

N° 434

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 février 2017

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom du groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne (1) sur la **refondation de l'Union européenne**,*

Par MM. Jean-Pierre RAFFARIN et Jean BIZET,

Sénateurs

Tome I : *Rapport*

(1) *Ce groupe de suivi est composé de : MM. Jean Bizet et Jean-Pierre Raffarin, présidents ; MM. Pascal Allizard, Jean-Marie Bockel, Éric Bocquet, Christian Cambon, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. André Gattolin, Mme Éliane Giraud, M. Jean-Noël Guérini, Mmes Gisèle Jourda, Fabienne Keller, MM. Claude Kern, Didier Marie, Jean-Pierre Masseret, Mme Colette Mélot, MM. Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Simon Sutour et Richard Yung, membres.*

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	7
I. POUR UNE EUROPE PUISSANCE	13
A. RENFORCER LA DÉFENSE DE L'EUROPE	13
1. <i>Face à la montée des menaces, la nécessité d'une volonté politique fondée sur une vision stratégique partagée</i>	13
2. <i>S'appuyer sur une dynamique intergouvernementale</i>	14
3. <i>Tirer pleinement parti des possibilités du traité de Lisbonne</i>	15
4. <i>Développer des outils de cohérence opérationnelle et des capacités de financements européens en faveur de la défense</i>	15
B. EXPLOITER LA PLUS-VALUE EUROPÉENNE POUR LUTTER CONTRE LE TERRORISME ET RENFORCER LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE	18
1. <i>Renforcer l'action de l'Union européenne dans la lutte contre le terrorisme</i>	18
2. <i>Assurer une coopération policière efficace : le rôle d'Europol</i>	19
3. <i>Promouvoir la coopération judiciaire : conforter Eurojust et créer un parquet européen</i>	20
C. CONSOLIDER LA RÉPONSE EUROPÉENNE À LA CRISE MIGRATOIRE	23
1. <i>Rénover la gouvernance de l'espace Schengen</i>	23
2. <i>Renforcer la protection des frontières extérieures de l'Union européenne</i>	24
3. <i>Coopérer davantage avec les pays tiers</i>	25
4. <i>Rénover le fonctionnement de l'espace Schengen et du système européen d'asile</i>	27
D. MIEUX DÉFENDRE LES INTÉRÊTS EUROPÉENS DANS LES NÉGOCIATIONS COMMERCIALES INTERNATIONALES	29
1. <i>Assurer une réelle transparence des négociations commerciales</i>	29
2. <i>La transparence, indispensable à la légitimité d'une politique commerciale</i>	30
3. <i>Une politique commerciale offensive, complément nécessaire de la puissance économique de l'Union</i>	31
E. STABILISER LES CONTOURS DE L'UNION	35
1. <i>Assumer une pause dans l'élargissement</i>	35
2. <i>Conserver à moyen terme des liens étroits avec le Royaume-Uni en particulier pour la défense et la lutte antiterroriste</i>	36
II. POUR UNE EUROPE COMPÉTITIVE, CRÉATRICE D'EMPLOIS ET SOLIDAIRE	39
A. LANCER DE NOUVELLES ACTIONS POUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI	39
1. <i>Parfaire l'Europe du numérique</i>	39
2. <i>Construire l'Union de l'énergie</i>	41
3. <i>Refonder la politique de compétitivité</i>	42
B. PARACHEVER LA GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE	45

1. Achever la phase I de l'approfondissement de l'Union économique et monétaire.....	47
2. Quel budget pour la zone euro ?	48
3. Renforcer la gouvernance de la zone euro et sa légitimité démocratique	49
C. RENFORCER LES POLITIQUES DE SOLIDARITÉ DE L'UNION EUROPÉENNE	52
1. Progresser vers la convergence sociale.....	52
2. Moderniser la politique de cohésion.....	54
III. POUR UNE EUROPE PROCHE ET LISIBLE	59
A. RECENTER L'UNION SUR L'ESSENTIEL EN RENFORÇANT LA SUBSIDIARITÉ.....	59
1. Recentrer l'Europe sur ses missions essentielles : la recherche de la « plus-value » européenne	59
2. Faire de la simplification une priorité permanente	60
3. Conforter la mission de contrôle des parlements nationaux.....	61
4. Reconnaître un droit d'initiative aux parlements nationaux : le « carton vert ».....	62
B. RÉNOVER LE FONCTIONNEMENT INSTITUTIONNEL : RÉPONDRE AU DÉFI DÉMOCRATIQUE	63
1. Conforter le rôle d'impulsion et de coordination du Conseil européen	64
2. Revoir le fonctionnement du triangle institutionnel	65
C. RELEVER LE DÉFI D'UNE EUROPE PLUS DÉMOCRATIQUE ET PLUS TRANSPARENTE	67
1. Affirmer l'Union européenne comme une communauté de valeurs	67
2. Renforcer le rôle des Parlements nationaux : la Réunion permanente des parlements nationaux	68
3. Assurer la transparence du processus de décision	69
IV. POUR UNE MÉTHODE AMBITIEUSE ET PRAGMATIQUE	75
A. RETROUVER LE RÔLE D'IMPULSION DU COUPLE FRANCO-ALLEMAND.....	75
1. Un rôle essentiel qui a perdu sa dynamique.....	75
2. Pour une initiative franco-allemande de Refondation de l'Union européenne	76
B. PROMOUVOIR LES COOPÉRATIONS RENFORCÉES ENTRE LES ETATS MEMBRES QUI LE SOUHAITENT.....	79
1. Une méthode qui a fait ses preuves.....	79
2. Une méthode pragmatique pour relancer le projet européen	81
C. REFAIRE DE L'UNION EUROPÉENNE LE PROJET PARTAGÉ DES CITOYENS EUROPÉENS	82
1. Promouvoir la citoyenneté européenne	82
2. Remobiliser la jeunesse autour de l'ambition européenne : quel nouvel Erasmus ?	86
CONCLUSION	89
EXAMEN DEVANT LE GROUPE DE SUIVI	91
ANNEXE 1 : CONSTITUTION DU GROUPE DE SUIVI AU SEIN DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES	105

ANNEXE 2 : CONSTITUTION DU GROUPE DE SUIVI AU SEIN DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES	107
ANNEXE 3 : EXAMEN EN COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES	109

AVANT-PROPOS

Le Brexit a agi comme révélateur de la menace de déconstruction qui pèse sur l'Union européenne. Alors que les Européens s'apprêtent à célébrer le 60^e anniversaire du traité de Rome du 25 mars 1957, les forces centrifuges n'ont jamais paru aussi fortes. Cette situation appelle un sursaut des Européens pour retrouver la voie de l'unité et du projet collectif. L'anniversaire du traité de Rome ne doit ainsi pas être une simple commémoration. Il doit au contraire permettre de jeter les bases d'une Europe refondée sur des bases plus solides et plus en phase avec les attentes des peuples.

Retrouver l'« esprit de Rome »

C'est dans cette perspective qu'à l'initiative de son président Gérard Larcher, le Sénat a décidé de mettre en place un groupe de suivi du retrait du Royaume-Uni et de la refondation de l'Union européenne. Commun à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées et à la commission des affaires européennes, ce groupe de suivi a conduit, depuis huit mois, une série d'auditions à Paris, Berlin, Bruxelles, Strasbourg et Londres.

Le présent rapport n'entend pas faire à nouveau un état de la situation de l'Union européenne. Les constats ont été dressés dans des travaux précédents du Sénat, en particulier le rapport de notre ancien collègue Pierre Bernard-Reymond¹. Forts des enseignements tirés de ses auditions et des communications présentées par chacun de ses membres, le rapport entend davantage tracer les pistes qui permettront à l'Europe de retrouver le sens qu'elle n'aurait jamais dû perdre, au service de la prospérité et de la protection des peuples européens. Il propose une méthode pour que ce sursaut européen puisse se concrétiser sans délai.

▪ **Une Europe confrontée à de graves crises internes**

La construction européenne est un grand projet. Dans un continent ensanglanté par des siècles de conflits, elle a permis de promouvoir la paix, la coopération et la défense de valeurs tournées autour du respect de la dignité humaine et des droits fondamentaux. En quelques décennies, elle a bâti un espace de libre circulation qui est perçu comme un acquis majeur par les citoyens européens. En supprimant progressivement les barrières, elle a créé un grand marché intérieur qui suscite la convoitise des grandes économies. Elle est la première puissance commerciale au monde.

Pourtant, force est de constater que l'Europe est aujourd'hui confrontée à d'immenses défis. En dernier lieu, la décision britannique de se

¹Pierre Bernard-Reymond : « L'Union européenne : du crépuscule au nouvel élan », n° 407 (2013-2014) du 26 février 2014.

retirer de l'Union européenne a constitué un choc. Choc au regard de l'histoire qui avait permis le rapprochement des peuples européens et dont le sens paraît devoir aller vers leur union toujours plus forte et non pas vers leur séparation et peut-être demain leur opposition. Choc au regard du contexte d'une globalisation qui s'organise de plus en plus autour d'États-continent et qui rend d'autant plus impérieuse l'exigence d'unité et de cohésion.

Le Brexit survient alors même que l'Europe n'a pas encore totalement surmonté les conséquences de la **crise des dettes souveraines**. Prenant la suite de la crise financière née aux États-Unis des excès de l'ultralibéralisme, cette crise a mis en lumière les faiblesses de la construction européenne. Celle-ci ne s'était pas dotée des instruments lui permettant de réagir à une crise d'une telle violence. Elle avait créé l'euro. Mais, par une coupable négligence, elle n'avait pas su compléter le pilier monétaire par une gouvernance économique efficace sans laquelle il n'est pas possible de gérer une monnaie. Elle a ainsi dû, en quelques mois, mettre en chantier des instruments dont elle aurait dû se doter depuis bien longtemps.

La **crise des migrants** a aussi déstabilisé profondément l'espace européen. Elle a été un autre révélateur des carences du projet européen. Schengen avait, dès l'origine, une double signification : la suppression des contrôles aux frontières intérieures d'un côté mais, de l'autre, un renforcement des contrôles aux frontières extérieures et de la coopération policière et judiciaire pour lutter contre la criminalité grave. Pour avoir négligé ce second volet, l'Union s'est trouvée démunie pour affronter la crise des migrants. Les États membres ont alors cru qu'ils pourraient se satisfaire de solutions nationales clairsemées et non coordonnées, là où, tout au contraire, la coopération et la solidarité devaient prévaloir.

L'Europe doit par ailleurs faire face à une **menace terroriste** qui n'a cessé de s'aggraver sous la pression du djihadisme international. Elle découvre aujourd'hui, après des années de déni et d'égoïsmes nationaux, que ce n'est pas tel ou tel État qui est visé mais bien la civilisation européenne et les valeurs qu'elle représente. Certes, la sécurité demeure une responsabilité individuelle de chaque État membre. Mais comment ne pas voir que face à une menace diffuse qui se joue des frontières nationales, plus que jamais s'impose une exigence de coopération où l'Union doit apporter toute sa plus-value. Le Sénat l'avait souligné en appelant à l'adoption d'un véritable acte pour la sécurité intérieure de l'Union européenne.

Plus généralement, l'Europe doit se positionner dans un monde globalisé où les menaces s'accumulent et paraissent aussi de plus en plus multiformes. Elle constate que sa propre sécurité qui semblait à beaucoup d'États membres acquise sous le parapluie américain peut aujourd'hui être mise en cause. Là où certains États membres avaient cru pouvoir se passer d'un véritable effort de défense, ils réalisent que face aux nouvelles menaces

ils ne pourront plus longtemps faire l'impasse sur leurs propres responsabilités dans ce domaine.

- **Une Europe en panne de vision et de leadership, menacée de dislocation et de fragmentation**

Les défis sont immenses. Les relever implique **une vision et un leadership** qui font défaut à l'Europe. Face à la mondialisation, les Chefs d'État et de gouvernement n'ont pas assumé leur responsabilité qui était d'expliquer à leurs peuples les conséquences inéluctables qu'elle emportait en termes de compétitivité et de sécurité. L'endettement toujours plus grand a été une échappatoire pour ne pas avoir à affronter les nouvelles réalités. Il constitue aujourd'hui un handicap majeur qui obère les capacités du continent à retrouver les chemins de la croissance. Ce déni s'est prolongé par une fâcheuse propension à reporter sur « Bruxelles » la responsabilité de tous les maux pour s'approprier les seules réussites. Les États membres ont ainsi refusé de s'approprier véritablement le projet européen, en dépit des traités qu'ils ont négociés et signés ensemble. Ils n'ont pas su donner l'impulsion en déterminant clairement ce qu'ils attendaient de l'Union européenne. Les élargissements successifs, qui n'ont pas été précédés d'une véritable rénovation du fonctionnement institutionnel, ont malheureusement contribué à cette perte de sens.

Cette atonie de la responsabilité politique explique aussi l'incapacité de l'Europe à choisir clairement entre deux visions de ce qu'elle doit être : soit une « **Europe espace** » de nature intergouvernementale, centrée sur un grand marché intérieur et rien d'autre ; soit une « **Europe puissance** » assumant sa dimension politique et une intégration forte. Dans le même temps, l'Europe est encore loin de constituer un continent intégré. Elle subit les divergences de performances économiques entre sa partie nord et sa partie sud mais aussi un manque d'homogénéité entre sa partie ouest et sa partie est sur le plan économique mais aussi aujourd'hui sur le plan politique.

En panne de vision et de leadership, l'Union européenne a subi une **dérive bureaucratique** qui n'a pu qu'éloigner les peuples du projet européen. Au fond, le projet politique a cédé la place à l'inflation normative et à des décisions administratives tatillonnes voire inutiles, d'autant plus incomprises de nos concitoyens qu'ils en ressentent les effets dans leur vie quotidienne. La « Commission européenne », qui avait su pendant tout un temps jeter les fondements ambitieux de la construction européenne, est ainsi devenue une sorte de « bouc émissaire » de toutes les défaillances de la gouvernance publique. Cette perception a malheureusement occulté le travail considérable que réalise par ailleurs l'institution bruxelloise. La dérive technocratique s'est doublée d'un **déficit démocratique** qui n'a pas permis de faire exercer par les représentants des peuples un véritable contrôle sur le fonctionnement des institutions européennes.

▪ **Une Europe qui a perdu la confiance des citoyens**

La confiance des citoyens dans la construction européenne, depuis les origines, a reposé sur un triptyque qui avait fait ses preuves : l'Europe, c'est la paix ; l'Europe, c'est la démocratie ; l'Europe, c'est la prospérité. Or Ce triptyque a été progressivement remis en cause : la paix est certes préservée mais le conflit dans l'ex-Yougoslavie puis la menace terroriste, ont fait resurgir la violence politique ; le déficit démocratique de l'Union est mis en cause et l'impact de la construction européenne sur les démocraties nationales par la multiplication des transferts de compétences est mal ressenti ; enfin, sur le plan économique, l'Europe doit faire face à la plus grave crise rencontrée depuis la deuxième guerre mondiale. Le chômage atteint des niveaux exceptionnels, en particulier chez les jeunes ; le risque de régressions sociales est ressenti par les opinions publiques.

On est ainsi progressivement passé de la confiance à un climat de défiance lourd de menaces pour la pérennité du projet européen. Cette mutation se traduit dans la montée des populismes et dans la tentation du repli nationaliste mais aussi dans la montée des séparatismes.

Les peuples ont donné acte à la construction européenne de leur avoir apporté une paix durable. Ils apprécient aussi la capacité qu'a eue l'Europe d'assurer sa réunification après la chute du bloc soviétique. Mais face à la mondialisation, ils attendent de l'Europe qu'elle leur assure une protection. Ce qu'elle n'a pas su faire jusqu'à présent. Cette attente déçue explique largement la distanciation des peuples à l'égard du projet européen. On ne peut que constater le paradoxe de cette situation. Car face à la mondialisation, la construction européenne n'est pas le problème mais, à l'évidence, la solution.

▪ **Pour une refondation de l'Union européenne : faire du Brexit un tremplin pour un nouveau départ**

Le Brexit est un choc. Il est aussi une **opportunité** pour donner un nouveau souffle au projet européen. Il doit donner le signal du sursaut européen. C'est la condition pour que l'Europe puisse continuer à peser sur la scène internationale tout en préservant son modèle démocratique et les valeurs qui la fondent.

La diffraction de l'Europe, non-sens géopolitique

L'alternative est claire : le sursaut collectif ou la sortie de l'histoire. En 2050, aucun État européen ne pèsera plus de 1% de la population mondiale. Seule l'Allemagne fera encore partie des dix premières puissances économiques mondiales. C'est donc à travers l'Union européenne et elle seule que les États européens pourront continuer à exister face aux grandes puissances économiques. C'est aussi en regroupant ses forces que l'Europe pourra préserver son modèle de société et défendre ses valeurs.

Aujourd'hui, les grandes puissances ont chacune leur propre vision de l'Europe, en général pour souhaiter sa déconstruction. Mais l'Europe elle-même peine à affirmer son identité. Elle doit tout au contraire assumer son histoire et son destin. Elle doit revendiquer sa propre vision. Celle d'un projet de civilisation servi par une puissance représentant une communauté de nations qui ont choisi de partager ensemble l'exercice d'une partie de leur souveraineté pour peser plus fort dans un monde globalisé.

Face à l'émergence d'États-continent qui n'hésitent pas à recourir aux armes de la puissance pour parvenir à leurs fins, l'Europe doit s'assumer elle-même comme une puissance en assurant sa sécurité. Elle doit défendre ce qui fait son identité. Elle doit affirmer ses valeurs de respect de la dignité humaine, des droits fondamentaux et de la démocratie. Première puissance commerciale, dotée de la force que constitue le marché unique, elle doit se faire respecter dans les négociations commerciales internationales.

Refondée sur une vision clairement assumée, portée par les États-nation, le projet européen doit être renouvelé. Il doit être réenchanté à partir de quelques priorités pour lesquelles la plus-value européenne est clairement identifiée par les peuples : sécurité, emploi, compétitivité. Cette Europe recentrée doit respecter pleinement la subsidiarité. L'Europe doit être plus lisible et plus proche des citoyens. Elle doit réformer son mode de fonctionnement et faire toute sa place au contrôle démocratique, notamment par l'affirmation du rôle des parlements nationaux. C'est à ces conditions que l'on pourra surmonter le scepticisme qui met en cause l'unité des Européens.

Cette ambition doit d'abord être portée en priorité par le moteur franco-allemand qui a malheureusement perdu sa force d'entraînement. C'est lui et lui seul qui peut réveiller l'Europe. C'est à lui qu'il revient de prendre les initiatives qui susciteront l'adhésion de nos autres partenaires. La relation franco-allemande ne doit pas être exclusive. Elle n'en est pas moins décisive. Nos deux pays connaîtront des élections importantes en 2017. À leur issue, ils entreront dans une période de stabilité politique propice à des initiatives fortes qui permettront de retrouver la confiance des peuples dans la construction européenne.

L'objet du présent rapport est de tracer des perspectives qui pourraient constituer la « feuille de route » de ce nouveau départ.

I. POUR UNE EUROPE PUISSANCE

L'Europe doit se concevoir et agir en tant que puissance. Cela implique de renforcer la défense de l'Europe, d'exploiter pleinement la plus-value européenne dans la lutte contre le terrorisme et pour la sécurité intérieure, de consolider la réponse européenne à la crise migratoire et de mieux défendre les intérêts européens dans les négociations commerciales internationales. Il est par ailleurs indispensable de stabiliser les contours de l'Union en assumant une pause dans l'élargissement.

A. RENFORCER LA DÉFENSE DE L'EUROPE

L'Union Européenne doit tout d'abord renforcer sa capacité à défendre les Européens. Le Brexit est à cet égard à la fois un **formidable défi**, compte tenu de l'importance et de la qualité des forces armées britanniques, sans équivalent à ce stade parmi nos autres partenaires européens, et une **opportunité**, des freins à une potentielle intégration accrue se trouvant désormais levés.

Le temps n'est plus à l'attente de la réalisation des fameux dividendes de la paix espérés après la fin de la guerre froide. Le début du XXI^e siècle est marqué par le terrorisme, la montée des menaces, le retour de la force et des États puissances sur la scène internationale, ainsi que l'incertitude quant à l'alliance atlantique après l'élection de Donald Trump. Il faut tirer profit ce moment particulier ! Dans le domaine de la défense, il nous faut nous départir d'un certain angélisme, d'une lecture du monde aujourd'hui dépassée. Si elle ne peut suffire à refonder l'Europe, l'émergence -tant attendue- d'une **défense de l'Europe** lui est indispensable.

1. Face à la montée des menaces, la nécessité d'une volonté politique fondée sur une vision stratégique partagée

Alors que le continuum entre sécurité intérieure et sécurité extérieure est désormais clairement établi et que de nombreux pays de l'Union européenne ont été touchés par le terrorisme, 500 millions d'Européens attendent l'affirmation de l'Europe dans le domaine de la défense afin de garantir leur protection. Pour répondre à ces aspirations, il nous faut enfin mettre en œuvre **l'Europe de la puissance** qui implique qu'une réelle **autonomie stratégique** s'exprime.

Dans ce cadre, il paraît nécessaire de disposer d'un document de type « revue stratégique » de la défense européenne à moyen terme afin d'éviter les divisions liées à l'existence de plusieurs grilles différentes d'analyse des menaces. Il est indispensable d'unir les volontés politiques autour d'une vision stratégique partagée, c'est-à-dire d'une analyse commune des menaces, exprimant **une volonté politique claire**. Cela seul

garantira l'efficacité du plan de mise en œuvre de la stratégie globale pour la politique extérieure et de sécurité européenne proposée par la Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité validée par le Conseil européen du 15 décembre 2016. Il serait d'ailleurs souhaitable que cette stratégie globale soit en pleine adéquation avec une stratégie globale clairement énoncée dans le domaine de la politique étrangère de l'Union européenne. La coordination et la représentation de la politique étrangère de l'Union ont d'ailleurs fait cruellement défaut ces dernières années, face aux grandes crises et aux défis auxquels l'Europe était et reste confrontée : protection des frontières, gestion de la crise migratoire et relations avec la Turquie, et les pays points de départ des migrations économiques. Il est impératif que l'Union se dote d'une politique étrangère autonome, lisible et efficace. Ses actions, ses différentes aides, ses interventions doivent être plus clairement identifiables, ce qui est loin d'être le cas aujourd'hui. Elles doivent s'inscrire dans un cadre coordonné, porteur du sens que l'Union européenne veut se donner, défini dans le cadre intergouvernemental.

Enfin, dans un contexte de raréfaction des ressources budgétaires et de multiplication des menaces, il est nécessaire de préciser les enjeux et les priorités de la relation entre l'Union européenne et l'OTAN afin qu'il soit clair qu'une défense européenne est **complémentaire** et en aucun cas redondante ou concurrente du dispositif de l'OTAN.

2. S'appuyer sur une dynamique intergouvernementale

La défense reste essentiellement une politique intergouvernementale. En ce sens, l'initiative franco-allemande de septembre 2016 reprise dans les lettres des ministres de la défense français, allemand, espagnol et italien, est un signe encourageant en faveur d'une défense européenne robuste, dessinée par des coopérations renforcées inclusives.

Dans cette perspective, la mise en place d'un **dialogue politique permanent** visant à renforcer et clarifier la coopération franco-allemande dans le domaine de la défense est essentielle. Ce moteur franco-allemand fortifié permettrait de développer une démarche volontaire concertée de planification des budgets et des capacités de défense au niveau des gouvernements et des états-majors sous forme d'une « **revue annuelle de défense coordonnée** ». Il s'agirait, un peu sur le modèle d'un semestre européen adapté au domaine de la défense et de la sécurité, de permettre aux États volontaires de se concerter sur leurs budgets de défense, leurs projets d'investissements capacitaires et ainsi de **mutualiser leurs efforts** pour maximiser l'efficacité des moyens alloués à la défense. Ce mécanisme aurait vocation à entraîner les pays volontaires à atteindre l'objectif de 2% du PIB et à combler les déficits capacitaires identifiés tels que le ravitaillement en vol, la cybersécurité, les drones ou encore les communications satellitaires.

3. Tirer pleinement parti des possibilités du traité de Lisbonne

Le renforcement de la défense européenne doit aussi s'appuyer sur la **souplesse juridique** que permet le traité de Lisbonne, sur le développement d'outils de cohérence opérationnelle, enfin sur des capacités de financements européens en faveur de la défense.

Parmi les propositions qui sont de nature à donner un élan politique à la défense européenne, nous estimons qu'un **Conseil européen de sécurité** et de défense devra être instauré afin d'évaluer les menaces auxquelles l'Union est confrontée. Cette évaluation doit conduire à des politiques concrètes ; surtout, c'est dans ce cadre très politique de la réunion des États membres que se ferait, par définition, la fusion sécurité intérieure-sécurité extérieure. La PSDC en est un élément majeur, mais pas le seul.

De même, le traité de Lisbonne a créé une **coopération structurée permanente**, ouverte à des États disposant de capacités militaires élevées. Dans des domaines de partage de capacités ou du soutien et de la cohérence logistique, cette facilité, relativement souple et dont le champ d'application n'est pas délimité *a priori*, doit pouvoir devenir réalité en cas de blocage. Elle peut apporter une réelle valeur ajoutée européenne.

4. Développer des outils de cohérence opérationnelle et des capacités de financements européens en faveur de la défense

C'est dans cette perspective que la mise en place d'une **structure permanente de planification, de commandement et de conduite des missions militaires** de l'Union doit être envisagée. La création d'une réelle capacité de commandement et de conduite des opérations serait un enjeu d'efficacité opérationnelle mais aussi, et surtout, d'autonomie stratégique.

L'Agence européenne de défense doit voir ses moyens d'action largement réévalués, et en premier lieu ses ressources financières. Son ambition initiale prend aujourd'hui tout son sens : identifier les capacités militaires nécessaires pour l'Union, développer les programmes correspondants et s'appuyer sur la recherche commune de défense pour mettre en place une industrie d'armement européenne.

La Commission européenne a également initié, pour la première fois, un système de financement pour la recherche de défense, essentielle pour l'autonomie stratégique en matière d'armement, et la création d'une base industrielle et technologique de la défense (BITDE). Le plan d'action européen de la Défense proposé par la Commission en novembre 2016 prévoit que le Fonds européen de la défense pourrait recevoir et gérer des contributions des États membres pour le développement conjoint de capacités de défense. La Commission y propose que ces contributions ne soient pas intégrées dans les contraintes du Pacte de stabilité.

Au total, la nouvelle ambition européenne de défense repose sur **trois constats**.

Il faut d'abord répondre au **besoin de sécurité** exprimé par les Européens eux-mêmes. La sécurité et la défense sont sans doute parmi les rares domaines où les citoyens de l'Union sont les plus convaincus qu'on ne peut agir efficacement qu'ensemble et non pas isolément. Dans un climat d'euroscepticisme général, la sécurité et la défense sont centrales dans la valeur ajoutée européenne. Pour autant, la PSDC reste l'action de l'Union, hors de ses frontières, pour prévenir les menaces sur son territoire : elle ne résume pas, à elle seule, la capacité de sécurité de l'Union européenne, dont elle n'est qu'une partie.

Ensuite, le traité de Lisbonne, contrairement aux précédents traités européens, prévoit de nombreuses dispositions favorables à une PSDC ambitieuse. Il a inversé une logique où une défense européenne crédible était tenue pour suspecte. Tout n'est pas gagné, mais il nous revient de mettre à profit, sur la base de ces textes, un nouvel état d'esprit en se servant de l'existant. Mais, comme tant de fois dans le passé, si une volonté politique solide et durable n'est pas au rendez-vous, ce sera une énième occasion manquée.

Enfin, même si un espace semble se dessiner pour une PSDC crédible, la défense est, et restera une responsabilité souveraine des États. Budgets de défense, stratégies, capacités, plus ou moins grande volonté ou capacité politique à s'engager militairement sur des théâtres de crise : autant de paramètres qui relèvent de la souveraineté nationale et d'elle seule. Sont en cause les gouvernements mais aussi les parlements nationaux. Dans le domaine de la défense comme dans d'autres, ceux-ci doivent obtenir un espace d'expression accru. Il faut donc trouver l'équilibre délicat entre souveraineté et cohérence collective, entre des traditions diplomatiques, politiques et militaires très diverses pour tenter de construire une stratégie partagée, sur la base d'intérêts identifiés en commun.

L'exercice est difficile. L'adoption en juin 2016 d'une **stratégie européenne** a été un point de départ. Il faut désormais, et rapidement, construire du concret.

Recommandations sur la défense européenne

1. Définir et exprimer une réelle volonté politique fondée sur une vision stratégique autonome de l'Union européenne, partagée entre États membres :

- s'appuyer sur la stratégie pour la politique extérieure et de sécurité européenne proposée par la Haute Commissaire et entérinée par le Conseil européen ;

- élaborer un « plan de mise en œuvre » ambitieux : une « revue stratégique européenne » ;

- préciser les enjeux et les priorités de la relation UE/OTAN.

2. Ne pas négliger que la défense reste essentiellement une politique intergouvernementale :

- ne pas laisser la Grande Bretagne en dehors de la démarche européenne de défense. Mettre en place un « Lancaster House élargi », cadre intergouvernemental multilatéral de concertation et d'actions dans le domaine de la défense ;

- mettre en place une « revue annuelle de défense coordonnée », dialogue volontaire de planification des budgets et des capacités de défense ;

- clarifier et renforcer la coopération franco-allemande dans le domaine de la défense en favorisant un dialogue permanent ;

- renforcer les outils européens pour harmoniser les politiques d'exportation d'armes hors UE et mettre à jour la législation européenne visant la passation des marchés de défense et la circulation intra-européenne des produits liés à la défense (directives de 2009).

3. Tirer pleinement parti des possibilités juridiques ouvertes par le traité de Lisbonne :

- établir un Conseil européen de sécurité et de défense ;

- institutionnaliser un Conseil des ministres de la défense, chargé notamment de préparer la réunion annuelle du Conseil européen de sécurité et de défense pour l'évaluer des menaces, de proposer les impulsions politiques nécessaires pour favoriser l'émergence d'un marché et d'une base industrielle européens de défense ;

- développer les coopérations structurées permanentes dans tous les domaines où l'outil est efficace ;

- engager dans les opérations militaires PSDC des groupements tactiques de l'Union européenne (GTUE) ; impliquer davantage le corps européen ;

- mettre en œuvre le fonds de lancement des opérations militaires PSDC.

4. Renforcer les outils de cohérence opérationnelle européenne existants ; Développer les capacités européennes de financement de la défense

- créer une structure permanente de planification, de commandement et de conduite des opérations militaires PSDC ;

- développer le financement européen des opérations de stabilisation et de formation des secteurs de la sécurité des pays en sortie de crise (instrument de stabilité) ;

- réformer le mécanisme de financement des opérations militaires de la PSDC (Athéna) en augmentant la part européenne ;

- initier et amplifier les financements européens pour la recherche de défense et le développement de capacités communes via un Fonds européen de la défense ;

- augmenter les ressources et les responsabilités de l'Agence européenne de défense comme outil de développement des programmes d'armement européen et de définition des normes applicables aux équipements ;
- inciter la BEI à participer à des financements de défense, en particulier en faveur des PME.

B. EXPLOITER LA PLUS-VALUE EUROPÉENNE POUR LUTTER CONTRE LE TERRORISME ET RENFORCER LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE

Les citoyens européens attendent évidemment de l'Union qu'elle les protège mieux face à la menace terroriste. C'est même désormais l'une de leurs premières attentes. Il est désormais indispensable d'avancer vers une «Union européenne de la sécurité».

1. Renforcer l'action de l'Union européenne dans la lutte contre le terrorisme

Le chemin reste long à parcourir : en matière de sécurité intérieure, les États membres assurent en l'état actuel environ 90 % de cette compétence partagée et en sont les premiers responsables¹.

Les efforts devraient désormais porter sur les priorités suivantes :

- il paraît nécessaire de créer un cadre juridique adapté sur le **chiffrement** permettant de lutter plus efficacement contre l'utilisation d'Internet à des fins terroristes et d'éviter que les opérateurs Internet puissent se soustraire aux demandes des États dans le cadre d'enquêtes pénales ;

- il faut améliorer l'**alimentation et l'utilisation des bases de données européennes** et assurer leur **interopérabilité**. Il convient également d'assurer un accès aisé des services répressifs à l'ensemble des fichiers.

Concernant spécifiquement le système d'information Schengen (SIS II), on pourrait y introduire les données biométriques (photographies et empreintes génétiques) afin de faciliter et de fiabiliser l'identification des personnes recherchées ;

- il est aussi urgent de développer une interopérabilité entre les différentes bases de données européennes existantes (SIS II, VIS, Eurodac) et futures (SES, ETIAS) et avec un point d'entrée unique permettant d'interroger simultanément l'ensemble des fichiers. Ces avancées supposent

¹ Source : audition de M. Gilles de Kerchove, coordinateur de l'Union européenne pour la lutte contre le terrorisme, auditionné par la commission des lois et la commission des affaires européennes du Sénat le 10 février 2016.

que les États membres adoptent des méthodes et des règles communes dans la confection de leurs fichiers ;

- s'agissant enfin du PNR européen (le fichier des données passagers), définitivement adopté en 2016 après des années de négociations, relevons surtout qu'à ce jour, seul un pays, le Royaume-Uni, dispose d'un PNR national finalisé et que trois autres pays européens - dont la France - seulement sont en passe de s'en doter. La mise en œuvre rapide de cet outil indispensable implique donc encore des efforts très importants.

2. Assurer une coopération policière efficace : le rôle d'Europol

La France joue un rôle moteur et exerce une influence non négligeable en ce qui concerne la coopération policière dans l'Union européenne, qu'il s'agisse de l'alimentation en informations du système d'information Schengen ou des organes européens qui sous-tendent cette coopération, à savoir Europol et Eurojust.

Dotée, en personnel, d'un effectif de quelque 1 000 personnes, l'agence européenne dispose actuellement de 368 analystes et experts en analyse criminelle auxquels il convient d'ajouter près de 200 officiers de liaison spécialisés en la matière.

Europol, « méga-moteur de recherche », spécialisé dans l'analyse criminelle, s'est adapté continuellement à ses missions.

En 2013, il a mis en place un Centre européen de lutte contre la cybercriminalité, en 2015, un Centre européen de lutte contre le terrorisme (une bonne partie des 90 postes créés en 2017 devrait être dédiée à ce centre), et en 2016, un Centre européen pour la lutte contre le trafic des migrants dans le cadre d'une stratégie pluriannuelle 2016-2020.

Europol n'a pas vocation à devenir un FBI européen. C'est-à-dire qu'il n'est pas habilité à arrêter des suspects ou à intervenir sans l'approbation des autorités nationales des États membres. L'agence est avant tout un service de soutien.

La priorité aujourd'hui, c'est l'interopérabilité des fichiers : le fichier Europol et les fichiers nationaux de police des États membres.

En décembre 2015, une feuille de route comportant une cinquantaine de mesures a prévu de la renforcer. Mais le problème n'est pas toujours simple et les difficultés techniques restent nombreuses, les fichiers de police de chaque État membre étant « bâtis » différemment. Le projet *QUEST (Querting Europol Systems)* se propose de donner aux utilisateurs un accès simplifié aux données d'Europol et aux bases nationales.

Le responsable de la coopération policière européenne à la Direction centrale de la police judiciaire a reconnu, devant votre groupe de suivi, qu'il

importait encore d'améliorer l'accès des services répressifs nationaux aux différents fichiers existants en Europe.

3. Promouvoir la coopération judiciaire : conforter Eurojust et créer un parquet européen

Le succès de la coopération judiciaire dans l'Union européenne témoigne des possibles voies de réussite d'une refondation de l'Europe.

C'est dans le domaine de l'entraide judiciaire internationale que le droit européen, intégré dans les législations nationales a et continue d'apporter une incontestable valeur ajoutée au niveau de l'efficacité de la lutte globale contre la criminalité grave et le terrorisme.

a) Eurojust

La forme la plus aboutie en matière de coopération judiciaire européenne - le symbole d'une « Europe efficace » -, c'est à l'évidence l'**unité Eurojust** créée par la décision du Conseil du 28 février 2002 afin de renforcer la lutte commune contre les formes graves de criminalité. Cet instrument est un organe de l'Union européenne doté de la personnalité juridique, qui agit en tant que collègue ou par l'intermédiaire du membre national.

L'unité est chargée de promouvoir et d'améliorer la coordination et la coopération entre les autorités compétentes des États membres dans toutes les enquêtes et poursuites relevant de sa compétence.

L'unité de coopération judiciaire pénale Eurojust est composée de 28 bureaux nationaux qui échangent des informations opérationnelles et des demandes d'entraide en temps réel.

En 2015, les bureaux nationaux ont organisé, au sein d'Eurojust, 274 réunions de coordination.

Deux équipes communes d'enquête ont été mises en place dans les affaires de terrorisme en 2015-2016, Europol et Eurojust étant membres à part entière de l'équipe commune constituée dans le dossier des attentats du 13 novembre 2015.

L'obligation d'informer Eurojust en la matière est prévue par l'article 13 de la décision européenne précitée relative à Eurojust et en France par l'article 695-8-2 du code de procédure pénale. Elle est néanmoins soumise à des conditions relativement restrictives qui sont le fruit d'un compromis politique obtenu en 2008 dans un contexte où tant l'Allemagne que le Royaume-Uni affichaient leur opposition à toute transmission d'informations à Eurojust en invoquant un risque de doublon avec Europol.

La très grande majorité des 54 000 données actuellement présentes dans le fichier d'Eurojust sont issues des dossiers d'entraide judiciaire

ouverts par les bureaux nationaux qui les enregistrent systématiquement dans l'unité centrale.

Eurojust n'a aujourd'hui ni les moyens ni la base réglementaire qui lui permettrait de gérer un véritable « bureau d'ordre européen » dans lequel seraient enregistrées toutes les procédures judiciaires ouvertes dans les États membres, notamment en matière de terrorisme et de crime organisé.

Pourtant, la création d'un bureau d'ordre européen au sein d'Eurojust pourrait présenter un grand intérêt opérationnel au niveau européen en permettant des recoupements entre des procédures judiciaires ouvertes dans différents États membres, qui n'avaient *a priori* aucun lien entre elles.

La mise en place de ce bureau d'ordre européen nécessiterait une modification importante de la base réglementaire de l'unité de coopération judiciaire. Certains États membres, plutôt réticents par rapport à Eurojust, pourraient à nouveau afficher leur scepticisme.

b) Le parquet européen

Plusieurs parlements nationaux (dont le Sénat) sont parvenus à orienter le débat autour d'un parquet européen de forme collégiale s'appuyant sur des délégués nationaux dans chaque État membre. Ce fut un progrès.

Au cours du trilogue, certains États membres (Royaume-Uni, Irlande, Danemark, Suède et maintenant Pays-Bas) ont manifesté une opposition résolue au principe même de l'institution. D'autres (Italie) ont paru regretter la version initiale de la Commission tandis que des pays comme la France, l'Allemagne, l'Espagne ou la Belgique ont approuvé le principe de cette institution tout en demandant des précisions (pour l'Allemagne, par exemple, en ce qui concerne les droits de la défense des personnes poursuivies).

Si la discussion se poursuit encore aujourd'hui, c'est parce que le débat a pris un caractère très technique s'agissant notamment de l'intégration ou non de la fraude à la TVA dans le domaine de compétence du parquet européen.

On envisage désormais une « coopération renforcée » (neuf pays minimum) entre les pays favorables au projet pour lutter contre les fraudes financières intercommunautaires. Cette coopération renforcée pourrait être décidée au sommet des chefs d'État et de gouvernement de mars 2017 (avec une mise en route du parquet européen fin 2018 ou début 2019).

Le Sénat appelle de ses vœux, à terme, l'extension de la compétence du futur parquet européen à la criminalité organisée transfrontière, y compris le terrorisme.

Il est clair qu'un tel élargissement ferait sens dans un programme de refondation de l'Europe sur des priorités fondamentales.

La menace terroriste déstabilise la sécurité intérieure de tous les États membres, obligés de recourir à des mesures exceptionnelles telles qu'états d'urgence ou interruptions de la liberté de circulation sur le territoire de l'Union, pourtant acquis fondamental de la construction européenne.

La création d'une véritable « **Union européenne de la sécurité** » redistribuerait les priorités en contribuant notamment à cette Refondation de l'Europe, aujourd'hui activement souhaitée.

En dépit de sa récente réforme, FRONTEX demeure, par exemple, une agence de moyens alors qu'il conviendrait de transformer l'agence en une vraie police des frontières extérieures de l'Union.

La relance du couple franco-allemand conditionne toutefois dans ce domaine, comme dans d'autres, la mise en place de cette « Union européenne de la sécurité ».

Recommandations sur l'Europe de la sécurité

1. Renforcer l'action de l'Union européenne dans la lutte contre le terrorisme :

- créer un cadre juridique adapté sur le chiffrement permettant de lutter plus efficacement contre l'utilisation d'Internet à des fins terroristes ;
- améliorer l'alimentation et l'utilisation des bases de données européennes utiles dans la lutte contre le terrorisme ;
- renforcer l'interopérabilité entre les différentes bases de données européennes existantes (SIS II, VIS, Eurodac) et futures (SES, ETIAS) ;
- inciter l'ensemble des États membres à se doter d'un PNR national pour assurer la pleine efficacité du PNR européen.

2. Assurer une coopération policière efficace en renforçant le rôle d'Europol :

- mieux assurer l'alimentation du système d'information Schengen et des organes européens qui sous-tendent la coopération policière européenne et notamment Europol ;
- améliorer l'interopérabilité du fichier Europol et des fichiers nationaux de police des États membres afin de faciliter l'accès des services répressifs nationaux aux différents fichiers existants en Europe.

3. Promouvoir la coopération judiciaire en confortant Eurojust et en créant un parquet européen :

- renforcer l'obligation d'informer Eurojust actuellement soumise à des conditions trop restrictives ;

- créer au sein d'Eurojust un Bureau d'ordre européen permettant des recoupements entre des procédures judiciaires ouvertes dans différents États membres ;
- accélérer la mise en route d'un parquet européen de forme collégiale s'appuyant sur des délégués nationaux dans chaque État membre, le cas échéant dans le cadre d'une coopération renforcée ;
- étendre la compétence du futur parquet européen à la criminalité organisée transfrontière et à la lutte contre le terrorisme.

C. CONSOLIDER LA RÉPONSE EUROPÉENNE À LA CRISE MIGRATOIRE

Face à la crise migratoire, il y a urgence à rénover la gouvernance de l'espace Schengen et à renforcer la protection des frontières extérieures. La coopération avec les pays tiers devra parallèlement être approfondie. Le système européen d'asile devra être rénové.

1. Rénover la gouvernance de l'espace Schengen

Le flux migratoire exceptionnel enregistré en 2015- plus d'un million d'entrées irrégulières en Europe - et au début de l'année 2016 avait certes une dimension largement conjoncturelle liée au conflit syrien. Cet épisode ne doit cependant pas occulter l'existence d'un **phénomène durable de migrations vers l'Europe**, lié à plusieurs facteurs : la situation instable que connaissent divers pays à la périphérie de l'Europe (Afghanistan, Corne de l'Afrique), les disparités économiques qui incitent à partir à la recherche de conditions de vie meilleures, la pression démographique croissante, notamment en Afrique ainsi que l'existence de réseaux de passeurs structurés et internationalisés prospérant sur « l'économie des migrations ».

Cette pression migratoire durable et croissante **appelle une réponse forte de l'Europe**, pour des raisons à la fois politiques, sociales, humanitaires mais aussi sécuritaires, compte tenu du risque d'infiltration par des terroristes.

C'est d'autant plus nécessaire que ces « **flux incontrôlés** » - pour reprendre les termes de la Déclaration de Bratislava - remettent en cause l'un des acquis les plus concrets et les plus symboliques de la construction européenne, la **liberté de circulation à l'intérieur de l'espace Schengen**. En effet, depuis un an et demi, ils ont entraîné le rétablissement par un certain nombre d'États membres de contrôles à leurs frontières intérieures.

Par ailleurs, le facteur migratoire a joué un rôle déterminant dans le vote britannique sur le Brexit. **L'Europe pourrait succomber à la crise migratoire**. Maîtriser la pression migratoire apparaît donc comme un enjeu de premier plan pour la relancer.

2. Renforcer la protection des frontières extérieures de l'Union européenne

Cette crise a permis une avancée significative : **l'adoption, dans un délai record - d'un statut rénové de l'agence FRONTEX**, créée en 2004 et dont le rôle s'était jusqu'alors limité à un rôle de coordination. Devenue Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, FRONTEX se voit dotée de moyens renforcés et de nouvelles responsabilités, notamment dans le soutien à un État défaillant ou la mise en œuvre de la politique de retour des migrants en situation irrégulière, qui doivent lui permettre de jouer un rôle plus actif dans la gouvernance des frontières de l'espace Schengen.

Il convient désormais de **mettre en œuvre ce mandat rénové** et de tirer parti de toutes les possibilités qu'il offre pour la maîtrise des flux migratoires. Cela suppose notamment que l'agence **relève le défi du recrutement et de la formation** de profils adaptés dans des délais resserrés. Cela implique également que les **États membres se conforment effectivement à leurs obligations dans le cadre de la réserve d'intervention rapide**, tout en continuant à assurer la mise à disposition de personnels nationaux (*guest officers*) pour les opérations courantes, dans un contexte où leurs ressources dans ce domaine sont limitées voire sous pression.

De nouvelles avancées seront cependant nécessaires pour doter les gardes-frontières européens déployés sous la bannière de FRONTEX des mêmes attributions et capacités que les gardes-frontières nationaux, **particulièrement en ce qui concerne l'accès aux bases de données européennes**. L'objectif devant être, à terme, de **faire émerger une véritable police européenne des frontières**.

Par ailleurs, les contrôles opérés aux frontières extérieures doivent être renforcés : il est nécessaire de **procéder à des contrôles approfondis**, impliquant la consultation systématique des bases de données policières et la vérification des documents de voyage, aussi bien à l'entrée qu'à la sortie, et tant à l'égard des ressortissants de pays tiers que des ressortissants européens. Une modification en cours de l'article 8.2 du code frontières Schengen devrait le permettre prochainement. Cette mesure de contrôle renforcé n'est en elle-même pas suffisante : **elle doit être assortie d'un enregistrement de l'identité des personnes** - ressortissants de pays tiers ou de l'UE - qui franchissent les frontières extérieures, afin **d'assurer une traçabilité des flux**.

S'agissant des ressortissants des pays tiers, c'est précisément l'objet du futur **Système entrée-sortie (SES)**, qui permettra un suivi en temps réel de la validité des visas de court séjour, en remplacement du système actuel d'apposition de cachets sur les passeports. Ce dispositif vise à remédier au phénomène des « *overstayers* », c'est-à-dire des migrants qui entrent légalement dans l'UE et y demeurent à l'expiration de leurs visas,

constituant une source importante d'immigration clandestine. **Il est donc souhaitable d'adopter rapidement ce projet, actuellement en discussion.**

Néanmoins, pour que ces « Frontières intelligentes »¹ soient efficaces, il faudrait aussi y intégrer **l'enregistrement des données des ressortissants européens** (dans le cadre du SES ou dans celui du SIS II), ceux-ci représentant aujourd'hui trois quarts des franchissements aux frontières extérieures de l'UE. Or, ce n'est pour l'instant pas prévu.

En complément du Système Entrée-Sortie, il faut souligner l'intérêt du projet de **système européen d'information et d'autorisation de voyage** (European travel information and autorisation system ou **ETIAS**) pour les ressortissants des pays tiers exemptés d'obligation de visas. Il s'agit de soumettre à autorisation préalable l'entrée dans l'espace Schengen d'environ 30 millions de personnes chaque année afin de s'assurer qu'elles ne présentent pas de risque particulier du point de vue migratoire ou sécuritaire. La vérification opérée consisterait à croiser les données personnelles des voyageurs avec celles du SIS II et des fichiers d'Interpol et d'Europol, l'autorisation donnée n'exemptant pas ces personnes de l'obligation de se soumettre aux contrôles aux frontières. Ce projet, sur lequel les discussions viennent de démarrer, **devra être lui aussi mené à bien avec célérité**, afin d'envisager une mise en fonctionnement au plus tard en 2020.

3. Coopérer davantage avec les pays tiers

Le renforcement des frontières ne peut être la seule réponse à la pression migratoire. Il faut aussi faire en sorte de limiter les départs, en coopérant avec les pays de transit et avec les pays d'origine.

S'agissant des pays de transit, l'accord passé en mars 2016 avec la Turquie, combiné à la fermeture de la route des Balkans, **a permis d'endiguer le flux sur la route de Méditerranée orientale**, ramenant les arrivées de plusieurs milliers par jour à une cinquantaine aujourd'hui. La coopération semble se poursuivre, malgré un contexte politique difficile. Mais l'accord reste fragile et son application conditionnée au bon vouloir de la Turquie, qui s'en sert pour faire pression sur l'Union européenne.

Par ailleurs, le **problème reste entier sur la route de Méditerranée centrale**, sur laquelle les arrivées ont progressé de 20 % l'année dernière. En effet, 90 % des quelque 180 000 migrants arrivés en Italie en 2016 venaient de **Libye**, pays avec lequel il est pour l'heure **difficile, compte tenu de la situation dans ce pays, d'envisager de conclure un accord sur le modèle turc**, bien que plusieurs pays européens se montrent très désireux d'avancer dans cette direction. En attendant, les dirigeants européens ont décidé au sommet de Malte du 3 février 2017 de renforcer l'aide apportée à la Libye,

¹ Du nom européen du projet « smart borders ».

notamment pour la formation de ses garde-côtes et l'amélioration des conditions de vie des migrants sur son territoire.

Si l'approfondissement de la coopération avec d'autres pays de transit comme l'Égypte peut constituer une piste, **il est essentiel d'agir aussi sur les routes migratoires situées en amont, notamment en Afrique subsaharienne** en incitant et en aidant les pays source à mieux contrôler leurs frontières et à lutter contre les passeurs, en contribuant à la stabilisation des zones en proie à des conflits et à la prévention des crises et en promouvant le développement économique afin d'offrir des perspectives aux populations susceptibles d'émigrer. À cet égard, l'idée de **lier aide au développement et maîtrise des flux migratoires** ne doit pas être écartée.

La mise en œuvre de ces différents axes passe par la **conclusion de partenariats étroits avec les pays d'origine**. Cette idée n'est pas nouvelle. Elle est au fondement de « l'approche globale des migrations et de la mobilité » qui, depuis 2005, constitue le volet extérieur de la politique migratoire européenne. L'objectif poursuivi est d'obtenir la coopération des pays source dans la gestion des flux migratoires, **notamment la signature d'accords de réadmission**, en contrepartie d'avantages comme des aides financières et des accords de libéralisation ou de facilitation de visas.

Jusqu'à présent, cette approche n'avait pas produit les résultats escomptés, du fait de la faiblesse des moyens alloués, mais aussi de la réticence des pays d'origine, en particulier africains, pour qui la migration est à la fois un enjeu économique et une question sociale très sensible. En témoignent les difficultés persistantes (pour établir l'identité des personnes à renvoyer, pour obtenir les laissez-passer consulaires) rencontrées par les pays européens dans la mise en œuvre de leur politique de retour.

Le **succès de la démarche conduite par l'Espagne** avec plusieurs pays africains montre qu'il est possible d'obtenir des résultats, en mobilisant simultanément plusieurs instruments et leviers (aide au développement, immigration choisie, coopération policière, formation et soutien matériel au contrôle des frontières...).

C'est ce à quoi tendent le **processus initié au sommet de la Valette de novembre 2015** et les **nouveaux pactes migratoires** lancés lors du Conseil européen de juin 2016. À ce jour, des « pactes migratoires » ont signés avec cinq pays prioritaires (Éthiopie, Mali, Niger, Nigéria et Sénégal). Un premier bilan dressé à l'occasion du Conseil européen de décembre 2016 fait état de résultats contrastés, encourageants avec le Niger, plus mitigés avec les autres partenaires.

Il n'en faut pas moins poursuivre et amplifier cette démarche partenariale, en dégageant les moyens suffisants pour permettre le financement d'actions, qui, si l'on veut agir sur les « causes profondes de la migration », ne devront pas porter uniquement sur les aspects sécuritaires et

le contrôle des flux, mais viser également à promouvoir le développement économique.

La **politique de sécurité et de défense commune (PSDC)** peut également être mobilisée en vue de coopérer avec les pays tiers. Certes, la situation politique instable dans laquelle se trouve la Libye paralyse pour l'instant l'opération Sophia de lutte contre les passeurs en Méditerranée centrale et la mission européenne d'assistance aux frontières en Libye (EUBAM), mais il faut espérer qu'elles puissent prochainement évoluer dans le bon sens.

Il est, par ailleurs, stratégique que soit poursuivie l'action menée au Niger par la **mission civile EUCAP Sahel Niger** qui aide ce pays par lequel transitent 90 % des migrants originaires d'Afrique de l'Ouest, à renforcer le contrôle de ses frontières et à prévenir les flux irréguliers.

Enfin, **FRONTEX a également un rôle à jouer**, son nouveau statut lui donnant plus de latitude pour coopérer avec les pays tiers, notamment grâce au déploiement d'officiers de liaison, et à la possibilité qu'elle a désormais de mener des opérations en dehors de l'Union européenne, ce qui pourrait présenter un intérêt avec certains pays des Balkans.

4. Rénover le fonctionnement de l'espace Schengen et du système européen d'asile

Incontestablement, **l'objectif doit être le rétablissement de la liberté de circulation au sein de l'espace Schengen**. Au-delà du renforcement des frontières extérieures, il importe pour cela que les **évaluations** conduites par la Commission européenne pays par pays se poursuivent et soient suivies de mesures correctives.

Dans le même temps, il pourrait être utile d'envisager un **assouplissement du cadre juridique permettant le rétablissement temporaire des contrôles ciblés aux frontières intérieures**, particulièrement en ce qui concerne **leur durée**, qui ne peut actuellement excéder deux ans. Or, il ne faut pas exclure que le contexte auquel nous faisons face, notamment au plan sécuritaire, s'inscrive dans la durée.

En outre, la **gouvernance de l'espace Schengen, aujourd'hui peu visible, mériterait d'être améliorée** ; un **pilotage stratégique** devrait être instauré dans le cadre de réunions spécifiques des ministres de l'intérieur, distinctes de celles du Conseil Justice et Affaires intérieures.

Par ailleurs, la crise migratoire rend nécessaire des **adaptations au système d'asile européen**.

Elle souligne, tout d'abord, la **nécessité d'une harmonisation accrue des systèmes d'asile** des États membres pour réduire l'attractivité de certains d'entre eux et le phénomène « *d'asylum shopping* », qui alimente les

mouvements migratoires secondaires au sein de l'UE. De même, elle appelle aussi un **traitement plus harmonisé des demandes d'asile**, notamment par l'adoption d'une liste commune de pays tiers sûrs.

Elle pose également la **question de la mise en œuvre du principe de responsabilité du pays de première entrée pour l'examen des demandes d'asile**, qui est au fondement du règlement de Dublin. En effet, les pays situés en première ligne des arrivées (Italie, Grèce) réclament 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.

Il s'agit d'un sujet difficile, qui se heurte à **l'opposition des pays du groupe de Visegrad** (Hongrie, Slovaquie, République tchèque et Pologne), réticents à accueillir sur leur territoire des populations d'origine non européenne. C'est pourquoi l'idée d'une «**solidarité flexible** » permettant à ces pays de participer autrement à l'effort de solidarité, que ce soit par une contribution financière ou par une participation renforcée à la sécurisation des frontières, mérite d'être explorée.

Enfin, la transformation en agence européenne du **Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO)** et le renforcement sensible de ses moyens seraient souhaitables pour lui permettre d'assurer pleinement sa mission de soutien opérationnel aux États situés en première ligne.

Recommandations sur la gestion de la crise migratoire

1. Assurer un contrôle effectif des frontières extérieures

- Mettre en œuvre le mandat rénové de Frontex et exploiter toutes les possibilités qu'il offre pour la maîtrise des flux migratoires, notamment en ce qui concerne le retour dans leur pays d'origine des migrants en situation irrégulière ;
- Garantir aux agents déployés par Frontex un accès suffisant aux bases de données européennes ;
- Adopter et mettre en œuvre rapidement le Système Entrée Sortie (SES) et le système européen d'information et d'autorisation de voyage (ETIAS) ;
- Prévoir un enregistrement dans une base de données des franchissements des frontières extérieures, y compris par les ressortissants européens.

2. Renforcer la coopération avec les pays d'origine et de transit

- Renforcer la coopération policière avec les pays d'origine et de transit, en vue de contrôler l'immigration irrégulière, faciliter les opérations de réadmission et lutter contre les passeurs ;
- Contribuer à la stabilisation des zones de conflit et prévenir les crises ;

- Encourager le développement économique des pays sources par une aide significative, sans exclure de conditionner l'aide au développement à la maîtrise des flux ;
- Pour cela, poursuivre et amplifier la démarche partenariale engagée à travers les pactes migratoires et mobiliser la politique sécurité et de défense commune (PSDC).

3. Rénover le fonctionnement de l'espace Schengen et du système européen d'asile

- Réfléchir à un assouplissement éventuel de la durée pendant laquelle les contrôles ciblés aux frontières intérieures peuvent être temporairement rétablis ;
- Améliorer la gouvernance politique de l'espace Schengen ;
- Harmoniser les systèmes d'asile des États membres et le traitement par ceux-ci des demandes d'asile, notamment par l'adoption d'une liste européenne de pays tiers sûrs ;
- Introduire dans le règlement de Dublin un mécanisme correcteur permettant une solidarité entre États membres en cas de pression migratoire exceptionnelle, sans mettre en cause le principe de la responsabilité du pays de première entrée.

D. MIEUX DÉFENDRE LES INTÉRÊTS EUROPÉENS DANS LES NÉGOCIATIONS COMMERCIALES INTERNATIONALES

La transparence des négociations commerciales doit être assurée. C'est la condition même d'une légitimité de la politique commerciale. L'Union européenne doit en outre mener une politique commerciale offensive qui est le complément nécessaire de sa puissance économique.

1. Assurer une réelle transparence des négociations commerciales

Face au blocage des négociations commerciales multilatérales à l'OMC, la Commission européenne a engagé et conclu plusieurs accords bilatéraux de libre-échange dits de « nouvelle génération ».

Au-delà des simples réductions tarifaires ou non tarifaires, ces accords intègrent des dispositions sur la coopération réglementaire et des chapitres dédiés au développement durable, droits sociaux ou environnementaux notamment.

Ces accords font l'objet de **contestations croissantes**, du fait même de cette ambition. Mettant en jeu des modes de vie, des « cultures », des préférences collectives, ils génèrent des **oppositions** et des **inquiétudes** fortes au sein de l'opinion. Compétence exclusive de la Commission européenne, la politique commerciale apparaît comme réduisant les rôles des États membres et singulièrement des parlements nationaux.

Si les échanges commerciaux ont été et doivent rester source de croissance et d'emplois, des **conditions politiques nouvelles** s'imposent désormais pour répondre aux inquiétudes souvent légitimes qui se font jour : ils imposent une **transparence accrue** et une position européenne plus tournée vers la défense de ses intérêts propres, dans un cadre de réciprocité et d'affirmation d'une Europe-puissance.

2. La transparence, indispensable à la légitimité d'une politique commerciale

Les nouveaux accords de commerce conditionnent nos **modes de vie** et nos **préférences collectives**. C'est cette dimension même, quasi-culturelle, qui suscite inquiétudes et suspicions.

Pour y remédier, une **communication** et une **pédagogie** sont indispensables et une **transparence sincère et loyale** s'impose. Une transparence tournée particulièrement vers les parlements nationaux. Leur rôle ne doit plus se limiter à donner leur aval, en fin de course, à des textes bouclés loin d'eux.

La politique commerciale de l'Union doit faire l'objet de débats réguliers dans les parlements nationaux. Ces **débats parlementaires** doivent se tenir 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.

Ce serait l'occasion pour le gouvernement de dire à sa représentation nationale ce qu'il entend retirer du futur accord, mais aussi les lignes rouges qu'il n'acceptera pas de voir dépassées sur tel ou tel secteur. À lui d'expliquer les enjeux, les bénéfices attendus, les risques possibles qu'il conviendra de prévenir dans le cours de la négociation.

La transparence doit aussi s'exercer **au cours de la négociation**. Les parlementaires français peuvent se rendre au SGAE pour consulter les documents, plus ou moins confidentiels, faisant le point sur les sessions successives de négociation. Mais que de tels documents ne soient disponibles qu'en anglais n'est pas acceptable. C'est une manière de perpétuer une forme d'opacité, en violation d'ailleurs d'une règle inscrite dans les traités européens.

Deux autres démarches s'imposent désormais : d'abord la réalisation, 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 la mise en œuvre** des accords, après une certaine durée d'application, est nécessaire. Elle est aujourd'hui négligée, surtout quant au suivi des dispositions sur le développement durable sur les exigences sociales et environnementales.

Transparence enfin sur ce qui, dans un accord de commerce, relève des compétences **exclusives** de la Commission ou des compétences **partagées**. Il faut d'urgence une clarification durable sur ce point. Le flou qui a longtemps entouré le CETA à cet égard – accord mixte ou non – a pesé très négativement dans le débat.

Il serait aussi parfaitement légitime que le ou la commissaire en charge du commerce soit régulièrement entendu(e) par les représentants des parlements nationaux, en particulier dans le cadre de la Conférence des Organismes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC).

Dans un contexte de suspicion généralisée à l'égard du développement des échanges commerciaux, la transparence va main dans la main avec la démocratie elle-même. Une libéralisation commerciale équilibrée n'a rien à cacher.

3. Une politique commerciale offensive, complément nécessaire de la puissance économique de l'Union

Une démarche offensive de l'Union s'impose désormais pour que, de puissance économique, elle sache aussi s'affirmer comme une puissance commerciale, centrée sur la défense de ses intérêts. Cette démarche pourrait comporter trois volets.

- **En premier lieu, l'Union doit faire pleinement usage des outils de défense commerciale.**

Confrontée au **dumping** et à des **subventions étatiques généralisées**, qui ont pour effet de fausser les prix des produits de certains pays exportateurs – singulièrement la Chine –, au détriment des industriels européens et de l'emploi, l'Union européenne dispose d'un **arsenal adapté**, conforme aux règles de l'OMC. Pour autant, jusqu'à présent, l'Union européenne en a toujours fait un **usage restrictif**. Cette retenue systématique doit évoluer.

L'Union devra notamment modifier le mode de calcul des pratiques de dumping d'entreprises chinoises, car la Chine ne saurait être considérée comme une « économie de marché » justifiant de recalculer, à la baisse, les capacités de défense tarifaire de l'Union européenne.

De façon générale, la Commission européenne a décidé de modifier une politique jusqu'alors par trop bienveillante à l'égard des économies coutumières de ces pratiques commerciales déloyales.

La « règle du droit moindre », jusqu'alors en vigueur, doit être abandonnée, au profit d'une souplesse accrue.

La règle du droit moindre

Pour justifier une mesure antidumping, il faut pouvoir prouver la réalité de cette pratique et la causalité entre ce dumping et le préjudice subi par l'industrie. Le droit antidumping établi correspond alors soit à la marge du dumping lui-même, soit au niveau nécessaire pour éliminer le préjudice, si celui-ci est plus faible. C'est cette règle de droit moindre qui a toujours été privilégiée par la Commission. Par exemple, face au dumping sur certains produits sidérurgiques chinois, le droit antidumping moyen était dans l'Union de 21 % en application de la règle du droit moindre, alors qu'aux États-Unis, pour le même produit venant du même pays, il était de 261,5 %.

Enfin, les accords de libre-échange comportent tous, conformément aux règles de l'OMC, des mécanismes de **stabilisation** ou des **clauses de sauvegarde**, en cas de déséquilibre durable et important des importations de biens des pays partenaires. Le cas de la banane, dans le cas des accords passés entre l'Union et des pays d'Amérique latine, a démontré une inertie coupable de la Commission à mettre en œuvre ces outils.

- **En deuxième lieu, l'Union doit par ailleurs travailler à une réciprocité équilibrée dans l'accès aux marchés publics.**

Ce fut l'un des points de blocage principaux dans le cadre du PTCI avec les États-Unis. Ce le sera sûrement aussi avec le Japon. L'accord signé avec le Canada sur ce point a été l'occasion d'une relative satisfaction, le degré d'ouverture étant passé de 10 à 30 %.

La situation sur ce sujet est assez parlante : 82 % des marchés publics européens sont ouverts aux entreprises des pays tiers, quand cette proportion n'est que de 32 % aux États-Unis et de 28 % au Japon. Compte tenu de l'importance de l'enjeu économique pour les entreprises européennes et, en particulier, les PME françaises, il est clair que l'Union doit modifier cette démarche d'une **ouverture sans contreparties**.

La Commission européenne, en 2012, avait préparé un **dispositif de réciprocité forcée**, prévoyant **deux options** : la possibilité offerte aux adjudicateurs publics de différencier les fournisseurs extérieurs selon le degré d'ouverture de leurs pays aux offres européennes ; la possibilité pour la Commission de fermer partiellement le marché européen aux soumissionnaires d'un pays tiers où les entreprises européennes sont systématiquement exclues.

Les divergences d'approche entre États membres n'ont pas permis d'aboutir à ce jour à l'adoption d'un texte consensuel. Comme pour les outils de lutte contre les pratiques commerciales déloyales, une telle détermination s'impose désormais.

- **En troisième lieu, l'Union doit agir pour bloquer les effets extraterritoriaux que les États-Unis donnent à leur législation nationale.**

Les entreprises européennes sont aujourd'hui exposées à une multiplicité de règles américaines de **portée extraterritoriale**, applicables dès lors qu'il existe un lien même ténu avec les États-Unis, par exemple du fait de l'utilisation du système financier ou monétaire américain, difficilement contournable.

Après BNP-Paribas, qui a dû acquitter près de 9 milliards de dollars de pénalités du fait de contrats avec des pays sous embargo américain, et Alstom, qui a dû déboursier 770 millions d'euros en application de la législation américaine anticorruption, c'est la Deutsche Bank qui est actuellement menacée d'une pénalité qui pourrait atteindre 14 milliards de dollars pour son rôle dans la crise des *subprimes*. S'il était avéré, ce montant ferait courir un risque de déstabilisation à l'ensemble du système financier européen.

Par ailleurs, la reprise des relations avec l'Iran est bloquée, malgré l'accord sur le nucléaire du 14 juillet 2015, en raison du maintien par les États-Unis de sanctions bilatérales, dont aucune entreprise même non-américaine ne peut faire abstraction.

La mission d'information de l'Assemblée nationale sur l'extraterritorialité de la législation américaine¹ a évalué à 20 milliards de dollars le montant des pénalités récemment versées par des entreprises européennes aux administrations américaines, aux motifs de corruption internationale ou de violation des sanctions économiques décidées par les États-Unis.

Or l'Histoire montre que les Européens peuvent **s'opposer aux Américains** ; c'est moins une question de droit que de rapport de force. L'Europe a fait reculer les États-Unis, après l'adoption en 1996 par le Congrès de lois qui sanctionnaient les entreprises non-américaines qui auraient certaines activités économiques à Cuba, en Libye et en Iran. Il existe un projet d'actualisation du règlement européen de blocage en date de 1996². Cette actualisation doit être relancée.

En outre, l'Europe doit mettre en œuvre ses propres dispositifs et donner une visibilité politique et institutionnelle à l'application des sanctions économiques qu'elle décide en identifiant, au sein de la Commission, un interlocuteur spécifiquement en charge de cette démarche.

¹ Rapport n° 4082 (5 octobre 2016) de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur l'extraterritorialité de la législation américaine (M. Pierre Lellouche, président, et Mme Karine Berger, rapporteure).

² Règlement (CE) n° 2271/96 du Conseil du 22 novembre 1996 « portant protection contre les effets de l'application extraterritoriale d'une législation adoptée par un pays tiers, ainsi que des actions fondées sur elle ou en découlant ».

Recommandations pour une politique commerciale offensive

1. Assurer une réelle transparence dans les préparations, les négociations et le suivi des accords commerciaux

- Poursuivre et systématiser les actions de communication et d'information engagées par la nouvelle Commission européenne ; publication des mandats de négociations.

- Pérenniser les outils de transparence mis en place par le Gouvernement à l'occasion de la négociation sur le PTCI : le comité de suivi stratégique.

- Intégrer systématiquement les parlements nationaux aux différentes étapes des principaux accords de Libre-échange :

- débats au Parlement sur les mandats de négociation confiés par le Conseil à la Commission européenne ;

- accès aux documents classifiés des comptes rendus de négociations avec leur traduction française ;

- en cours de négociations, obtenir que les représentants des parlements nationaux soient régulièrement informés par le commissaire au commerce : pourquoi pas dans le cadre d'une COSAC spécifique ?

- Clarifier durablement et en amont les critères de mixité des accords commerciaux.

- Systématiser la réalisation et la communication des études d'impact préalables au lancement d'une négociation.

- Systématiser la réalisation et la communication des études sur le suivi et la mise en œuvre des accords en vigueur, en particulier sur les dispositions concernant le développement durable.

2. Mettre résolument en œuvre une démarche de défense commerciale robuste, promouvant les intérêts de l'Union et tenant compte de la réciprocité de ses partenaires

- Mettre en application les différents instruments de défense commerciale dont dispose l'Union européenne pour lutter contre les mesures de concurrence déloyales : dumping, économies subventionnées, cf. Chine ;

- Appliquer plus rigoureusement les mécanismes de stabilisation et les clauses de sauvegarde contenus dans les accords ;

- Exiger des partenaires commerciaux de l'Union européenne la réciprocité en matière d'accès aux marchés publics ; à défaut, recourir par voie de règlement européen à des mesures d'exclusions d'appels d'offres publics d'entreprises de pays tiers n'accordant pas la réciprocité ;

- Un vrai partenariat ne peut s'accommoder de l'application extraterritoriale de la législation d'un État partenaire. Le procédé est contraire au droit international :

- Relancer l'actualisation du règlement européen existant contre les effets des législations extraterritoriales ;
- Identifier, au sein de la Commission, une instance de mise en œuvre et de suivi des sanctions économiques décidées par l'Union.

E. STABILISER LES CONTOURS DE L'UNION

Stabiliser les contours de l'Union doit être une priorité. À cette fin, l'Union doit assumer une pause dans l'élargissement. Elle devra par ailleurs conserver des liens étroits avec le Royaume-Uni, en particulier pour la défense et la lutte contre la menace terroriste.

1. Assumer une pause dans l'élargissement

L'Union européenne s'est élargie très rapidement lors des vingt dernières années et personne ne remet en cause ce succès historique qui a permis la réconciliation des deux Europe séparées par Yalta et la Guerre froide. Ces élargissements ont contribué à **la paix** et à **la prospérité**. Aujourd'hui, cependant, il convient de stabiliser les contours de l'Union européenne afin que l'on cesse de parler des anciens et des nouveaux États membres. Il est nécessaire de faire une **pause dans le processus d'élargissement** afin de mieux intégrer les treize derniers arrivés et de consolider ce qui a été réalisé à vingt-huit depuis leur arrivée.

a) Les bénéfiques d'une politique d'élargissement crédible : le maintien des principes fondamentaux

La perspective d'adhérer à l'Union européenne continue, chez les candidats, à favoriser le changement et à consolider les réformes qui conduisent à une **vraie stabilité** économique et démocratique. C'est la raison pour laquelle on s'accorde à dire qu'un processus d'élargissement crédible reste de bonne politique et constitue un **outil irremplaçable** pour renforcer ces pays candidats de l'Europe du Sud-Est, car il les aide à réaliser un programme de réformes politiques et économiques, profondes et courageuses.

L'Union européenne ne peut que réaffirmer son soutien constant et indéfectible à ces pays et salue les efforts déployés par les pays candidats. C'est en ce sens que la politique dite d'élargissement continue de produire des résultats, et il demeure essentiel de la considérer comme au service des **principes européens fondamentaux**. L'Union ne renoncera pas à concentrer ses efforts sur la consolidation de l'État de droit, la sécurité, les droits des citoyens, les institutions démocratiques, la réforme administrative, le développement économique et la compétitivité.

b) Les raisons de la pause dans l'élargissement

En prenant ses fonctions, le nouveau président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, a indiqué que le processus d'élargissement allait être gelé le temps de son mandat. Cela signifiait, en clair, un **moratoire de cinq années** pendant lesquelles l'Union n'accueillerait aucun nouvel État membre.

Le groupe de suivi du Sénat assume et souhaite cette pause dans l'élargissement de l'Union. Le projet européen doit d'abord être consolidé et relancé, c'est aujourd'hui la priorité : « consolider les fondations avant que d'agrandir la maison ».

Naturellement, l'annonce d'un moratoire a inquiété ceux qui ont craint que les pays des Balkans occidentaux allaient voir leurs chances d'adhésion s'amenuiser. Ce n'était pas le sens du moratoire et, au contraire, les négociations pourraient s'approfondir.

Ce moratoire repose sur l'idée qu'un élargissement n'est pas souhaitable à court terme, car l'Union a besoin de **se renforcer** et de **mieux intégrer** les derniers arrivés avant de s'élargir. En outre, il y a un sentiment de « fatigue » à l'égard de l'élargissement au sein de l'opinion publique européenne. Enfin, 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 des pays candidats.

L'élargissement cesse d'être une priorité à court et moyen terme pour l'Union, mais les négociations d'adhésion constituent toujours une politique européenne très positive et toujours prioritaire.

Recommandation sur l'élargissement de l'UE

- Confirmer le moratoire sur l'élargissement de l'Union européenne

2. Conserver à moyen terme des liens étroits avec le Royaume-Uni en particulier pour la défense et la lutte antiterroriste

Membre permanent, comme nous, du Conseil de sécurité de l'ONU, appartenant à l'OTAN, détenteur de la puissance nucléaire en Europe, le Royaume-Uni est un acteur majeur de la défense en Europe et consacre déjà 2 % de son budget aux dépenses de défense. Ses dépenses d'investissement sont équivalentes aux nôtres, soient près de 11 milliards d'euros. Nos deux pays conservent des bases industrielles et technologiques de défense

majeures. Ceci est le fondement d'une relation bilatérale ancienne, robuste et fiable¹ et de coopérations stratégiques, opérationnelles et industrielles².

Les traités de Lancaster House unissant la France et le Royaume-Uni en matière de défense (2010) ont vocation à prospérer, mais, suite au Brexit, la France perdra, au sein de l'Union, un partenaire qui partage son expérience stratégique et opérationnelle, qui dispose d'une armée engagée sur de nombreux théâtres d'opérations extérieures.

Il est indispensable dans ce contexte que la dynamique intergouvernementale que nous appelons de nos vœux aboutisse à définir, sur le modèle d'un « Lancaster House élargi », un cadre intergouvernemental de **concertation régulière et de coopération multilatérale** réunissant au moins le Royaume-Uni, la France, l'Allemagne, sans doute également la Pologne, l'Espagne et l'Italie, au moins dans un premier temps, et qui pourrait être élargi par la suite. Il est indispensable que la concertation, la coopération et les actions communes soient maintenues, non seulement dans le cadre bilatéral franco-britannique mais aussi dans un cadre multilatéral européen intergouvernemental, afin de ne pas laisser la Grande Bretagne en dehors de la démarche européenne de défense.

Des accords devront également être conclus avec le Royaume-Uni en matière de sécurité et de lutte antiterroriste.

¹ Les réponses britanniques à l'appel à la solidarité européenne ne se sont pas faites attendre lorsque la France a demandé la mise en œuvre de l'article 42-7 du TUE, après les attentats de novembre 2015.

² En mars 2016, lors du sommet bilatéral d'Amiens, des coopérations importantes ont été annoncées : la réalisation en commun d'ici 2025 de démonstrateurs opérationnels de drones de combat et le renouvellement par MBDA de l'ensemble des missiles de frappe dans la profondeur.

II. POUR UNE EUROPE COMPÉTITIVE, CRÉATRICE D'EMPLOIS ET SOLIDAIRE

L'union fait la force : sur le plan économique, l'Europe doit retrouver sa plus-value et inventer des projets nouveaux pour la croissance et l'emploi. Il faut inventer les « Airbus » de demain ! Elle doit parallèlement parachever la gouvernance économique.

A. LANCER DE NOUVELLES ACTIONS POUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI

La refondation de l'Union européenne ne sera durable que si elle repose sur une **économie forte, créatrice d'emplois**.

L'« Europe croissance » doit être fondée sur quelques piliers solides, de nature stratégique, également facteurs de l'« Europe puissance ». Le numérique et l'énergie constituent deux de ces piliers prioritaires tant pour l'économie que pour la souveraineté des pays européens.

Quant à la politique de compétitivité, elle doit être repensée pour être mise au service de la croissance, de l'investissement et de l'emploi.

1. Parfaire l'Europe du numérique

L'adoption de la stratégie pour un marché unique numérique en 2015 a permis à l'Union européenne de se doter d'un certain nombre d'outils pour à la fois prendre part à la transformation numérique du monde et en tirer parti. Cette stratégie s'articule autour de **trois piliers**. Le premier pilier vise à **renforcer le marché unique européen** en améliorant l'accès aux biens et services numériques dans toute l'Europe pour les consommateurs et les entreprises. Le second pilier veut créer un **environnement propice** et des **conditions de concurrence équitables** pour le développement des réseaux et services numériques innovants. Le troisième pilier a pour objectif de maximiser le **potentiel de croissance** de l'économie numérique.

Ce dernier tarde à se concrétiser. Pourtant, il est essentiel pour la relance de la croissance et de l'emploi en Europe. Il porte, en effet, la nécessité de développer une industrie numérique européenne.

Deux aspects s'avèrent, à ce titre, **stratégiques**. Il s'agit, tout d'abord d'organiser la **libre circulation des données** dans l'Union et hors de ses frontières. Les données sont au cœur de l'économie numérique et leur circulation doit être définie et encadrée pour organiser une exploitation fructueuse et responsable. Le deuxième enjeu majeur, c'est celui des **compétences numériques** des salariés, des étudiants, voire de l'ensemble de la population. Le numérique transforme le travail et va créer des métiers nouveaux. Si on veut que cela débouche sur des emplois supplémentaires,

les Européens doivent être préparés et formés. Parce que c'est un objectif de masse, des mesures doivent être prises sans attendre.

En outre, le numérique, comme d'autres secteurs, souffre d'une politique de la concurrence rétrécie à son minimum et à laquelle il manque un **objectif industriel**. C'est pourquoi l'Union doit mettre en œuvre une politique de compétitivité qui permette de garder en Europe ses talents les plus prometteurs.

Pour ces raisons, l'Union européenne doit mener à bien l'achèvement du marché unique du numérique dans toutes ses dimensions et renforcer son troisième pilier en faveur de l'émergence, au niveau mondial, d'acteurs européens du numérique.

Elle doit par ailleurs, pouvoir tirer un meilleur parti de sa **capacité d'innovation**. Alors qu'elle dispose de centres de recherche parmi les plus excellents au monde, d'atouts solides en matière technologique et industrielle et d'entreprises innovantes, l'Union peine à profiter de l'émergence de marchés porteurs. Elle doit donc mieux soutenir l'innovation en Europe, à l'image de ce qu'elle fait pour la recherche d'excellence avec le Conseil européen de la recherche. L'Union européenne devrait donc créer un **Conseil européen de l'innovation**.

Enfin, l'Union européenne doit aussi mieux **affirmer sa souveraineté** dans le monde numérique. Cela signifie qu'elle doit à la fois mieux protéger ses entreprises et ses citoyens, et, à la fois être plus présente sur la scène internationale.

L'internet mondial tend à se différencier d'une région du monde à une autre. Les États-Unis dominent ce secteur qu'ils ont initié. On voit aussi apparaître en Chine et en Russie, notamment, de nouvelles formes de régulation et de réglementation de l'Internet. L'Europe doit elle aussi bâtir une **souveraineté numérique** conforme à ses valeurs.

Pour affirmer sa souveraineté, l'Europe doit mieux protéger ses intérêts, ses entreprises et ses citoyens. Face aux cybermenaces qui pèsent sur la démocratie et les entreprises, elle doit **renforcer sa cybersécurité** et en faire une véritable culture. Elle doit aussi adopter ses propres normes techniques et défendre ses standards au niveau mondial, pour protéger sa technologie. En outre, l'Europe doit être présente dans les grands forums mondiaux et prendre toute sa place dans la gouvernance mondiale de l'Internet.

C'est pourquoi, aujourd'hui, il faut soutenir une Europe qui affirme sa souveraineté numérique, qui protège et normalise, et qui pèse dans la gouvernance mondiale de l'Internet

2. Construire l'Union de l'énergie

Lancée, sur le fondement du traité de Lisbonne, par une communication de la Commission européenne du 25 février 2015, l'Union de l'énergie doit apporter des réponses aux dysfonctionnements constatés du système électrique européen et permettre d'unifier des réglementations et marchés, actuellement encore cloisonnés, ce qui a d'importants coûts économiques, sociaux et environnementaux.

L'Union de l'énergie a aussi évidemment une **dimension géostratégique**. En 2014, l'Union européenne a importé 53 % de sa consommation intérieure d'énergie. Plus de 90 % du pétrole est importé, alors qu'il conserve un rôle stratégique pour les transports, l'industrie et la défense. Pour se fournir en gaz, l'Union dépend à près de 70 % de deux pays - la Russie et la Norvège. Cette concentration des sources d'approvisionnement auprès d'un nombre limité de partenaires est un facteur de fragilité. Les craintes concernant la sécurité de l'approvisionnement ont été renforcées par les conflits gaziers à répétition entre la Russie et l'Ukraine. C'est pourquoi une diversification des sources d'approvisionnement et des interconnexions a paru souhaitable.

Le retrait du Royaume-Uni, l'un des principaux *hubs* énergétiques de l'Europe, change la donne de l'Union de l'énergie. Le Royaume-Uni était, au moins jusqu'à récemment, l'un des plus engagés dans la réduction de ses émissions de CO₂ (éolien en mer, remplacement du charbon par le gaz, augmentation de la part du nucléaire dans la production électrique).

S'agissant des secteurs non couverts par le marché européen du carbone (transport, bâtiment, agriculture), le départ du Royaume-Uni nécessitera un rééquilibrage douloureux entre États membres, sauf à revenir sur l'objectif global (-30 % en 2030) ce qui constituerait un signal très négatif dans un contexte de grande incertitude sur l'avenir de l'accord de Paris.

Mais surtout, le Brexit affaiblit l'Union européenne dans les négociations internationales, notamment dans le domaine climatique. La solidarité européenne dans le domaine de l'énergie doit donc être sans faille.

En premier lieu, une réflexion globale sur la diplomatie énergétique européenne est nécessaire.

Les grands États font de cette diplomatie une composante essentielle de leur politique étrangère. L'Union européenne a malheureusement connu en la matière des orientations discordantes, par exemple lors de la mise en œuvre du projet *Southstream*, finalement abandonné par la Russie, au profit d'un projet de gazoduc vers la Turquie. La Commission européenne a dénoncé six accords bilatéraux conclus entre des États membres et la Russie comme non conformes aux normes européennes. *Southstream* a par ailleurs contribué à mettre en sommeil le projet européen *Nabucco*, qui devait permettre une diversification des sources d'énergie.

La question se pose aussi à propos du projet *Nordstream 2*, consistant à renforcer les capacités du gazoduc déjà existant entre la Russie et l'Allemagne, et dont la Commission estime qu'il ne ferait qu'accroître des capacités de transport jugées par elle excessives.

Comme rappelé lors du vote de la résolution européenne, adoptée par le Sénat le 11 avril 2016, 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. C'est un enjeu de puissance.

En second lieu, 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 vers un monde plus résilient et plus sobre en carbone.

L'effort de coordination européenne dans les secteurs d'avenir n'est pas à la hauteur de la concurrence internationale. Il risque de ne pas permettre le développement de chaînes industrielles véritablement compétitives, nous laissant longtemps encore dépendants.

Enfin, la poursuite d'une politique volontariste de l'Union européenne en direction d'une **transition énergétique compétitive** doit 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.

3. Refonder la politique de compétitivité

Faisons un constat : paradoxalement, les États membres échangent quatre fois moins entre eux que les États fédérés au sein des États-Unis. C'est le signe manifeste que le marché unique doit être approfondi.

S'agissant de la politique de la concurrence, l'Union ne peut continuer à ouvrir toujours plus ses marchés et, dans le même temps, à empêcher la constitution de grands groupes européens. Jamais, compte tenu des règles actuelles de la politique de la concurrence, un *Google* européen n'aurait pu émerger.

En matière agricole, un groupe de travail mis en place par la Commission est ainsi arrivé à un constat déjà partagé par la plupart des acteurs : la politique de la concurrence, conçue pour le consommateur, empêche tout regroupement de producteurs.

Une nouvelle politique de la concurrence dynamique passe par une révision de la notion de marché pertinent. Le marché européen n'est pas isolé, il s'intègre au marché mondial. La politique de la concurrence doit être au service de la politique industrielle européenne et non lui porter préjudice. Elle doit faciliter l'émergence de champions européens. Il paraît également opportun de demander une révision des critères d'examen par la Commission européenne des aides d'État :

- la concurrence internationale devra 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 potentiels de croissance ;
- à l'image des dérogations en faveur des réformes structurelles et de l'investissement dans le Pacte de stabilité et de croissance, les aides d'État pourraient être autorisées si elles concourent directement aux objectifs industriels de l'Union européenne.

Les entreprises employant moins de 250 personnes, et dont le chiffre d'affaires n'excède pas 50 millions d'euros, représentent 99 % des entreprises européennes et emploient presque 70 % de la main-d'œuvre du secteur privé.

L'Union européenne s'est dotée, en 2008, d'un « *Small business act* » (SBA) en faveur des petites et moyennes entreprises. Mais l'ensemble tient plus d'une série de recommandations que de normes favorables aux PME, contrairement au *Small business Act* américain. Il convient d'aller plus loin et d'envisager, comme le font les États-Unis, de **réserver une partie de la commande publique des États membres à leurs petites et moyennes entreprises**. Le SBA européen doit par ailleurs être enrichi de dispositions facilitant l'accès aux financements, l'aide à l'exportation et le développement de guichets uniques.

Toute ambition industrielle passe également par un rapprochement des fiscalités. Un grand groupe européen ne pourra réellement se développer et tirer profit des potentialités offertes par plusieurs États membres que s'il peut s'appuyer sur une fiscalité à la fois favorable à l'investissement et harmonisée de part et d'autre de l'Union. Cette approche doit également permettre de lutter contre la concurrence fiscale entre États membres et les phénomènes d'optimisation.

Une harmonisation progressive de la fiscalité des entreprises, du travail et du capital devrait être recherchée. Le couple franco-allemand peut faire, à cet égard, figure de laboratoire.

Le troisième moyen d'action concerne l'investissement.

Le groupe de suivi salue l'augmentation annoncée de la capacité d'intervention et de la durée du Fonds européen d'investissement stratégique. À son sens toutefois, cette mesure doit être doublée d'une vaste

réflexion européenne sur la levée des obstacles réglementaires aux investissements.

Cela passe notamment par l'achèvement du projet d'Union des marchés de capitaux, en insistant sur l'utilisation de l'épargne individuelle, la mise en avant du financement durable en faveur de l'investissement dans les technologies vertes ou l'encouragement au développement des technologies financières ou FinTech, qu'il s'agisse du paiement ou de l'affacturage en ligne ou du financement participatif, avec la création d'un cadre européen adapté, assurant la protection des acteurs.

Au-delà, il apparaît indispensable que l'investissement public européen soit au service de la création d'écosystèmes, à l'image de la *Silicon Valley*, réunissant entreprises, universités, centres de recherche et financiers. Ces écosystèmes devront être mis en réseau. La création d'un statut européen d'entreprise extraterritoriale paraît souhaitable, de même que la coordination des programmes de recherche universitaires. Le réseau européen d'écosystème doit également être associé à un réseau européen des *Makerspaces* ou ateliers de fabrication numériques. Ceux-ci permettent de partager outils de fabrication et compétences en vue de lancer des projets ou construire des prototypes.

L'Union européenne s'est principalement concentrée sur la protection des consommateurs et, avec la crise financière, sur la réglementation des marchés financiers, négligeant les difficultés administratives auxquelles pouvaient faire face les entreprises européennes, en particulier les plus petites. Celles-ci font face à un enchevêtrement de normes européennes, parfois d'application ponctuelle. Il convient donc d'encourager la rédaction d'un code européen des affaires, consolidant les règles existantes en un seul document structuré et compréhensible.

Au plan institutionnel, afin de mesurer les progrès réalisés en faveur de l'approfondissement du marché intérieur et la promotion d'une véritable politique industrielle européenne, il conviendra de doter le semestre européen d'un pilier consacré au marché unique et d'effectuer un suivi régulier (promotion d'objectifs industriels européens, identification des obstacles et évaluation, sur la base d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs, recommandation). Le dispositif devra être avant tout incitatif.

Recommandations pour une Europe compétitive

1. Construire l'Europe du numérique :

Mener à bien l'achèvement du marché unique du numérique dans toutes ses dimensions et renforcer son troisième pilier en faveur de l'émergence au niveau mondial d'acteurs européens ;

Créer un Conseil européen de l'innovation ;

Soutenir une Europe qui affirme sa souveraineté numérique, qui protège et normalise, qui renforce sa cybersécurité et qui pèse dans la gouvernance mondiale de l'Internet.

2. Construire l'Union de l'énergie :

Mener à bien l'Union de l'énergie notamment dans sa dimension diplomatique, en coordonnant mieux les initiatives des États membres, dans le respect du principe de subsidiarité ;

Conserver un rôle moteur dans la lutte contre le changement climatique en contribuant au développement de technologies d'avenir ;

Veiller aux grands équilibres politiques, économiques et sociaux du secteur énergétique pour protéger le citoyen-consommateur de fluctuations de prix trop importantes.

3. Refonder la politique de compétitivité :

Mettre la politique de la concurrence au service de la reconquête industrielle de l'Europe ;

Progresser vers la convergence fiscale en commençant dans le cadre franco-allemand ;

Consolider la dynamique de l'investissement européen et, en particulier, créer un réseau européen d'écosystèmes au service de l'innovation, de la croissance et de l'emploi et envisager la création d'un statut européen d'entreprise extraterritoriale ;

Adopter un Code européen des affaires, consolidant les règles de l'Union existantes ;

Instaurer un pilier « marché intérieur » au sein du semestre européen afin de mesurer les progrès en faveur de son approfondissement.

B. PARACHEVER LA GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE

La sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne constitue une opportunité indéniable pour réaffirmer le projet politique que constitue l'euro. Il convient de rappeler à ce stade que les traités prévoient que tous les États adhèrent à terme à la zone euro. L'article 3, alinéa 4, du Traité sur l'Union européenne prévoit ainsi que « *l'Union établit une Union économique et monétaire dont la monnaie est l'euro* ». Seuls deux États disposent jusqu'alors d'une dérogation : le Danemark et le Royaume-Uni. Les autres États

membres disposent de la monnaie unique dès lors qu'ils respectent les critères de convergence¹.

L'Union économique et monétaire repose initialement sur une **répartition claire des tâches**. La Banque centrale européenne, indépendante et en charge de la politique monétaire, devait stabiliser la zone en cas de choc affectant tous les membres de la même manière (choc asymétrique). 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. Cette condition n'a, cependant, pas été totalement respectée par les États membres.

La **crise de la dette souveraine** a conduit l'Union économique et monétaire à se doter, à partir de 2010, **d'instruments** lui permettant de répondre de manière conjoncturelle à un choc économique, avec l'institution du Fonds européen de stabilité financière (FESF) puis du Mécanisme européen de stabilité (MES). La Banque centrale européenne a également mis en place un certain nombre de dispositifs censés contrer une augmentation des taux d'intérêts des titres des États membres de la zone euro et faciliter une reprise de l'investissement : programmes SMP, OMT, LMTO et politique d'assouplissement quantitatif. Au plan structurel, une inclinaison vers un fédéralisme budgétaire a pu être observée avec l'adoption du *six-pack* puis du *two-pack* qui ont permis la mise en place du semestre européen, le renforcement du Pacte de stabilité et de croissance, et la création d'une procédure pour déséquilibre-macro-économique. L'instauration d'une Union bancaire destinée à prévenir le risque de contagion des crises bancaires à la sphère publique est venue compléter ces dispositions.

Le renforcement de l'Union économique et monétaire apparaît aujourd'hui dans **l'attente d'un second souffle**, alors même que les institutions européennes multiplient des rapports en faveur d'un approfondissement de la zone euro, avec en filigrane l'instauration d'instruments contra-cycliques (budget européen, mécanisme d'assurance-chômage européen, mutualisation d'une partie de la dette). Aller plus loin implique un choix collectif en faveur d'un renforcement de la coordination des politiques budgétaires, et donc de nouveaux partages de souveraineté.

¹ La Suède, qui s'est prononcée contre l'adoption de l'euro par référendum en septembre 2003, a souhaité de son côté ne pas adhérer au second mécanisme de taux de change européen (MCE II). L'adhésion pendant deux ans à ce dispositif constitue un des critères de convergence.

1. Achever la phase I de l'approfondissement de l'Union économique et monétaire

Les présidents de la Commission européenne, du Conseil européen, du Parlement européen, de l'Eurogroupe et de la Banque centrale européenne ont présenté, en juin 2015, un rapport intitulé « **Compléter l'Union économique et monétaire** ». Ce document prévoit **deux phases** pour le renforcement des structures et des moyens de la zone euro. La première, censée se terminer le 30 juin 2017, doit permettre un approfondissement par la pratique, utilisant les instruments existants, alors que la seconde, prévue pour durer jusqu'en 2025, devrait entraîner des modifications institutionnelles plus ambitieuses. Plusieurs dispositifs ont déjà été mis en place au cours de la **phase I** : réforme du semestre européen, révision de la procédure pour déséquilibres macro-économiques, création d'autorités nationales de la productivité, institution d'un comité budgétaire consultatif européen, unification progressive de la représentation de la zone euro au sein des instances financières internationales ou lancement d'une consultation sur un socle européen des droits sociaux. Certains - comité budgétaire, autorités nationales de la productivité - mériteraient de voir leur rôle clarifié afin de mieux évaluer leur apport à l'approfondissement de l'Union économique et monétaire.

Il convient, par ailleurs, d'aller plus loin sur les autres propositions, en favorisant notamment la mise en place d'un code de convergence social et fiscal (cf *infra*). 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 lutter contre le développement de la concurrence fiscale entre les États. Un calendrier doit notamment être mis en place en vue 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.

La réforme du semestre européen - une analyse de la situation de la zone euro est désormais insérée en début de processus - doit également être prolongée. Le semestre européen semblait jusqu'alors se concentrer sur une revue de la situation individuelle des États membres et notamment sur leur capacité à mettre en œuvre les **réformes structurelles** recommandées. Le semestre européen devrait être divisé **en deux périodes** afin de mieux mettre

en avant l'évaluation de la situation de la zone euro. Le premier trimestre (novembre de l'année n-1 à février de l'année n) serait ainsi dédié à l'analyse de la situation macro-économique de la zone euro. L'orientation de la politique budgétaire et de la politique économique au niveau de la zone pourrait ainsi être définie. Le deuxième trimestre (mars à juillet n) serait consacré à l'examen des pays.

L'Union bancaire doit également aboutir le plus rapidement possible. Il s'agit, comme le souhaite la Commission européenne, de mettre en œuvre un **fonds européen d'assurance des dépôts**. L'harmonisation des fonds nationaux de garantie des dépôts peut 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 Mécanisme européen de stabilité lorsqu'il doit affronter une crise systémique, doit également être envisagée. À défaut, il devra être doté de moyens suffisants pour être crédible.

2. Quel budget pour la zone euro ?

a) Le Fonds monétaire européen

Une des premières idées avancées a consisté en la mise en place d'une gestion commune d'une partie de la dette des États membres. Il convient de rappeler que le traité de Maastricht prévoit une **clause de non renflouement** (article 125 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) qui dispose que l'Union européenne et les États membres ne peuvent être considérés comme responsables pour les dettes des autres États membres. La création du Mécanisme européen de stabilité et les programmes de rachats d'obligations de la Banque centrale européenne (SMP, OMT puis plan d'assouplissement quantitatif) ont cependant rendu moins prégnant le principe d'une gestion commune.

Il convient cependant de s'interroger sur le **statut du MES** qui n'est pas, aujourd'hui, un instrument de l'Union européenne mais un organisme purement intergouvernemental. On peut également s'interroger sur la capacité du MES à faire face à une crise frappant directement un grand pays de la zone, à l'instar de l'Italie ou de la France. Sa capacité d'action pourrait être entravée par des ressources limitées (750 milliards d'euros). L'octroi d'une **licence bancaire** au MES, devenu Fonds monétaire européen, lui permettant de se refinancer auprès de la Banque centrale européenne pourrait constituer une garantie en vue de telles interventions.

Le Fonds monétaire européen pourrait également **émettre de la dette** pour les États membres confrontés à des difficultés. Cette dette additionnelle serait garantie par tous les États membres de la zone. De son montant dépendrait le degré de surveillance sur la politique budgétaire des

États concernés. L'accès au Fonds monétaire européen reprendrait les mêmes conditions que celui MES auquel pourrait s'ajouter un respect du code de convergence, esquissé plus haut.

b) Les interrogations entourant la mise en place d'un budget pour la zone euro

Le projet de budget de la zone euro soulève, de fait, de nombreuses questions quant à ses objectifs et quant à son abondement. **Quatre pistes** sont régulièrement mises en avant :

- un budget de la zone euro à part entière et orienté vers une réponse contra-cyclique ;

- un mécanisme d'assurance intergouvernemental destiné à assister les États membres en cas de chocs conjoncturels, *via* des transferts financiers (*rainy-day fund*). Ce dispositif est sans doute le plus rapide à mettre en place ;

- un système d'assurance-chômage à l'échelle de l'Union économique et monétaire ; une partie des contributions nationales serait versée à un fonds européen qui offrirait en échange une assurance aux chômeurs de courte durée (moins de 12 mois) ;

- un dispositif de réassurance pour les assurances-chômage nationales, à l'image de l'*extended benefits scheme* américain : le système, financé par les contributions nationales, viendrait soutenir les États dès lors que le niveau de chômage excède un niveau donné.

Aucun consensus n'émerge pour l'heure sur ces sujets. L'amélioration de la gouvernance de l'Union économique et monétaire et le renforcement de sa **légitimité démocratique** apparaissent comme des préalables à toute avancée sur ce sujet (cf *infra*).

3. Renforcer la gouvernance de la zone euro et sa légitimité démocratique

a) Un directoire politique pour la zone euro

Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance a mis en place des sommets de la zone euro, dotés d'un président désigné par les chefs d'État et de gouvernement. Cette fonction est aujourd'hui assumée par le président du Conseil européen. Le sommet n'est cependant véritablement réuni qu'en cas de crise.

Une première évolution significative pourrait consister à **systématiser** l'organisation des sommets de la zone euro, appelés à être tenus tous les trois mois. Au cours de ces sommets, les chefs d'État et de gouvernement établiraient un programme de travail pour la zone, fixant des objectifs en matière budgétaire et fiscale. Ce **directoire politique** doit permettre de mettre en place un véritable pilotage de la zone. Son action

serait relayée au niveau ministériel par l'Eurogroupe. Il pourrait être envisagé la nomination d'un **coordonnateur politique** de la zone euro, qui présiderait l'Eurogroupe, et dont les 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.

Le renforcement du pilotage politique de la zone doit permettre une **véritable coordination** des politiques économiques et budgétaires et une convergence fiscale. Il doit ainsi permettre une **meilleure complémentarité** avec l'action de la Banque centrale européenne. La politique accommandante de celle-ci n'a de sens que si elle se traduit dans les États membres par des réformes structurelles en faveur de l'investissement et de l'emploi et une réduction concomitante des déficits publics.

b) Une meilleure association des parlements nationaux

Il semble indispensable d'assurer **l'association des parlements nationaux** au fonctionnement de l'Union économique et monétaire. L'article 13 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) prévoit une conférence interparlementaire, réunissant représentants des parlements nationaux et du Parlement européen. Il s'agit de la réformer et de renforcer son rôle. Son format n'est aujourd'hui pas adapté pour permettre l'organisation de débats de fond entre parlementaires nationaux et européens. Le temps accordé aux exposés d'experts ainsi que le nombre de sujets à l'ordre du jour doivent être réduits. La conférence devrait, en outre, être associée aux travaux de la Commission sur l'évaluation de la situation agréée de la zone euro, sur les projets de recommandations visant les États dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance ou de la procédure de déséquilibre macro-économique, mais aussi au suivi de la situation des États qui bénéficient d'une assistance financière. Elle doit pouvoir auditionner le président de la Banque centrale européenne, le président de l'Eurogroupe, le ministre des finances de la zone euro, les membres de la Commission européenne également concernés par les questions touchant à l'avenir de la zone, le directeur général du Mécanisme européen de stabilité (MES) ou les membres du Comité budgétaire consultatif européen.

Dans ces conditions, ce véritable **parlement de la zone euro** 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. Le règlement de la Conférence de l'article 13 permet aujourd'hui l'adoption, par la présidence, de conclusions à l'issue de chaque réunion. Il s'agit désormais d'aller plus loin et d'envisager **l'adoption de résolutions** par la Conférence. Il pourrait être envisagé que cela soit cette conférence qui valide, au nom des parlements nationaux, le principe d'un engagement du Fonds monétaire

européen pour aider un État membre. L'engagement de crédits resterait cependant une prérogative des parlements nationaux.

Recommandations pour la gouvernance de la zone euro

1. Achever la phase I de l'approfondissement de l'Union économique et monétaire :

- clarifier le rôle du comité budgétaire consultatif européen et des autorités nationales de la productivité ;
- promouvoir progressivement un Code de convergence social et fiscal, respectueux des enjeux de souveraineté nationale ;
- poursuivre la réforme du Semestre européen, divisé en deux trimestres, l'un consacré à la situation de la zone euro et l'autre à celle des États membres ;
- faire aboutir l'Union bancaire :
 - harmoniser les fonds nationaux de garantie des dépôts, les clefs de répartition des contributions devant cependant prendre en compte le degré de concentration du secteur bancaire de chaque État participant;
 - permettre au mécanisme de résolution unique prévu dans le cadre de l'Union bancaire de pouvoir emprunter auprès du Mécanisme européen de stabilité (MES) lorsqu'il doit affronter une crise systémique ou, à défaut, le doter de moyens suffisants pour être crédible.

2. Quel budget pour la zone euro ?

- transformer le Mécanisme européen de stabilité (MES) en un « Fonds monétaire européen » (« FME ») :
 - le doter d'une licence bancaire lui permettant de se refinancer auprès de la Banque centrale européenne ;
 - envisager, à terme, un droit d'émission de dette pour les États membres confrontés à des difficultés.
- conditionner la création d'une capacité budgétaire pour la zone euro, à visée contra-cyclique, à un renforcement de la gouvernance de l'Union économique et monétaire et à un renforcement de sa légitimité démocratique.

3. Renforcer la gouvernance de l'Union économique et monétaire et sa légitimité démocratique :

- pour renforcer le pilotage exécutif de la zone euro, systématiser 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 ;
- nommer un coordonnateur politique de la zone euro, qui présiderait l'Eurogroupe, et dont les 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 ;
- moderniser la conférence de l'article 13 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance :

- revoir son mode de fonctionnement, en l'associant aux travaux de la Commission sur la situation de la zone euro et des États membres et en lui permettant 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 ;
- la 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.

C. RENFORCER LES POLITIQUES DE SOLIDARITÉ DE L'UNION EUROPÉENNE

Dans un monde complexe, qu'ils perçoivent de plus en plus comme porteur de menaces, les citoyens européens attendent de l'Europe qu'elle les protège. Cette protection doit être recherchée à travers une plus grande convergence sociale et une modernisation de la politique de cohésion.

1. Progresser vers la convergence sociale

La promotion de la cohésion sociale de l'Union européenne passe par un **double mouvement**, la convergence et la mise en place d'un socle européen des droits sociaux, d'une part, et la lutte contre le tourisme social et l'optimisation sociale, d'autre part.

La Commission européenne a lancé en 2016, dans le cadre de ses travaux sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire, une consultation publique sur la mise en place d'un socle européen des droits sociaux¹. Elle a présenté, dans le même temps, une première ébauche du socle, articulé en trois chapitres² :

- l'égalité des chances et l'accès au marché du travail, la formation tout au long de la vie étant rattachée à ce thème ;
- les conditions de travail équitables ;
- la protection sociale, censée être adéquate et viable, permettant un accès à des services essentiels de qualité.

L'ensemble couvre **34 droits**, en partie inspirés par la Charte des droits fondamentaux. Il doit participer d'une action en faveur d'un marché

¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Lancement d'une consultation sur un socle européen des droits sociaux, COM (2016) 127 final.

² Première ébauche préliminaire de socle européen des droits sociaux, COM (2016) 127 final Annexe 1.

du travail équitable et véritablement paneuropéen. Le socle permet de rappeler l'ambition de l'Union européenne : corrélérer développement économique et renforcement des progrès sociaux et de la cohésion sociale. La politique sociale, et en particulier les systèmes de protection sociale doivent permettre à la fois une réduction des inégalités, la création d'emplois et le développement du capital humain.

Il s'agit d'aller plus loin que la simple annonce de ce socle, dont la valeur reste aujourd'hui sujette à caution puisqu'il ne constituerait *in fine* qu'une nouvelle liste d'indicateurs destinée à évaluer la situation des Etats membres de la zone euro dans le cadre de la procédure pour déséquilibre macro-économique. Le socle doit être **étendu** à l'ensemble de l'Union et doté d'une **valeur juridique**. Il pourrait alors faciliter une **convergence des règles** relatives aux marchés du travail et aux systèmes sociaux, dans le respect de la subsidiarité. Il doit être accompagné d'une réflexion plus vaste sur les défis communs dans le domaine social : contrats de travail flexibles et sûrs, encadrement des plateformes numériques et de l'« uberisation », apprentissage, formation professionnelle et aide au retour à l'emploi. Il faut ainsi tendre vers une forme d'**harmonisation sociale**. L'ensemble doit également conduire à une portabilité effective des droits au chômage et à la retraite afin d'encourager la mobilité. Sans conduire à un alignement des montants, il convient également d'envisager la mise en place d'un **principe commun de salaire minimum**, exprimé en pourcentage du salaire médian national. Liberté serait laissée aux États de majorer le montant. La Commission a préconisé, de son côté, la mise en place d'un mécanisme transparent et prévisible de formation du salaire minimum, préservant à la fois l'accès à l'emploi et la motivation à en chercher un.

La question d'un principe commun de salaire minimum n'est pas sans lien avec la nécessaire intensification de la **lutte contre la concurrence sociale** au sein de l'Union européenne. Il convient, à ce titre, d'appuyer la révision de la directive de 1996 sur le détachement des travailleurs¹, en vue de garantir un principe simple : à travail égal, salaire égal, sur un même lieu de travail, et lutter contre le phénomène de *dumping* social. Au-delà du texte de la Commission européenne qui constitue une indéniable avancée, il doit être proposé une ancienneté d'au moins trois mois avant tout détachement afin de revenir à l'esprit initial du dispositif du détachement temporaire, une activité principale dans le pays d'origine représentant au moins 25 % du chiffre d'affaires pour l'employeur qui détache ses salariés, une limitation effective à 24 mois de la durée du détachement en définissant une période de référence de trente-six mois, et la prise en charge par l'employeur qui détache des indemnités compensant les frais de mission considérés comme obligatoires (hébergement, nourriture, transports). Cette amélioration du

¹ 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).

texte doit aller de pair avec un **renforcement des contrôles** : utilisation de la base de données VIES qui contient les numéros d'immatriculation à la TVA pour les transactions transfrontières pour vérifier l'existence réelle de la société dans le pays d'établissement, et mise en place d'un système de recouvrement des cotisations sociales visant les travailleurs détachés par les États membres d'accueil qui les reverseraient ensuite aux États où les entreprises sont établies.

Une réflexion doit également être engagée en vue de limiter les **phénomènes dits de tourisme social**. Il s'agit de codifier les arrêts Dano et Alimanovic de la Cour de justice de l'Union européenne¹, aux termes desquels la liberté de circulation n'apparaît pas comme ouvrant droit automatiquement aux prestations du pays d'accueil. En prenant notamment appui sur la proposition de la Commission européenne de décembre 2016², il pourrait être envisagé :

- une condition d'emploi au sein de l'État membre d'accueil avant de bénéficier des prestations chômage de celui-ci ;
- la mise en place d'un système de coordination des prestations pour soins de longue durée.

2. Moderniser la politique de cohésion

La politique européenne de cohésion territoriale, mise en œuvre *via* cinq fonds structurels (FEDER-FSE, FEADER, FEAMP, Fonds de cohésion), symbolise l'ambition de solidarité, consubstantielle à la construction européenne. Destinée à réduire les écarts de développement entre régions d'Europe, elle est surtout une politique d'investissements réalisés autour d'un certain nombre de priorités définies conjointement par l'Union européenne et les États membres : croissance durable, recherche et développement technologique, compétitivité des PME ; mais aussi création d'emplois, formation, inclusion sociale et lutte contre la pauvreté. Cette politique devra être confirmée dans le prochain cadre financier pluriannuel (CFP) de l'Union européenne pour la période 2021-2028, au profit de toutes les régions des États membres.

C'est une politique à **gestion partagée** entre l'Union - la Commission essentiellement - et les États membres. Sur une période de sept ans, le partenariat Commission-États membres aboutit à des programmes opérationnels nationaux. Ces programmes doivent être en phase avec la stratégie de développement et de croissance de l'Union européenne

¹ Arrêt de la Cour du 11 novembre 2014 *Elisabeta Dano et Florin Dano contre Jobcenter Leipzig* et Arrêt de la Cour du 15 septembre 2015 *Jobcenter Berlin Neukölln contre Nazifa Alimanovic e.a.*

² Proposition de règlement modifiant le règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et le règlement (CE) n° 987/2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 (COM (2016) 815 final).

(Stratégie Europe 2020) et intégrer des réformes structurelles, identifiées annuellement, pour chaque État membre, dans le cadre du semestre européen.

La politique régionale est emblématique de la **nécessaire simplification** qui doit irriguer l'ensemble des politiques de l'Union. À tel point qu'un groupe de haut niveau dédié à cet objectif a été mis en place, dont les conclusions devront permettre de donner à la politique européenne de cohésion une nouvelle configuration pour la période 2021-2028.

Cette nécessité de simplifier, indispensable à son appropriation par les citoyens, doit porter en particulier sur les engagements suivants :

- alléger drastiquement la réglementation dont la lourdeur et la complexité sont exponentielles. Les normes réglementaires européennes s'avèrent à la fois formellement excessives (des milliers de pages), juridiquement instables - de nouvelles normes viennent se substituer à celles en cours, et surtout suffisamment opaques pour générer à leur tour des notes interprétatives de la Commission, qui viennent se surajouter aux règles existantes. Enfin, 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 ;

- promouvoir la proportionnalité, c'est-à-dire adapter les procédures de contrôle et d'audit à l'ampleur du projet concerné - selon le niveau de ressources et de risques qu'il engage : pour les petits et moyens projets, des contrôles et audits allégés ; pour les autres, maintien des dispositifs actuels de gestion partagée ;

- 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. Tous les États membres, en effet, n'ont pas les mêmes capacités et expérience du contrôle administratif de la dépense publique : un système européen unique et excessivement exigeant, comme c'est le cas actuellement, n'est pas adapté.

Au-delà de ces réformes nécessaires, inspirées d'une approche pragmatique, de nouvelles orientations sont attendues :

- la flexibilité financière - La crise des migrants a mis en lumière la grande difficulté pour l'Union européenne de dégager rapidement des ressources financières adaptées à une crise de grande ampleur. La politique de cohésion doit-elle intégrer, et comment, dans ses programmes, cette exigence de flexibilité et de réactivité budgétaires ? Les futurs programmes opérationnels devront-ils comporter une marge de crédits non affectés afin que les régions et territoires contribuent à la mise en œuvre d'une politique européenne de gestion de crise, telle que celle des migrants - ou de catastrophes naturelles ?

Afin de garder à la politique de cohésion son caractère prévisible et stable et de respecter une programmation pluriannuelle fine, cette légitime flexibilité du budget de l'Union européenne doit plutôt être recherchée dans la **mise en réserve de crédits rapidement mobilisables** pour affronter des circonstances exceptionnelles, que dans des transferts entre rubriques du budget européen ou des modifications imposées en cours de route aux programmes régionaux ;

- harmoniser les règles entre les différents fonds européens, gérés directement ou non par la Commission européenne (MIE, Cosme, Horizon 2020, Fonds structurels). En particulier sur la question des aides d'État et des marchés publics, qui requièrent des procédures différentes pour les fonds structurels que pour les autres fonds européens, alors qu'ils ont en commun d'être tous issus du budget de l'Union ;

- fusionner les différents fonds structurels en un seul fonds européen de développement territorial. En dépassant les rivalités nées des compétences concurrentes entre directions concernées de la Commission ou entre ministères nationaux, une telle démarche garantirait un progrès nécessaire dans la clarification des règles et la visibilité de cette politique européenne d'investissement dédiée au développement territorial.

La politique d'investissement de l'Union, qu'elle s'applique à travers les fonds européens structurels et d'investissement ou le fonds européen pour les investissements stratégiques, offre une place croissante aux instruments financiers par rapport aux traditionnelles subventions. Par l'effet de levier que permettent ces instruments (prêts, garanties, apports de fonds propres) en sollicitant des ressources privées, ils sont souvent présentés comme **un gage d'efficacité**, permettant le renouvellement des fonds.

Il faut être prudent et viser plutôt un **bon équilibre** entre les subventions et les instruments financiers dans la mise en œuvre de la politique de cohésion : une logique financière n'est pas forcément adaptée à certaines politiques publiques que seules des subventions permettent d'encourager. Quant à l'impact de ces outils financiers en termes de simplification administrative et réglementaire, il n'est pas avéré aujourd'hui.

*

Indispensable au soutien de la croissance et de l'emploi, la politique de cohésion est aujourd'hui **fragilisée** et son avenir rendu **incertain** par plusieurs facteurs :

- par la volonté de réduire le niveau de dépenses qu'elle représente ;
- par la concurrence que lui porte le FESI dont le doublement est d'ailleurs programmé ;
- par la volonté de certains États membres, voire de la Commission elle-même, de la limiter aux seules régions les moins développées.

Cette politique représente pourtant une « **valeur ajoutée européenne** » indéniable, dont l'impact positif sur le terrain local n'est pas contestable. En revanche, obtenir une **simplification radicale** de ses règles, la différenciation des contrôles, l'harmonisation avec les autres fonds européens, est indispensable à sa compréhension par les porteurs de projet et les bénéficiaires pour qu'elle donne pleine mesure de ses potentialités auprès des citoyens européens.

Recommandations pour les politiques de solidarité de l'Union

1. Progresser vers la convergence sociale

- Mettre en place un véritable socle européen des droits sociaux afin de faciliter une convergence des règles relatives aux marchés du travail et aux systèmes sociaux, dans le respect de la subsidiarité ;

- Lancer une réflexion plus vaste sur les défis communs dans le domaine social : contrats de travail flexibles et sûrs, encadrement des plateformes numériques et de l'« uberisation », apprentissage, formation professionnelle et aide au retour à l'emploi ;

- Envisager la mise en place d'un principe commun de salaire minimum, exprimé en pourcentage du salaire médian national.

- Appuyer la révision de la directive détachement des travailleurs en vue de garantir un même salaire pour une même tâche sur un même lieu de travail et renforcer l'encadrement du détachement ;

- Lutter contre le « tourisme social » en conditionnant l'accès aux prestations contributives des travailleurs issus d'autres États membres.

2. Renforcer la cohésion territoriale

- Clarifier et stabiliser les règles d'utilisation des fonds européens structurels et d'investissement

- Réduire le volume du corpus réglementaire émis par la Commission ; édicter en début de programmation une réglementation unique et stable pour tous les fonds structurels et proscrire les modifications rétroactives en cours de période ; dissuader les autorités nationales ou régionales en charge de la gestion des fonds structurels de surréglementer les conditions de leur utilisation ;

- Harmoniser les règles entre l'ensemble des fonds européens, en particulier pour ce qui est des aides d'État et des marchés publics ;

- Envisager à moyen terme la fusion des actuels fonds structurels en un fonds unique de développement régional européen.

- Dégager des marges de souplesse dans la mise en œuvre des fonds structurels :

- Ajuster les règles de contrôle et d'audit à l'importance financière et à la nature des projets ; différencier les actions de contrôle et d'audit de l'utilisation des fonds structurels en fonction de la capacité administrative propre des États

membres ; privilégier les contrôles sur la base des résultats obtenus sur la seule conformité aux règles comptables.

- Préserver les acquis de la politique de cohésion :

- Respecter les principes de conditionnalité économique, de partenariat Commission-État-Région, de priorités thématiques et d'évaluation sur la base des résultats ;

- Maintenir un équilibre entre le recours aux instruments financiers, d'une part, et aux subventions, d'autre part ;

- Préserver l'éligibilité de l'ensemble des régions aux fonds structurels sous réserve de modalités distinctes selon leur niveau de développement ;

- Pérenniser dans le budget de l'Union européenne les ressources nécessaires à la politique de cohésion territoriale, comme principale politique d'investissement pour la croissance et l'emploi.

III. POUR UNE EUROPE PROCHE ET LISIBLE

Recentrer l'Europe sur l'essentiel, rénover le fonctionnement institutionnel et promouvoir une Europe efficace, transparente et plus démocratique, voilà la voie à suivre pour rétablir la crédibilité du projet européen.

A. RECENTRER L'UNION SUR L'ESSENTIEL EN RENFORÇANT LA SUBSIDIARITÉ

Le projet européen reprendra tout son sens si l'Union se recentre sur l'essentiel, là où sa plus-value peut être clairement identifiée. La simplification doit devenir une priorité permanente. La mission de contrôle des parlements nationaux doit être confortée.

1. Recentrer l'Europe sur ses missions essentielles : la recherche de la « plus-value » européenne

La réflexion sur la plus-value européenne constitue le corollaire de celle sur l'avenir des institutions européennes actuelles. Toute réforme institutionnelle doit aller de pair avec une meilleure organisation entre les différents niveaux de décision et la recherche du niveau d'intervention le plus pertinent. Il s'agit de consolider l'organisation intérieure de l'Union européenne en favorisant une meilleure intégration verticale entre les niveaux européen, national, régional et local, et exploiter au mieux les compétences de chaque échelon. La subsidiarité doit constituer, à ce titre, le principe constitutif de toute action européenne. Celui-ci n'est véritablement mis en application par les traités que depuis 2009, alors qu'il a fallu attendre 2014 pour voir la Commission européenne présenter un programme de travail annuel enfin resserré sur 10 priorités.

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. Il convient de rappeler que l'Union demeure une fédération d'États-nations et non un État fédéral au sens classique du terme.

L'objectif de la construction européenne ne saurait, dans le même temps, être réduit à celui d'une uniformisation. L'harmonisation et la convergence peuvent laisser une marge d'appréciation aux États membres. Cette réflexion à mener sur la répartition des compétences implique, en tout état de cause, un rôle accru des parlements nationaux, tant dans le domaine du contrôle des projets de l'Union européenne qu'en matière de proposition.

Ainsi recentrée, l'Union devra pouvoir s'appuyer sur un budget crédible. Le rapport du groupe à haut niveau, présidé par Mario Monti, ouvre des pistes qui devront être explorées.

2. Faire de la simplification une priorité permanente

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 mise en place du programme REFIT - acronyme anglais pour « réglementation affûtée » en octobre 2013 - constitue une indéniable avancée qu'il convient d'encourager. Le dispositif vise à évaluer l'acquis réglementaire et à adopter, le cas échéant, les mesures correctives nécessaires. Il s'agit de répondre à l'objectif louable d'allègement de la charge réglementaire et de lutte contre la « bureaucratie inutile » que la Commission européenne s'est assigné. Il contribue dans le même temps à mettre en place un cadre réglementaire clair, stable et prévisible, favorable à la croissance et à l'emploi. Cette révision doit respecter trois critères :

- le maintien d'un niveau élevé de protection sociale et de protection de la santé et de l'environnement ;
- la préservation de la liberté de choix des consommateurs ;
- la contribution de ces textes aux objectifs fixés en matière de croissance et d'emploi.

Il convient aujourd'hui de poursuivre ces efforts et de rendre la norme européenne plus claire, plus lisible et plus accessible. Cela passe notamment par une réflexion sur l'impact de toute nouvelle législation. L'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer » du 13 avril 2016 a permis quelques avancées. La Commission associe plus directement les acteurs concernés *via* la consultation de leurs représentants qui peut prendre la forme de réunions de groupes de discussions ou d'audiences. Une attention particulière est également portée aux petites et moyennes entreprises avant toute prise de décision, en déterminant si un acte européen les affecte et, le cas échéant, évaluer l'impact en fonction du poids des différents types de PME (micro, petites et moyennes) dans les secteurs concernés.

Il s'agit désormais d'aller plus loin. 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 proportionnalité. Elles peuvent prendre la forme d'exemptions (par exemple, les entreprises en dessous de certains seuils n'ont 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 locales**. 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 locales doivent pouvoir faire prendre en compte leurs préoccupations au niveau européen. Tel est le rôle du Comité des régions qui doit être conforté.

Dans le même temps, le contrôle politique sur les mandats de normalisation accordé au CEN, l'organisme européen de normalisation, doit être renforcé.

3. Conforter la mission de contrôle des parlements nationaux

Le traité sur l'Union européenne dispose, à son article 12, que « *les parlements nationaux contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union européenne* ». Cette action s'opère à plusieurs niveaux, qu'il s'agisse du dialogue politique avec la Commission européenne, mis en place en 2005, ou du contrôle de subsidiarité instauré par le protocole n° 2 annexé au traité de Lisbonne.

L'examen de ces dispositifs montre qu'ils sont améliorables, en vue de rapprocher un peu plus l'Union européenne des citoyens, sans préjudice du rôle accordé par les traités au Parlement européen. Le renforcement du rôle des parlements nationaux dans la construction européenne doit permettre d'aboutir à un véritable partage de souveraineté entre l'Union européenne et les États-nations, qui est au cœur même de la notion de subsidiarité.

a) Le contrôle de subsidiarité

Le contrôle de subsidiarité est aujourd'hui un principe ancré au cœur de l'activité européenne des parlements nationaux. La procédure reste cependant perfectible afin de renforcer la qualité de ce contrôle¹. Un meilleur respect du principe de subsidiarité au niveau européen permettrait de renforcer la prise en compte de la diversité des territoires, notamment des

¹ C'est le sens de la contribution que le président Gérard Larcher a présentée à ses homologues des parlements nationaux lors de la réunion informelle qui s'est tenue à Bratislava le 7 octobre 2016.

territoires d'outre-mer, dont la spécificité n'est pas assez relevée au niveau européen.

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 disposent de huit 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 dix semaines.

En cas d'avis motivé, la Commission européenne doit 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. Le délai de réponse constaté est actuellement supérieur à 3 mois.

Les actes délégués devraient être transmis aux parlements nationaux aux fins de contrôle du respect du principe de subsidiarité. Les actes délégués ou d'exécution constituent des compléments des actes législatifs qui, eux, sont soumis à ce contrôle. Celui-ci n'est donc, aujourd'hui, que partiel.

b) Le dialogue politique avec la Commission européenne

Une amélioration du dialogue politique doit également être envisagée. Institué en 2005 et réformé en 2008, cet échange direct entre les parlements nationaux et la Commission européenne est, à l'inverse du contrôle de subsidiarité, centré sur le fond des documents transmis par la Commission européenne. La Commission européenne doit normalement répondre dans les trois mois aux observations des parlements nationaux. Ce délai est cependant rarement respecté. Les réponses de la Commission européenne devraient, par ailleurs, être mieux argumentées.

4. Reconnaître un droit d'initiative aux parlements nationaux : le « carton vert »

Au regard de leur rôle particulier dans le processus législatif et compte tenu de l'objectif affiché par la Commission Juncker de renforcer la coordination avec eux, il apparaît légitime de mieux associer les parlements nationaux à la procédure législative européenne. Il convient, dans le même temps, d'éviter que les parlements nationaux ne soient cantonnés à un rôle d'opposants perpétuels, *via* le contrôle de subsidiarité et la procédure de « carton jaune ».

Pour un droit d'initiative des parlements nationaux : Le « carton vert »

Il s'agit 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.

Un seuil minimal de parlements nationaux participant à cette procédure, un délai et un échéancier de participation, devraient être mis en place. Ce droit existe déjà, depuis le traité de Lisbonne, pour le Parlement européen. Aux termes de l'article 225 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), celui-ci peut, sur la base d'un rapport établi par l'une de ses commissions, demander à la Commission de soumettre toute proposition législative appropriée. Il peut en même temps fixer un délai pour la présentation de cette proposition. La commission parlementaire compétente doit au préalable demander l'autorisation de la Conférence des présidents.

La Commission peut soit marquer son accord, soit refuser de soumettre la proposition législative demandée. Le « carton vert » permettrait aux Parlements nationaux de disposer d'un outil semblable.

Les parlements nationaux doivent également pouvoir contribuer à l'élaboration du programme de travail annuel présenté par la Commission. Aux termes de l'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer », qui vient d'entrer en vigueur, seuls le Parlement européen et le Conseil ont un échange de vues avec la Commission, en amont de l'adoption de son programme de travail. Un débat systématique devrait avoir lieu au sein de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC), transformée, à terme, en réunion permanente des parlements nationaux (cf *infra*), en présence du président de la Commission européenne et sur la base des résolutions adoptées par les parlements nationaux.

Ce rôle renforcé des parlements nationaux peut être expérimenté dans le cadre des traités actuels par la voie d'un accord politique qui permettra d'approfondir le dialogue avec les institutions européennes, en particulier la Commission européenne. Il devra, ensuite, dans un second temps, être entériné dans les traités.

À travers ce rôle plus important dans le processus de décision, les parlements nationaux contribueront à la réappropriation du projet européen par les peuples.

B. RÉNOVER LE FONCTIONNEMENT INSTITUTIONNEL : RÉPONDRE AU DÉFI DÉMOCRATIQUE

Les multiples crises – dette souveraine, migrants, sécurité, Brexit – auxquelles fait face l'Union européenne conduisent à s'interroger sur le fonctionnement du « triangle institutionnel » (Commission, Conseil, Parlement européen) ainsi que sur le rôle d'impulsion et de coordination que les traités confient au Conseil européen.

Certaines pistes d'amélioration envisagées pour renforcer les institutions européennes nécessiteraient une révision des Traités. Pour cette raison, elles ne peuvent être envisagées qu'à moyen et long terme, et non dans l'immédiat.

Le groupe de suivi considère en effet que la révision des traités n'est pas la priorité du moment.

La révision des textes 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.

En première intention seront donc privilégiées des solutions pragmatiques, qu'il est possible de mettre en œuvre très rapidement, pour permettre des avancées concrètes, lisibles et efficaces.

1. Conforter le rôle d'impulsion et de coordination du Conseil européen

La crise économique puis celle des migrants ont souligné la difficulté pour l'Union européenne de mettre en œuvre des réponses rapides et claires. Ces deux événements ont plutôt souligné le caractère polyarchique des institutions européennes et l'absence d'incarnation de l'Union. Elles ont dans le même temps conduit à accentuer la logique intergouvernementale et à réviser le rôle de la Commission européenne. **La refondation du projet européen implique inévitablement un partage de souveraineté accru pour faire vivre une Fédération d'États-nations Mais, sur la base des traités qui ont été signés et ratifiés, ce partage doit être en permanence impulsé par les États membres en bonne coordination avec la Commission européenne. Le rôle d'impulsion et de coordination du Conseil européen doit donc être réaffirmé, conformément à l'article 13 du Traité sur l'Union européenne.**

Il ne s'agit pas de démontrer la supériorité de la logique intergouvernementale sur la méthode communautaire, mais bien de concilier, de manière efficace, les deux méthodes. Les difficultés à maintenir un élan européen tiennent aujourd'hui en partie à l'incapacité des États à dépasser la logique diplomatique au Conseil. Ceux-ci devraient, au contraire, témoigner de leur engagement européen en définissant collectivement ce qu'ils attendent de l'Europe. Reste que le manque de lisibilité de l'action européenne est également à relier aux excès de la méthode communautaire et à une prise en compte par trop tardive du principe de subsidiarité.

Dans ce contexte, il pourrait être envisagé que le Conseil européen adopte chaque année une déclaration établissant un programme de travail pour l'Union européenne reprenant un petit nombre de priorités, à charge pour la Commission de le mettre ensuite en œuvre de façon plus détaillée¹.

Demeure la question de l'incarnation, l'Union européenne souffrant d'un déficit de visibilité à l'extérieur et même auprès des citoyens que la création du poste de président du Conseil européen par le

¹ En exerçant son droit d'initiative que lui reconnaissent les traités.

traité de Lisbonne n'a pas gommé. Dans ce contexte, une révision de l'architecture institutionnelle est souvent évoquée, à l'image de la fusion des postes de président du Conseil européen et de président de la Commission européenne. Celle-ci peut se faire à traités constants. Elle peut cependant susciter un certain nombre de réserves 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 paraît plus opportun 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 la réunion permanente des parlements nationaux (cf *infra*), réunis en congrès.** L'élection par les parlementaires nationaux lui conférerait une véritable mission en matière de respect du principe de subsidiarité. Ce renforcement de la légitimité du président du Conseil 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. Cette évolution ne serait envisagée qu'à moyen et long terme, puisqu'elle nécessite une révision des traités, qui n'est pas le moyen privilégié ici pour refonder l'Union européenne.

2. Revoir le fonctionnement du triangle institutionnel

Réaffirmer le rôle d'impulsion du Conseil européen n'affecterait pas l'équilibre existant entre méthode communautaire - la Commission européenne - et méthode intergouvernementale - le Conseil européen. Le temps long doit rester l'horizon de la construction européenne.

Prenant en compte les demandes du Conseil européen, la Commission européenne doit continuer à présenter chaque année un programme de travail resserré sur les priorités communes et respectueux du principe de subsidiarité. Le programme serait débattu devant le Parlement européen et la réunion permanente des parlements nationaux. Elle conserverait, par ailleurs, l'initiative en matière législative.

La consolidation du rôle de la Commission européenne n'exclut pas une révision du mode de fonctionnement. Le nombre de commissaires comme celui des directions générales (33 en comptant les services de support) apparaît trop élevé. Le souhait de la Commission européenne de se concentrer, depuis 2014, sur une dizaine de priorités maximum chaque année doit s'accompagner, dans les faits, d'une redéfinition des périmètres des directions générales, passant notamment par la fusion de certaines d'entre elles et une adaptation, en conséquence, des moyens humains mis à leur disposition. Une réflexion identique devrait être menée sur le nombre d'agences de l'Union européenne (43). Une mise en cohérence de leurs

activités avec celles des agences au niveau national devra être recherchée, notamment en matière de communication.

Prenant acte de ce mouvement, le nombre de commissaires doit être adapté en conséquence. La logique d'un commissaire par État pourrait ainsi être abandonnée tant elle contribue à créer des portefeuilles d'activités parfois peu dotés ou anecdotiques. La hiérarchisation des postes souhaitée par le président Juncker, avec la création de sept vice-présidences, a pu constituer une première étape très positive. Mais elle n'a pas eu tous les bénéfices escomptés et maintenu des phénomènes de doublons (notamment en ce qui concerne le secteur économique et financier ou celui des affaires étrangères). Il convient de rappeler que le plafonnement du nombre de commissaires était déjà envisagé par le traité de Nice et confirmé par le traité de Lisbonne. **Il s'agit de fait de revenir à l'esprit originel des pères fondateurs, avec une Commission extranationale, concentrée, politique, composée d'experts de haut niveau, disant l'intérêt général, et non une Commission supranationale, tentée par la surréglementation.** Une déclaration annexée au traité de Lisbonne prévoit déjà les conséquences de cette réduction du nombre de commissaires en insistant sur la nécessité, pour la Commission, de prendre en compte les réalités politiques, économiques et sociales des États membres qui n'y seraient pas représentés¹.

Les textes présentés par la Commission européenne continueraient à être votés par le Conseil et le Parlement européen. Afin de renforcer sa légitimité démocratique et compte tenu de la nécessaire émergence d'une représentation européenne des parlements nationaux, il peut être envisagé une révision du mode d'élection au Parlement européen. En effet, comme l'a relevé la Cour constitutionnelle allemande en 2009, le Parlement européen n'est pas, aujourd'hui, un organe représentatif d'un peuple souverain puisqu'étant composé de contingents nationaux de députés entre lesquels les inégalités de représentation sont considérables – un député européen allemand représentant 860 000 personnes contre 67 000 pour un député maltais. Il conviendrait, dans ces conditions, de mettre en place un mode de scrutin uniforme pour l'ensemble de l'Union. Les listes devraient respecter les principes de juste représentation démographique et d'égalité des sexes. Le nombre de parlementaires devrait être ramené à 700, contre 751 aujourd'hui. Une fois la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne entérinée (73 députés européens), le nombre de parlementaires pourrait être abaissé à due proportion à 630. La représentation des petits États devrait cependant être garantie (6 parlementaires minimum).

Le Conseil verrait, quant à lui, le vote à la majorité qualifiée devenir la règle commune, sauf en matière de défense. Une telle évolution serait rendue possible par le fait que les textes soumis à son examen seraient issus des priorités adoptées chaque année par le Conseil européen dans son programme de travail.

¹ Déclaration ad article 17 du Traité sur l'Union européenne.

C. RELEVER LE DÉFI D'UNE EUROPE PLUS DÉMOCRATIQUE ET PLUS TRANSPARENTE

Une Europe plus démocratique suppose que le rôle des parlements nationaux soit renforcé. Plus de transparence doit être assurée dans le processus de décision. Par ailleurs, plus que jamais, l'Union doit s'affirmer comme une communauté de valeurs et de droit.

1. Affirmer l'Union européenne comme une communauté de valeurs

Les droits de l'Homme et les valeurs fondamentales semblent aujourd'hui relativisés voir menacés dans les discours des dirigeants de certaines grandes puissances mondiales. Il s'agit dans ce contexte, de réaffirmer l'Union européenne, longtemps réduite à un espace économique, comme une communauté de droits et de valeurs. Adopté en 1992, le Préambule du Traité sur l'Union européenne rappelle l'attachement de tous les Etats membres aux principes de liberté, de démocratie, au respect des droits de l'Homme, aux libertés fondamentales et à l'État de droit mais aussi aux droits sociaux fondamentaux. Aux termes de l'article 2 du Traité sur l'Union européenne, l'Union est ainsi fondée sur les valeurs de respects de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit et des droits de l'Homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux Etats membres. Le Traité met l'accent sur une société européenne caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes.

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, élaborée en 2000, vient consolider droits personnels, civils, politiques, économiques et sociaux des citoyens et résidents européens, consacrés par les Traités, le législateur ou Cour de justice de l'Union européenne, pour renforcer leur visibilité. Elle est devenue juridiquement contraignante en 2009. Elle reprend les principes de la Convention européenne des droits de l'Homme, ratifiée par ailleurs par tous les Etats membres. L'inscription dans les Traités de la référence à la Convention européenne des droits de l'Homme (article 6 du Traité sur l'Union européenne) comme la Charte des droits fondamentaux vient rappeler les ambitions de l'Union européenne en la matière. Ces textes constituent **le socle à partir duquel le législateur peut apporter des précisions.** Dans le rôle qui est le sien, le juge est chargé de faire appliquer et d'interpréter ces principes et non d'en créer de nouveaux.

L'Union européenne s'est par ailleurs dotée d'un dispositif permettant de sanctionner un État membre en cas de violation grave et persistante des droits fondamentaux. Cette exigence est, en outre, au cœur de la politique étrangère de l'Union. Un représentant spécial pour les droits de

L'Homme a ainsi été nommé, l'Union européenne disposant par ailleurs d'un instrument financier dédié, l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'Homme, doté d'1,3 milliard d'euros pour la période 2014-2020.

2. Renforcer le rôle des Parlements nationaux : la Réunion permanente des parlements nationaux

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.

Depuis sa création en 1989, la COSAC a joué un rôle déterminant pour mettre en réseau les Parlements nationaux et dans l'échange de bonnes pratiques à travers notamment ses rapports semestriels. La coopération parlementaire s'est aujourd'hui diversifiée : conférence prévue à l'article 13 du Traité sur la stabilité, la convergence et la gouvernance, conférence spécialisée en matière de défense, Groupe d'examen parlementaire conjoint sur les activités d'Europol. Un texte prévoyant une meilleure association des parlements nationaux à l'évaluation d'Eurojust est actuellement en débat.

Il convient aujourd'hui d'aller plus loin et de donner un cadre et une visibilité à ces formes de coopération interparlementaire. 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 de l'acquis que représente la COSAC. 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...

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.

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 celles-ci. Elle devrait veiller à promouvoir un vrai débat politique introduit systématiquement par un parlementaire national et qui réserve un temps d'expression suffisant aux parlementaires présents selon un schéma interactif. **Des sessions informelles parallèlement à la session officielle pourraient permettre de développer les contacts entre parlements sur des thématiques spécifiques.** Les rapports qu'elle adoptera devront être diffusés largement, notamment auprès de la presse spécialisée européenne et des universitaires investis dans les questions européennes.

Le secrétariat permanent de la COSAC devrait, dans ces conditions, être renforcé et appuyer les travaux des conférences sectorielles. L'organisation des débats pourrait être facilitée par un travail préparatoire conduit par un petit groupe de chambres intéressées.

Il s'agira également d'intégrer systématiquement les parlements nationaux aux différentes étapes des grands dossiers européens : avenir de l'Union économique et monétaire, politique commerciale, Union de l'énergie, réponse à la problématique environnementale, avec des débats préalables à l'adoption de nouveaux instruments et l'audition régulière des commissaires en charge de ces dossiers. Les rapporteurs du Parlement européen devraient également pouvoir être auditionnés par les parlements nationaux, à leur demande.

3. Assurer la transparence du processus de décision

L'accord interinstitutionnel du 13 avril 2016 a permis de contribuer à une plus grande transparence en ce qui concerne l'élaboration de la norme européenne¹. **La nouvelle architecture institutionnelle présentée plus haut devrait contribuer à mieux définir, pour le citoyen européen, le rôle de chacun et limiter dans le même temps l'inflation normative. Ce qui permettrait de contribuer à améliorer la qualité de la norme européenne et respecter un peu plus le principe de subsidiarité.**

Deux actions complémentaires pourraient être menées en vue de clarifier un peu plus le processus décisionnel européen.

¹ *Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne «Mieux légiférer», 13 avril 2016.*

a) Les trilogues

La première vise les trilogues, qui réunissent représentants du Conseil, de la Commission européenne et du Parlement européen et qui tendent, ces dernières années, à symboliser une forme d'opacité. À l'image des commissions mixtes paritaires, les trilogues réunissent les colégislateurs pour faire émerger un compromis dès l'issue de la première lecture. 1 500 réunions du trilogue ont eu lieu au cours de la législature 2009-2014. 85 % des textes ont été adoptés sur cette période à l'issue d'un trilogue, contre 29 % au cours des deux législatures précédentes. **Les Traités prévoyant trois lectures dans la procédure législative ordinaire, l'intérêt du dispositif est certain puisqu'il permet d'accélérer la procédure législative.**

Le trilogue n'est, cependant, pas défini précisément par les Traités. Cette procédure reste peu transparente comme en témoignent l'absence de publication de l'ordre du jour des trilogues ou de comptes rendus publics des négociations. Il convient de s'interroger également sur la composition de ces trilogues, où la présence d'experts de la Commission ou du Conseil peut fragiliser la position du Parlement européen. Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que le Médiateur européen ait ouvert une enquête sur cette question le 28 mai 2015. Elle a rendu ses conclusions le 12 juillet 2016. Elle identifie plusieurs pistes pour accroître la transparence du dispositif :

- Prévoir un calendrier prévisionnel des trilogues ;
- Présenter un résumé des propositions de chacun des co-législateurs avant les réunions ;
- Publier un document rendant public les versions successives du texte une fois celui-ci adopté ;
- Permettre au public d'accéder aux documents utilisés dans le cadre des trilogues ;
- Créer une base de données accessible au public, réunissant l'ensemble de ces documents.

Les institutions concernées devaient adresser leurs propositions de réforme avant le 15 décembre dernier. **L'amélioration de la publicité entourant l'activité des trilogues va incontestablement dans le bon sens, en permettant de clarifier un peu plus la procédure.** Elle avait déjà été appelée de ses vœux par le Sénat dans une résolution adoptée le 20 novembre 2016 sur la proposition d'accord interinstitutionnel relatif à l'amélioration de la réglementation. Cette question n'est, par ailleurs, pas sans conséquence pour les parlements nationaux qui ne disposent d'aucun éclairage sur les observations qu'ils ont pu transmettre sur des textes via leurs gouvernements ou dans le cadre du dialogue politique avec la Commission européenne.

Il convient dans le même temps de conférer un véritable statut juridique au trilogue, afin de clarifier le recours à ce type de procédure et

la composition de ces enceintes. Il s'agit également d'instituer une procédure d'urgence pour les textes européens, qui pourrait être mise en œuvre à la demande du Président de l'Union européenne.

b) La comitologie et les actes délégués

La deuxième action à mener doit concerner la comitologie, qui couvre la question des actes délégués et d'exécution de l'Union européenne, l'équivalent des décrets d'application français. Le législateur peut, en effet, déléguer à la Commission européenne le pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui modifient ou complètent des éléments non essentiels de l'acte législatif. Le Sénat a constaté en 2014 un recours abusif à ce type d'acte, qui éloigne parfois le texte des intentions originelles du législateur.

La Commission européenne a annoncé, dans le cadre de son programme de travail pour 2017, vouloir amorcer une réflexion pour évaluer la légitimité démocratique des procédures d'adoption des actes d'exécution et des actes délégués. Un processus de contrôle politique sur ce type d'acte est déjà mis en place par la Commission depuis mai 2016.

Au-delà de l'action de la Commission dans ce domaine, il convient de parvenir, au moment de l'examen du texte par les législateurs, à un recours limité à ce type d'acte, dont la portée doit être précise et réduite. Latitude doit être laissée au législateur pour revenir sur ces actes une fois adoptés par la Commission : le délai de deux mois traditionnellement retenu est à cet égard trop court et doit être étendu à trois mois. La comitologie se fonde par ailleurs sur un échange entre la Commission européenne et des comités d'experts, nommés par ses soins, sans que ne soit garantie une représentation des Etats membres. Un processus transparent de désignation des experts doit de fait être mis en œuvre, associant les législateurs. Compte-tenu de leur impact sur la législation nationale, les actes délégués et d'exécution devraient, par ailleurs, être soumis au contrôle de subsidiarité des parlements nationaux.

Recommandations pour une Union plus lisible et plus proche des citoyens

1. Recentrer l'Union sur l'essentiel

- Recentrer l'Europe sur ses missions essentielles : la recherche de la « plus-value » européenne :

- rechercher la « plus-value » européenne en privilégiant le niveau d'intervention le plus pertinent ;
- la subsidiarité doit constituer le principe constitutif de toute action européenne ;
- rappeler que rien ne se fera en Europe sans l'impulsion des États permettant de regagner l'adhésion des peuples ;

• limiter les délégations de souveraineté à des besoins spécifiques avec l'accord des États.

- Conforter la mission de contrôle des parlements nationaux :

Sur le contrôle du respect du principe de subsidiarité

➤ Sans révision des traités (Protocole n°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité) :

• meilleure justification par la Commission européenne du recours à une proposition législative : renverser la charge de la preuve permettra de mettre fin à l'engrenage réglementaire ;

➤ La révision des traités n'est pas la priorité du moment. Toutefois, à terme, pourrait être envisagé, avec une révision des traités (Protocole n°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité) :

• augmentation du délai d'examen des textes au titre de la subsidiarité de 8 à 10 semaines ;

• introduction d'un délai de réponse de la Commission européenne à un avis motivé fixé à 12 semaines ;

• examen des actes délégués et des actes d'exécution par les Parlements nationaux aux fins de contrôle du respect de principe de subsidiarité. ➔

Sur le dialogue politique avec la Commission européenne

• améliorer le délai de réponse de la Commission européenne ;

• obtenir des réponses plus argumentées.

- Faire de la simplification une priorité permanente :

• rendre la norme européenne plus claire, plus lisible et plus accessible ;

• approfondir les études d'impact, notamment à destination des petites et moyennes entreprises et des collectivités locales ;

• renforcer le contrôle politique sur les mandats de normalisation accordé au CEN, l'organisme européen de normalisation.

2. Rénover le fonctionnement institutionnel : répondre au défi démocratique

Conforter le rôle d'impulsion et de coordination du Conseil européen :

➤ Sans révision des traités :

• assurer un meilleur équilibre entre logique intergouvernementale et méthode communautaire ;

• réaffirmer le rôle d'impulsion du Conseil européen, qui adopte chaque année un nombre réduit de priorités qui doivent guider l'action de l'Union européenne.

➤ La révision des traités n'est pas la priorité du moment. Toutefois, à terme, pourrait être envisagé, avec une révision des traités :

- faire élire le président du Conseil européen par le Parlement européen et la Réunion permanentes des parlements nationaux

- supprimer la présidence tournante de l'Union européenne ;

Revoir le fonctionnement du triangle institutionnel :

Sur la Commission européenne :

- le droit d'initiative législative de la Commission européenne doit se concentrer sur la mise en œuvre les priorités communes arrêtées par le Conseil européen, en respectant le principe de subsidiarité ;

- le nombre de commissaires serait réduit et leurs portefeuilles adaptés aux priorités définies dans le programme de travail revenir à l'esprit originel des pères fondateurs, avec une Commission extranationale, concentrée, politique, composée d'experts de haut niveau, disant l'intérêt général ;

- les périmètres des directions générales et des agences de l'Union européenne doivent être, dans le même temps, redéfinis, les moyens humains requis étant adaptés à ce recentrage ;

Sur le Conseil :

- la majorité qualifiée devient la règle commune, sauf en matière de défense.

Sur le Parlement européen :

- le nombre de ses membres est limité à 700, puis à 630 après la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne ;

- son mode d'élection est harmonisé, les listes devant respecter les principes de juste représentation démographique et d'égalité des sexes.

3. Relever le défi d'une Europe plus transparente et plus démocratique

- Renforcer le rôle des Parlements nationaux : la Réunion permanente des parlements nationaux :

- la Réunion permanente des parlements nationaux agrègerait toutes les formes de coopérations existantes : COSAC, conférence de l'article 13, groupe d'examen parlementaire conjoint des activités d'Europol... ;

- elle serait composée de délégués désignés par leurs chambres ;

- elle se réunirait à Strasbourg au moins deux fois par semestre et en tant que de besoin ;

- elle pourrait compter des commissions thématiques (économie, affaires sociales, défense, migrations, justice et affaires intérieures, budget) ;

- elle pourrait disposer d'un droit d'initiative ou « carton vert », lui donnant la possibilité de proposer des actions à mener par l'Union européenne ou d'amender la législation existante, sur le modèle du rapport d'initiative du Parlement européen ;

• elle pourrait échanger régulièrement avec le président de l'Union européenne et la Commission européenne, notamment au cours des sessions plénières.

- Assurer la transparence du processus de décision européen :

• conférer un véritable statut juridique aux trilogues, associant après la première lecture d'un texte Parlement européen, Conseil et Commission européenne, améliorer la publicité de leurs travaux et clarifier leur composition ;

• instituer une procédure d'urgence pour les textes européens, qui pourrait être mise en œuvre à la demande du Président de l'Union européenne ;

• imposer un recours limité aux actes délégués et aux actes d'exécution et les soumettre au contrôle du respect du principe de subsidiarité, tel que mis en place par le protocole n°2 annexé au Traité de Lisbonne ;

• encadrer la comitologie en mettant en œuvre un processus transparent de désignation des experts au sein des comités, associant les législateurs.

IV. POUR UNE MÉTHODE AMBITIEUSE ET PRAGMATIQUE

Pour mettre en œuvre la « feuille de route » ambitieuse qu'il a tracée, le groupe de suivi propose de s'appuyer sur le moteur franco-allemand qui bénéficiera, à compter de l'automne 2017, de 5 années de stabilité des exécutifs. La méthode doit être à la fois ambitieuse et pragmatique. Les coopérations renforcées entre les Etats membres qui souhaitent avancer doivent avoir un rôle d'entraînement pour l'ensemble de l'Union. Enfin, l'Europe doit redevenir le projet partagé des citoyens européens.

A. RETROUVER LE RÔLE D'IMPULSION DU COUPLE FRANCO-ALLEMAND

Le couple franco-allemand a toujours joué un rôle moteur dans la construction européenne. Il a perdu aujourd'hui sa dynamique. Le groupe de suivi plaide pour une initiative franco-allemande de refondation de l'Union européenne. **Naturellement, pour votre groupe de suivi, il n'est pas exclusif et a vocation à s'ouvrir à d'autres Etats membres.**

1. Un rôle essentiel qui a perdu sa dynamique

Le Traité de l'Élysée est l'acte de naissance emblématique du fameux « couple franco-allemand ». Signé le 22 janvier 1963, il poursuivait trois objectifs : sceller la réconciliation franco-allemande, créer entre les deux pays une véritable amitié et favoriser la construction de l'Europe unie, véritable but commun des deux peuples.

Sont traditionnellement cités Airbus, Arte ou l'Office franco-allemand de la jeunesse comme gages de la qualité et le caractère exceptionnel de la relation franco-allemande. Ce couple dans ses « riches heures » a joué un rôle majeur dans les grandes avancées de la construction européenne : l'Acte unique européen, le Traité de Maastricht, la monnaie unique ou plus récemment, la mise en place de l'Union bancaire.

L'importance du couple franco-allemand s'est ainsi affirmé comme **vital pour l'Union**. Le poids de leurs économies cumulées font de la « France-Allemagne » le troisième bloc économique mondial derrière les États-Unis et la Chine. C'est une réalité qui est loin d'être négligeable au moment où l'on assiste à une forme de retour de l'équilibre des puissances entre des États-continentaux.

Outre ce poids économique, si la France et l'Allemagne ont longtemps donné une **réelle impulsion** au développement de l'Union européenne ce n'est pas parce que ces deux pays seraient semblables entre eux et différents des autres États-membres mais bien parce qu'ils sont différents l'un de l'autre. Ainsi, lorsqu'un **compromis franco-allemand** existe, il n'est en général pas trop loin d'un point de ralliement possible,

d'une base de travail acceptable à la fois par, l'Europe « dite du nord » et l'Europe « dite du sud », ou par les représentants de chacune des lignes de partage, économiques, sociales, ou autres de l'Union. De même, un autre ressort fort du moteur franco-allemand est son exemplarité : le fait de voir ces pays faire l'effort de transcender leurs différences a souvent constitué un encouragement pour les autres États-membres à faire de même. C'est là tout le **rôle d'entraînement** du « moteur » franco-allemand.

Ce couple franco-allemand est toutefois aujourd'hui souvent questionné. Si les anniversaires du Traité font régulièrement l'objet de commémoration¹, aboutissant en 2013, à une déclaration, dite « déclaration de Berlin ». les effets concrets du « moteur européen » semblent dater un peu, et les exemples de réussite plus récents semblent moins nombreux ou moins structurants.

La déclaration conjointe de Berlin, par exemple, présentait de « *nouvelles ambitions pour les politiques européennes, notamment dans le domaine de la recherche et de l'innovation, de l'énergie, des transports, de la politique industrielle, de l'économie numérique, de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, y compris par l'instauration d'un parquet européen, de la défense* ». De même, elle réaffirmait que la France et l'Allemagne étaient « *déterminé(e)s à développer encore la coopération franco-allemande et à la mettre au service de l'approfondissement de l'Union économique et monétaire afin que l'Europe surmonte les difficultés et nous permette de sortir de la crise plus forts* ». Ses effets sont encore attendus.

Il est certain que les crises récentes auxquelles l'Union a été confrontée - celle de la Grèce et puis celle des migrants - n'ont pas renforcé la relation bilatérale entre la France et l'Allemagne. Il est même apparu que les décisions fondamentales semblaient, sur des sujets majeurs, être prises par l'un des deux au sein du couple. De plus, de façon plus structurelle, on constate aussi depuis dix ans une forte **divergence économique** : en termes de croissance, de chômage, de compétitivité et d'équilibre financier, les écarts se creusent. Ainsi, depuis quelques années, des signes de déséquilibres existent dans la relation bilatérale. Dans ce contexte, la persistance du couple franco-allemand comme dynamique européenne doit être réaffirmée.

2. Pour une initiative franco-allemande de Refondation de l'Union européenne

Il convient tout d'abord de rappeler qu'il n'existe **pas d'alternative** au moteur franco-allemand pour l'Europe. Cela signifie que si le moteur

¹ En janvier 2003, à l'occasion des célébrations des quarante ans de la signature du traité, la coordination bilatérale entre la France et l'Allemagne a trouvé un nouvel élan dans la mise en place du Conseil des ministres franco-allemands se réunissant à un rythme bi-annuel (remplaçant les sommets franco-allemands qui avaient été institués par le traité) et d'une journée franco-allemande (qui a lieu tous les ans le 22 janvier depuis ce 40e anniversaire).

franco-allemand était durablement en panne, c'est l'Europe qui serait fragilisée. Le poids de notre **coresponsabilité** est donc considérable. Le dialogue entre la France et l'Allemagne doit donc être approfondi, afin d'aboutir à une vision commune sur l'équilibre à trouver entre la nécessité d'associer mieux les parlements nationaux au processus décisionnel européen et l'impératif consistant à ne pas affaiblir les institutions communautaires dans une période aussi complexe.

La dynamique franco-allemande retrouvée est la **seule réponse** aux défis auxquels l'Union européenne doit faire face. Cela suppose un engagement ferme de la France à redresser ses finances publiques. La France doit renouer avec une croissance plus forte, plus productrice d'emploi, et se rapprocher ainsi de l'Allemagne à la fois pour répondre à la première attente des Français qui est et reste l'emploi, pour respecter nos engagements d'appliquer les critères européens encadrant les déficit et dette publics, et pour affirmer la **convergence européenne**. Sans convergence, dans 10 ans, le projet européen n'aura plus de sens et ne sera plus réalisable.

Cette convergence est la condition d'un renforcement de la confiance au sein de notre relation bilatérale, elle-même carburant du moteur franco-allemand. C'est dans ce contexte qu'une action franco-allemande est envisageable, après que les élections se seront tenues dans nos deux pays, ouvrant une **période de stabilité** qui doit être mise à profit pour refonder l'Union européenne sur la base d'un **consensus politique fort**. Il devra permettre de définir une feuille de route franco-allemande pour les 15 années à venir qui, sur la base de la reconnaissance de valeurs partagées et d'une même vision de l'avenir à moyen terme, donne un cadre de référence à la coopération franco-allemande au service d'une Europe consolidée. Ce document, organisé autour de quelques grands thèmes, doit approfondir les initiatives prises dans le cadre de l'agenda franco-allemand 2020, adopté en 4 février 2010 avec ses 80 propositions, mis à jour en 2013 lors du 50e anniversaire du Traité de l'Élysée.

Cette **feuille de route** sera le signe d'une coopération d'autant plus solide que l'Allemagne et la France auront fait le nécessaire effort d'analyser ensemble les enjeux du nouveau siècle qui s'ouvre, véritable défi de civilisation, tant les évolutions technologiques et scientifiques telles que la **numérisation** de nos sociétés et de nos économies induisent de nouveaux rapports sociaux et de nouvelles pratiques culturelles. Sur la base de cette analyse commune, faisant la part belle aux valeurs européennes, le couple franco-allemand doit chercher à fédérer les États membres et à répondre aux aspirations des peuples qui souhaitent préserver leur identité nationale et mieux l'articuler avec leur identité européenne.

Cela permettrait de redonner une **impulsion franco-allemande** inclusive forte. Cette collaboration doit être inclusive car si le moteur franco-allemand est essentiel, il ne doit pas pouvoir être perçu comme exclusif, et

doit être ouvert à d'autres partenaires sous différents formats : triangle de Weimar avec la Pologne, zone euro, espace Schengen, etc.

Au service de la cohésion des États-membres et de la refondation de l'Union européenne, le couple franco-allemand doit mettre en œuvre des **coopérations renforcées** entre les États qui le souhaitent, dans les domaines où le principe de subsidiarité trouve à s'appliquer, c'est-à-dire où l'action au niveau européen est plus pertinente que l'action au niveau national. Il s'agira bien sûr de la coopération de défense, du développement de la sécurité intérieure et du renforcement des frontières, du développement durable et de la mise en œuvre de la COP 21, de la politique numérique, de la politique de l'emploi et de la formation ou encore de la politique énergétique.

Recommandations de méthode pour relancer le projet européen

1. Présenter un front uni dans la négociation du Brexit :

- Réaffirmer la volonté commune de la France et de l'Allemagne de ne pas dissocier l'accès au marché unique de la stricte application des quatre libertés de circulation : la libre circulation des personnes, la libre circulation des biens, la libre circulation des capitaux et la libre circulation des services ;

- Maintenir l'unité des 27 États membres face au Royaume-Uni avant puis pendant les négociations du Brexit ;

- Veiller à maintenir un dialogue stratégique de haut niveau avec le Royaume-Uni après le Brexit, notamment dans le domaine de la politique étrangère et de la défense ;

- Créer les conditions d'un dialogue politique de haut-niveau franco-allemand avant et pendant les négociations du Brexit.

2. Favoriser l'émergence d'une analyse commune des défis du XXI^{ème} siècle et Lever les obstacles à la cohésion franco-allemande :

- Être une force d'entraînement pour l'Europe. Face aux crises internationales, aux menaces géopolitiques grandissantes-, aux tentations de mener des politiques strictement nationales, l'Allemagne et la France doivent, comme le prévoit la déclaration commune dite de Berlin, réaffirmer le rôle moteur du couple franco-allemand en matière européenne, dans une démarche visant l'inclusion des autres États-membres ;

- Définir les objectifs de l'Union européenne au 21^{ème} siècle. Les élections qui se tiendront en 2017 en France et en Allemagne* ouvriront une période de cinq ans de stabilité qui doit être mise à profit pour instaurer un dialogue politique permettant de définir les enjeux du nouveau siècle. Une analyse commune des forces de l'Europe et des défis qui l'attendent, ainsi que des attentes des peuples européens, pourrait ainsi orienter l'action de l'Union européenne ;

- Affirmer les valeurs européennes et la nécessité d'une diplomatie de paix. Dans un monde qui se réarme, où les menaces extérieures sont des menaces intérieures, le couple franco-allemand doit défendre la puissance européenne

comme puissance de paix. Une conférence regroupant les institutions politiques et fondations allemandes et françaises, et des parlementaires pourrait être organisée sur ces questions ;

- Définir une feuille de route franco-allemande pour les 15 années à venir qui, sur la base de la reconnaissance de valeurs partagées et d'une même vision de l'avenir à moyen terme, donne un cadre de référence à la coopération franco-allemande au service d'une Europe consolidée. Ce document, organisé autour de quelques grands thèmes, doit approfondir les initiatives prises dans le cadre de l'agenda franco-allemand 2020, adopté en 2010 et dans le cadre de l'anniversaire du Traité de l'Élysée en 2013 ;

- Favoriser la convergence des réformes structurelles économiques de part et d'autre du Rhin.

3. Développer les coopérations renforcées d'initiative franco-allemande :

- Dans le domaine de la défense : veiller à la mise en œuvre complète de l'initiative franco-allemande de septembre 2016, ralliée par l'Espagne et l'Italie. Il s'agit notamment de mettre en place une « *revue annuelle de défense coordonnée* », dialogue volontaire de planification des budgets et des capacités de défense et de créer une structure permanente de planification, de commandement et de conduite des opérations militaires PSDC, propositions non reprises au Conseil européen de décembre 2016 ;

- Dans le domaine de l'énergie, compte tenu de la forte divergence modèles respectifs, privilégier pour l'heure deux sujets d'importance économique majeure pour l'ensemble de l'Union : la gestion des réseaux et celles des marchés de gros ;

- Dans le domaine du numérique, agir avec la Commission à la mise en place d'une véritable politique industrielle visant à permettre à l'Europe de rivaliser avec les géants américains et chinois ;

- Dans le domaine de l'Union économique et monétaire, prendre les initiatives nécessaires au renforcement de la gouvernance institutionnelle de la zone euro.

** Des élections législatives se tiendront également en 2017 en Irlande, aux Pays-Bas, en Bulgarie et en République tchèque.*

B. PROMOUVOIR LES COOPÉRATIONS RENFORCÉES ENTRE LES ETATS MEMBRES QUI LE SOUHAITENT

Cette méthode a fait ses preuves tout au long de l'histoire de la construction européenne. C'est une méthode pragmatique qui doit contribuer à relancer le projet européen.

1. Une méthode qui a fait ses preuves

Introduite par le Traité d'Amsterdam en 1997, la coopération renforcée doit permettre à certains États **d'avancer plus rapidement** dans

certains domaines, sans dépendre de la volonté de leurs partenaires plus réticents. Elle induit que tous les États membres n'avancent plus au même rythme et ni ne participent aux mêmes politiques. Deux arguments militent néanmoins en faveur du recours à cette option :

- elle permet de dépasser la règle du vote à l'unanimité qui peut bloquer certaines avancées, notamment dans le domaine fiscal ;

- la coopération renforcée peut également avoir un réel effet d'entraînement en cas de réussite, les États membres expérimentant une action qui pourra ensuite être élargie à l'ensemble de l'Union européenne.

- la coopération renforcée peut de fait être envisagée comme une réponse au ralentissement politique lié à l'élargissement et aux difficultés concomitantes à dégager un consensus. Elle prend acte des différences d'approche et de rythme quant à l'approfondissement de l'Union européenne. Il n'est pas étonnant que son usage ait été clarifié par les Traités de Nice (2000) puis Lisbonne (2009) alors que l'Union européenne intègre progressivement 13 nouveaux États membres.

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.

Trois coopérations renforcées ont été mises en œuvre depuis l'adoption du Traité de Lisbonne :

- 14 États membres, dont la France, ont se sont accordés en juillet 2010 sur des règles communes concernant la loi applicable aux divorces des couples binationaux ;

- 26 États membres - seules l'Espagne et l'Italie - ont mis en place en mars 2011 une coopération renforcée concernant le brevet de l'Union européenne, réunissant 25 États ;

- 11 États dont la France, ont également lancé, en janvier 2013, une coopération renforcée visant l'introduction d'une taxe sur les transactions financières, le dispositif n'ayant pas encore abouti.

L'introduction de la coopération renforcée dans le cadre juridique européen ne constitue pas totalement une nouveauté. La logique de différenciation est déjà à l'œuvre lors de la mise en place du système monétaire européen (1979) puis de l'espace Schengen (1985), qui n'accueillent ni l'un ni l'autre la totalité des États membres. Là encore, les promoteurs de ces entités insistaient à l'origine sur l'effet d'émulation dont elles pourraient disposer¹. Il convient également de rappeler les dérogations obtenues par certains États dans plusieurs domaines : le Royaume-Uni en matière sociale, le Danemark en ce qui concerne la politique étrangère et de sécurité, la citoyenneté ou la justice et les affaires intérieures. Les deux pays n'ont pas non plus intégré la zone euro². La Pologne, la République tchèque et le Royaume-Uni, bénéficient également d'une exemption concernant l'application de la Charte des droits fondamentaux, annexée au Traité de Lisbonne. Récemment la signature du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG - 2013) n'a pas réuni tous les États membres, le Royaume-Uni et la République tchèque refusant ce renforcement de la surveillance de la situation budgétaire des États membres.

2. Une méthode pragmatique pour relancer le projet européen

L'usage des coopérations renforcées renvoie à la question de **l'Europe des cercles ou à plusieurs vitesses**, au cœur de la réflexion sur l'approfondissement de la construction européenne depuis une vingtaine d'années. Le succès de ce dispositif peut cependant apparaître modeste au regard du nombre de coopérations effectivement mises en œuvre.

Si le couple franco-allemand est incontestablement un **noyau dur** pour expérimenter de nouvelles pistes pour permettre aux États de répondre à des défis auxquels ils ne peuvent pas faire face seuls, il ne saurait incarner à lui-seul la relance du projet et l'approfondissement de l'Union européenne. Il convient en effet **d'associer toutes les « bonnes volontés »** et garantir un **véritable effet d'entraînement**. Dans ces conditions, la coopération renforcée peut 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 publiques, la plus-value d'une action commune en la matière.

La **zone euro** peut constituer un premier cercle où mettre en place des coopérations renforcées. Le rapprochement des fiscalités ou la

¹ En matière monétaire, le Traité sur l'Union européenne prévoit depuis 1992 que « l'Union établit une Union économique et monétaire dont la monnaie est l'euro » (article 3) rendant l'adhésion à la l'Union économique et monétaire obligatoire, sauf dérogation.

² La Suède, qui s'est prononcée contre l'adoption de l'euro par référendum en septembre 2003, n'adhère pas au second mécanisme de taux de change européen (MCE II). et ne satisfait donc pas à un des critères de convergence.

convergence sociale pourraient ainsi être au cœur de telles démarches. L'approfondissement du marché intérieur est également un sujet susceptible des coopérations renforcées, dans le domaine de l'énergie ou du numérique. L'enseignement – le processus de Bologne ayant démontré l'efficacité d'une initiative à l'origine interétatique – apparaît là encore un champ d'application, notamment en matière d'apprentissage (cf infra). La question de la défense, essentiellement via la question des moyens, peut aussi susciter de tels rapprochements.

Quel que soit le domaine d'action, les coopérations renforcées apparaissent en tout état de cause 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 elles la relance du projet européen mais aussi son accomplissement à l'échelle de toute l'Union européenne.

C. REFAIRE DE L'UNION EUROPÉENNE LE PROJET PARTAGÉ DES CITOYENS EUROPÉENS

Le constat des nouveaux rapports de force mondiaux entre les États continents tels que les États-Unis, la Chine ou la Russie pourrait justifier à lui seul une refondation allant dans le sens de l'approfondissement de l'Union européenne. Toutefois celle-ci ne sera possible que si les hommes et les femmes qui la composent désirent **partager un destin commun**. Ce « *vouloir vivre ensemble* », entre nous et vis-à-vis du monde, constitue bien l'enjeu de la citoyenneté européenne. Au-delà des jalons déjà posés, il nous semble possible de contribuer encore au raffermissement de cette citoyenneté européenne (1) en particulier, en faisant en sorte que l'Europe apparaisse effectivement comme une opportunité pour le plus grand nombre (2).

1. Promouvoir la citoyenneté européenne

a) Une construction sui generis aujourd'hui consacrée par les traités

(1) La citoyenneté européenne, une reconnaissance relativement récente

Présente dans l'esprit des pères fondateurs dès les années 1950, l'idée contemporaine de citoyenneté européenne prit concrètement forme au milieu des années 1970, parallèlement aux réflexions sur la mise en place d'une coopération politique. L'élection en 1979 du Parlement européen au suffrage universel apparut ainsi comme l'expression d'une citoyenneté européenne, nécessitant au-delà de l'élection, le raffermissement des liens entre l'Europe et les citoyens des États membres. C'est ainsi que le Conseil européen de Fontainebleau en 1984 décida de la mise en place d'un comité *ad hoc* en vue de la mise en place « *d'une Europe des citoyens* ».

À cette période, des réalisations telles que l'accord de Schengen en 1985, le lancement du programme Erasmus en 1987 ou la perspective du « grand marché » pour le fin 1992 ont contribué à populariser l'idée de l'émergence d'une **citoyenneté européenne**.

En 1992, le traité de Maastricht institua juridiquement la citoyenneté européenne et lui ouvrit des perspectives prometteuses par la création de la monnaie unique ainsi que des deuxième et troisième piliers de l'Union, intervenant dans des domaines traditionnellement régaliens. Ce processus sera poursuivi, traité après traité, à mesure de l'avancement du processus de construction européenne.

(2) Des droits spécifiques prévus par les traités

Outre qu'ils bénéficient du principe de non-discrimination¹, les citoyens européens voient leurs droits énumérés à l'article 20 du TFUE et par la Charte des droits fondamentaux de l'Union (Chapitre V, «Citoyenneté»)².

Les principaux droits constitutifs de la citoyenneté européenne

- Le droit de **se déplacer et de résider librement**, à certaines conditions, sur le territoire des États membres;
- Le droit de **bénéficier de la protection des autorités diplomatiques et consulaires d'un autre État membre**, lorsque le citoyen se trouve sur le territoire d'un pays tiers dans lequel son État membre n'est pas représenté.
- Le droit de **voter et d'être éligible** aux élections du Parlement européen et aux élections municipales dans l'État membre de résidence ;
- Le droit d'**adresser des pétitions** au Parlement européen, de saisir le Médiateur européen, de s'adresser aux institutions et aux organes de l'Union et de recevoir une réponse dans l'une des langues officielles de celle-ci.
- Le droit de **proposer des initiatives législatives**. (dites initiatives citoyennes)

Bien que constituée des deux éléments traditionnels qui définissent la citoyenneté démocratique (des droits fondamentaux et des droits de participation politique), la citoyenneté européenne présente néanmoins deux particularités notables :

¹ Posé par les articles 18 et 19 du TFUE

² Il est prévu par le traité que l'Union établisse ces droits à travers divers actes législatifs.

-
- d'une part, malgré la formule contenue dans l'article 20§2 du TFUE¹, la citoyenneté européenne n'impose pas jusqu'à présent de devoirs aux citoyens de l'Union.
 - d'autre part, elle est réservée aux nationaux des États membres et n'est donc pas ouverte aux résidents extracommunautaires. Au final, son mode d'attribution reste donc national car la définition de la nationalité relève de la compétence des États membres.

b) Les actions menées en faveur d'une citoyenneté mieux connue et plus concrète

Il revient à la Commission européenne² de présenter tous les trois ans, **un rapport sur la citoyenneté européenne** et de proposer des actions visant à la rendre plus effective. C'est ainsi que le troisième rapport de la Commission, rendu en janvier 2017³ fait le point sur l'état d'avancement des 12 actions annoncées en 2013 et destinées à «*améliorer la vie des citoyens de l'UE et à supprimer les obstacles qui les empêchent de jouir des droits que leur confère l'UE*».

Le bilan de ces actions fait apparaître deux constats :

- en premier lieu, la Commission a effectivement agi (entre autres par des initiatives législatives) pour répondre aux engagements pris en 2013, ce qui mérite d'être salué ;
- en second lieu, si l'on excepte le lancement le 7 décembre 2016, du corps européen de solidarité⁴ ; force est de constater que les mesures et actions évoquées portent pour la plupart **sur la mise en œuvre des droits actuels des citoyens**⁵ en améliorant leur information et celles des administrations nationales. Il s'agit aussi de régler des problèmes rencontrés au quotidien, par exemple par les transfrontaliers ou lors d'achats en ligne.

La protection consulaire des citoyens de l'Union européenne dans des États tiers est un bon exemple concret d'exercice de cette citoyenneté⁶. On peut s'en féliciter mais aussi constater que les conditions de remboursement actuellement prévues entre les États membres ne vont pas jusqu'à une prise en charge réellement mutualisée au sein de l'Union européenne.

¹ Les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par les traités (...)

² Par l'article 25 du TFUE

³ http://www.europedirectpl.fr/wp-content/uploads/Citizenship_FR.pdf

⁴ Le corps européen de solidarité a pour mission d'offrir aux jeunes âgés de 18 à 30 ans la possibilité de participer à un large éventail d'activités, afin d'aider des personnes confrontées à des situations difficiles dans l'UE.

⁵ En matière pénale, commerciale, sociale ou de participation politique.

⁶ Directive (UE) 2015/637 du Conseil du 20 avril 2015 établissant les mesures de coordination et de coopération nécessaires pour faciliter la protection consulaire des citoyens de l'Union non représentés dans des pays tiers et abrogeant la décision 95/553/CE.

c) Toucher plus directement les citoyens européens

Les actions ainsi prises par la Commission pour régler des questions pratiques et en faveur de l'information des citoyens sont utiles. Rappelons en effet que si en 2016, 87% des citoyens européens sont conscients de leur statut¹, ils ne sont encore que 47% à savoir ce que cela implique et seuls 40% affirment être bien informés sur leurs droits².

Il nous semble toutefois que des initiatives pourraient aussi être prises, s'adressant **plus directement aux cœurs des citoyens européens**. Les propositions que nous formulons en ce sens s'inscrivent dans le prolongement des travaux menés par le Sénat ces dernières années³.

Le premier ordre de proposition pourrait porter sur des symboles d'appartenance forts. Pourrait ainsi être créée **une carte d'identité européenne** dont chaque citoyen, qui dispose par ailleurs d'une carte d'identité nationale, pourrait se prévaloir.

En outre, dans le prolongement de l'association de plus en plus fréquente du drapeau européen et des drapeaux nationaux, il serait souhaitable **d'encourager dans les États membres l'exécution de l'hymne européen après toute exécution de l'hymne national**.

Conformément à la résolution européenne adoptée par le Sénat le 9 octobre 2013, la seconde proposition concerne la création **d'une chaîne de radio, « Radio France Europe »**. Elle serait spécialement dédiée à l'Europe et plus précisément à une meilleure connaissance mutuelle, ainsi qu'à une plus grande intimité entre les peuples européens et non plus seulement (ce qui existe déjà) à l'information sur l'actualité des institutions européennes. L'objectif serait la création à terme de ce type de radio dans chacun des pays de l'Union, en bénéficiant notamment des financements de la Commission européenne dédiés à ce genre d'initiatives au titre du programme d'action pour la citoyenneté⁴. Les moyens offerts par les nouvelles technologies, et en particulier Internet, doivent également être utilisés en ce sens : une chaîne dédiée à l'Union européenne sur une plateforme vidéo en ligne pourrait ainsi être mise en place.

¹ Chiffre le plus haut jamais atteint, cité d'après le rapport de la Commission cité plus haut.

² La forte progression de ces deux derniers chiffres (en moyenne +14% depuis 2007) donnés par l'Eurobaromètre est très encourageante pour l'action menée par la Commission.

³ En particulier du rapport d'information n° 407 (2013-2014) de M. Pierre Bernard-Reymond, fait au nom de la commission des affaires européennes, déposé le 26 février 2014.

⁴ Action n° 12 (3) : Explorer les voies pour renforcer et pour élargir l'espace public européen.

2. Remobiliser la jeunesse autour de l'ambition européenne : quel nouvel Erasmus ?

a) Capitaliser le succès trentenaire d'Erasmus

Le programme Erasmus est l'un des succès incontestés de l'Union européenne. Créé en 1987 sous l'impulsion de Jacques Delors, alors président de la Commission européenne, **il a permis en 30 ans à plus de 3 millions d'étudiants d'aller suivre une partie de leurs études dans une université d'un autre État membre**. Au-delà de son objet premier - universitaire et professionnel- Erasmus a aussi représenté un véritable phénomène de société constitutif de la citoyenneté européenne. À titre anecdotique, le chiffre d'un million d'enfants issus de « couples Erasmus¹ » est souvent cité.

La célébration du trentième anniversaire de ce programme a été l'occasion d'afficher une ambition renouvelée. L'objectif est de s'adresser 4 millions d'Européens, dont 500 000 Français, d'ici à 2020.

b) Aller plus loin

Bien que le programme Erasmus,² soit déjà ouvert aux apprentis, ces derniers ne représentent toujours qu'une très faible part des bénéficiaires et leurs séjours sont de courte durée : moins d'un mois en moyenne, contre six mois pour les étudiants universitaires.

Dans son programme de travail pour 2017, la Commission européenne s'est engagée à œuvrer en faveur d'un renforcement de la mobilité des apprentis. Cette intention a été concrétisée par l'annonce en décembre dernier, **de l'initiative « Erasmus Pro »**, visant à permettre à 50 000 apprentis de bénéficier d'une mobilité longue - 6 à 12 mois - dans un autre État membre d'ici 2020. La création du label Erasmus Pro devrait permettre de renforcer la communication autour des possibilités offertes par l'Union européenne aux apprentis et de sensibiliser les acteurs concernés : les centres de formation, les entreprises, mais aussi les jeunes et leurs familles.

Nous souhaitons que cette initiative devienne pour les apprentis ce qu'Erasmus représente aujourd'hui pour les étudiants. L'enjeu est réel pour la citoyenneté européenne. En effet le sentiment selon lequel cette dernière est une opportunité est davantage répandu chez les étudiants diplômés de l'enseignement supérieur que chez les autres jeunes, à l'image des clivages que l'on observe plus généralement dans nos sociétés quant à l'adhésion au projet européen.

En conséquence, nous en appelons:

¹ Chiffre rappelé récemment par la ministre française de l'éducation nationale à l'occasion d'une manifestation pour le trentième anniversaire du programme.

² Plus précisément, ils bénéficient du programme de mobilité intégrée dénommé Erasmus Plus.

-
- à ce que l'objectif de 50 000 jeunes soit rehaussé afin d'atteindre un véritable effet de « masse critique », comparable à celui de l'Erasmus étudiant.
 - à ce que le dispositif ne soit pas concentré de fait sur les seuls alternants suivants des études supérieures mais s'adresse à tous les niveaux de formation.

Un des moyens d'atteindre ces objectifs serait sans doute d'apporter une attention particulière aux jeunes transfrontaliers, qui pourraient constituer un vivier privilégié.

Il est par ailleurs indispensable que la jeunesse maîtrise au moins une à deux langues utilisées au sein de l'Union européenne, en dehors de la langue maternelle. Il convient par ailleurs de rappeler que le français est une des deux langues officielles de l'Union européenne et doit être plus utilisé dans les publications de l'Union.

Recommandations pour les citoyens européens

- Instituer une carte d'identité européenne dont chaque citoyen, qui dispose par ailleurs d'une carte d'identité nationale, pourrait se prévaloir ;
- Encourager dans les États membres l'exécution de l'hymne européen après toute exécution de l'hymne national ;
- Créer une chaîne de radio, « Radio France Europe », et une chaîne sur une plateforme vidéo en ligne. Elles favoriseraient une meilleure connaissance mutuelle des peuples de l'Union ;
- Créer les conditions d'un succès du nouveau programme Erasmus Pro, en commençant par les transfrontaliers, au-delà des annonces de la Commission.

CONCLUSION

Le projet européen est une grande ambition plus que jamais d'actualité. Face à un monde globalisé qui se structure en États-continent, il est vain d'escompter que des États européens désunis pourront peser sur la scène internationale et y défendre leurs intérêts.

Mais faute de vision et de leadership, la construction européenne a progressivement dérivé. Elle s'est dispersée dans un trop grand nombre de missions, perdant de vue l'essentiel. Elle est aujourd'hui menacée par la fragmentation, le retour des égoïsmes nationaux, sous fond d'un populisme qui manie toutes les démagogies.

Le Brexit peut constituer un choc salutaire s'il s'accompagne d'un « sursaut » européen retrouvant le sens de l'intérêt collectif et répondant aux attentes des peuples, en particulier la demande de protection dans un monde incertain.

Définir de manière pragmatique les voies de ce sursaut, telle a été l'ambition du présent rapport. Si elles sont suivies d'effet, portées par une volonté politique forte, ses préconisations peuvent redonner à l'ambition européenne tout son sens et sa portée.

L'Europe doit s'affirmer comme puissance en répondant à la demande de protection de ses citoyens. Elle doit retrouver la voie de la compétitivité et de la création d'emplois. Elle doit être proche et lisible en se recentrant sur l'essentiel, en faisant vivre le principe démocratique et en affirmant ses valeurs.

Pour ce faire, le rapport propose une méthode qui repose d'abord sur le rôle du couple franco-allemand qui est face à une responsabilité historique.

L'Union européenne doit redevenir le projet partagé des citoyens européens. L'Europe, c'est une histoire commune, ce sont des valeurs et un mode de vie qui doivent être défendus. Unis dans leur diversité qui doit être respectée, les Européens doivent surmonter ensemble les obstacles, en faisant prévaloir ce qui les rassemble sur ce qui peut les diviser.

EXAMEN DEVANT LE GROUPE DE SUIVI

M. Jean Bizet, président. – Je veux d'abord excuser Jean-Pierre Raffarin qui accompagne le Premier ministre en déplacement officiel en Chine.

Nous avons adopté la semaine passée un rapport d'étape sur le Brexit, processus que nous devons continuer à suivre tout au long de la négociation qui s'annonce. Nous arrivons maintenant au terme de nos travaux sur la refondation. C'est l'objet du projet de rapport qui vous a été adressé.

Nos travaux ont été denses. Cela était justifié par notre volonté d'aboutir à des conclusions avant la suspension des travaux parlementaires en séance publique. Au total, le groupe de suivi s'est réuni vingt fois, soit plus de trente heures de réunions. Il s'est déplacé quatre fois, à Strasbourg, à Bruxelles, à Berlin et à Londres. Ce rapport s'appuie sur les vingt communications qui ont été faites sur neuf thèmes différents. Avec Jean-Pierre Raffarin, nous remercions chacun d'entre vous d'avoir ainsi apporté une contribution active et précieuse à nos réflexions.

Comme nous l'avions indiqué dès le début de nos travaux, l'objectif n'était pas de refaire une analyse détaillée des succès et des échecs de la construction européenne. De précédents travaux l'avaient excellemment fait. Je songe en particulier au rapport de notre ancien collègue Pierre Bernard-Reymond. Il s'agissait plus précisément d'élaborer une feuille de route à l'adresse des dirigeants européens, en vue du sommet du 25 mars à Rome, pour provoquer ce sursaut européen que nous appelons de nos vœux. Nous allons célébrer l'anniversaire du traité de Rome. Les présidents de parlements se réuniront eux-mêmes le 17 mars. Ce doit être moins une commémoration que l'expression d'une véritable volonté politique. Disons-le nettement : il s'agit ni plus ni moins de retrouver l'esprit de Rome.

Pour mettre en lumière nos travaux dans la perspective des réunions de Rome, nous avons souhaité – avec Jean-Pierre Raffarin – organiser le 15 mars une conférence-débat avec les ambassadeurs des 26 autres États membres en poste à Paris. Chacun d'entre vous y sera naturellement convié.

Nous appuyant sur vos contributions, nous avons retenu trois axes pour le rapport : l'Europe puissance, l'Europe compétitive et créatrice d'emplois, l'Europe lisible et proche de nos concitoyens. Nous suggérons une méthode sur laquelle je reviendrai. Christian Cambon va maintenant vous exposer les constats qui ont fondé la feuille de route qui est proposée et expliciter le thème de l'Europe puissance, premier axe de notre rapport.

M. Christian Cambon, président. – Avant de vous parler de l'Europe puissance, je rappellerai rapidement le contexte géostratégique dans lequel s'inscrit notre réflexion sur la refondation de l'Union européenne.

La construction européenne est un grand projet qui a permis de promouvoir la paix, la coopération et la défense des valeurs de dignité humaine et de respect des droits fondamentaux. En quelques décennies, nous avons bâti un espace de libre circulation perçu comme un acquis majeur par les citoyens européens et un grand

marché intérieur qui suscite la convoitise des grandes économies : à ce jour, l'Europe est la première puissance commerciale du monde.

La décision britannique de quitter l'Union a été un choc puissant qui s'inscrit dans le contexte d'une globalisation qui s'organise de plus en plus autour d'États-continent et qui rend impérieuse l'exigence d'unité et de cohésion. Confrontée à trois crises, l'Europe, faute d'avoir agi en temps utiles, a été incapable de trouver les solutions idoines.

Il s'agit bien sûr d'abord de la crise des dettes souveraines que nous peinons à dépasser faute d'avoir su compléter le pilier monétaire par une gouvernance économique efficace. La crise des migrants a révélé les carences de Schengen : la suppression des contrôles aux frontières internes n'a pas été compensée par l'indispensable renforcement des contrôles aux frontières extérieures et par la coopération policière et judiciaire nécessaires pour lutter contre la criminalité. Enfin, face à la menace terroriste, c'est bien la civilisation européenne et ses valeurs qui sont visées. Si le domaine de la sécurité demeure la responsabilité individuelle de chaque État membre, la coopération entre les pays de l'Union européenne est indispensable : nous appelons de nos vœux l'adoption d'un véritable acte pour la sécurité intérieure de l'Union.

Pour relever ces défis sans se désintéresser, l'Union a besoin d'une vision et d'un leadership qui, à ce jour, font défaut. L'atonie de la responsabilité politique s'est traduite par le refus des États membres de s'approprier véritablement le projet européen, en dépit des traités signés ensemble, et par une fâcheuse propension à reporter sur « Bruxelles » la responsabilité de tous les maux pour s'approprier les seules réussites. L'Union européenne a subi une dérive bureaucratique doublée d'un déficit démocratique, qui n'a pas permis de faire exercer par les représentants du peuple un véritable contrôle sur le fonctionnement des institutions européennes. L'alternative est claire : soit le sursaut collectif, soit la sortie de l'histoire. En 2050, aucun État européen ne pèsera plus de 1 % de la population mondiale, ni ne fera partie des dix premières puissances économiques mondiales, à l'exception de l'Allemagne. L'Europe doit choisir entre deux visions de ce qu'elle veut être : soit une Europe espace intergouvernemental, centrée sur un grand marché intérieur, soit une Europe puissance assumant sa dimension politique et une forte intégration. Il découle de ce raisonnement les propositions que nous faisons pour la mise en œuvre de cette Europe puissance.

L'Union européenne doit se concevoir et agir en tant que puissance. Ceci implique quatre axes forts. Le premier consiste à renforcer la défense de l'Europe. Je vous rappelle les conclusions dans ce domaine de nos collègues Jacques Gautier et Gisèle Jourda : parvenir à exprimer une volonté politique fondée sur une vision stratégique partagée grâce à un document de type « revue stratégique » de la défense européenne. Pour enclencher la dynamique intergouvernementale, il convient de mettre en place un dialogue politique permanent de plus haut niveau, porté par le couple franco-allemand, pour tirer pleinement partie des possibilités du traité de Lisbonne. Je pense notamment à la coopération structurée permanente. La mise en place d'un Conseil européen de sécurité et d'une structure permanente de planification, de commandement et de conduite des missions militaires, ainsi que le développement des outils de cohérence opérationnelle et des capacités de financement européen en faveur de la défense, doivent être les priorités de notre action dans ce domaine.

Le second axe consiste à exploiter pleinement la plus-value européenne dans la lutte contre le terrorisme et pour la sécurité intérieure. Nos réflexions dans ce domaine s'appuient sur le travail mené par nos collègues Jean-Marie Bockel et Didier Marie. Renforcer la lutte contre le terrorisme, c'est créer un cadre juridique adapté sur le chiffrement, améliorer l'alimentation, l'utilisation et l'interopérabilité des bases de données européennes utiles dans la lutte contre le terrorisme. C'est inciter les États membres à se doter d'un PNR national pour assurer l'efficacité du PNR européen. C'est encore assurer une coopération policière efficace en renforçant le rôle d'Europol et promouvoir la coopération judiciaire en confortant Eurojust et en créant enfin un parquet européen.

Le troisième axe de l'Europe puissance consiste à consolider la réponse européenne à la crise migratoire. Pour cela, il faut assurer un contrôle effectif des frontières extérieures et mettre en œuvre le mandat rénové de Frontex. Il faut renforcer la coopération avec les pays d'origine et de transit mais aussi rénover le fonctionnement de l'espace Schengen et du système européen d'asile.

Enfin, la stabilisation des contours de l'Union constitue le quatrième axe de l'Europe puissance. Il nous faut assumer et confirmer le moratoire sur l'élargissement, pour conforter l'acquis communautaire. Il nous faut également veiller à conserver à moyen terme des liens étroits avec le Royaume-Uni, en particulier pour la défense et la lutte antiterroriste.

Nous sommes face à un défi qui est également une opportunité pour donner un nouveau souffle au projet européen. Il nous revient de donner le signal du sursaut européen. C'est la condition indispensable pour que l'Europe puisse continuer à peser sur la scène internationale tout en préservant son modèle démocratique et les valeurs qui la fondent.

M. Jean Bizet, président. – Je compléterai les excellentes explications de Christian Cambon en évoquant les négociations commerciales. Mmes Éliane Giraud et Colette Mélot nous avaient fait un point complet sur le sujet. Première puissance commerciale, dotée de la force que constitue le marché unique, l'Union européenne doit se faire respecter dans les négociations commerciales internationales. Elle doit aussi utiliser ses instruments de défense, notamment pour contrer l'extraterritorialité des lois américaines. Sur ce point précis, la commission des affaires européennes a expertisé ces instruments de défense que, par naïveté, nous n'osions pas utiliser.

Deuxième axe du rapport : une Europe compétitive et créatrice d'emplois. André Gattolin, Jean-Noël Guérini et Xavier Pintat nous ont présenté différentes pistes. Nous devons construire un marché unique du numérique et l'union de l'énergie. Il faut aussi refonder la politique de compétitivité. Paradoxalement, les États membres échangent quatre fois moins entre eux que les États fédérés au sein des États-Unis. C'est le signe que le marché unique doit être approfondi. Au moment où nos amis anglais sont en train de nous quitter, les échanges entre le Royaume-Uni et les 27 vont nécessairement se modifier. Les entreprises des 27 devront donc se repositionner sur d'autres marchés.

L'Europe doit inventer des projets nouveaux pour la croissance et aller vers la convergence fiscale. La politique de la concurrence doit être mise au service de la

reconquête industrielle et de l'emploi. Nous saluons l'augmentation de la capacité et de la durée du Fonds européen d'investissement stratégique. À notre sens, cette mesure doit être doublée d'une réflexion sur la levée des obstacles réglementaires aux investissements. L'Union européenne doit parallèlement parachever la gouvernance de l'euro. Vous retrouverez dans le rapport les propositions que Fabienne Keller et Richard Yung ont formulées, en étroite concertation avec Michèle André et Albéric de Montgolfier. Nous voulons un directoire de la zone euro mais aussi un contrôle démocratique effectif faisant toute sa place aux parlements nationaux. Cette question devra encore être suivie puisque la Commission européenne doit présenter un livre blanc dans les prochaines semaines.

Nous insistons dans le rapport sur le besoin de renforcer la cohésion européenne. Pour cela, il faut progresser vers la convergence sociale – le dossier des travailleurs détachés en souligne l'impérieuse nécessité – et moderniser la politique de cohésion. Nous y travaillons au sein de la commission des affaires européennes avec Philippe Boncarrère.

Troisième axe du rapport : l'Europe refondée devra être proche des citoyens et plus lisible. Pour cela, elle doit se recentrer sur l'essentiel, c'est-à-dire sur les domaines où sa plus-value est clairement identifiée. Le projet européen doit être réenchânté à partir de quelques priorités : sécurité, emploi, compétitivité. Cette Europe recentrée doit respecter pleinement la subsidiarité. L'Europe doit réformer son mode de fonctionnement et faire toute sa place au contrôle démocratique, notamment par l'affirmation du rôle des parlements nationaux. Nous avons entendu les excellentes analyses sur ce point de Christian Cambon, Yves Pozzo di Borgo et Simon Sutour. Les parlements nationaux devraient avoir un droit d'initiative. Ils devraient être appelés à se réunir régulièrement à Strasbourg...

Mme Fabienne Keller. – Très bonne proposition !

M. Jean Bizet, président. – ...pour examiner les sujets de l'actualité européenne. Un fonctionnement institutionnel rénové devrait aussi permettre de relever le défi démocratique : le rôle d'impulsion et de coordination du Conseil européen serait conforté à travers l'adoption, chaque année, des priorités à mettre en œuvre ; le triangle institutionnel (Commission, Conseil, Parlement) serait revu avec une diminution du nombre de commissaires, l'application par la Commission, à travers son droit d'initiative, des priorités arrêtées par le Conseil européen ; la généralisation du vote à la majorité qualifiée au Conseil, sauf en matière de défense ; une modification du mode de scrutin des parlementaires européens. Tout cela est explicité dans le rapport. L'Europe a besoin de simplification, qui doit devenir une priorité permanente, et de plus de transparence. Beaucoup de progrès restent à accomplir dans ce sens.

Pour concrétiser ce sursaut européen, le rapport préconise enfin une méthode. Cette nouvelle ambition doit d'abord être portée en priorité par le moteur franco-allemand qui a malheureusement perdu sa force d'entraînement. C'est lui et lui seul qui peut réveiller l'Europe. Claude Kern et Jean-Pierre Masseret nous ont livré leurs analyses. C'est à ce couple franco-allemand qu'il revient de prendre les initiatives qui susciteront l'adhésion de nos autres partenaires. Si la relation franco-allemande ne doit pas être exclusive, elle n'en est pas moins décisive. Les deux pays connaîtront des élections importantes en 2017. À leur issue, ils entreront dans une période de stabilité

politique propice à des initiatives fortes. Elles permettront de retrouver la confiance des peuples. Nous demandons une feuille de route franco-allemande tournée vers les enjeux du nouveau siècle tels que la numérisation. Le pragmatisme conduit aussi à encourager le recours aux coopérations renforcées entre les États membres volontaires pour avancer. C'est une méthode qui a fait ses preuves. Elle permet à un petit groupe d'États d'entraîner les autres en démontrant la pertinence d'une action commune.

L'Union doit redevenir le projet partagé des citoyens européens. L'Europe représente une histoire commune, des valeurs et un mode de vie qui doivent être défendus. Unis dans leur diversité qui doit être respectée, les Européens doivent surmonter ensemble les obstacles, en faisant prévaloir ce qui les rassemble sur ce qui peut les diviser. Ce constat justifie des propositions portant sur des symboles d'appartenance qui figurent dans le rapport. Nous devons aussi mobiliser les jeunes autour du projet européen. Erasmus est une formidable réussite : plus de 3 millions d'étudiants en ont bénéficié. Il faut aller plus loin. Nous voulons un Erasmus pour les apprentis. Nos deux collègues Colette Mélot et Patricia Schillinger nous présenteront leurs conclusions demain.

Voilà la synthèse des travaux que nous vous proposons avec Jean-Pierre Raffarin et Christian Cambon. Elles sont le fruit d'un travail collectif approfondi. Que chacun soit, une nouvelle fois, remercié d'y avoir contribué.

Mme Fabienne Keller. – Merci pour la qualité de ce travail et pour nous avoir associé à sa rédaction.

Après le rapport sur le Brexit, cette partie est très intéressante, très dense et très technique ; je crains en revanche qu'elle ne soit pas facilement lisible de l'extérieur. Il faudrait trouver quelques idées fortes pour provoquer un rebond.

Ainsi, n'oublions pas la dimension jeunesse : il faudrait que d'ici 10 ans, tous les jeunes puissent faire un séjour en Europe à l'occasion de leurs études – c'est le programme Erasmus – mais aussi d'un service civique ou d'un stage.

La partie défense de ce rapport est assez novatrice : il faut en faire un axe fort de la politique de l'Union européenne.

Je me réjouis des conférences interparlementaires que vous proposez, surtout à Strasbourg, ville qui incarne, par excellence, l'échange.

En revanche, je ne suis pas d'accord avec ce qui est dit à la page 52 du rapport : le dispositif qui avait été proposé aux Anglais est devenu caduc avec le Brexit. Il s'agissait de mettre en place « un mécanisme d'alerte et de sauvegarde permettant à un État membre de limiter les aides sociales non contributives des travailleurs de l'Union nouvellement arrivés dans le pays, pendant quatre ans maximum à partir du début de leur emploi ». Je ne puis être d'accord avec la remise en cause de la libre circulation des Européens : ce serait un retour en arrière. Tout Européen a le droit de s'installer où bon lui semble et de bénéficier des mêmes droits. C'est un principe de vivre ensemble. On ne peut mettre de restrictions à ce destin commun. Cette disposition n'avait été proposée que pour aider David Cameron dans son combat pour rester dans l'Union. On sait ce qu'il en fut.

M. André Gattolin. – Toutes mes félicitations pour ce travail remarquable. Je regrette de n'avoir pu assister à toutes les réunions, car je fais aussi partie de la commission d'enquête sur Schengen. Il faudrait sans doute intégrer les conclusions de cette commission dans notre rapport, mais elle va continuer à travailler en mars. Prévoyons au moins d'échanger avec son président et son rapporteur.

Le couple franco-allemand est essentiel, mais il n'est pas exclusif : c'est une condition indispensable, mais pas suffisante pour l'avenir de l'Union européenne. À elles seules, la France et l'Allemagne représentaient plus de 60 % de la population et plus de 70 % du PIB de l'Europe des Six, mais il n'en est désormais plus de même. À elles seules, la France, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne représentent aujourd'hui 57 % de la population et 75 % du PIB de l'Union. Il s'agit d'une base de légitimité démocratique.

Or, l'Europe est le seul fédéralisme au monde où un petit État a autant de pouvoir qu'un grand. Le principe de l'unanimité conduit au marchandage et non pas au compromis.

Sur la partie sécurité, nous nous sommes concentrés sur le terrorisme, mais nous avons oublié la cybersécurité. Nous allons devoir crypter et chiffrer nos données. Imaginez une attaque sur la sécurité sociale ou sur les salaires des fonctionnaires. Il y a deux ans, à Davos, le coût de la cyber-délinquance avait été estimé à 3 000 milliards de dollars pour les cinq ans à venir. La destruction de l'industrie touristique coûte très cher aux États et peut même leur être fatale, comme en Tunisie.

Il faudrait tirer le bilan de l'accord franco-britannique de Lancaster House : j'ai le sentiment qu'il y a eu peu d'avancées, en dehors de la Tunisie et de l'accord sur le nucléaire iranien. Pour le reste, il ne s'est rien passé. C'est d'ailleurs ce que disent nos attachés militaires dans les différents pays européens : ils ont le sentiment de mieux travailler avec de petits États comme le Danemark, les Pays-Bas ou la République Tchèque qu'avec la Grande-Bretagne.

Enfin, pages 52 et 60, je ne puis être d'accord avec la validation du compromis Tusk, qui avait été élaboré pour retenir nos amis britanniques. Selon divers juristes, ce compromis entraînerait la renégociation des traités et des principes fondamentaux. N'importe quel recours devant la Cour de justice de l'Union européenne ou devant un tribunal national pour inégalité de traitement serait validé.

M. Éric Bocquet. – J'ai apprécié ce travail, même si je n'ai pu participer à toutes les réunions.

Lors de notre première réunion, j'avais dit qu'il fallait bien analyser les raisons qui avaient amené nos amis britanniques à voter contre l'Union. Lors du traité de Maastricht, on nous promettait en France moins de chômeurs, plus de prospérité, moins de bureaucratie, plus de démocratie. Or, c'est l'inverse qui a été ressenti, notamment au Royaume-Uni. En 2006, 36 % de Britanniques avaient un revenu inférieur à la moyenne européenne ; en 2014, ils étaient 68 %. La corrélation entre la carte du revenu moyen au Royaume-Uni et celle du *leave* est saisissante.

La semaine dernière, l'ambassadeur du Royaume-Uni en France nous a rappelé qu'il avait fait la campagne sur le terrain et il nous a dit que ses concitoyens voulaient que leur Parlement ait à nouveau voix au chapitre et que les décisions du Gouvernement ne soient pas contestées par des instances extérieures.

Les propositions de ce rapport sont essentiellement techniques mais elles me semblent insuffisantes. Lors de son audition, Mme Nicole Fontaine, libérale, ancienne présidente du Parlement européen, a rappelé que l'Europe subissait un procès en technocratie et elle a fustigé une dérive excessivement libérale. Enfin, elle s'est interrogée sur la politique sociale de l'Europe.

Dans le rapport, il est fait mention de convergences fiscales et sociales mais j'aurais souhaité que l'on aille jusqu'à l'harmonisation, qui est une décision politique. Si nous avons commencé il y a 60 ans, nous y serions aujourd'hui. Nous n'allons pas assez loin sur ces deux aspects. Je regrette également que ne soit pas envisagée la révision des traités : compte tenu de la situation de l'Europe, il n'aurait pas fallu exclure la discussion d'un traité refondateur.

J'aurais souhaité aussi que l'on parle davantage de coopération industrielle entre les États membres : c'est déjà le cas avec Airbus et Arianespace. Plutôt que la concurrence libre et non faussée, ne devrait-on pas encourager les coopérations ?

Je regrette qu'il ne soit pas beaucoup question ni de la maîtrise ni de la régulation de la finance, même s'il est fait référence au mécanisme européen de stabilité.

Pour moi, ce travail de qualité ne va pas assez loin au regard des périls actuels.

M. Didier Marie. – Je me félicite de ce rapport complet.

L'idée européenne n'a jamais été aussi menacée qu'aujourd'hui, avec la progression des nationalistes et des eurosceptiques. N'oublions pas non plus la forte abstention des citoyens européens lors des élections européennes, qui marquent au mieux un désintérêt et, au pire, un détournement de l'idée européenne.

L'Europe semble avoir échoué à nous protéger de la mondialisation, vécue plus comme un cheval de Troie qu'une chance pour les pays de l'Union. Les difficultés de l'Europe ont des racines anciennes, qui remontent, notamment à la crise de 2008 et aux réponses imparfaites qui ont été apportées pour réguler le marché financier. En outre, les politiques d'austérité ont miné la confiance dans l'Europe et mis un coup d'arrêt à la croissance, avec le chômage de masse et le creusement des inégalités qui en a résulté.

N'aurait-il pas fallu que le premier chapitre de ce rapport porte sur les questions économiques et sociales, car ce sont celles qui importent le plus à nos concitoyens ? Dans le domaine économique, la défense des intérêts européens est primordiale. Des clauses de réciprocité doivent être mises en place. Autant les discussions sur le CETA ont été correctement menées, autant celles sur le TTIP n'ont

pas été convaincantes, notamment en matière de transparence et de défense de nos intérêts.

Tout ce qui a trait aux protections sociales, notamment les remarques sur le dumping social et sur les indispensables droits sociaux, aurait dû être regroupé dans un chapitre sur la solidarité.

Concernant le tourisme social qui figure page 52, les négociations entre David Cameron et l'Union ont débouché sur des assouplissements, mais nous y étions opposés. Ces propositions n'ont plus lieu d'être puisque la Grande-Bretagne a décidé de sortir de l'Union. Nous aurions tout intérêt à dire qu'elles sont caduques, pour éviter de rouvrir des négociations en ce sens avec d'autres pays européens.

Dans le chapitre sur l'économie, il est question de la croissance, du plan Juncker, mais assez peu des fonds structurels et du futur cadre budgétaire 2020-2027. Il serait intéressant de rappeler notre souhait d'une politique structurelle en faveur des territoires qui permettrait de réduire les inégalités, tout en bénéficiant à l'ensemble des régions de l'Union : aujourd'hui, ces crédits structurels sont essentiellement fléchés vers les zones les plus en difficulté, au détriment de celles qui connaissent aussi des problèmes.

Autant le chapitre numérique est fort documenté, autant la transition énergétique est peu abordée. Le président Bizet a fait une communication récente sur le sujet : pourquoi ne pas nous en inspirer ?

Je formulerai deux réserves sur le défi migratoire abordé aux pages 26, 27 et 28. Je ne suis pas certain qu'il faille permettre aux États de contrôler leurs frontières intérieures au-delà des deux ans prévus. Nous verrons ce qu'en dira la commission d'enquête sur Schengen. Je ne suis pas non plus favorable à la notion de solidarité flexible : la France s'y est fermement opposée au sommet de Bratislava car ce concept permet à certains États de ne pas appliquer le principe de solidarité en matière d'accueil des réfugiés alors qu'ils exigent qu'il soit intangible en matière de soutien économique et financier. La solidarité doit s'exercer dans tous les domaines.

Comme l'a dit M. Gattolin, le couple franco-allemand est essentiel, mais pas nécessairement suffisant. Ainsi, je note avec satisfaction que l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne et la France se réuniront le 6 mars à Paris. Si nous nous étions enfermés dans une relation exclusive avec l'Allemagne, la crise grecque n'aurait sans doute pas connu le même développement.

Enfin, outre l'importance des Parlements nationaux, le rapport devrait rappeler le poids du Parlement européen.

M. Jean-Pierre Masseret. – Quel beau travail descriptif ! Mais comme l'a dit Fabienne Keller, ce rapport est parfois technique, voire technocratique. Autant les quarante premières pages sur une Europe puissance prenant sa part dans l'organisation du monde du XXI^{ème} siècle ne me posent pas de problème, autant la suite du rapport me laisse plus perplexe. Ainsi, sur la partie compétitivité et emploi, il ne s'interroge pas assez sur les politiques menées et qui conduisent au désamour actuel entre les peuples et l'Union. Les différences entre les pays du sud et du nord rendent très compliquées toute

politique de convergence fiscale ou sociale. Il faudrait commencer par réduire ce différentiel avant même d'essayer de faire converger ces politiques.

À partir de la page 50, le rapport bascule dans le retour au national, avec un rôle accru des Parlements nationaux, l'affirmation de la règle de subsidiarité, la création d'un Parlement de la zone euro, des réunions régulières des Parlements nationaux. Vous proposez de constituer une deuxième chambre. Mais celle-ci est constituée par le Conseil européen : les chefs d'État et de Gouvernement ne font-ils pas office de seconde chambre ?

L'avant-dernier paragraphe de la page 60 me surprend : l'arrangement du 19 février 2016 pour éviter la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, négation même de l'esprit de l'Union, pourrait rester en vigueur. Quelle contradiction !

À la page 69, il est dit que l'Union européenne est une communauté de valeurs, mais pourquoi attendre la fin du rapport pour le dire ?

M. Jean-Marie Bockel. – Ce travail de qualité met en exergue des priorités politiques. Ce rapport part des priorités du moment, à savoir l'instauration d'une Europe de la défense.

Le groupe UDI-UC s'est réuni hier pour traiter de ce rapport et M. Pozzo di Borgo devait vous faire passer une note.

Page 12, il est question de la complémentarité avec le dispositif de l'OTAN et, au détour d'une phrase, il est fait allusion à la présidence de M. Trump. Mais, de semaine en semaine, la remise en cause des principes fondamentaux de la défense européenne s'aggrave. Nous devons intégrer à notre réflexion ces évolutions, tant budgétaires qu'industrielles. Nos propositions doivent être en phase avec la réalité géopolitique.

Ce rapport est complet, trop complet. Il manque une dimension pédagogique : n'aurait-il pas fallu dégager quelques grandes priorités ?

Certains collègues ont dit que nous aurions tort de réduire l'Europe au couple franco-allemand. À une époque, ce couple était plus virtuel que réel. Cela était dû à une attitude ambiguë de l'Allemagne, mais aussi à nos insuffisances économiques. Lors de notre déplacement à Berlin, nous avons senti que nos amis allemands portaient un autre regard sur la France : nous n'avons pas ressenti d'arrogance. Lorsque nous avons rencontré M. Schäuble, il a montré beaucoup d'empathie. Notre rapport avec l'Allemagne est nécessaire, même s'il n'est pas suffisant.

Mme Éliane Giraud. – Je m'associe aux remerciements sur le travail effectué. De quelle Europe voulons-nous ? Faut-il tout axer sur la relation franco-allemande ou bien préférer la relation avec les pays du sud ? Nous avons délibéré il y a quelque temps sur la question du Lyon-Turin. En suivant ce dossier, je rêvais que d'autres dossiers européens voient le jour. Mais l'Europe se construit sur un temps long alors que les industriels sont sur des délais beaucoup plus courts. À la page 7, il est dit que les chefs d'État et de gouvernements n'ont pas assumé leurs responsabilités et qu'ils

n'ont pas suffisamment expliqué la situation. Mais a-t-on besoin de s'auto-flageller ainsi ?

La question du numérique est traitée sur une page et demie. Dans *les Échos* du 13 décembre, j'ai relevé un article très intéressant de Sigmar Gabriel qui explique comment la France et l'Allemagne pourraient mettre en place un plan sur le numérique avec des initiatives communes de startups. Nous avons besoin de l'implication de nos chefs d'entreprise. Notre rapport doit répondre à ces enjeux, qui débouchent rapidement sur le volet défense, notamment avec les questions de cybersécurité. Outre le constat, il faudrait un peu plus d'espoir. Sans Europe, nous serons des nains politiques et économiques, en dehors de l'Allemagne.

Enfin, il est dit page 9 que « nos deux pays connaîtront des élections importantes en 2017. À leur issue, ils entreront dans une période de stabilité politique propice à des initiatives fortes qui permettront de retrouver la confiance des peuples dans la construction européenne ». Je serai beaucoup plus modeste sur ce constat et ces prédictions.

Mme Gisèle Jourda. – Bien sûr, je salue la qualité de ce travail. En ce qui concerne les parties sur lesquelles j'ai travaillé, je retrouve nos propositions.

Je ne partage pas ce qui est dit aux pages 74 et 75 qui traitent de l'initiative franco-allemande de refondation européenne. Je ne peux cautionner le fait d'affirmer que la dynamique franco-allemande est la seule réponse et qu'il n'existe pas d'alternatives. Certes, la confiance entre nos deux pays est essentielle mais comment imaginer tracer à deux des pistes pour les quinze ans à venir et dire ensuite aux autres pays : voici ce que nous avons décidé. Il est question page 75 du triangle de Weimar, de la zone euro et de l'espace Schengen, et même pas de l'Italie et de l'Espagne, pays fondateurs de l'Europe.

L'Europe a permis de répondre à la Deuxième guerre mondiale mais, aujourd'hui, les enjeux géostratégiques ont changé et il faut les aborder différemment, par cercles sur chaque sujet. N'en restons pas à nos liens historiques avec l'Allemagne pour décliner les perspectives d'avenir : ce futur, il faut le bâtir avec les pays qui partagent les idéaux de la construction européenne.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Je partage ce qui a été dit par mes collègues.

Nous parlons toujours du couple franco-allemand mais, malgré nous, nous écartons les petits pays et les Britanniques. Pour avoir vécu des décennies au Royaume-Uni, je puis vous dire qu'ils avaient des réactions mitigées face à nos célébrations du traité de l'Élysée et à notre discours sur les liens entre la France et l'Allemagne, car ils se sentaient exclus. Or, cela nous place, nous Français, en situation de faiblesse face à l'Allemagne, dont on connaît la force économique.

En matière de sécurité, les différents pays européens ne sont pas assez coordonnés. Le contrôle des parlements nationaux sur Europol a été institué mais personne n'en parle. Les échanges d'informations ne viennent, à 95 %, que de trois pays européens. Des efforts sont donc encore nécessaires.

Je suis heureuse qu'un chapitre soit consacré à la citoyenneté européenne. Nous avons besoin de mieux promouvoir l'image de l'Union européenne hors de nos frontières. Les jeunes n'en voient que l'aspect négatif. Il faut renforcer leur sentiment d'appartenance. Une radio européenne serait une bonne chose. Mais pourquoi ne pas reprendre l'idée d'une chaîne de télévision ? À l'ère d'Internet, ce devrait être assez facile.

Je souhaite aussi promouvoir l'idée de consulats européens hors des frontières. Nous devrions instaurer l'apprentissage de deux langues en plus de la langue nationale : au Parlement européen et à la Commission européenne, seul l'anglais a le droit de cité. Après le Brexit, il faut renforcer l'utilisation du français.

Pourquoi ne pas créer un fonds de solidarité européen pour les citoyens européens hors de leurs frontières victimes de crises géopolitiques majeures ? Jusqu'à présent, c'est toujours la France qui a porté le poids financier des évacuations de citoyens européens de pays africains ou du Moyen-Orient. J'avais proposé la création d'un tel fonds à Michel Barnier il y a longtemps et il m'avait dit que c'était une très bonne idée. Pourquoi ne pas relancer cette idée ?

M. Jean Bizet, président. – Vous avez tous salué le travail de notre groupe de suivi, mais, à mon tour, je vous félicite pour vos contributions de grande qualité.

Certains d'entre vous se sont émus de l'accord Tusk qui est repris page 52. Nous allons supprimer ces deux paragraphes (paragraphes 3 et 4) pour affirmer clairement notre attachement à la liberté de circulation.

M. André Gattolin. – Jean-Luc Sauron, conseiller d'État, m'avait dit que cet accord supposait une révision des traités.

M. Jean Bizet, président. – Nous supprimons donc ces deux paragraphes. Tout au long du rapport, le rôle des parlements nationaux est réaffirmé.

Plusieurs interventions ont porté sur le numérique et la cybersécurité. Nous pourrions nous référer au Davos d'il y a deux ans sur la cybersécurité car je partage les analyses et les craintes sur ces guerres de demain. N'oublions pas non plus l'arme alimentaire.

M. André Gattolin. – Ni l'énergie !

M. Jean Bizet, président. – Nous travaillons avec le Bundesrat sur le numérique, mais nos méthodes de travail sont tellement différentes, que nous avançons lentement. Nous voulons intégrer à notre réflexion le monde industriel et celui des startups. L'audition de Benoît Potier, non pas en tant que président d'Air Liquide, mais en tant que président de l'*European Roundtable of Industrialists*, soit le représentant des 51 plus grosses entreprises européennes, nous a ouvert les yeux : ses premiers mots ont été pour le numérique.

Nous pouvons dire, dans le rapport, qu'il faut tendre vers l'harmonisation sociale, monsieur Bocquet, même si cela prendra du temps. Nous pourrions également affirmer qu'un traité fondateur doit être envisagé.

Je souhaiterais que vous vous rendiez libres le 15 mars à partir de 14h30 car le président Larcher, le président Raffarin et le Sénat tout entier recevront les 26 ambassadeurs de l'Union européenne, pour échanger avec eux sur notre rapport sur la refondation de l'Union post Brexit. M. Marie a parlé de l'Europe face à la mondialisation. Depuis 1996, les textes législatifs étaient prêts, mais nous ne disposions pas de majorité pour les faire voter ; l'Allemagne y était opposée pour ne pas pénaliser son commerce extérieur avec certains États.

Je vous invite à lire *les Échos* d'il y a quelques jours : Emmanuel Faber, directeur de Danone, a publié un article en première page. Il estime qu'en matière de mondialisation, une nouvelle ère est en train de naître, celle d'une fragmentation des échanges commerciaux. L'échec du multilatéralisme est flagrant depuis 2001 : il est quasiment impossible d'obtenir l'accord unanime des 164 États membres de l'OMC.

Vous demandez de regrouper l'ensemble des politiques sociales sous un chapitre dédié aux solidarités. Cela devrait être possible.

Les fonds structurels sont réservés à l'ensemble des régions, mais les plus fragiles bénéficient de plus d'aides.

Vous voulez donner au Conseil européen le rôle de seconde chambre, monsieur Masseret, mais il s'agit de l'exécutif, et non pas du législatif. Il revient plutôt aux parlements nationaux d'assumer cette fonction. D'ailleurs, d'ores et déjà, lorsque 50 % des parlements nationaux contestent un projet d'acte législatif au titre de la subsidiarité, le Conseil peut décider d'écarter le projet à la majorité de 55 % de ses membres.

Nous n'avons pas encore reçu de note de la part de M. Pozzo di Borgo, monsieur Bockel.

Comme l'a dit Mme Giraud, c'est le temps long qui structure l'Europe : nous reprendrons dans le rapport cette expression très juste. Mais cela sous-entend que les décisions doivent être prises dans un temps court, puisque leur mise en œuvre est longue. En outre, le jour où les Britanniques ont décidé de quitter l'Union, ils ont d'emblée perdu en influence. À l'horizon 2030, seule l'Allemagne resterait dans les toutes premières économies mondiales. La France le demeurerait aussi dans le cadre d'une Europe puissance. Ces deux phrases devront être mises en exergue.

Mme Jourda estime que la relation franco-allemande ne doit pas être exclusive : c'est bien ce que nous avons dit. En évoquant des relations avec d'autres États, vous faites sans doute référence aux accords et discussions de Malaga d'avant-hier.

À la page 65, il est bien dit que les parlements nationaux contrôlent Europol.

Pour ce qui est de l'image positive de l'Europe auprès des jeunes, j'attends beaucoup du travail des Mmes Mélot et Schillinger sur l'Erasmus des apprentis. À ce jour, 3 millions de jeunes européens ont compris ce qu'est l'Europe. Mardi, lors d'un déjeuner de travail, Patrick Artus nous a bien dit que le niveau de qualification en France était un des plus faibles parmi les 26. Il est donc tout à fait favorable à un

Erasmus des apprentis. Le Sénat ne pourrait-il pas sensibiliser les régions, puisque celles-ci ont désormais la compétence en matière d'apprentissage ? J'en ai déjà parlé avec Hervé Morin.

M. Christian Cambon, président. – Merci pour vos remerciements. Mais chacun d'entre nous a participé à ce rapport.

La communication que nous ferons de ce rapport devra mettre en exergue un certain nombre de propositions précises. Ainsi en est-il pour Erasmus : j'ai eu l'honneur de piloter l'apprentissage pour la région d'Ile-de-France pendant douze ans et nous avons noué des partenariats exemplaires.

M. Bocquet a évoqué une éventuelle révision des traités. Nous ne l'avons pas jugée prioritaire car l'état de l'Europe ne nous semble pas permettre d'aller jusque-là. Lorsque j'ai présenté mon rapport sur le volet institutionnel, j'ai fait des propositions qui pouvaient s'appliquer en l'état actuel des traités. Nous insistons sur le renforcement de la démocratie, du rôle du Conseil européen et des parlements nationaux. La révision des traités serait une éventuelle étape ultérieure.

Je partage le sentiment de Mme Jourda sur les relations franco-allemandes mais rappelez-vous que l'Espagne et l'Italie nous ont parfois incités à mieux nous entendre avec l'Allemagne pour améliorer le fonctionnement de l'Europe. Le couple franco-allemand ne peut cependant être seul à conduire la destinée de l'Europe. Nous ne le concevons pas comme exclusif.

Je n'ai pas le même jugement que M. Gattolin sur les accords de Lancaster House : nos collègues de la commission des affaires étrangères sont aujourd'hui même à Londres pour faire le point sur la mise en œuvre de ces traités, comme ils le font deux fois par an. Sur le plan opérationnel, nous avons constitué avec les Britanniques une force conjointe pour les trois armées de près de 10 000 hommes qui est une des plus intégrée au monde. Ainsi, un pilote anglais pilote un Rafale tandis qu'un pilote français est aux commandes d'un *Eurofighter Typhoon*. Sur le plan capacitaire, nos coopérations sont très étroites sur des sujets hautement sensibles ; ainsi en est-il du nucléaire, avec un partage d'installations de souveraineté. Tout ce qui relève de la sûreté des têtes nucléaires est partagé avec nos amis britanniques. Notre centre d'excellence de missiles MBDA est commun à la France et à la Grande-Bretagne. Nous sommes en train de revisiter notre système anti-mines : il reste 45 000 mines immergées au large des côtes françaises... Enfin, nous avons prévu 200 millions d'euros pour travailler sur les successeurs du *Typhoon* et du Rafale. Sur le plan stratégique, au sein du Conseil de sécurité de l'ONU et au sein de l'OTAN, nous travaillons ensemble. Cette coopération est donc essentielle et, même lorsque le Brexit sera consommé, la coopération franco-britannique de défense restera essentielle.

Une directive a apporté un début de solution au problème de la protection consulaire : un remboursement est possible pour la prise en charge par un État membre de ressortissants de l'Union européenne dans les pays tiers. Le dispositif est certainement perfectible mais le principe existe. Une mutualisation serait naturellement un progrès.

À la page 12, il est dit que la défense européenne est complémentaire, et en aucun cas concurrente, de l'OTAN. Face aux menaces qui s'accumulent sur nos têtes, il n'est pas question de renforcer la défense européenne aux dépens de celle de l'OTAN. Bien sûr, nous nous inquiétons des récentes déclarations du président américain sur le rôle de l'OTAN en Europe mais, pour l'instant, nous sommes dans une logique de complémentarité.

La plupart des indications que vous avez données les uns et les autres méritent toutes d'être prises en compte dans ce rapport. Face aux ambassadeurs et à l'opinion publique, ce rapport devra apporter sa pierre à l'édifice.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Comment se passera la réunion avec les ambassadeurs ? N'aurions-nous pas intérêt à organiser un colloque ? J'en avais organisé un en 1995 sur Maastricht avec tous les ambassadeurs de l'Union européenne.

M. Christian Cambon, président. – C'est précisément ainsi que cette réunion sera organisée.

M. Jean Bizet, président. – Je vous propose d'autoriser la publication ce rapport.

Je rappelle que l'ensemble de vos communications et des comptes rendus d'auditions seront rassemblés dans un tome séparé que nous publierons en même temps que le rapport final.

Le groupe de suivi autorise la publication du rapport d'information sur la refondation de l'Union européenne.

ANNEXE 1 : CONSTITUTION DU GROUPE DE SUIVI AU SEIN DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES

Réunion du mercredi 13 juillet 2016

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Mes chers collègues, comme vous le savez, le président du Sénat nous a écrit, au Président Jean Bizet et à moi-même, le 28 juin, pour engager une réflexion conjointe sur le processus de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne et la refondation de l'Union européenne.

S'agissant du calendrier, une forte incertitude demeure sur la date exacte de notification par le Royaume-Uni de sa décision de sortir de l'Union européenne. En outre, l'article 50 du traité sur l'Union européenne prévoit un délai d'au moins deux ans pour négocier un accord de retrait. Dans ces conditions, il nous semble indispensable que le groupe de suivi ait un fonctionnement assez souple et puisse exercer sa mission dans la durée tout en rendant compte régulièrement à nos deux commissions et au Sénat dans son ensemble de l'évolution du processus.

C'est dans cette optique que nous avons proposé un groupe de suivi de 20 membres, désignés à la représentation proportionnelle, nombre qui permet à tous les groupes politiques d'y être représentés et à nos deux commissions d'y siéger avec chacune 10 membres. Il sera placé sous la coprésidence des deux présidents de commission, en associant naturellement, en tant que de besoin, les autres commissions permanentes pour l'examen des sujets relevant de leur compétence.

Je vous propose de les désigner sans plus tarder, car la réunion constitutive aura lieu dès cet après-midi à 14 heures, pour entrer dès maintenant dans le vif du sujet puisqu'un premier sommet informel des 27 états membres aura lieu le 16 septembre à Bratislava, et que le gouvernement va préparer dans l'été ses propositions dans cette optique.

Pour la commission des affaires étrangères :

Groupe Les Républicains : Jean-Pierre RAFFARIN, Christian CAMBON, Jacques GAUTIER, Xavier PINTAT, Joëlle GARRIAUD-MAYLAM ;

Groupe socialiste et républicain : Jean Pierre MASSERET, Éliane GIRAUD, Gisèle JOURDA ;

Groupe UDI-UC : Jean-Marie BOCKEL ;

Groupe RDSE : M. Jean-Noël GUERINI.

Seront en outre désignés aujourd'hui même par la commission des affaires européennes :

Groupe Les Républicains : Jean BIZET, Fabienne KELLER, Colette MELOT,

Groupe socialiste et républicain : Simon SUTOUR, Richard YUNG, Didier MARIE,

Groupe UDI-UC : Yves Pozzo di BORGO, Claude KERN,

Groupe CRC : Éric BOCQUET

Groupe Écologiste : André GATTOLIN

Il n'y a pas d'opposition ? Il en est ainsi décidé.

Je donne rendez-vous aux membres qui viennent d'être désignés salle A120 à 14h00 aujourd'hui même pour la réunion constitutive ; les auditions commenceront en septembre.

ANNEXE 2 : CONSTITUTION DU GROUPE DE SUIVI AU SEIN DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Réunion du mercredi 13 juillet 2016

M. Jean Bizet, président. – Vous avez tous reçu la liste des membres de notre commission qui participeront au groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne que je vous propose d'entériner. Voici cette liste telle qu'elle ressort des propositions des groupes politiques :

M. Jean BIZET (Les Républicains – Manche)

M. Éric BOCQUET (CRC - Nord)

M. André GATTOLIN (Écolo – Hauts-de-Seine)

Mme Fabienne KELLER (Les Républicains – Bas-Rhin)

M. Claude KERN (UDI-UC – Bas-Rhin)

M. Didier MARIE (Socialiste et républicain – Seine-Maritime)

Mme Colette MÉLOT (Les Républicains – Seine-et-Marne)

M. Yves POZZO di BORGO (UDI-UC – Paris)

M. Simon SUTOUR (Socialiste et républicain – Gard)

M. Richard YUNG (Socialiste et républicain – Français établis hors de France)

Il en est ainsi décidé.

Feront partie du groupe de suivi au titre de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées :

M. Jean-Pierre RAFFARIN (Les Républicains – Vienne)

M. Jean-Marie BOCKEL (UDI-UC – Haut-Rhin)

M. Christian CAMBON (Les Républicains – Val-de-Marne)

Mme Joëlle GARRIAUD-MAYLAM (Les Républicains – Français établis hors de France)

M. Jacques GAUTIER (Les Républicains – Hauts-de-Seine)

Mme Éliane GIRAUD (Socialiste et républicain – Isère)

M. Jean-Noël GUERINI (RSDE – Bouches-du-Rhône)

Mme Gisèle JOURDA (Socialiste et républicain – Aude)

M. Jean-Pierre MASSERET (Socialiste et républicain – Moselle)

M. Xavier PINTAT (Les Républicains, Gironde).

ANNEXE 3 : EXAMEN EN COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Réunion du 23 février 2017

M. Jean Bizet, président. – Le groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne a adopté hier un rapport sur la refondation de l'Union européenne, qui sera diffusé dans les prochains jours.

L'objectif n'était pas de refaire une analyse détaillée des succès et des échecs de la construction européenne. De précédents travaux l'avaient excellemment fait – en particulier le rapport de notre ancien collègue Pierre Bernard-Reymond. Il s'agissait plus précisément d'élaborer une feuille de route à l'adresse des dirigeants européens, en vue du sommet du 25 mars à Rome.

Pour mettre en lumière nos travaux dans la perspective des réunions de Rome, nous avons souhaité – avec Jean-Pierre Raffarin – organiser le 15 mars une conférence-débat avec les ambassadeurs des 26 autres États membres en poste à Paris. Chacun d'entre vous y sera naturellement convié. Nous y inviterons également des représentants des *think-tanks* : Fondation Schuman, Fondation Adenauer, Institut Lecanuet, Institut Montaigne, Notre Europe... Nous souhaitons aussi la présence de jeunes, et comptons sur Mmes Mélot et Schillinger pour dire un mot du programme Erasmus. L'ambassadeur d'Allemagne vient me voir en Normandie pour s'informer de notre agriculture à la veille de la renégociation de la PAC. Il a spécifiquement demandé à rencontrer des jeunes en formation agricole.

Nous faisons d'abord plusieurs constats : l'Europe est confrontée à de graves crises internes. Elle est en panne de vision et de *leadership*. Elle est en outre menacée de dislocation et de fragmentation – certains, outre-Atlantique, y veillent. L'Europe a malheureusement perdu la confiance des citoyens.

Le Brexit est un choc. Il est aussi une opportunité pour donner un nouveau souffle au projet européen. C'est à travers l'Union européenne, et elle seule, que les États européens pourront continuer à exister face aux grandes puissances économiques. C'est aussi en regroupant ses forces que l'Europe pourra préserver son modèle de société et défendre ses valeurs. En particulier, nous devons promouvoir notre Charte des droits fondamentaux face à un M. Poutine, ou à un M. Trump, qui ont leurs propres valeurs, différentes des nôtres.

Forts de ces constats, nous avons retenu trois axes pour le rapport.

Premier axe, l'Europe puissance. L'Europe doit se concevoir et agir en tant que puissance. Cela implique de renforcer la défense de l'Europe, d'exploiter pleinement la plus-value européenne dans la lutte contre le

terrorisme et pour la sécurité intérieure, de consolider la réponse européenne à la crise migratoire et de mieux défendre les intérêts européens dans les négociations commerciales internationales. Il est par ailleurs indispensable de stabiliser les contours de l'Union en assumant une pause dans l'élargissement.

Deuxième axe, l'Europe compétitive et créatrice d'emplois. L'union fait la force sur le plan économique, l'Europe doit retrouver sa plus-value et inventer des projets nouveaux pour la croissance et l'emploi. Cela passe notamment par un marché unique du numérique et l'union de l'énergie – deux sujets que notre commission considère depuis longtemps comme prioritaires – ainsi que par la levée des obstacles à l'investissement. Il faut aller vers la convergence fiscale. La politique de la concurrence doit par ailleurs être mise au service de la reconquête industrielle, de l'investissement et de l'emploi. Bref, il faut inventer les Airbus de demain ! L'Europe doit parallèlement parachever la gouvernance économique. Nous insistons aussi dans le rapport sur le besoin de renforcer la cohésion européenne. Pour cela, il faut progresser vers la convergence sociale, comme le rappelait hier M. Bocquet, et comme le dossier des travailleurs détachés en souligne l'impérieuse nécessité, moderniser la politique de cohésion. D'ailleurs, au fil du temps, l'Union européenne a révisé sa copie, notamment sur l'idée de pays d'origine, face aux abus qui en étaient faits.

Troisième axe, une Europe lisible et proche. Le projet européen doit être réenchânté à partir de quelques priorités : sécurité, emploi, compétitivité. Cette Europe recentrée doit respecter pleinement la subsidiarité. L'Europe doit réformer son mode de fonctionnement et faire toute sa place au contrôle démocratique, notamment par l'affirmation du rôle des parlements nationaux.

Pour concrétiser ce sursaut européen, le rapport préconise enfin une méthode. Cette nouvelle ambition doit d'abord être portée en priorité par le moteur franco-allemand, qui a malheureusement perdu sa force d'entraînement. Nous demandons une feuille de route franco-allemande tournée vers les enjeux du nouveau siècle tels que la numérisation. Le pragmatisme conduit aussi à encourager le recours aux coopérations renforcées entre les États membres volontaires pour avancer.

L'Union européenne doit enfin redevenir le projet partagé des citoyens européens. Le rapport fait des propositions portant sur des symboles d'appartenance. Nous devons aussi mobiliser les jeunes autour du projet européen. Erasmus est une formidable réussite. Il faut aller plus loin. Nous voulons un Erasmus pour les apprentis. Nous allons en reparler dans un instant.

M. Yves Pozzo di Borgo. – Nous pensions qu'il y aurait un vote en commission, et peut-être même aussi en séance publique. Notre groupe s'est réuni plusieurs fois sur la question, et nous avons des propositions à faire.

Depuis près de vingt ans, l'Union européenne est marquée par une série de crises sans précédent – crises institutionnelles, démocratiques, financières, économiques, migratoires, sécuritaires... Cet enchaînement a affaibli l'Europe, a creusé un fossé entre les citoyens et les dirigeants, et a fait perdre espoir dans le projet européen. 2017 est jalonné d'échéances électorales qui doivent être l'occasion de relancer l'Union européenne, de lui redonner corps. Dans cette perspective, la France a un rôle majeur à jouer et doit représenter un des moteurs essentiels, avec l'Allemagne, pour alimenter le projet européen qui doit permettre de défendre ensemble nos intérêts, nos valeurs et notre mode de vie.

Le rapport « Relancer l'Europe : retrouver l'esprit de Rome », présenté hier, établit un constat pertinent de la situation de l'Union et propose une série de mesures nécessaires à la refondation de l'Europe. Le groupe UDI-UC souhaite soutenir les conclusions de ce rapport, tout en apportant de nouvelles propositions.

Première orientation, un appel à « *Défendre un approfondissement choisi de l'espace politique, et ne pas subir un élargissement sans cohérence* ».

Nous pensons, d'abord, que le moratoire sur l'élargissement ne peut pas être une fin en soi ; il ne peut être que provisoire pour respecter et retrouver l'esprit originel de la construction européenne.

L'approfondissement des politiques européennes doit s'assumer par cercles concentriques d'intégration. Il y a un besoin de deux niveaux d'intégration différenciés, l'un favorisant uniquement les échanges, l'autre ayant pour ambition de donner aux États le poids et les moyens de ne pas subir les changements mondiaux, mais au contraire de les orienter, de retrouver une souveraineté et un espace politique de développement.

La notion de frontières et de limites de l'Union ne correspond pas à l'ambition pacificatrice du Traité de Rome.

Deuxième orientation, le souhait de « *Définir une vraie politique économique et fiscale européenne* ».

L'intégration budgétaire, la fiscalité et la dette permettent une solidarité financière. La nécessité de franchir un nouveau cap en matière économique et fiscale implique une meilleure harmonisation des objectifs et des politiques publiques. Pour cela, un gouvernement économique de la zone euro doté d'une réelle légitimité politique pourrait être créé. Interlocuteur quotidien de la Banque centrale européenne en matière de stratégie monétaire, il serait également compétent pour définir la politique industrielle, énergétique et commerciale de la zone.

Il s'agit là tant d'intérêts économiques que de souveraineté. Adopter des politiques industrielles communes, dans de nombreux domaines, tels que le numérique, les nanotechnologies, la transition énergétique, est le meilleur moyen de faire valoir et d'additionner les atouts de nos secteurs

d'activité les plus performants en réduisant les coûts. C'est aussi le moyen d'assurer notre indépendance technologique et de développer notre capacité d'exportation. Il en est de même pour notre approvisionnement énergétique et pour la transition des productions.

Nous pourrions, également, agir concrètement pour une harmonisation des législations nationales. En matière fiscale, nous devons mettre en place, à l'image du serpent monétaire, un serpent fiscal définissant les marges au sein desquelles les principaux taux d'imposition nationaux seront susceptibles de fluctuer. L'objectif est de rapprocher en dix ans les niveaux de fiscalité dans des limites acceptables.

Troisième orientation, il faut « *Renforcer la légitimité démocratique de l'Union* ».

L'association et la reconnaissance des parlements nationaux, voire des citoyens, pour lancer des initiatives, interpeller les représentants et engager des débats, sont nécessaires pour diminuer les critiques contre l'Europe et pour ne plus laisser croire qu'elle ne serait qu'un outil totalement déconnecté des réalités vécues. Aujourd'hui simples gardiens du principe de subsidiarité, les parlements nationaux pourraient, demain, déléguer à une convention restreinte, formée en permanence mais réunie seulement en cas de besoin, le pouvoir de statuer souverainement à la majorité qualifiée sur des mesures économiques et financières, par exemple, lorsqu'elles impliquent une modification de certaines dispositions du TFUE.

La Commission européenne devrait devenir un véritable gouvernement européen, responsable devant le Parlement européen.

La légitimité démocratique implique que les citoyens puissent identifier clairement et, le cas échéant, renverser ceux qui détiennent les responsabilités. Le problème, aujourd'hui, c'est que ce sont les ambassadeurs et les directeurs des services de la Commission européenne qui détiennent le véritable pouvoir ; ils sont remarquables, nous l'avons encore constaté hier en audition, mais on ne dit pas assez qu'ils dirigent l'Europe au lieu des élus.

Quatrième orientation, il faut « *Assumer une véritable politique de défense et de sécurité, conjuguée à une réforme de l'accueil des réfugiés* ».

Les budgets et les choix stratégiques de défense restent une politique nationale et souveraine, mais des stratégies de mutualisation peuvent être partagées.

Il semble ainsi primordial d'inciter les États membres à atteindre l'objectif commun de dépense en matière de défense à hauteur de 2 % du PIB, tout en permettant à chacun d'exclure une partie des dépenses en matière de défense des critères de Maastricht. L'Allemagne annonce 10 milliards d'euros sur cinq ans, c'est encore loin de rattraper nos efforts et il est normal qu'une partie des dépenses de défense commune, soit décomptées des 3 %.

Concernant l'accueil des réfugiés, la crise migratoire a démontré une incapacité des membres à se mettre d'accord. Il serait souhaitable d'améliorer l'accueil des réfugiés dans l'ensemble des pays de l'Union et revoir les critères de répartition entre les différents pays. À Paris, nous avons mis sur pied une structure d'accueil, mais elle est temporaire. Il faut aller beaucoup plus loin.

Enfin, nous souhaitons favoriser un véritable accompagnement des réfugiés dans les États, en développant une politique ambitieuse en matière de logement, d'éducation et de santé qui permettrait de retrouver l'esprit humaniste qui prévaut en Europe.

Cinquième orientation du rapport, il faut « Négocier la sortie du Royaume-Uni ».

Le Brexit aura des conséquences pour l'ensemble des européens. Le processus de sortie concerne donc directement l'ensemble des États membres et une vigilance exceptionnelle doit y être apportée.

Le prochain Président de la République devra s'engager à suivre et à être force de proposition dans ce mécanisme sans précédent au sein de l'Union. Il revient au Conseil européen de déterminer et de négocier les conditions de sortie du Royaume-Uni. Le Brexit doit se concrétiser dans un calendrier bien défini, et surtout, montrer que le fait d'être en dehors de l'Union européenne, n'implique pas les mêmes relations que le fait d'être un État membre à part entière. Cette négociation sera difficile, mais doit être exemplaire.

M. Jean Bizet, président. - Nous prenons acte de votre communication.

M. Daniel Raoul. - Je ne comprends pas bien cette intervention... Quoi qu'il en soit, avez-vous envisagé l'hypothèse où le Parlement européen émanerait des parlements nationaux ?

M. Yves Pozzo di Borgo. - C'était la règle avant.

M. Daniel Raoul. - Elle éviterait bien des distorsions, du type de celles que l'on a constatées sur le Ceta...

Mme Fabienne Keller. - J'entends les remarques d'Yves Pozzo di Borgo, nous travaillons à trouver des propositions qui donnent du souffle - par exemple le principe d'une année de mobilité dans un autre pays européen pour tous les jeunes Européens. La partie du rapport sur la défense est très intéressante, il faut faire preuve de volontarisme au moment du Brexit, en partenariat avec la Grande-Bretagne.

Je serais prudente dans la communication sur le changement de traité, car nous n'arriverons pas à en changer ; en revanche, nous avons beaucoup progressé sur des outils comme Schengen, sans avoir besoin de changer de traité, cela ouvre bien des champs d'action.

Sur la réforme fiscale, ensuite, nous avons proposé une conférence parlementaire commune aux États membres.

Tous ces éléments seront à présenter, après débat dans notre commission, par exemple lors du moment fort que constituera le 60^{ème} anniversaire du traité de Rome.

M. Jean Bizet, président. – Effectivement, si une révision des traités est souhaitable, elle n'est guère réaliste...

M. Jean-Yves Leconte. – Je crois qu'il faut dire que l'opposition entre élargissement et approfondissement n'est pas de mise, qu'elle relève du faux débat. D'abord parce que la perspective d'adhésion a représenté et représente un formidable levier de changement pour les pays candidats ; on ne peut leur dire qu'on suspend toute négociation parce que nous sommes en crise, cela reviendrait à leur signifier qu'ils n'apporteraient rien à l'Union, ce serait contre l'idée européenne même. Ensuite, parce que le moratoire n'est pas la solution à la crise que nous traversons : les difficultés que nous connaissons, économiques, de flux migratoires, nous les aurions eues aussi dans l'Europe à Seize...

M. François Marc. – L'audition de M. Pierre Sellal, représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne, hier, m'a paru édifiante : sur chacun des sujets dont il a parlé, notre ambassadeur a conclu en disant que l'action dépendrait des moyens dont l'Europe disposerait... C'est donc bien la question reine. Le Brexit se traduira par 10 milliards d'euros de moins sur les 150 milliards du budget européen, comment les remplacera-t-on ? Le groupe Monti réfléchit aux ressources propres, il faut suivre ses travaux de près – surtout que bien des pays paraissent vouloir diminuer et leur participation, et les dépenses européennes...

M. Jean Bizet, président. – C'est vrai qu'on demande toujours plus d'action à l'Europe, sans lui en donner les moyens. Le rapport Monti fait des propositions sur les ressources, sans les quantifier cependant. Je crois qu'il faudrait aller au-delà du 1 % du PIB européen, mais je sais que ce n'est pas la tendance.

L'alternative entre élargissement ou approfondissement est-elle un faux débat ? Il ne faut pas désespérer les peuples, mais pas leur mentir non plus. Dès lors que tout élargissement nécessitera un référendum, nous savons qu'il n'y aura pas d'élargissement prochainement. La réponse est peut-être du côté d'une Europe à plusieurs cercles, selon l'avancée des progrès. Quoi qu'il en soit, le débat sur l'alternative entre le fédéralisme et l'État nation s'est estompé ; l'intégration est nécessaire et il faut tendre la main aux candidats, c'est aussi une question de sécurité européenne.