyens européens. Il s'agit donc de privilégier, en premier lieu, des solutions pragmatiques qu'il est possible de mettre en œuvre très rapidement pour permettre des avancées concrètes, lisibles et efficaces.

Il convient dès lors d'encourager l'élaboration d'une déclaration commune dans le cadre de la COSAC, aux termes de laquelle la Commission européenne s'engagerait à réexaminer les textes dès qu'un seuil minimal, plus réduit que celui fixé par le protocole n° 2, était atteint. Ce texte prévoirait également une nouvelle transmission des textes dès lors qu'ils ont fait l'objet de modifications substantielles lors des négociations. Ce type de procédure informelle n'est pas une nouveauté. La Commission s'est déjà engagée récemment à examiner, au cas par cas, des initiatives législatives européennes des parlements nationaux, pourtant non prévues par les traités. S'agissant de la subsidiarité, des expériences pilotes ont été menées dans le cadre de la COSAC en 2005. Elles ont préfiguré la mise en place du dialogue sur la subsidiarité entre la Commission et les parlements nationaux. Avant d'être prévu par les traités, celui-ci a pris la forme d'une initiative en faveur d'un dialogue direct avec les parlements nationaux centré sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, présenté par l'ancien président de la Commission européenne, M. José Manuel Barroso, suite aux référendums négatifs en France et aux Pays-Bas en 2005 sur le projet de traité constitutionnel européen. Cette initiative a été validée par le Conseil européen, réuni les 15 et 16 juin 2006. Le dialogue direct a été lancé le 1^{er} septembre 2006 et a perduré jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

II. FAIRE MIEUX AU NIVEAU EUROPÉEN : LA RECHERCHE DE LA PLUS VALUE EUROPÉENNE

Le scénario n° 4 du Livre blanc de la Commission sur l'avenir de l'Europe prévoit de « *faire moins mais de manière plus efficace* ». Cette ambition mérite d'être saluée tant elle doit permettre de renforcer la visibilité de l'Union européenne et d'améliorer la lisibilité de ses interventions. La Commission y détaille les domaines dans lesquels l'Union européenne pourrait intensifier son action. Elle cible principalement l'innovation, le commerce, la sécurité, la migration, la gestion des frontières et la défense. Le groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne avait, dans son rapport sur la refondation publié en février 2017, retenu les mêmes objectifs¹.

La recherche de la plus-value européenne n'implique pas forcément d'y parvenir à 27. Les coopérations renforcées ont été insuffisamment utilisées depuis leur introduction dans le droit européen par le traité d'Amsterdam en 1997. Trois seulement ont été mises en place. Elles concernent les règles communes concernant la loi applicable aux divorces des couples binationaux (2010), le brevet de l'Union européenne (2011) et la taxe sur les transactions financières (2013).

Les coopérations renforcées

Les articles 43 à 45 du Traité sur l'Union européenne et 326 à 334 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, révisés à l'occasion du Traité de Lisbonne, détaillent les modalités de mise en œuvre des coopérations renforcées.

Les rédacteurs du Traité de Lisbonne ont souhaité faciliter le recours à ce dispositif, qui peut désormais porter sur tous les domaines de l'action européenne, à condition de réunir au moins neuf États membres. L'autorisation de procéder à une coopération renforcée est accordée par le Conseil des ministres, qui statue à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen. Dans le domaine de la politique étrangère et de la sécurité, l'autorisation est accordée par le Conseil des ministres statuant à l'unanimité.

La Commission et les États participant à une coopération renforcée encouragent le plus grand nombre d'États à devenir partie à cette coopération, mais seuls les États participants peuvent adopter des actes.

Les coopérations renforcées doivent permettre d'associer toutes les « bonnes volontés » et garantir un véritable effet d'entraînement. Elles peuvent constituer le cadre pour permettre de démontrer la capacité de réaction des États, unis face aux crises de toute nature – financière, économique, militaire, migratoire – et souligner, auprès des opinions

¹ Rapport précité.

publiques, la plus-value d'une action commune en la matière. Comme l'a relevé le groupe de suivi en février 2017, elles semblent condamnées à la réussite, tant elles doivent démontrer l'intérêt d'une action européenne et attirer, *in fine*, les États initialement réticents. Elles portent en effet, en elles, la relance du projet européen mais aussi son accomplissement à l'échelle de toute l'Union européenne. Il convient donc d'agir en faveur du développement de cette Europe à « géométrie variable » ou en « cercles concentriques ».

A. PROGRESSER VERS L'EUROPE-PUISSANCE

Le débat sur la plus-value européenne doit être replacé dans le cadre d'une réflexion plus générale sur les ambitions que nous entendons assigner à l'Union européenne. Si nos concitoyens récusent une Union européenne trop interventionniste au quotidien, ils privilégient une Europe qui s'affirme sur la scène internationale afin, notamment, de faire face aux défis sécuritaires. L'Europe-puissance ou « l'Europe qui protège » se décline dans plusieurs domaines : défense, sécurité, gestion de la crise migratoire ou négociations commerciales. Parvenir à son accomplissement doit être l'un des fils rouges de notre réflexion sur une meilleure répartition des compétences entre l'Union européenne et les États membres.

1. La lutte contre le terrorisme

Face à une menace terroriste transfrontalière, l'interconnexion des services de renseignements et la coopération entre les autorités policières et judiciaires font évidemment figures de priorité. Elles donneraient du sens à l'objectif de plus-value européenne. La Commission européenne table sur la création d'une agence européenne dédiée à la lutte antiterroriste, destinée à dissuader et à prévenir les attentats graves dans des villes européennes par le repérage et le signalement systématiques des suspects. Elle entend également faciliter l'accès à des bases de données européennes contenant les informations biométriques des délinquants.

Tout en rappelant que l'Union n'interviendrait dans ce domaine qu'en appui des États membres, cette ambition mérite d'être appuyée mais aussi d'être approfondie. Vos rapporteurs souhaitent notamment que l'entraide judiciaire européenne se concrétise au travers du renforcement d'Eurojust. Il s'agit d'aboutir à la création d'un véritable bureau d'ordre européen permettant des recoupements entre des procédures judiciaires ouvertes dans différents États membres. Dans le même temps, il apparaît indispensable d'étendre les missions du futur parquet européen à la

criminalité transfrontière, ciblant ainsi le terrorisme. La Commission semble aujourd'hui vouloir avancer en ce sens d'ici à 2025¹.

2. Quels contours pour une défense européenne ?

La plus-value européenne devrait également se concrétiser dans le domaine de la défense. La Commission européenne table, dans son scénario, sur un développement des capacités communes de défense. Vos rapporteurs partagent ce constat. Il apparaît néanmoins indispensable de rappeler que la politique de défense reste par nature intergouvernementale et que le développement annoncé de capacités communes passe avant tout par une meilleure mutualisation des efforts financiers.

Il convient au préalable de tirer pleinement partie des dispositions des traités qui permettent, d'ores et déjà, de développer le financement européen des opérations de stabilisation et de formation des secteurs de la sécurité des pays en sortie de crise. Il est également juridiquement possible de créer une structure permanente de planification, de commandement et de conduite des opérations militaires liées à la politique de sécurité et de défense commune (PSDC). Au-delà, la question des capacités communes de défense implique une réflexion sur leur financement. Il pourrait ainsi être envisagé une réforme du mécanisme de financement des opérations militaires de la PSDC (Athéna), au travers d'une augmentation de la part européenne. Il s'agit également de susciter et d'amplifier les financements européens pour la recherche de défense et le développement de capacités communes avec la création d'un Fonds européen de la défense. La majoration des ressources et des responsabilités de l'Agence européenne de défense comme outil de développement des programmes d'armement européen et de définition des normes applicables aux équipements constitue une autre option. La participation de la Banque européenne d'investissement à des financements de défense, en particulier en faveur des PME, ne doit pas être écartée.

La dimension intergouvernementale de la politique de défense doit, dans le même temps, être approfondie. Là encore, les traités permettent la mise en place de nouveaux instruments, à l'image d'un Conseil européen de sécurité et de défense pouvant proposer les impulsions politiques nécessaires pour favoriser l'émergence d'un marché et d'une base industrielle européens de défense. Ses réunions seraient préparées par un Conseil des ministres de la défense. Le recours aux coopérations structurées permanentes doit également être envisagé.

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 2018 : Un programme pour une Europe plus unie, plus forte et plus démocratique (COM (2017) 650 final).

3. Faire face à la crise migratoire

La Commission européenne est particulièrement ambitieuse s'agissant de la gestion des frontières extérieures de l'Union. Le scénario n° 4 prévoit ainsi que l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (FRONTEX) prenne entièrement en charge leur contrôle. Toutes les demandes d'asile seraient, par ailleurs, traitées par une unique agence européenne pour l'asile. Elle rejoint ainsi le souhait du groupe de suivi du Sénat qui appelait à l'émergence rapide d'une véritable police européenne des frontières.

Vos rapporteurs souhaitent apporter trois précisions sous l'angle de la subsidiarité.

En premier lieu, tout renforcement de l'intervention de l'Union européenne dans le domaine migratoire doit être doublé d'une réflexion sur la gouvernance même de l'espace Schengen. 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 de parvenir à un partage plus équitable de cette charge. Si la responsabilité des pays de première entrée 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. Dans le même temps, il convient de faire émerger un véritable droit européen de l'asile, au travers d'une réforme ambitieuse du règlement dit Dublin III, portant sur le contenu et les procédures¹.

Ensuite, s'agissant de la gestion même des frontières par FRONTEX, elle implique que les États membres contribuent effectivement à la formation de la réserve d'intervention rapide dotée de 1 500 hommes, tout en continuant à assurer la mise à disposition de personnels nationaux pour les opérations courantes dans un contexte où leurs ressources dans ce domaine sont limitées, voire sous pression. **Il apparaît indispensable, dans ces conditions, de relever rapidement le défi du recrutement et de la formation de profils adaptés.**

Il apparaît enfin indispensable de laisser aux États membres des marges de manœuvre afin de pouvoir contrôler leurs frontières intérieures en cas de menaces pour la sécurité ou l'ordre public.

¹ Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride.

4. L'Union européenne, géant commercial ?

La Commission européenne souhaite, dans le scénario n° 4, que l'Union européenne soit en mesure de prendre des décisions rapides concernant la négociation et la conclusion d'accords commerciaux. Vos rapporteurs partagent cette position à condition qu'elle soit encadrée par deux principes : la transparence entourant lesdites négociations et la défense des intérêts des États membres.

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. Le scénario n° 4 insiste sur la rapidité de prise de décision par la Commission en matière commerciale. Ce qui semble induire un renoncement au principe de mixité des accords commerciaux, qui implique une procédure de décision associant l'Union européenne d'un côté et parlements nationaux de l'autre. La Cour a, en effet, récemment jugé que le volet commercial d'un accord appelle un avis des représentations nationales alors que le volet investissement relève de la compétence exclusive de l'Union européenne¹. Tout renoncement à la mixité implique une association préalable des parlements nationaux à la définition du mandat et, par la suite, à toutes les étapes des négociations.

Dans le même temps, la stratégie européenne en la matière doit permettre à l'Union de s'affirmer comme une puissance commerciale, centrée sur la défense de ses intérêts et donc de ceux des États membres. Elle doit donc utiliser les outils de défense commerciale dont elle dispose, promouvoir ses propres normes et travailler à une réciprocité équilibrée dans l'accès aux marchés publics. Au cours d'un échange récent avec votre commission des affaires européennes, la commissaire européenne chargée du commerce, Mme Cecilia Malmström, a indiqué qu'elle réfléchissait à des formes de protection de l'Europe contre des importations peu vertueuses du point de vue environnemental².

¹ Avis de la Cour 2/15 du 16 mai 2017 relatif à l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et la République de Singapour.

² 2018, une nouvelle année de défis pour l'Union européenne, rapport d'information n° 253 (2017-2018) de MM. Jean Bizet, Philippe Bonnecarrère, André Gattolin, Mmes Gisèle Jourda, Fabienne Keller et M. Pierre Médevielle, au nom de la commission des affaires européennes du Sénat, 25 janvier 2018.

B. POUR UNE EUROPE CROISSANCE

Créée à partir du marché intérieur, l'Union européenne ne doit pas négliger cette base. Dans le scénario n° 4, la Commission européenne préconise aujourd'hui de mieux cibler son intervention dans le domaine économique en la concentrant sur l'aide à l'innovation, la défense des consommateurs et l'approfondissement de l'Union économique et monétaire. Cette approche recueillie, là encore, l'appui de vos rapporteurs à condition qu'elle soit précisée.

1. L'aide à l'innovation et à l'investissement

La Commission entend désormais privilégier l'excellence dans la recherche et l'investissement dans de nouveaux projets d'envergure européenne, à l'instar de la décarbonisation, de la numérisation, de la coopération en matière spatiale ou de l'achèvement de plateformes régionales de l'énergie. Le groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne avait retenu des objectifs semblables. Reste à déterminer dans quelle mesure l'action de l'Union européenne doit représenter une réelle plus-value et non se substituer à celle des États membres.

Le cas le plus éloquent concerne l'énergie. Le Sénat a adopté plusieurs résolutions ces derniers mois rappelant le partage de compétences entre l'Union européenne et les États membres¹. La création de plateformes régionales de l'énergie, appelée de ses vœux par la Commission, doit en premier lieu contribuer à la mise en place d'une véritable Union de l'énergie. Celle-ci doit apporter des réponses aux dysfonctionnements constatés du système électrique européen et permettre d'unifier des réglementations et des marchés, actuellement encore cloisonnés, ce qui génère d'importants coûts économiques, sociaux et environnementaux. Il n'en demeure pas moins que la Commission européenne doit agir dans le respect du principe de subsidiarité et, en l'espèce, du droit des États membres, garanti par les traités européens, à déterminer la structure générale de leur approvisionnement énergétique. Il ne s'agit donc pas de donner tout pouvoir de contrôle à la Commission, mais d'inciter les États membres à mieux coordonner leurs initiatives.

S'agissant de la décarbonisation, la plus-value européenne est, là encore, indéniable. L'Union doit conserver son rôle moteur dans la lutte contre le changement climatique en encourageant le développement de certaines technologies d'avenir, et fixer un cap pour une transition accélérée

¹ Résolution européenne portant avis motivé n° 125 (2015-2016) du 11 avril 2016, résolution européenne portant avis motivé n° 108 (2016-2017) du 5 avril 2017, résolution européenne portant avis motivé n° 109 (2016-2017) du 16 mai 2017, résolution européenne n° 129 (2016-2017) du 8 septembre 2017, résolution européenne portant avis motivé n° 43 (2017-2018) du 10 janvier 2018.

vers un monde plus résilient et plus sobre en carbone. Elle doit à cet effet améliorer son effort de coordination dans les secteurs d'avenir en favorisant le développement de chaînes industrielles véritablement compétitives. Parallèlement, toute politique volontariste en direction d'une transition énergétique compétitive devra prendre en considération les grands équilibres politiques, économiques et sociaux. Il en va ainsi des tarifs réglementés de vente d'électricité pour les consommateurs résidentiels, ou de l'impact des mesures européennes en faveur de l'économie circulaire pour les collectivités territoriales.

En ce qui concerne la numérisation de l'économie, une intervention de l'Union européenne apparaît indispensable. Elle doit agir dans trois directions : renforcer le marché unique européen en améliorant l'accès aux biens et services numériques dans toute l'Europe pour les consommateurs et les entreprises ; créer un environnement propice et des conditions de concurrence équitables pour le développement des réseaux et services numériques innovants et, enfin, maximiser le potentiel de croissance de l'économie numérique. Dans le même temps, l'Union doit agir comme puissance en affirmant sa souveraineté dans le monde numérique. Elle doit ainsi à la fois mieux protéger ses entreprises et ses citoyens et être plus présente sur la scène internationale.

Plus largement, l'intervention de l'Union européenne apparaît à la fois justifiée et indispensable dès lors qu'elle concourt à l'amélioration de la compétitivité des entreprises européennes et qu'elle favorise l'investissement. Elle doit accompagner les évolutions et non les freiner, en laissant toute leur place aux dynamiques nationales.

2. Concurrence et contrôle des aides d'État

Le scénario n° 4 prévoit que le contrôle des aides d'État soit davantage délégué aux autorités nationales. Une telle option peut apparaître pertinente. Il convient néanmoins d'être vigilant au regard de l'expérience acquise en matière de concurrence. La décentralisation en matière de politique de la concurrence n'a pas été accompagnée d'une réflexion commune sur ses ambitions et une révision de ses critères, et en particulier la notion de marché pertinent. La politique de la concurrence doit être au service de la politique industrielle européenne et faciliter l'émergence de champions européens.

Dans ces conditions, une décentralisation du contrôle des aides d'État induit une redéfinition, au niveau de l'Union européenne, des critères d'examen :

- la concurrence internationale devrait être prise en compte dans l'analyse préalable des éventuelles sanctions ;

- l'aide d'État devrait également être envisagée comme un levier pour l'investissement privé dans des secteurs à fort potentiel de croissance ;
- les aides d'État pourraient être autorisées si elles concourent directement aux objectifs industriels de l'Union européenne.

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

Le scénario n° 4 indique que l'Union européenne continuera à adopter des mesures en vue de consolider la zone euro et à garantir la stabilité de la monnaie commune. Vos rapporteurs partagent cette ambition. La répartition claire des tâches sur laquelle reposait initialement l'Union économique et monétaire semble aujourd'hui dépassée. La Banque centrale européenne, indépendante et en charge de la politique monétaire, devait, en effet, stabiliser la zone en cas de choc affectant tous les membres de la même manière. En cas de crise locale (choc asymétrique), les États sont libres d'agir par l'intermédiaire de la politique budgétaire dans les limites du Pacte de stabilité et de croissance (déficit public inférieur à 3 % du PIB et dette inférieure à 60 % du PIB). Les États devaient donc s'assurer, *via* des politiques contra-cycliques, de pouvoir disposer de moyens d'action en cas de crise. La crise économique et financière de 2008 a montré que cette condition n'avait pas été totalement respectée par les États membres. L'Union s'est dotée, depuis, de nouveaux moyens tendant vers une forme de fédéralisme budgétaire et de dispositifs permettant de répondre aux chocs enregistrés dans certains États membres (Fonds européen de stabilité financière puis Mécanisme européen de stabilité). Elle semble cependant, en la matière, en attente d'un second souffle dont témoignent les multiples rapports et feuilles de routes élaborés depuis 2015 par les institutions européennes¹.

Il convient, en premier lieu, de préciser les contours de l'approfondissement attendu de la gouvernance de la zone euro. Celui-ci ne peut se résumer à une application de la méthode communautaire dans le domaine monétaire. Il s'agit, au contraire, d'aboutir à un véritable pilotage politique en renforçant le rôle de l'Eurogroupe ou en systématisant les sommets de la zone euro. Ces dispositions vont, bien évidemment, de pair avec une meilleure association des parlements nationaux.

Au-delà des structures de gouvernance, il apparaît nécessaire de doter l'Union économique et monétaire de dispositifs adéquats pour faire face aux chocs. La proposition de création d'un Fonds monétaire européen, avancée par la Commission en décembre dernier doit, à ce titre, être

¹ « Compléter l'Union économique et monétaire », rapport des présidents du Conseil européen, de la Commission, du Parlement européen, de la Banque centrale européenne et de l'Eurogroupe, 22 juin 2015.

renforcée¹. Il s'agit d'abord notamment les questions de la licence bancaire qui pourrait lui être accordée ou d'une capacité, pour le Fonds, d'émettre de la dette additionnelle pour les États membres confrontés à des difficultés. Cette évolution doit se conjuguer avec une consolidation de la surveillance budgétaire au niveau européen.

4. Progresser vers la convergence fiscale et sociale

Comme l'a relevé le groupe de suivi dans son rapport sur la refondation de l'Union, le renforcement de l'Union économique et monétaire doit également aller de pair avec l'instauration d'un véritable code de convergence sociale et fiscale. Il est nécessaire de mettre en place, progressivement, un mécanisme d'incitation à la convergence des règles relatives aux marchés du travail et aux systèmes sociaux afin de véritablement renforcer la dimension sociale de la zone euro.

La démarche en matière sociale devra également être prolongée dans le domaine fiscal au travers de la réflexion en cours sur l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS) en vue de renforcer la convergence des économies de la zone, et de lutter contre le développement de la concurrence fiscale entre les États. Un calendrier doit notamment être mis en place afin de rapprocher la fiscalité des entreprises. Toute convergence en la matière ne doit pas se faire au détriment de la compétitivité des entreprises françaises ou des recettes fiscales nationales. Le couple franco-allemand peut constituer le cadre pour accélérer cette convergence en harmonisant leurs taux de TVA, la fiscalité sur le capital, et en se dotant d'un taux unique et commun pour l'impôt sur les sociétés. Ce code de convergence pourrait être étendu à l'investissement, notamment dans la recherche et le développement.

Dans ces conditions, vos rapporteurs se montrent réservés sur la volonté de la Commission, dans le cadre du scénario n° 4, de moins intervenir sur des volets de la politique sociale et de l'emploi ou de maintenir des niveaux de taxation variable de part et d'autre de l'Union européenne. En matière sociale, ce souhait de la Commission peut apparaître contradictoire avec la proclamation du socle européen des droits sociaux par le Conseil, le Parlement européen et la Commission le 17 novembre 2017, et l'annonce par l'exécutif de la mise en œuvre prochaine d'une Autorité européenne de l'emploi et de la création d'un numéro de sécurité sociale européen. L'ensemble de ces mesures doit plutôt permettre de tendre vers une forme d'harmonisation sociale, attendue par nos concitoyens, et de renforcer l'idée d'une Europe qui protège.

¹ Proposition de règlement concernant la création du Fonds monétaire européen (COM (2017) 827 final).

Le même raisonnement est valable en matière fiscale. Il s'agit de permettre à l'Union de lutter contre les distorsions de concurrence en son sein. La question du passage du vote à l'unanimité au vote à la majorité qualifiée dans ce domaine mérite également d'être posée.

III. VERS UN NOUVEAU PARTAGE DE COMPÉTENCES

La Commission propose, dans le scénario n° 4, plusieurs domaines dans lesquels l'Union européenne ne devrait intervenir qu'à l'appui des États membres. Elle considère ainsi que sa plus-value peut être limitée en matière de santé publique ou de développement régional. Elle estime en outre que de nouvelles normes relatives à la protection des consommateurs, à l'hygiène ou à la santé et à la sécurité au travail, ne devraient viser qu'un degré minimal d'harmonisation. Les États bénéficieraient alors d'une marge d'expérimentation plus grande dans certains secteurs.

Vos rapporteurs partagent l'idée d'un meilleur partage de compétences. La commission des affaires européennes a déjà, par le passé, pris position sur la question d'une rationalisation de l'activité de la Commission¹. Cette démarche est à même de favoriser une meilleure lisibilité de l'action de l'Union européenne et doit faciliter un partage des rôles plus efficace et plus visible. Elle participe en outre pleinement à la mise en avant d'une « Union du changement démocratique » mise en avant par le président de la Commission européenne, M. Jean-Claude Juncker, lors de son élection en juillet 2014 et au sein de laquelle les parlements nationaux doivent consolider leur place.

S'agissant des domaines cités par la Commission, vos rapporteurs insistent sur la nécessité d'adopter une approche pragmatique plutôt que de déterminer à l'avance quels sont les domaines dans lesquels l'Union européenne ne devrait plus intervenir. Toute réglementation européenne doit démontrer une réelle plus-value, être compréhensible et ne pas concourir à alourdir la charge administrative pesant sur l'activité. Ce raisonnement peut s'appliquer à tous les domaines économiques. Le choix de la Commission de citer un prochain retrait sur les questions touchant à la santé et la sécurité au travail, à l'hygiène ou au droit des consommateurs ne doit pas non plus effrayer. Notre commission a, ces dernières années, émis plusieurs fois des avis indiquant que, dans ces domaines, elle refusait toute harmonisation dès lors que celle-ci conduisait à une uniformisation par le bas des droits des citoyens européens. Le cas le plus récent concerne la proposition de la Commission sur les contrats de vente en ligne². La sûreté nucléaire avait également conduit notre commission à se prononcer contre

¹ Programme de travail de la Commission européenne pour 2016, rapport d'information n° 322 (2015-2016) de MM. Jean Bizet et Simon Sutour, fait au nom de la commission des affaires européennes, 21 janvier 2016.

² Proposition de directive concernant certains aspects des contrats de vente de biens (COM (2017) 637 final) et proposition de résolution européenne n° 327 (2017-2018) sur la proposition de directive concernant certains aspects des contrats de vente de biens, présentée par M. André Gattolin et Mme Colette Mélot, au nom de la commission des affaires européennes.

une harmonisation dans la mesure où elle aurait impliqué de réduire nos exigences en la matière¹.

Il s'agit, plus largement, d'être vigilant à la nature même des textes juridiques proposés par la Commission. Nous constatons en effet, ces dernières années, une évolution du droit européen. Les traités prévoient deux instruments juridiques : les règlements d'application directe et les directives qui doivent être transposées en droit interne, avec une marge de manœuvre pour les États membres. La pratique a fait apparaître une application nouvelle de ces instruments : des règlements qui prévoient assez largement la possibilité de mesures nationales d'adaptation – à l'image du règlement sur la protection des données adopté en 2016² – et des directives d'harmonisation maximale qui interdisent toute liberté au législateur national, à l'instar de la proposition de directive sur les contrats de vente en ligne. **Avant toute définition d'un périmètre d'activité, la Commission doit donc revenir à l'esprit même des traités et proposer des directives et des règlements répondant aux critères indiqués plus haut.**

A. LE CAS DE LA POLITIQUE RÉGIONALE

L'intention affichée par la Commission de limiter son intervention en matière régionale peut susciter des craintes légitimes tant la politique européenne, dans ce domaine, contribue financièrement au développement de nos régions. Vos rapporteurs peuvent néanmoins rejoindre ce point de vue en ce qui concerne la mise en œuvre effective de la politique de cohésion. Il ne s'agit pas de remettre en cause les dotations financières, mais plutôt de réfléchir à une meilleure mise en œuvre sur le terrain.

Plus qu'un retrait, vos rapporteurs estiment que la simplification de la politique de cohésion apparaît indispensable si l'on entend mettre en avant la plus-value européenne dans le domaine régional. Il s'agit, ainsi, de garantir son appropriation par nos citoyens. Comme l'a relevé le groupe de suivi dans son rapport sur la refondation, la simplification doit porter en particulier sur la réglementation dont la lourdeur et la complexité sont exponentielles. Les normes réglementaires européennes s'avèrent à la fois formellement excessives, juridiquement instables et opaques.

Il s'agit, dans le même temps, de promouvoir la proportionnalité. Les procédures de contrôle et d'audit doivent être adaptées à l'ampleur du

¹ La politique européenne de sûreté nucléaire : la nécessité d'avancer, rapport d'information n° 561 (2010-2011) de MM. Jean Bizet et Simon Sutour, fait au nom de la commission des affaires européennes, 25 mai 2011, et résolution européenne du Sénat n° 153 (2010-2011) sur la politique européenne de sûreté nucléaire, 30 juin 2011.

² Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données).

projet concerné en fonction, notamment, du niveau de ressources et de risques qu'il engage. Il convient également d'ajuster les procédures européennes de contrôle et d'audit à la capacité administrative de chaque État membre en ce domaine.

S'agissant de l'allocation des fonds, vos rapporteurs insistent sur une approche pragmatique permettant de répondre à une double exigence de flexibilité et de réactivité budgétaires. Il s'agit d'aboutir à la mise en réserve de crédits rapidement mobilisables pour affronter des circonstances exceptionnelles et éviter des transferts entre rubriques du budget européen ou des modifications imposées en cours de route aux programmes régionaux.

Le versement des fonds doit, quant à lui, faire l'objet d'une harmonisation des règles, pour l'heure différenciées en fonction de l'origine des crédits. Ceci doit permettre la compréhension du dispositif par les porteurs de projet et les bénéficiaires, et donner ainsi pleine mesure de ses potentialités auprès des citoyens européens.

B. RÉVISION DU PÉRIMÈTRE ET SIMPLIFICATION

Le cas de la politique régionale met en lumière la question de la simplification. Toute interrogation sur le périmètre et les modalités d'intervention de l'Union européenne doit s'accompagner d'une réflexion sur la simplification des procédures et des normes qu'elle a élaborées. La réglementation européenne est souvent perçue comme peu lisible, trop complexe, tatillonne ou simplement injustifiée. Elle constitue l'illustration d'une Europe éloignée des citoyens et de leurs attentes. Le projet européen, qui devrait constituer une chance et une opportunité, notamment dans le domaine économique, peut parfois apparaître comme une source de contraintes et une entrave à nombre d'activités.

La simplification fait partie des priorités de la Commission européenne depuis quelques années, comme en a témoigné la mise en place du programme REFIT pour une « réglementation affûtée », en octobre 2013. Ce dispositif vise à évaluer l'acquis réglementaire et à adopter, le cas échéant, les mesures correctives nécessaires. Par ce biais, la Commission entend répondre à l'objectif louable d'allègement de la charge réglementaire et de lutte contre la « bureaucratie inutile ». Elle contribue dans le même temps à mettre en place un cadre réglementaire clair, stable et prévisible, favorable à la croissance et à l'emploi.

Il convient aujourd'hui de poursuivre ces efforts et de rendre la norme européenne plus claire, plus lisible et plus accessible. La commission

des affaires européennes s'est déjà mobilisée sur cette question¹. La réflexion à engager sur les études d'impact doit, notamment, participer de cet effort en garantissant une meilleure prise en compte des contraintes des entreprises et des collectivités territoriales.

Le cas est particulièrement patent dans le domaine économique. Ces dernières années, l'Union européenne s'est principalement concentrée sur la protection des consommateurs et, avec la crise financière, sur la réglementation des marchés financiers. Les difficultés administratives avec lesquelles doivent composer les entreprises européennes, en particulier les plus petites, ont ainsi été négligées. Celles-ci font face à un enchevêtrement de normes européennes, parfois d'application ponctuelle. Il convient donc de clarifier la législation existante et d'encourager la rédaction d'un code européen des affaires consolidant les règles existantes en un seul document structuré et compréhensible.

Plus largement, la Commission doit poursuivre son travail en faveur de la lutte contre l'inflation normative et l'allègement de la charge réglementaire, annoncé en novembre 2014 par son président Jean-Claude Juncker. Cette opération de « nettoyage » s'est matérialisée par le retrait de propositions législatives jugées non adaptées ou ne bénéficiant pas d'une perspective d'adoption à court terme, et l'abrogation de plus de 200 normes ces trois dernières années. Ce qui va dans le sens d'une meilleure application du principe de subsidiarité. Il s'agit aujourd'hui de moins légiférer et de mieux légiférer. La visibilité et la compréhension de l'action de l'Union européenne par les citoyens européens passe par une telle rationalisation.

¹ « La simplification du droit : une exigence pour l'Union européenne », rapport d'information n° 387 (2016-2017) de MM. Jean Blzet, Pascal Allizard, Philippe Bonhecarrère, Michel Delebarre, Jean-Paul Emorine, Claude Kern, Didier Marie, Daniel Raoul et Simon Sutour, fait au nom de la commission des affaires européennes, 9 février 2017.

EXAMEN PAR LA COMMISSION

La commission des affaires européennes s'est réunie le jeudi 19 avril 2018 pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation faite par MM. Jean Bizet, Philippe Bonnacarrère et Simon Sutour, le débat suivant s'est engagé :

M. Jean Bizet, président. – Mes chers collègues, je vous précise que ce rapport d'information sera transmis aux différents États membres et je vous laisse à présent la parole.

M. Benoît Huré. – Ce document doit s'inviter dans le débat des futures élections européennes. Nous devons être proactifs et, face à l'euroscepticisme, montrer que les élus portent une vision de l'Europe. Bravo !

M. Pierre Ouzoulias. – Je partage beaucoup des opinions émises dans ce rapport très complet. Il est important d'engager une réflexion théorique large sur ce qu'est l'Union européenne et ce qu'elle pourrait devenir.

Le Brexit remet en question les rapports de certains États membres entre eux. Ce serait une terrible régression si l'Union se réduisait demain à un marché commun.

M. André Reichardt. – Je vous félicite pour votre rapport, mes chers collègues. Le paradoxe que vous avez relevé entre Europe-puissance et Europe-croissance m'interpelle. D'un côté, la volonté de mieux gérer les flux migratoires et de donner une vraie réalité à Schengen est plébiscitée par les Français. De l'autre, en matière économique et sociale, ils souhaitent que l'Europe s'occupe de ce qui la regarde.

Nous devons engager un travail en profondeur pour que les élections à venir fassent sens.

Le nouveau partage de compétences que vous appelez de vos vœux me semble très intéressant. Il s'agit d'apprécier de façon pragmatique la plus-value européenne plutôt que de rester prisonnier de compétences strictement définies. Mais encore faut-il s'entendre sur la définition du pragmatisme...

En effet, comme vous l'avez souligné, il aurait été préférable que la représentation des États membres au sein de la *Task force* soit plus équilibrée, afin que la réflexion sur ce dossier essentiel pour l'avenir de l'Europe soit meilleure encore.

Mme Pascale Gruny. – Je remercie à mon tour nos collègues pour leur travail, très important à la veille des élections européennes.

On dit souvent que nos concitoyens sont eurosceptiques, mais ils connaissent surtout très mal l'Europe et ne la comprennent pas. Nous-mêmes oublions trop souvent d'en parler, et je vais me servir de ce rapport pour faire de la pédagogie.

M. Pascal Allizard. – Je joins mes félicitations à celles de mes collègues sur la qualité et la nécessité de ce rapport.

L'Europe me semble aujourd'hui dans une impasse.

J'ai eu l'occasion de représenter le Sénat dans une conférence sur l'énergie à La Haye et je me souviens d'une forme d'intrusion européenne dans les choix souverains de certains États. C'est un vrai sujet quand on parle de subsidiarité.

Je vous livrerai également quelques exemples récents de réunions de travail à Bruxelles sur le sujet brulant des migrations.

Un haut fonctionnaire européen a refusé de répondre à ma question sur l'opportunité du déplacement des *hotspots* des côtes européennes vers les rives sud de la Méditerranée au motif qu'elle ne correspondait pas à ses convictions !

Un directeur général adjoint des services de la Commission m'a expliqué que mon travail de parlementaire était d'expliquer à mes concitoyens que la politique menée à Bruxelles était la bonne !

Enfin, comble du cynisme, un directeur général anglais a jugé que le *round* de négociations à venir sur les fonds européens serait l'occasion de mettre « au pain sec et à l'eau » les États réticents pour accueillir des migrants... C'est une erreur profonde de croire que la Hongrie, l'Autriche, la République tchèque ou la Pologne accepteront de vendre leur identité pour quelques millions d'euros.

Ce genre de messages véhiculés par des dirigeants non élus est inacceptable et, si on les laisse faire, c'est la mort assurée du projet européen. Si nous devons organiser aujourd'hui un referendum sur la sortie de l'Union dans notre pays, on aurait les mêmes résultats qu'au Royaume-Uni, voire pire encore.

Il faut remettre la politique au cœur de l'Europe et avancer sur des sujets choisis par les nations, et non par les fonctionnaires européens.

M. Didier Marie. – Je suis très réservé sur cette idée d'Europe des nations. Les difficultés de l'Union européenne résident dans un déséquilibre des pouvoirs entre le Conseil, la Commission et le Parlement. Le traité de Lisbonne a amélioré la représentativité du Parlement, mais nous devons encore renforcer ses pouvoirs.

Le projet européen a un avenir s'il s'attache à répondre aux préoccupations des populations. L'Union européenne a embrassé de longue date le modèle économique libéral que nos concitoyens rejettent en grande

partie. On manque d'un vrai débat politique au sein de l'Union européenne, et le projet européen pâtit des négociations de marchands de tapis qui se tiennent entre États au Conseil.

Plutôt que de se replier sur l'idée de nation, il faut relancer une dynamique européenne en légitimant les politiques européennes, en particulier celles qui émanent du Parlement. À cet égard, la proposition du Président de la République de listes transnationales pour les élections européennes me semble intéressante. Il faut remettre de la politique dans le débat européen et en finir avec les compromis de façade. L'Europe manque de prises de position fortes sur certains sujets.

M. Jean Bizet, président. – Philippe Bonnacarrère, Simon Sutour et moi-même irons remettre ce rapport d'information à Frans Timmermans. Je fais moi-même partie du groupe d'appui à la *Task force*.

On critique souvent l'Europe pour son manque de réactivité. Il est vrai que nombre de politiques requièrent l'unanimité, et la majorité qualifiée n'est pas toujours facile à atteindre.

Le retrait britannique illustre la crispation des peuples à l'égard d'une structure dans laquelle ils ne se reconnaissent plus.

Je souhaite que le « paquet Tusk », élaboré avant le Brexit, soit mis en œuvre dans les prochaines années en ce qui concerne la subsidiarité, car il répondait en partie à nos interrogations.

Il me semble enfin que le concept des coopérations renforcées a été insuffisamment utilisé : seulement 3 fois en 20 ans. On a pu ainsi passer outre le blocage de l'Italie et de l'Espagne sur le brevet communautaire, ce qui a permis de diviser par dix le coût de nos brevets. Europe à géométrie variable, cercles concentriques : cette voie est intéressante, même s'il est difficile de trouver une sémantique satisfaisante.

M. Simon Sutour. – Ne soyons pas trop pessimistes. Deux pas en avant, un pas en arrière, mais l'Europe avance quand même !

Voilà quelques années, j'étais chargé d'un rapport sur la réforme de l'OCM vitivinicole. Quand j'ai annoncé au directeur général de l'agriculture à la Commission que je comptais rencontrer le rapporteur du projet au Parlement européen, il m'a dit que je perdais mon temps car le Parlement n'émettait qu'un simple avis. Aujourd'hui, les procédures de codécision se sont multipliées.

Je me souviens aussi d'une réunion des présidents de commissions des affaires européennes avec comme point à l'ordre du jour l'avenir énergétique de l'Union européenne. Le commissaire à l'énergie de l'époque, M. Oettinger, parla pendant une heure sans prononcer une seule fois le mot « nucléaire ». Il était très mécontent que je lui fasse remarquer cette omission, mais n'hésitait pas en revanche à nous dire comment faire à l'avenir.

La conditionnalité des aides est très à la mode, notamment dans la bouche de Mme Loiseau : si vous ne marchez pas droit, vous vous exposez à recevoir des coups de bâtons ! J'ai été l'un des premiers à m'opposer à cette conception, notamment lors d'un débat en séance publique. Il semblerait que l'on fasse un peu marche arrière, le Président de la République parlant plutôt de convergence sociale et fiscale, ce qui est plus acceptable. Nul n'est parfait en ce bas monde !

Pour conclure, je défends les langues régionales et toutes les langues européennes, mais, pour plus d'efficacité, je suggère que ce rapport soit traduit en anglais.

M. Jean Bizet, président. – C'est prévu !

M. Philippe Bonnecarrère. – J'abonde dans le sens de la proposition de notre collègue Simon Sutour s'agissant de la traduction du présent rapport. Je crois toutefois qu'il convient de relativiser les conséquences de ce travail sur le suivi de la proportionnalité et de la subsidiarité, contreparties présentées à nos concitoyens lorsque l'Europe franchit une nouvelle étape. En réalité, pour un cas où la subsidiarité est utilisée, nous comptons *a minima* cinquante recours à l'action européenne. Là réside le paradoxe d'une société qui réagit mal à la dévolution européenne tout en ayant toujours davantage besoin d'Europe. En matière sociale, par exemple, nous souhaitons une politique nationale tout en considérant que le processus de Göteborg et la proclamation du socle européen des droits sociaux avaient du sens. Il nous revient d'expliquer à nos concitoyens comment gérer la complexité européenne et le fait qu'une question n'a pas de réponse unique : les sujets et les instances de décisions sont si interpénétrés que les réponses, multiples, sont connues dans un délai relativement long. Nous devons améliorer notre capacité à exprimer cette réalité. Les Français comprennent généralement l'importance géopolitique de l'Union européenne face aux États-Unis et à la Chine, mais leurs connaissances demeurent limitées concernant les actions qu'elle mène dans les autres domaines. Je propose, à cet égard, que nous éditions un guide des apports de l'Union européenne, qui rappellerait, par exemple, les bénéfices de la liberté de circulation, du droit de vote ou de l'harmonisation des pratiques en matière de télécoms. Quelles que puissent être leurs lacunes, la proportionnalité et la subsidiarité demeurent néanmoins des principes incontournables de l'Union européenne.

M. Pascal Allizard. – Je partage l'analyse de Simon Sutour s'agissant de la conditionnalité des aides. Je travaille, avec Gisèle Jourda, sur les routes de la soie et puis vous assurer que les États aux frontières de l'Union européenne n'auront que faire de ce principe tant la Chine sera à leur égard plus généreuse que l'Europe.

Mme Gisèle Jourda. – Absolument !

M. Jean Bizet, président. – Votre remarque est extrêmement pertinente.

M. René Danesi. – Je vous rappelle qu’au mois de novembre 2017, le premier ministre chinois a réuni seize pays d’Europe centrale et orientale au sein du « club 16+1 ». Certes, les promesses chinoises n’ont pas alors été mirifiques, mais la Chine s’est engagée à moderniser la ligne de chemin de fer entre le Pirée et Budapest : geste ô combien apprécié à l’heure où l’Europe, au contraire, oblige la Grèce à se séparer de ses joyaux ! La Chine ne donne, en outre, aucune leçon en matière de respect de l’État de droit ou d’accueil des immigrés...

M. Jean Bizet, président. – Je vous remercie pour ce débat fort riche. Monsieur Bonnecarrère, nous envisageons effectivement, dans la perspective des élections européennes en 2019, la publication d’un guide des résultats et des perspectives de l’Union européenne à destination de nos concitoyens. Comme le rappelait Simon Sutour, l’Europe, à son rythme, avance ! Prenez le droit de la concurrence, que nous jugions inadapté il y a déjà cinq ans, le règlement dit Omnibus l’améliore. Nous cherchons désormais comment dépeindre, sans heurter, une Europe à temporalité différenciée, en cercles concentriques : tous les États membres ne peuvent progresser concomitamment. Je confirme que le rapport sera traduit en anglais.

*

À l’issue de ce débat, la commission autorise, à l’unanimité, la publication du rapport d’information.