

//COMMISSION DES AFFAIRES EUROPEENNES//**##Mercredi 1^{er} février 2012## - Présidence de M. Simon Sutour, président-****&&Subsidiarité – Questions sociales et santé****Reconnaissance des qualifications professionnelles**

*Communication de M. Jean-Louis Lorrain
et proposition de résolution portant avis motivé&&*

M. Jean-Louis Lorrain, rapporteur. – Au cours de sa réunion du 19 janvier, le groupe de travail sur la subsidiarité a estimé que la proposition de directive relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, présentée par la Commission européenne le 19 décembre 2011, comportait des risques de non-conformité au principe de subsidiarité. Je suis heureux qu'on me l'ait confiée pour cette première communication.

Sa portée est très large, puisqu'il vise la quasi-totalité des professions dont l'accès est restreint par des conditions de diplômes et de qualifications. On compte 800 professions réglementées dans l'Union européenne, la France se situant dans la moyenne avec environ 120 professions réglementées contre 20 en Suède et 200 au Royaume-Uni.

Pour la Commission, la directive du 7 septembre 2005 n'a pas atteint tous ses objectifs, la liberté d'établissement et de prestation de services demeurant entravée, selon elle, par des délais et des obstacles administratifs non justifiés. Aussi propose-t-elle notamment de créer une carte professionnelle européenne, en réalité un certificat électronique délivré par l'État membre d'origine en application du fameux principe du pays d'origine. Cette carte certifierait l'authenticité des diplômes, de l'expérience et des qualifications du professionnel, l'État membre d'accueil n'ayant plus besoin de demander et de vérifier ces documents.

Dans ce cadre général, les professions médicales rencontrent des problèmes spécifiques dont nous avons été alertés par l'ordre des sages-femmes, des chirurgiens-dentistes et des médecins que j'ai reçus au Sénat au nom du président de notre commission.

M. Simon Sutour, président. – Et je vous en remercie.

M. Jean-Louis Lorrain, rapporteur. – Ils ont exprimé des préoccupations généralement partagées par les professionnels de santé de l'espace économique européen. Ils craignent surtout un dessaisissement des autorités compétentes du pays d'accueil au profit des autorités du pays d'origine, réduisant *de facto* les ordres à un rôle d'enregistrement des professionnels, ce qui serait préjudiciable à la sécurité des patients. Plusieurs problèmes de subsidiarité se posent.

Le premier argument est celui de l'intelligibilité du texte de la Commission. En effet, des notions mal définies, des responsabilités superposées ou mal délimitées ne permettent pas d'identifier les compétences de chacun des acteurs, ce qui fait obstacle au contrôle du respect du principe de subsidiarité. Or il y a un décalage entre la présentation de la directive et la réalité du dispositif : l'exposé des motifs indique que la carte professionnelle sera introduite en cas de demande de la part de certaines professions, alors que ce caractère optionnel disparaît du corps du texte. Plus généralement, il faut relever l'extrême complexité de ce texte instituant à travers la carte professionnelle une nouvelle voie de reconnaissance des qualifications professionnelles cohabitant avec les procédures déjà en vigueur.

Second argument, le respect des compétences des États membres en matière de santé. Tout d'abord, en application d'une jurisprudence de 2006 de la Cour de justice, le texte introduit le principe de l'accès partiel en vertu duquel les membres d'une profession réglementée pourront bénéficier de la mobilité dans un autre État membre, mais en étant autorisés à y exercer seulement certaines tâches. Les sages femmes, par exemple, ont en

France le droit de prescription et suivent les femmes en bonne santé, mais pas dans d'autres pays. Ce principe comporte des risques pour les systèmes de santé nationaux, l'accès partiel pouvant en effet fragmenter le champ des professions de santé et porter atteinte à la continuité et à la qualité des soins, en créant une confusion pour les patients et pour les autorités chargées de contrôler et d'administrer ces professions. Consciente de ces écueils, la Commission a prévu des sauvegardes ; toutefois, les termes employés laissent la place à bien des interprétations, l'accès partiel ne pouvant être refusé que si cela est justifié par une raison impérieuse d'intérêt général telle que la santé publique, s'il permet la réalisation de l'objectif poursuivi et s'il ne va pas au-delà de ce qui est strictement nécessaire, ce qui ouvre en fait la porte à un examen des demandes au cas par cas.

Des difficultés existent ensuite quant au contrôle des compétences linguistiques des professionnels de santé migrants, sujet d'importance vitale dans la mesure où le professionnel doit communiquer efficacement et intelligiblement dans la langue du pays d'accueil – je pense à cette sage-femme, qui a confondu « plaquette » et « comprimé ». Certes, le texte de la directive rend possible un contrôle linguistique qui serait confié aux ordres professionnels du pays d'accueil, mais seulement après la décision de reconnaissance des qualifications alors que l'impératif de sécurité des patients commande, selon les ordres professionnels de santé, unanimes sur ce point, d'y procéder au cours de la procédure de reconnaissance des qualifications.

Sur ce point comme sur le précédent, la volonté de la Commission européenne de mettre en œuvre le principe de libre circulation pourrait se faire au détriment du bon fonctionnement des systèmes de santé nationaux et de la sécurité des patients, domaines qui, selon les traités, relèvent de la compétence des Etats membres et dans lesquels l'Union européenne est seulement autorisée à compléter leur action.

La mise en œuvre de l'accès partiel et les modalités du contrôle des capacités linguistiques dans les professions de santé risquant de conduire l'Union européenne à outrepasser ses compétences et à porter atteinte au principe de subsidiarité, je vous propose d'adopter une proposition d'avis motivé.

M. André Gattolin. – Les règles d'éthique professionnelle relative au respect de la vie ou à l'accompagnement de la souffrance seraient-elles celles du pays d'accueil ? Eu égard aux grandes différences entre les pays, une harmonisation est-elle envisagée ?

M. Jean-Louis Lorrain, rapporteur. – Sur ce sujet sensible, c'est le grand vide, les codes de déontologie nationaux étant très différents. Le président Barroso, que j'ai pu interroger sur ce sujet, m'a indiqué que malgré son souhait l'on était très loin d'une harmonisation sur les grandes questions éthiques. Les échanges sur ces sujets se limitent encore à des cercles de spécialistes, tel que le Centre européen d'enseignement et de recherche en éthique de Strasbourg dirigé par Marie-Jo Thiel qui essaye de promouvoir la coopération européenne et d'aborder ces problématiques au niveau des groupes de travail interne du Conseil de l'Europe, ce dernier n'abordant jusqu'à présent que très peu les questions d'éthique dans ses travaux surtout consacrés aux droits de l'homme.

M. André Gattolin. – Les incidences de ces questions ne sont donc aujourd'hui pas prises en compte ?

M. Jean-Louis Lorrain, rapporteur. – Non, elles ne le sont pas.

M. Alain Richard. – Le fait de ne formuler d'objections qu'à propos des professions médicales signifie-t-il qu'il n'y a pas de difficultés pour les autres ?

M. Jean-Louis Lorrain, rapporteur. – Oui c'est bien cela pour ce qui concerne la subsidiarité.

M. Alain Richard. – Je m'en réjouis, car il y a objectivement des chasses gardées dans lesquelles, au-delà de la stricte nécessité d'une réglementation, la reconnaissance de la valeur des titres professionnels se voit imposer des délais trop longs. Voilà vingt ans que l'on discute de la portabilité des diplômes en Europe, c'est une bonne chose qu'elle marque de nouvelles avancées.

M. Simon Sutour, président. – Mes chers collègues, je vous propose d'examiner les observations inscrites dans la proposition de résolution.

M. Joël Guerriau. – Contrairement à l'alinéa 5 de la proposition de résolution, je ne vois pas du tout de contradiction entre le fait que la Commission européenne souligne les difficultés de mise en œuvre de la carte professionnelle européenne, d'une part, et qu'elle ne la propose pas dans le dispositif de sa directive, d'autre part. Cela est même très cohérent. Peut-être pourrait-on rédiger ceci différemment ?

M. Jean-Louis Lorrain, rapporteur. – Le manque de clarté tient au fait que l'exposé des motifs évoque le caractère optionnel de la carte professionnelle européenne alors que le texte de la directive ne le reprend pas. Au final, on ne sait donc pas si cette carte serait optionnelle ou obligatoire.

M. Alain Richard. – Nous pourrions écrire que le dispositif « ne reprend pas ce caractère optionnel ».

M. Simon Sutour, président. – Monsieur Guerriau, cela répond-il à votre remarque ?

M. Joël Guerriau. – Tout à fait.

M. Richard Yung. – A l’alinéa 4, il est effectivement important de souligner que l’intelligibilité d’un texte européen est une condition de sa conformité au principe de subsidiarité. Etant de plus en plus saisis de textes incompréhensibles, de véritables salmigondis, nous devons envoyer ce message aux rédacteurs de la Commission, afin qu’ils écrivent des textes intelligibles par un homme ou une femme normale.

M. Yann Gaillard. – Des textes normaux !

M. Simon Sutour, président. – C’est bien le message que nous envoyons.

A l’issue du débat, la commission des affaires européennes adopte, à l’unanimité, la proposition de résolution portant avis motivé dans le texte suivant :

Proposition de résolution européenne portant avis motivé

La proposition de directive tend à modifier le système de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles dans l’Union européenne, afin de favoriser la mobilité des professionnels qualifiés dans le cadre de la liberté d’établissement et de la liberté de prestation de services. Les professions médicales, qui continueraient à bénéficier de règles adaptées, seraient directement visées par ces nouvelles dispositions, en particulier celles relatives à la carte professionnelle européenne, l’accès partiel à une profession et la vérification des compétences linguistiques.

Vu l’article 88-6 de la Constitution,

Le Sénat fait les observations suivantes :

1) L’intelligibilité d’un texte européen est une des conditions nécessaires à sa conformité au principe de subsidiarité. Un manque de clarté ne permet pas de cerner les

limites des compétences et des obligations des États membres, ainsi que la portée d'un dispositif. Il n'est dès lors pas possible pour les parlements nationaux d'exercer le contrôle de subsidiarité qui leur est dévolu.

Dans ce cadre, il convient de constater les fortes incertitudes entourant le projet de carte professionnelle européenne. Alors que l'exposé des motifs de la proposition de directive souligne le caractère optionnel de la carte pour chaque profession, le dispositif ne reprend pas clairement ce caractère optionnel. Cette ambiguïté sur un élément essentiel du dispositif met en cause son intelligibilité et, par voie de conséquence, sa conformité au principe de subsidiarité.

2) L'Union européenne ne dispose que de compétences limitées en matière de santé. En particulier, elle est censée mener ses actions « dans le respect des responsabilités des États membres en ce qui concerne la définition de leur politique de santé, ainsi que l'organisation et la fourniture de services de santé et de soins médicaux. Les responsabilités des États membres incluent la gestion de services de santé et de soins médicaux. » (article 168, paragraphe 7, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne)

Or, plusieurs dispositions de la proposition de directive, appliquées aux professions de santé, sont de nature à porter atteinte au fonctionnement des systèmes de santé nationaux et à la sécurité des patients. C'est en particulier le cas des dispositions relatives à l'accès partiel aux professions et à la vérification des compétences linguistiques qui priveraient les États membres d'une partie de leur pouvoir de contrôle. En agissant ainsi, l'Union européenne irait au-delà des compétences que les États membres lui ont reconnues dans les traités. Les États membres demeurent les garants du bon fonctionnement de leur système de santé. Il n'est pas conforme au principe de subsidiarité de les empêcher d'exercer certains contrôles qui concourent à la sécurité des patients.

Le Sénat estime, en conséquence, que la proposition de directive n'est pas conforme, dans sa rédaction actuelle, à l'article 5 du traité sur l'Union européenne et au protocole n° 2 annexé à ce traité.

&&Economie, finances et fiscalité

Gouvernance économique européenne

Communication de M. Richard Yung&&

M. Richard Yung. – Il y a quinze mois, Pierre Bernard-Reymond et moi, nous vous avons présenté un rapport sur les propositions de textes relatifs à la gouvernance économique européenne. Depuis, le fameux *six pack* a été publié le 20 octobre 2010 et est entré en vigueur le 13 décembre 2011, puis la crise des dettes souveraines a conduit à étendre le Fonds européen de stabilisation financière et le futur Mécanisme européen de stabilité. La Commission a élaboré deux nouveaux textes, le *two pack*, renforçant encore la surveillance budgétaire des États membres appartenant à la zone euro. Ces deux textes ont été présentés le 23 novembre 2011, c'est à dire avant que 26 des 27 chefs d'Etat et de gouvernement ne décident, le 9 décembre 2011, de préparer le traité arrêté hier à Bruxelles. Destiné à manifester leur détermination face aux marchés financiers, mais redondant avec certaines règles que nous allons examiner, ce traité relève à mon avis d'une forme de « pensée unique » privilégiant par trop l'austérité budgétaire par rapport au soutien de la croissance européenne.

La première proposition de règlement du *two pack* prévoit un dispositif de suivi et d'évaluation des projets de budget ainsi que de correction des déficits excessifs dans les Etats membres de la zone euro ; la seconde renforce la surveillance économique et budgétaire des Etats de la zone connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés financières, c'est-à-dire ceux qui sont marqués sinon du doigt de Dieu, du moins de celui des marchés. Appuyées sur l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union, elles complètent le millefeuille auquel on avait déjà intégré le *six pack* et par-dessus lequel viendra le nouveau traité.

Le *six pack*, je le rappelle, institutionnalise d'abord le « semestre européen », étalé sur toute la première partie de l'année, ainsi que nous l'avait expliqué le directeur général du budget de la Commission, M. Jouanjean. Sur la base de l'analyse de la croissance effectuée par la Commission, les Etats membres définissent de façon coordonnée leurs politiques économiques et budgétaires.

Le *six pack* comporte aussi une version complétée du pacte de stabilité et de croissance, qui avait montré ses limites en ne détectant pas la crise en Espagne, au Portugal ou encore en Grèce, non plus qu'en Irlande. On a vu que les critères de la dette et du déficit ne suffisaient pas. On cherchera désormais à détecter les écarts de compétitivité par une batterie de critères comme l'évolution des marchés financiers, l'immobilier ou le solde commercial. Si un pays alerté par la Commission ne prend pas de mesures, celle-ci pourra décider de sanctions (dépôt non rémunéré, amende) – on verra si elle le fait. Surtout, on prête attention non seulement au déficit (les 3 %), mais aussi au niveau global de l'endettement (les 60 %). Une surveillance de la réduction de l'endettement est mise en place.

Comment le *two pack* s'articule-t-il avec ces dispositifs ? Visant à déceler le plus en amont possible toute déviation d'un Etat membre de la zone euro, il instaure une surveillance *ex ante* des projets de budget nationaux par l'instauration d'une « année européenne », en complétant les procédures qui rythment déjà le premier semestre. C'est ainsi que parallèlement à sa présentation au Parlement, chaque projet de cadre budgétaire national devra être soumis à la mi-octobre à la Commission, qui pourra demander à l'Etat membre de revoir dans les deux semaines son projet, s'il déroge gravement aux obligations découlant du pacte de stabilité. La Commission pourra émettre, avant le 30 novembre, un avis public qu'elle pourra présenter au parlement national concerné. Il est à cette fin prévu d'harmoniser les calendriers budgétaires nationaux, ce qui ne sera peut-être pas simple pour les pays dont l'année fiscale ne coïncide pas avec l'année civile.

Deuxièmement, les projets de budget nationaux seront élaborés à partir de prévisions de croissance indépendantes. Aujourd'hui, le ministre reçoit le directeur du budget et, à l'issue de leur conclave, une fumée noire annonce que nous avons un taux de croissance... Cela pourrait conduire la France à donner une autonomie à la direction de la prévision du ministère de l'économie en garantissant la nomination et l'irrévocabilité de son directeur et ses moyens de fonctionnement. Il serait aussi envisageable de confier ce rôle à l'INSEE ou d'impliquer l'Autorité de la statistique publique, garante de l'indépendance statistique en France.

Troisièmement, le texte prévoit d'exiger l'inscription dans un texte national contraignant, de préférence constitutionnel, d'une règle chiffrée concernant le solde budgétaire. Le respect de la règle d'or sera contrôlé par un conseil budgétaire indépendant – je vais y revenir. Le solde budgétaire devra s'inscrire dans une trajectoire d'ajustement vers l'objectif de moyen terme ; l'objectif de moyen terme fixé pour chaque pays correspond au niveau de solde structurel, corrigé des effets conjoncturels et hors mesures temporaires, qui permet la soutenabilité des finances publiques dans la durée. La définition de cette notion est déjà acquise dans la nomenclature bruxelloise et repose sur un accord entre les pays et la Commission. Des marges de manœuvre existent en fonction du cycle économique sans possibilité toutefois de dépasser 3 % du PIB, l'objectif de moyen terme devant quant à lui être compris entre un déficit d'1 % du PIB et l'excédent. Le projet de traité en cours de négociation entend resserrer cette contrainte en imposant que, sauf circonstances exceptionnelles en période de grave récession, le déficit structurel ne dépasse pas 0,5 % du PIB.

Comme pour l'organisme de prévision, la mise en place d'un conseil budgétaire indépendant comparable à ceux existant pour l'essentiel dans les pays vertueux, ceux du Nord de l'Europe, pourrait consister en l'octroi d'une forte autonomie à une partie de la direction

du budget ; en revanche, le recours à la Cour des comptes semble exclu dans la mesure où son contrôle sur les finances publiques intervient *a posteriori*.

Le deuxième volet prévoit une surveillance plus étroite des Etats membres de la zone euro déjà sous le coup d'une procédure de déficit excessif, c'est-à-dire tout le monde ou presque : 23 des 27, 14 membres des 17 de la zone euro. Avec le *six pack*, la sanction pour non-respect du critère de la dette interviendrait en ce cas trois ans après correction du déficit excessif. La Commission ayant jugé que ce n'était pas suffisant, elle propose désormais que la surveillance de la politique budgétaire des pays concernés passe aussi par un suivi de l'exécution budgétaire en cours d'année et la possibilité, pour la Commission, de demander un audit indépendant des comptes publics de l'Etat concerné. En cas de risque de non-respect du délai de correction, la Commission lui adresserait une recommandation et pourrait la présenter au parlement national à la demande de ce dernier.

M. André Gattolin. – S'agit-il uniquement du parlement national du pays concerné ?

M. Richard Yung. – Oui, bien entendu : le droit de regard du parlement d'un autre Etat membre est difficilement concevable et le Parlement européen ne dispose pas de prérogatives en la matière. Il est prévu que le texte s'applique immédiatement aux Etats membres déjà sous le coup d'une procédure de déficit excessif, néanmoins, la Commission, dans sa générosité, leur octroie six mois pour transposer la « règle d'or » et mettre en place le conseil budgétaire indépendant.

Entre les mesures déjà prises mais d'application différée, les textes qui les modifient et les dispositifs en discussion et supposés d'application tantôt immédiate et tantôt différée, il est très difficile de s'y retrouver sauf à avoir un calendrier de tout cela en permanence dans la tête !

On voit que le *two pack*, s'il organise la surveillance rapprochée des Etats membres de la zone euro, se place uniquement du point de vue de la rigueur budgétaire en ignorant la nécessité de relancer la croissance. Il pose de surcroît un problème de légitimité démocratique, l'intervention de la Commission européenne dans le processus budgétaire n'étant pas compensée par une implication nouvelle des parlements nationaux. Voilà bien la première condition de son adoption : si la Commission souhaite examiner les budgets nationaux en amont de leur examen par les parlements nationaux, elle devrait venir leur présenter ses observations, car elle deviendrait alors en partie responsable des choix opérés.

Nous tirons un fil qui peut faire venir tout le tricot, le fil d'un vrai débat sur les prémices de ce que j'appellerai le gouvernement économique européen à défaut de pouvoir prononcer le mot de « fédéral ».

M. Jean Bizet. – Il est bon de dire les choses comme elles sont.

M. Richard Yung. – Un mot du deuxième texte composant le *two pack* qui vise à combler le manque de règles de la zone euro pour traiter des pays sous assistance financière. L'idée de ce dispositif est d'assurer un lien entre les programmes d'ajustement du type de ceux proposés par le FMI et le cadre communautaire. Il met en avant cinq exigences : il intensifie la surveillance en proportion de la gravité de leurs difficultés, il prévoit des missions d'évaluation de la Commission, en liaison avec la BCE, chargées de vérifier les progrès accomplis, et surtout, il permet au Conseil, c'est le plus important pour éviter l'aggravation de la situation, de recommander à l'Etat membre, sur proposition de la Commission, de rechercher une assistance financière et de préparer un programme d'ajustement économique ; il oblige tout Etat membre bénéficiant d'une assistance financière à préparer un programme d'ajustement approuvé par le Conseil et dont le suivi sera assuré par la Commission en liaison avec la BCE ; il instaure une surveillance post-programme pour les remboursements. Des

conditions aussi draconiennes impliquent logiquement que ces États puissent accéder aux mécanismes de solidarité financière européenne. Ces systèmes de solidarité devraient être opérationnels et financés dans un avenir proche, le mécanisme européen de stabilité financière étant discuté lors de l'examen de la loi de finances rectificative.

M. François Marc. – Il y aura un débat spécifique dans le cadre de la loi de finances rectificative.

M. Richard Yung. – Le texte souffre d'imprécision, la Commission visant aussi bien les Etats membres qui connaissent de sérieuses difficultés financières que les Etats membres susceptibles d'en connaître.

La négociation sur ces deux textes en codécision débute à peine au Parlement européen. La priorité du rapporteur, M. Jean-Paul Gauzès, que j'ai rencontré récemment, sera d'y introduire les dispositions du traité qui relèvent du droit dérivé. Cette démarche communautaire, partagée par la Commission, vise à assurer l'unité de l'Union et la pérennité de ses institutions. Quant à la discussion au Conseil, si elle a commencé début janvier, les points sensibles ont été réservés pour être débattus après le sommet européen informel du 30 janvier.

A ce stade, une résolution européenne ne m'a pas paru utile. D'une part, parce que nous avons déjà adopté un avis motivé sur l'aspect « subsidiarité ». D'autre part, projet de traité et *two pack* sont si imbriqués qu'il est difficile de s'en faire une véritable idée. Hier, j'ai obtenu une version du projet de traité, mais elle est anglaise... Surtout, notre président, Simon Sutour, présentera dans quelques minutes une proposition de résolution sur le déficit démocratique, je n'ai donc pas besoin d'y insister.

M. Jean Bizet. – Merci pour cet excellent travail. Plutôt que de « mise sous tutelle » des Etats en grave difficulté financière, j'évoquerai un « co-pilotage » par la Commission. Au reste, cette procédure corrige une imperfection, qui nous était commune, de la construction européenne : bâtir une union monétaire sans une union budgétaire et économique. Si j'ai bien compris, le déclenchement des sanctions est automatique sauf si le Conseil s'y oppose par un vote à la majorité qualifiée inversée...

M. Richard Yung. – Le *six pack* prévoit un vote à la majorité simple inversée : l'avertissement final précédant les sanctions est adopté sauf si une majorité simple s'y oppose. Mais l'adoption de sanctions, elle, se fait à la majorité qualifiée inversée.

M. Jean Bizet. – Mais on sauvegarde l'implication du Conseil prévue par l'Allemagne et la France à Deauville, en octobre 2010 si je ne me trompe pas.

M. Richard Yung. – C'est exact. Le *two pack* ne modifie pas les règles du *six pack* sur ce point. En revanche, le projet de traité prévoit d'automatiser un peu plus la procédure de déficit excessif, l'avertissement final précédant les sanctions sera lui aussi adopté à la majorité qualifiée inversée, mais seulement pour le critère du déficit, la France ayant tenu à garder la main sur le critère de la dette.

M. Joël Gueriau. – Pour des textes aussi complexes, on aurait prévu, en d'autres temps, un référendum. Toute la difficulté sera d'obtenir l'évaluation la plus objective possible et des recommandations viables.

M. Richard Yung. – Effectivement, une prévision et un conseil budgétaire indépendants figurent parmi les avancées de ces deux textes. Ne plus débattre à partir de chiffres partisans est incontestablement un progrès pour notre démocratie.

&&Institutions européennes

Renforcement du contrôle démocratique de la gouvernance économique et budgétaire de l'Union européenne

Proposition de résolution européenne de M. Simon Sutour&&

M. Simon Sutour, président. – Nous sommes devant un millefeuille de législation européenne, M. Richard Yung l'a bien expliqué. Quelle sera l'articulation entre le pacte de stabilité et de croissance, adopté en 1997 et révisé en 2005, le *six pack*, adopté en octobre dernier, le *two pack*, en cours de négociation, qui durcit le *six pack* et, enfin, le traité signé avant-hier par les 27 moins la Grande Bretagne et la République tchèque ? Personne ne le sait très bien : ils abordent les mêmes sujets, sans que leurs dispositions et leurs calendriers soient identiques. La situation institutionnelle non plus n'est pas très claire : le Parlement européen a un pouvoir de co-décision sur le *two pack*, mais aucun vis-à-vis du traité.

Dans cette situation, notre intérêt est de revenir aux fondamentaux. D'abord, le respect de la subsidiarité. Les Etats membres, s'ils ont une obligation de résultat, doivent garder un pouvoir d'appréciation sur les moyens de les atteindre. Sinon, il n'y a plus de débat politique national. Ensuite, ce serait une erreur de se limiter à l'assainissement des finances publiques. Une croissance retrouvée, chacun en convient, facilitera la réduction des déficits et de l'endettement. Enfin, il faut associer les parlements nationaux. J'ai souhaité déposer cette proposition de résolution en ma qualité de président de la commission pour l'inscrire dans la continuité des travaux de mes prédécesseurs, depuis Michel Barnier jusqu'à Jean Bizet en passant par Hubert Haenel. Lundi à Copenhague, lors de la « petite COSAC », le regret était pratiquement unanime : ni le nouveau traité, ni le *two pack* n'ont donné lieu à une consultation alors qu'ils concernent très directement les compétences fondamentales des parlements nationaux. La présidence danoise avait reçu deux courriers : un de ma part et un

du représentant du Bundestag. Les parlements nationaux veulent avoir un mot à dire sur la coordination des politiques économiques et budgétaires.

Le dernier projet de traité, à l'article 13, prévoit une conférence interparlementaire avec des représentants des commissions compétentes du Parlement européen et des parlements nationaux. Cela a donné lieu à un petit combat : au début, seuls les membres des commissions budgétaires étaient visés, désormais ceux des affaires européennes ou des affaires économiques le sont aussi. Cela va dans le bon sens. Cela ira d'autant mieux si nous précisons que cette Conférence se réunit avant chaque Conseil européen de printemps ; dispose du pouvoir de voter des textes, et ce afin d'être à même d'entretenir un dialogue politique avec les institutions européennes ; et, enfin, s'adapte aux différents niveaux – l'Europe à 27 et bientôt à 28, le traité à 25 ou moins, la zone euro, élargie ou non –, en se réunissant en formation plénière, mais aussi en formation plus restreinte selon les sujets traités. En bref, un fonctionnement souple.

Il nous revient également d'améliorer nos procédures nationales. Le calendrier européen, le fameux semestre européen, est désormais précis ; les deux assemblées doivent être associées à chacune de ses étapes. Dans cette perspective, un renforcement de la circulaire de juin 2010, prise par le gouvernement après le traité de Lisbonne, serait utile.

Voilà les raisons de cette proposition de résolution.

M. Jean Bizet. – Une addition de plans de rigueur ne suffira pas à ramener la zone euro à meilleure fortune, j'en suis d'accord. Aux Etats membres de lancer des plans de rigueur, à l'Europe de mener une politique de relance pour l'Europe. La réponse du ministre François Baroin que j'avais interrogé à ce sujet ne m'avait guère satisfait. Dans ces temps difficiles, il est impossible de faire davantage tourner la planche à billets. Ne faut-il pas mieux utiliser les 240 milliards de la politique de cohésion, la deuxième politique communautaire

après la PAC, pour la relance ? Nous y serions doublement gagnants. J'introduirai au début du troisième considérant les mots suivants : « soulignant que les crédits affectés à la politique de cohésion doivent être mobilisés en ce sens ».

M. Simon Sutour, président. – C'est la proposition franco-allemande...

M. Jean Bizet. – ...et celle de Jacques Attali, elle n'est donc pas totalement « politiquement incorrecte ».

Le quatrième considérant est intéressant. Néanmoins, le temps des marchés est parfois diablement rapide par rapport au temps des politiques. Si je suis attaché à la méthode communautaire, l'urgence, dans les périodes de grandes turbulences que nous traversons depuis deux ans, impose parfois d'utiliser la méthode intergouvernementale. Vous me direz, que c'est un réflexe de Normand, mais ma proposition pragmatique ne fragilisera pas la proposition de résolution. Il s'agit simplement d'ajouter au début de ce considérant « sans méconnaître l'existence de situations d'urgence ».

M. Simon Sutour, président. – Aucun problème sur le troisième considérant, mais votre seconde proposition est plus gênante car elle revient, au moment où l'on demande plus de contrôle démocratique, à envisager de s'en affranchir. Cependant, j'ai le souci d'avancer collectivement et je vous donne mon accord pour cet ajout qui serait plus à sa place à la fin du considérant.

M. Joël Guerriau. – L'harmonisation européenne doit être fiscale et sociale, comme vous le présentez, mais aussi environnementale, pensez aux distorsions de concurrence dans l'agriculture selon que les pays appliquent ou non des normes environnementales strictes. Je suggère donc de compléter le troisième considérant en ce sens.

M. Jean Bizet. - Cela va tout à fait dans le bon sens !

M. Joël Guerriau. – Mieux vaudrait écrire « associe les Parlements nationaux », à la sixième recommandation, que recourir à la notion d'intégration.

M. Simon Sutour, président. – Nous prenons en compte ces observations.

M. Roland Ries. – Dans la proposition subsiste une ambiguïté que, en bon Alsacien, je voudrais lever : une conférence interparlementaire dont le format varierait selon les sujets ? Cette proposition à étages nous donnerait des interlocuteurs variables.

M. Simon Sutour, président. – Il n'y a pas d'ambiguïté : le contrôle parlementaire est normalement du ressort des procédures comprenant les 27 Etats membres. Cela dit, dans la période récente, le centre de décision s'est déplacé vers la zone euro, et les parlements n'avaient plus de pouvoir de contrôle. D'où cette proposition réaliste pour éviter que tout un pan de l'action européenne nous échappe.

M. Robert del Picchia. – En l'occurrence, 25 Etats membres ont signé le traité.

M. Richard Yung. – La réalité des choses est que le nombre des Etats concernés varie selon les sujets, il faut en tenir compte. Pour la zone euro, les discussions ont lieu à 17, mais la Pologne a demandé à y être associée sur certains sujets.

M. Jean Bizet – Soyons pragmatiques : on ne peut pas toujours raisonner à 27, il faut un peu de souplesse si l'on veut s'adapter aux réalités de l'Europe. M. Roland Ries raisonne en puriste, c'est estimable, mais il nous faut un peu de pragmatisme.

M. Simon Sutour, président. – Rien d'étonnant pour un Européen comme le maire de Strasbourg !

M. Jean Bizet – Avec cette méthode à géométrie variable, nous avons avancé sur les problèmes matrimoniaux, notre ancien collègue Pierre Fauchon en conviendrait, ou encore sur les brevets européens.

M. Roland Ries. – Ne risque-t-on pas de formaliser une Europe à géométrie variable ?

M. Jean-François Humbert. – C'est le système des coopérations renforcées.

M. Roland Ries. – A mon sens, nous y perdons l'ambition de départ.

M. Richard Yung. – Juste un point, au sein des parlements nationaux, quels seront les représentants appelés à siéger à cette conférence ?

M. Simon Sutour, président. – Le texte vise désormais les commissions concernées, donc aussi bien, au Sénat, les membres des commissions des affaires européennes, que des finances, voire de l'économie. Il reviendra à chaque Parlement d'en décider.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Merci de cette excellente initiative. Juste une correction de forme : « la perspective de la mise en œuvre » est une formulation qui gagnerait à être allégée. « La mise en œuvre » suffit.

M. Simon Sutour, président. – Tout à fait.

M. André Gattolin. – Aux côtés de la politique de cohésion, il y a également les crédits dévolus à la recherche ou à la solidarité. Ne faut-il pas ajouter un « notamment » ?

M. Jean Bizet. – Cet adverbe est banni dans la maison !

M. Simon Sutour, président. – En effet.

A l'issue du débat, la commission des affaires européennes a adopté, à l'unanimité, la proposition de résolution européenne dans la rédaction suivante :

Proposition de résolution européenne

Le Sénat,

Vu l'article 3 du traité sur l'Union européenne,

Vu l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu les conclusions du Conseil européen du 9 décembre 2011 et la déclaration des chefs d'Etat ou de gouvernement de la zone euro du 9 décembre 2011,

Vu le règlement n°1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques,

Vu la résolution du 1^{er} décembre 2011 du Parlement européen sur le semestre européen pour la coordination des politiques économiques,

Vu l'article 73 *quinquies* du règlement du Sénat,

Considérant le rôle incontournable des parlements nationaux dans la mise en œuvre de l'objectif essentiel d'une **Union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe** dont l'élaboration doit se faire au plus près des citoyens ;

Considérant que la mise en œuvre d'une nouvelle gouvernance économique et budgétaire européenne, nécessite le **franchissement d'une nouvelle étape dans l'implication des parlements nationaux** au sein des procédures législatives et de contrôles communautaires ;

Considérant qu'une Union économique et monétaire renforcée ne pourra atteindre ses objectifs et endiguer la crise qu'à travers la mise en œuvre d'une véritable politique de croissance et d'investissement soutenue par une harmonisation fiscale, sociale et environnementale ; soulignant que les crédits affectés à la politique de cohésion doivent être mobilisés dans ce sens ;

Considérant que **l'avenir du « gouvernement économique européen »** ne peut uniquement résider dans la tenue de sommets des Etats membres de la zone euro, même mensuels, mais consiste avant tout à **étoffer et renforcer la procédure** de coordination des politiques économiques et budgétaires, **notamment dans sa dimension démocratique et parlementaire**, sans méconnaître l'existence de situations d'urgence ;

Considérant, selon le règlement européen n°1175/2011, que « *le renforcement de la gouvernance économique devrait comprendre une participation plus étroite et en temps utile du Parlement européen et des parlements nationaux* » ;

Considérant, selon le même règlement européen, que « *dans le respect des dispositions légales et politiques de chaque Etat membre, il convient que les parlements nationaux soient dûment associés au semestre européen et à la préparation des programmes de stabilité, des programmes de convergence et des programmes de réforme nationaux* » ;

Considérant essentiel que les parlements nationaux, conformément à la procédure normale de révision des traités, puissent émettre leurs recommandations sur toutes futures négociations institutionnelles ;

Le Sénat :

Invite le gouvernement à soutenir l'institutionnalisation, au sein d'une **Conférence interparlementaire** commune, de la double légitimité démocratique que représentent le Parlement européen et les parlements nationaux aux fins de contrôle du processus de coordination budgétaire et économique ;

Souhaite que cette conférence interparlementaire puisse être convoquée à chaque étape importante du processus de coordination, notamment **avant chaque Conseil européen de printemps** pour débattre des grandes orientations budgétaires communes des Etats membres et de l'Union et, le cas échéant de voter une résolution sur ces sujets ;

Propose que cette conférence soit composée des représentants des commissions concernées des parlements nationaux et de représentants du Parlement européen ;

Propose que cette conférence interparlementaire, dans un format zone euro, puisse également se réunir lorsque la situation l'exige pour débattre et proposer une résolution à l'Eurogroupe ;

Appelle, en outre, à donner un rôle renforcé à la COSAC, notamment comme organe de préparation et de suivi de ces conférences interparlementaires ;

Invite la Commission européenne à associer les parlements nationaux au dialogue économique prévu par le règlement européen n°1175/2011 dans le cadre de la coordination des politiques économiques et budgétaires ;

Se déclare prêt à s'engager dans un **dialogue politique** et un échange de vue réguliers **avec le Parlement européen** ;

Invite le gouvernement à **modifier sa circulaire du 22 juin 2010 relative à la participation du Parlement français au processus décisionnel européen** afin de renforcer le contrôle parlementaire de l'exécutif dans toutes les matières qui concernent l'Union européenne et particulièrement la zone euro.