

N° 6944

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2016-2017

DEBAT D'ORIENTATION**Avenir de l'Union européenne et de la zone euro**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION
DES AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES, DE LA DEFENSE,
DE LA COOPERATION ET DE L'IMMIGRATION**

(19.6.2017)

La Commission se compose de: M. Marc ANGEL, Président-Rapporteur; MM. Claude ADAM, Eugène BERGER, Yves CRUCHTEN, Mme Claudia DALL'AGNOL, MM. Gusty GRAAS, Jean-Marie HALSDORF, Fernand KARTHEISER, Laurent MOSAR, Mme Lydie POLFER, MM. Marc SPAUTZ, Serge WILMES et Claude WISELER, Membres.

*

1. INTRODUCTION: LES LEÇONS D'UNE SORTIE DE CRISE

„L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble: elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait“

Robert Schuman – 9 mai 1950

La méthode Schuman de l'intégration européenne, méthode qui présidait au fonctionnement de la construction européenne depuis ses débuts, se heurte aujourd'hui à ce qu'on peut appeler la polycrise de l'Union européenne (UE). Nous restons confrontés à des questions fondamentales:

Quelles options politiques et institutionnelles se présentent aujourd'hui pour l'avenir de l'Union européenne (UE) et de la zone euro?

Quelles orientations politiques, européennes et institutionnelles nous permettent de relancer la croissance économique, la solidarité et la stabilité en Europe?

Quel rôle peuvent jouer les parlements nationaux et, notamment, la Chambre des Députés, dans la construction européenne?

L'UE est aujourd'hui confrontée à une dynamique qui, au premier abord, peut paraître paradoxale. Plus démocratiques que jamais auparavant dans leur histoire, ses institutions et l'UE dans son ensemble suscitent néanmoins une méfiance croissante. Malgré plus de quinze ans de réformes institutionnelles, entre 1992 et 2009, la construction européenne traverse une crise de légitimité sans précédent.

D'emblée, l'on peut dès lors poser l'hypothèse que les causes du problème ne se situent pas nécessairement au niveau du fonctionnement des institutions, mais sont profondément politiques.

Tandis que le fonctionnement des institutions européennes pourrait toujours être amélioré, force est de constater que le plein potentiel de ce que permet d'accomplir le traité de Lisbonne est loin d'être atteint.

L'UE doit se concentrer sur la mise en place de politiques publiques au bénéfice de tous les citoyens européens.

Construire de véritables politiques publiques européennes nécessite un engagement plus fort des dirigeants de l'UE en relation avec les parlements et les citoyens.

L'UE a besoin d'une plus grande volonté politique. Les minutieux réglages institutionnels dont chaque régime politique a besoin ne doivent pas monopoliser l'agenda des dirigeants européens.

Pour gagner la confiance des citoyens, l'UE ne doit plus s'approfondir grâce aux crises, mais les anticiper.

Ni l'UE, ni la zone euro ne sont une fin en soi. Leur avenir réside dans le bien-être de ses citoyens. Non seulement les institutions européennes, mais aussi les exécutifs et législateurs nationaux doivent agir en conséquence.

Comme par le passé, la méthode communautaire, c'est-à-dire la recherche de compromis politiques et du changement progressif à travers de la négociation, du débat et de la recherche d'équilibres entre la Commission européenne, les groupes politiques du Parlement européen et les grands et petits Etats au Conseil de l'UE, est la seule alternative viable pour l'avenir de l'UE.

La crise de l'euro dans le sillage de la crise financière, économique et budgétaire a cependant amplement montré que cette démarche ne peut plus être une excuse pour des décisions au plus petit dénominateur commun.

Une plus forte volonté politique européenne doit s'exprimer dans la construction de politiques nouvelles et surtout dans le perfectionnement de celles qui existent sans être suffisamment efficaces.

Les nombreuses réunions et auditions au sujet de l'avenir de l'Union et de la zone euro, menées au niveau de la Chambre des Députés et, en particulier, de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration depuis plus d'un an permettent de mettre en évidence cette nouvelle exigence fonctionnelle, qui constitue en même temps le fil rouge du présent rapport, à savoir le besoin pressant d'une nouvelle volonté politique européenne.

1.1. La polycrise de l'UE et de la zone euro

Institutionnellement, la dimension démocratique de l'UE a été progressivement approfondie depuis 1992 et a fortiori depuis une dizaine d'années avec le renforcement continu des pouvoirs du Parlement européen (co-décision), des parlements nationaux (subsidiarité), des mesures de transparence et de dialogue, la Charte des droits fondamentaux et la prise en compte des résultats des élections européennes pour l'élection du président de la Commission. Par ailleurs, la forte présence des Chefs d'Etat ou de Gouvernement au niveau du Conseil européen et le renforcement du poids politique du Conseil de l'UE ont menés à une plus grande influence des élus nationaux au niveau européen, alors que la méthode communautaire, garante de stabilité politique et moteur législatif européen, a été progressivement généralisée dans la prise de décision au niveau de l'UE.

Politiquement, le projet européen est en proie à une contestation croissante, phénomène qui n'est cependant ni nouveau et ni limité aux seules institutions européennes, mais qui semble s'inscrire dans une fragilisation plus généralisée des institutions démocratiques et de l'état de droit.

Technocratique, complexe, l'UE n'est cependant pas uniquement un bouc émissaire idéal. La crise de la zone euro a fait apparaître des lacunes de construction, telles que l'inachèvement de l'Union monétaire et la quasi-absence d'une Europe sociale, qui ont montré les limites de l'UE et de ses politiques souvent faites de compromis au plus petit dénominateur commun. Soudain, avec la crise, l'Europe n'était plus une partie de la „solution“, mais aussi une grande partie du „problème“.

Après l'échec du Traité constitutionnel en 2005, la crise de l'euro et des dettes au début des années 2010, l'Union a de nouveau essuyé un revers historique en 2016 avec le vote en faveur de la sortie du Royaume-Uni de l'UE.

Le „Brexit“ se traduira par des négociations de sortie chronophages qui ne manqueront pas de ralentir l'ensemble du processus politique européen et de renforcer encore davantage les forces centrifuges entre Etats membres, déjà considérables sur la plupart des grands dossiers politiques (migration, gouvernance économique, liberté de circulation, détachement des travailleurs, équilibre libertés/sécurité, tensions internationales, etc.).

Cette polycrise, telle qu'elle est notamment décrite par le président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker, dessine au sein de l'Union de multiples lignes de fracture.

Alors que les solidarités sont de plus en plus partielles, elle fait craindre une lente perte de substance politique de l'UE au profit de réponses nationales à des problèmes dont on considère pourtant souvent au Luxembourg qu'ils pourraient être plus efficacement résolus au niveau européen. Renforcées par

un contexte international incertain et une croissance économique qui tarde à s'installer dans la plupart des Etats membres, les peurs suscitées créent une aspiration à une reprise de contrôle national, voire des appels d'autorité et une tentation de repli au détriment des idéaux démocratiques pluralistes qui ont dominé la construction européenne depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale.

1.2. L'imperfection de la monnaie unique

Les nombreuses réussites économiques, politiques et identitaires de la monnaie unique ont été assombries par sa construction lacunaire. Les politiques d'austérité initialement imposées à partir des années 2010 ont contribué à renforcer les inégalités entre Etats membres et au sein des Etats membres et par conséquent le statut d'objet politique malaimé qu'est aujourd'hui l'UE.

Le contexte de crise économique depuis la fin des années 2000 a contribué à faire porter à l'UE une part de responsabilité en raison de l'inachèvement de la construction de la zone euro. Peut-être, la crise aurait été pire sans l'euro pour certains Etats. Mais il est établi aussi que l'euro a facilité un endettement irresponsable de la part de plusieurs gouvernements et favorisé un comportement spéculatif et imprudent de nombreuses banques et acteurs financiers. Par la suite, les imperfections de la monnaie unique, le manque de volonté politique de faire respecter le pacte de stabilité et le manque initial de mécanismes d'intervention de l'UE en cas de crise n'ont souvent laissé que le choix de mesures pro-cycliques et donc d'austérité dans les Etats membres qui, contrairement au Luxembourg à l'époque, devaient faire face à des niveaux d'endettement déjà très élevés et des marges de manœuvre budgétaires par conséquent très réduites.

En effet, fondée sur une règle de limitation des déficits publics à 3% du PIB et du niveau de la dette publique à 60% du PIB, la monnaie unique a dès le départ omis l'instauration de règles communes de gouvernance économique et budgétaire, alors qu'elle ne comprenait pas non plus de règles de contrôle d'acteurs privés, notamment des banques. L'euro enlève aux Etats membres de la zone euro la possibilité de dévaluer leurs monnaies en cas de crise majeure, tandis qu'il les empêche simultanément de s'endetter pour investir en vue de favoriser la croissance.

En toute conséquence, la crise financière qui finit par arriver à la fin des années 2000 a montré que l'absence de flexibilité, combiné avec une réticence politique d'en changer les règles, ne laissait guère d'autre choix que l'austérité dans les (nombreux) pays les plus gravement touchés. La misère économique qui s'ensuit s'est aujourd'hui traduite dans la remise en question du projet européen en tant que tel.

L'Europe n'est pas à l'origine de la crise financière. Or, il faut néanmoins reconnaître que l'Europe est en partie responsable de la crise économique et sociale qui en découlait en raison, notamment, de l'inachèvement d'une union monétaire, conséquemment incapable de supporter un choc asymétrique majeur.

1.3. La crise comme outil de parachèvement de la zone euro

C'est seulement à la faveur de la crise économique qu'il est devenu politiquement possible d'avancer sur le plan du parachèvement de l'Union économique et monétaire (UEM): modification du pacte de stabilité et de croissance (2011), renforcement de la surveillance et de la coordination à travers le Six Pack (2011), le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG, 2012), puis le Two Pack (2013) et le Mécanisme européen de stabilité (MES, 2013), puis le début d'une Union bancaire européenne en 2014, un système de surveillance des banques et de résolution de leurs défaillances.

Depuis 2011, la mise en place d'une meilleure coordination budgétaire appelée „Semestre européen“ vient de même renforcer les pouvoirs de la Commission européenne, à travers un processus qui consiste à coordonner ex ante les politiques économiques et budgétaires de la zone euro.

En 2012, l'importance des objectifs budgétaires fixés par le volet préventif du pacte de stabilité et de croissance est encore renforcée par le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG). Ce „pacte budgétaire“ prévoit l'inscription de la règle de l'équilibre budgétaire (règle d'or) – abaissement du plafond des déficits structurels à 0,5% du PIB (si la dette publique est inférieure à 60% du PIB, cette limite inférieure est fixée à 1% du PIB) – dans les législations nationales, de préférence au niveau constitutionnel.

Les freins à l'endettement et les leviers en faveur de l'assainissement budgétaire désormais nécessaires en raison de l'imperfection d'une monnaie unique mal armée pour veiller à la discipline budgétaire

taire et éviter des dérapages budgétaires sérieux, n'ont pas cependant permis un retour à la croissance dans les économies européennes durement frappées par la crise.

Le chômage, en particulier le chômage des jeunes, atteint aujourd'hui des niveaux jusqu'alors inconnus en Europe. Au sein de l'Union européenne, la crise économique et financière a créé un paysage sombre en termes de chômage, d'inégalités et de pauvreté. L'Europe est confrontée à des problèmes sociaux majeurs, lesquels s'illustrent par des niveaux de chômage historiquement hauts, l'accroissement des inégalités, de la pauvreté et de l'exclusion sociale, le tout accompagné de divergences qui vont en augmentant d'un Etat membre à l'autre. Ces exemples reflètent un investissement dans le capital humain largement inapproprié. Malgré l'offre quasiment illimitée de monnaie, les investissements ne décollent guère plusieurs années après le début de la crise, les banques ne prêtant plus qu'au compte-gouttes.

Par ailleurs, le renforcement dans l'urgence de la gouvernance économique européenne s'est fait loin des parlements nationaux. Ces derniers n'ont en effet guère participé à la définition des règlements constitutifs (Pacte de stabilité et de croissance, Six Pack et Two Pack, TSGC).

De même, les plans de redressement du Mécanisme européen de stabilité sont décidés par les ministres des finances des Etats membres, le Parlement européen n'a aucun droit de regard et les Parlements nationaux peuvent tout au plus exprimer leur avis pour les accepter ou les refuser sans pouvoir les amender.

Comme le montre l'exemple de l'Union bancaire, les réformes adoptées à la suite de la crise ne doivent pas nécessairement aller à l'encontre de la transparence et de la responsabilité démocratique. En effet, depuis 2013, l'accord interinstitutionnel entre le Parlement européen et la Banque centrale européenne prévoit de nouveaux pouvoirs de contrôle du Parlement européen, même si ceux-ci restent relativement embryonnaires.

Alors que l'UEM s'approfondissait seulement „grâce aux“ conséquences des manquements et des erreurs (collectives) de gouvernance du passé, ne contribuant certainement pas au renforcement de la légitimité de l'UE, la Commission a finalement entamé un revirement anti-cyclique vers plus de flexibilité et des nouvelles politiques européennes d'investissement par le biais du Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS).

1.4. Vers un nouveau volontarisme économique européen?

La baisse des niveaux d'investissement observée depuis le début de la crise financière et économique a permis de la surmonter, mais met en péril la reprise de la croissance européenne.

Le plan d'investissement présenté par la Commission européenne en novembre 2014 devant le Parlement européen tente justement de répondre à ce défi. Le plan vise principalement à supprimer les obstacles aux investissements, à accroître la visibilité des projets d'investissement, à leur fournir une assistance technique, ainsi qu'à optimiser l'utilisation de ressources financières nouvelles et existantes. Il doit contribuer à regagner la confiance des investisseurs éprouvés par la crise et les incertitudes réglementaires et économiques.

Pour atteindre ces objectifs, le plan d'investissement repose sur trois piliers:

- la création d'un Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS), garanti par de l'argent public, afin de mobiliser au moins 315 milliards d'investissements supplémentaires au cours des trois prochaines années (2015-2017);
- la mise en place d'une réserve de projets crédibles, associée à un programme d'assistance afin de canaliser les investissements en fonction des besoins les plus urgents;
- une feuille de route ambitieuse destinée à rendre l'Europe plus attrayante pour les investissements et supprimer les obstacles réglementaires. Le plan d'investissement prévoit la mise en place progressive d'un marché unique numérique, d'une union de l'énergie et d'une union des marchés des capitaux, afin d'améliorer l'environnement des entreprises et les conditions de financement.

En janvier 2015, la Commission européenne présente par ailleurs des orientations sur la manière dont elle entend appliquer les règles du pacte de stabilité et de croissance afin de renforcer le lien entre les réformes structurelles, l'investissement et la responsabilité budgétaire à l'appui de la croissance et de l'emploi.

La plus grande flexibilité laissée désormais par la Commission européenne quant au contrôle des budgets nationaux dans le cadre du Semestre européen se traduit aussi par une plus grande souplesse

lorsqu'il s'agit de sanctionner certains dérapages budgétaires. Ainsi, le 8 août 2016, le Conseil a décidé de ne pas infliger d'amendes au Portugal et à l'Espagne pour le non-respect de la procédure des déficits excessifs.

Cette approche davantage politique que comptable envers les mesures favorisant les investissements publics et de la croissance a, malgré tout, comme conséquence directe que les nouvelles règles du pacte de stabilité et du Semestre européen ne sont pas mises en œuvre. Malgré tout un train de mesures, l'Union monétaire reste ainsi confrontée au même problème que précédemment: le non-respect par les Etats membres des règles imposées. Dès lors, il conviendrait de réfléchir à la définition d'objectifs réalisables et de règles permettant un équilibre juste entre rigueur et flexibilité.

Parallèlement à la mise en œuvre de réformes structurelles et d'un assainissement budgétaire des finances publiques, il est devenu impératif de rétablir les niveaux d'investissement.

Augmenter les investissements ne sera pourtant pas suffisant pour renouer avec la croissance. La crise a démontré que l'Union européenne avait également besoin d'une meilleure coordination des politiques économiques pour compléter l'euro et atteindre pleinement les objectifs en matière de création d'emploi, de croissance, d'équité sociale et de stabilité financière.

C'est ainsi que le 22 juin 2015, cinq présidents – le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, le président du sommet de la zone euro, Donald Tusk, le président de l'Eurogroupe, Jeroen Dijsselbloem, le président de la Banque centrale européenne, Mario Draghi, et le président du Parlement européen, Martin Schulz – ont présenté dans un rapport des propositions pour approfondir l'Union économique et monétaire d'ici le début de l'année 2017 et la parachever en 2025 au plus tard.

La feuille de route proposée par les cinq présidents pour approfondir l'UEM d'ici 2017 („phase 1“ ou „approfondissement par la pratique“) servira de jalon pour des réformes plus fondamentales au cours de la phase 2 („achèvement de l'UEM“).

Pour préparer le passage de la phase 1 à la phase 2 d'achèvement de l'UEM, la Commission présentera, au printemps 2017, un livre blanc mesurant les progrès accomplis au cours de la phase 1 et décrivant les prochaines étapes nécessaires pour compléter l'UEM au cours de la phase 2.

Afin de contribuer à l'élaboration du livre blanc, la Commission favorise une large consultation des citoyens, des parties prenantes, du Parlement européen et des parlements nationaux, des Etats membres et des autorités régionales et locales sur l'achèvement de l'UEM.

L'objectif doit être de former un consensus sur les étapes fondamentales à venir, lesquelles pourront déboucher, à l'issue de nouveaux débats, sur un cadre législatif et institutionnel renforcé pour l'UE.

Le 21 octobre 2015, un train de mesures pour approfondir l'UEM proposé par la Commission européenne prévoit, entre autres, une approche révisée du Semestre européen par l'instauration de conseils nationaux de la compétitivité et d'un comité budgétaire européen consultatif et une représentation extérieure unifiée de la zone euro. Ce document décrit également les étapes en vue de l'achèvement de l'Union bancaire, notamment au moyen d'un système européen de garantie des dépôts et de mesures visant à réduire encore les risques dans le système bancaire.

Cette dynamique nouvelle consistant dans le parachèvement de l'UEM et la relance de la croissance par l'investissement public européen doit être saluée. En revanche, le débat parallèle sur le renforcement institutionnel de l'UE peut en partie laisser perplexe. S'il est légitime de chercher à exploiter le plein potentiel du traité de Lisbonne, il n'est guère utile de se concentrer trop sur l'ingénierie institutionnelle pour faire avancer l'Europe.

Au lieu de faire preuve d'un certain nombrilisme européen à travers des négociations longues, difficiles et compliquées portant essentiellement sur d'hypothétiques transferts de compétence entre le Conseil, la Commission et le Parlement européen, l'Europe a aujourd'hui besoin de politiques économiques, sociales, environnementales efficaces, de même qu'en matière de migrations, de politique sécuritaire, de protection de l'Etat de droit et de politique étrangère.

Une telle volonté politique ne peut qu'émerger au profit d'une coopération améliorée entre institutions européennes et d'une meilleure coopération entre le niveau européen et le niveau national. La concurrence interinstitutionnelle chronophage doit faire place à une volonté commune. Construire l'Europe implique désormais la mise en œuvre de politiques et non pas d'institutions. Les parlements nationaux doivent encourager les dirigeants de l'UE de poursuivre sur cette voie et soutenir ce processus foncièrement politique. En ce qui concerne la zone euro, les propositions communes des cinq présidents en 2015 ont symboliquement montré que cette volonté peut exister au niveau de l'UE. Elle doit désormais être étendue à l'ensemble des champs politiques.

C'est ainsi que le présent rapport insiste sur l'importance non seulement d'une Commission européenne plus politique, mais aussi sur la nécessité de faire évoluer l'Europe de la technocratie au politique, et surtout vers un équilibre juste entre politiques économiques et politiques sociales.

1.5. Quelle solidarité européenne?

Malgré l'impasse économique et monétaire dans laquelle se trouvait l'UE il y a encore quelques années, il est aujourd'hui indispensable de constater que pendant la crise la volonté politique de défendre le projet européen contre vents et marées a permis d'éviter le naufrage non seulement de l'euro, mais sans doute aussi de l'UE.

Il faut souligner aussi que suite à des premières réactions d'urgence, l'Europe est aujourd'hui engagée sur la consolidation de la zone euro et mise sur une démarche propice à la croissance.

Néanmoins, l'UE se caractérise toujours par l'asymétrie entre l'économique et le social, et reste en cela un moteur des inégalités en Europe.

Les élections européennes de 2014 ont connu le taux de participation le plus bas depuis le début des élections européennes, malgré la procédure du „Spitzenkandidat“. La crise des dettes a montré à quel point les citoyens d'un pays ne s'identifient guère à leurs concitoyens européens. Concentrée sur la libre circulation des élites et des plus pauvres, l'UE ne convainc guère des classes moyennes en quête de sens et, souvent, en déperdition économique et sociale.

Parallèlement, l'ineffaçable solidarité visant à „sauver“ l'UE et l'euro ne permet pas de conclure à une solidarité entre Etats membres en ce qui concerne les politiques publiques de l'Union, telles la migration, la liberté de circulation, le marché unique et la politique sociale.

C'est à ce niveau qu'il faudra développer une nouvelle volonté politique qui ne pourra pas venir de mécanismes institutionnels, mais uniquement d'un leadership collectif de représentants élus.

Aujourd'hui, l'Europe est confrontée non pas à l'urgence, mais à des forces centrifuges, à un danger d'effritement lent à venir, fait de continuation plus que de ruptures.

Se mettre en travers de cette tendance nécessite d'ouvrir les yeux sur le fait que sous le couvert de liens certes complexes, mais néanmoins étroits entre gouvernements, se déploie une crise de la citoyenneté encore plus grande que celle de la zone euro.

Y faire face implique de renouer un lien avec les citoyens à travers les politiques européennes, et certainement aussi un engagement plus fort pour l'Europe par les parlements nationaux.

*

2. ORGANISATION DES TRAVAUX ET SOURCES

2.1. Organisation

La sensibilité politique „déi lenk“ avait demandé, par lettre du 9 septembre 2015, d'interpeller le gouvernement sur les éléments suivants:

- l'évaluation du rôle des structures et instruments de gouvernance de la zone euro dans la gestion de la crise depuis 2009;
- le bilan économique et social de la politique actuellement menée à l'intérieur de la zone euro en matière de consolidation budgétaire et de politique macroéconomique;
- la position du Luxembourg par rapport aux solutions indiquées dans le „rapport des 5 présidents“ respectivement par rapport aux alternatives exprimées par différents acteurs politiques européens;
- le futur de la zone euro à long terme.

Dans sa réunion du 8 octobre 2015, la Conférence des Présidents a décidé de transformer l'interpellation en question élargie, ceci conformément à l'article 89 du Règlement de la Chambre des Députés¹.

¹ V. séance publique du 2 décembre 2015.

Dans ce même contexte, la Conférence des Présidents a décidé qu'un débat d'orientation avec rapport au sujet de l'avenir de l'Union européenne et de la zone euro est à prévoir.

Les travaux de préparation ont été confiés à la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration, qui a nommé rapporteur son président, Marc Angel (LSAP), lors de sa réunion du 29 janvier 2016. Tout au long des travaux qui ont duré de janvier 2016 à avril 2017, le but était d'identifier les principaux défis qui se posent à l'Union européenne dans les années à venir, et de les présenter dans une perspective parlementaire en amont de plusieurs rendez-vous européens importants au printemps, à savoir le vote sur des rapports concernant l'avenir de l'UE au Parlement européen et le dépôt par la Commission européenne de nouvelles initiatives pour renforcer la gouvernance économique européenne et la zone euro.

2.2. Documents principaux

La commission se base principalement sur les documents suivants:

- le Rapport des 5 présidents pour compléter l'Union économique et monétaire,
- le rapport d'initiative de la Commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen „Améliorer le fonctionnement de l'Union européenne en mettant à profit le potentiel du traité de Lisbonne“ (rapporteurs: Mme Mercedes Bresso et M. Elmar Brok),
- le rapport d'initiative de la Commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen „Evolutions et adaptations possibles de la structure institutionnelle actuelle de l'Union européenne“ (rapporteur: M. Guy Verhofstadt),
- l'avis du Comité économique et social européen sur les thèmes „Améliorer le fonctionnement de l'Union européenne en mettant à profit le potentiel du traité de Lisbonne“ et „Evolutions et adaptations possibles de la structure institutionnelle actuelle de l'Union européenne“ (rapporteur: M. Luca Jaher, corapporteur: M. José Isaias Rodriguez Garcia-Caro),
- l'accord interinstitutionnel de l'Union européenne,
- le Livre blanc sur l'avenir de l'Europe de la Commission européenne – COM(2017)2025,
- la déclaration de Rome du 14 septembre 2015² „Plus d'intégration européenne: le chemin à parcourir“,
- la Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et à la Banque centrale européenne relative aux mesures à prendre pour compléter l'Union économique et monétaire du 21 octobre 2015 (COM(2015)600),
- la recommandation du Conseil sur la création de conseils nationaux de la compétitivité dans la zone euro – COM(2015)601,
- Confédération européenne des syndicats: Révision de la gouvernance économique européenne (position adoptée par le Comité exécutif de la CES les 2 et 3 décembre 2014),
- Confédération européenne des syndicats: Réaliser l'Union économique et monétaire: rééquilibrer la gouvernance économique européenne (position adoptée par le Comité exécutif les 16 et 17 décembre 2015),
- Nations Unies: Effets de la dette extérieure et des obligations financières internationales connexes des Etats sur le plein exercice de tous les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels. Rapport de l'Expert indépendant Juan Pablo Bohoslavsky.

2.3. Autres sources écrites

Les documents suivants ne sont pas considérés comme documents de base, mais étaient envoyés pour information aux membres de la commission:

- Prof. Dr. Andreas Fischer-Lescano: Austeritätspolitik und Menschenrechte. Rechtspflichten der Unionsorgane beim Abschluss von Memoranda of Understanding. Rechtsgutachten im Auftrag der Kammer für Arbeiter/innen und Angestellte für Wien.

² Déclaration commune des Présidents de la Camera dei deputati italienne, de l'Assemblée nationale française, du Bundestag allemand et de la Chambre des députés du Luxembourg

- Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Bericht „Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden“ (Bericht der fünf Präsidenten) und zur Fortentwicklung der wirtschaftspolitischen Steuerung in EU und Eurozone.

2.4. Réunions de la dimension parlementaire de la présidence luxembourgeoise de l'UE

Pour la réalisation du rapport, la commission a par ailleurs pris en compte les avis et positions exprimées au sein du Parlement européen, par la Commission européenne, par le Gouvernement, la Banque centrale du Luxembourg, les syndicats, les chambres professionnelles, ainsi que des experts universitaires.

L'expérience acquise, les débats et les échanges effectués dans le contexte de la dimension parlementaire de la présidence luxembourgeoise de l'UE sont également d'utilité pour l'établissement du rapport, et en particulier les réunions suivantes:

- Réunion des Présidents de la COSAC, 13.7.2015
- Conférence interparlementaire pour la PESC et la PSDC, 5.9.2015
- Réunion des Présidents des Commissions des Affaires sociales, 19.10.2015
- Réunion du Groupe de travail de la COSAC, 30.10.2015
- Conférence interparlementaire sur la stabilité, la coordination économique et la gouvernance au sein de l'Union européenne, 9.11.2015
- LIV COSAC, 30.11.2015
- Réunion des Présidents des commissions de la coopération au développement, 11.12.2015
- Conférence des Présidents des Parlements de l'Union européenne, 22.5.2016

2.5. Réunions spécifiques pour la préparation du débat d'orientation

Des entrevues avec ces différents interlocuteurs ont été organisées à la Chambre des Députés au courant de l'année 2016 au niveau de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration, qui a également pris en compte les travaux d'autres commissions, notamment celle des Finances.

Le 22 janvier 2016, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration s'est réunie une première fois pour déterminer l'ordre des travaux.

Les membres ont alors considéré qu'il serait notamment essentiel de s'intéresser à la problématique de la démocratisation de l'UE, sans modification des traités. De même, la question d'un contrôle parlementaire de l'ensemble des institutions et organes de l'UE, y compris le Mécanisme Européen de Stabilité (MES) ou encore le Fonds européen de développement a été évoquée. Au centre des discussions figurait également la problématique d'une meilleure coopération entre parlementaires nationaux et européens.

Les entrevues suivantes ont par la suite été spécifiquement organisées dans le courant de l'année 2016:

- Echange de vues avec les Membres de la Commission des Affaires constitutionnelles (AFCO) du Parlement européen, 17 février 2016
- Présentation de Dr. Ian Cooper, Jean Monnet Fellow au Robert Schuman Centre for Advanced Studies de l'Institut Universitaire Européen de Florence, au sujet de l'avenir du rôle des parlements nationaux dans l'UE, 6 mai 2016
- Hearing, en présence du Ministre des Finances, du LCGB, de l'OGBL, de la Chambre de Commerce, de la Chambre des Métiers, de la Chambre des Salariés, de la CSSF sur les répercussions des propositions faites dans le „Rapport des cinq présidents“ sur le cadre institutionnel de l'Union européenne et le renforcement du contrôle parlementaire et du contrôle démocratique par la société civile, 3 juin 2016
- Entrevue avec Monsieur Gaston Reinesch, Président de la Banque centrale du Luxembourg (BCL), 15 juillet 2016

2.6. Autres réunions servant à la préparation du débat d'orientation

De surcroît, il convient de relever que parmi les nombreuses réunions ayant eu lieu en 2016 et en 2017 à la Chambre des Députés, à Bruxelles ou ailleurs en Europe en présence de députés luxembourgeois, les suivantes ont été d'un intérêt tout particulier pour l'établissement du présent rapport:

- Réunion de la Commission des Finances et du Budget du 26 janvier 2016, analyse des documents COM(2015)600 COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPEEN, AU CONSEIL EUROPEEN ET A LA BANQUE CENTRALE EUROPEENNE relative aux mesures à prendre pour compléter l'Union économique et monétaire et COM(2015)601 RECOMMANDATION DU CONSEIL sur la création de conseils nationaux de la compétitivité dans la zone euro
- Echange de vues à la Chambre des Députés avec M. Frans Timmermans, Premier Vice-Président de la Commission européenne, 18 octobre 2016
- Réunion interparlementaire de commission organisée par la Commission des Affaires constitutionnelles (AFCO), „La future évolution institutionnelle de l'Union: renforcer le dialogue politique entre le Parlement européen et les parlements nationaux et renforcer le contrôle sur l'exécutif au niveau européen“, 19 novembre 2015 (en présence de Marc Angel)
- Réunion interparlementaire de commission organisée par la Commission des Affaires constitutionnelles (AFCO), „La future évolution institutionnelle de l'Union européenne“, Parlement européen, 29 novembre 2016 (en présence de Marc Angel)
- Réunion de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration, échange de vues avec Mme Nathalie Tocci, Conseillère spéciale de la Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, 3 février 2017
- Réunion de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration, présentation par Mme Yuriko Backes, Chef de la Représentation de la Commission européenne au Luxembourg, et discussion du Livre blanc sur l'avenir de l'Europe de la Commission européenne (COM(2017)2025), 7 avril 2017

Dans le courant de l'année, le président de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration et rapporteur du présent rapport a par ailleurs souligné l'importance des documents et événements suivants:

- „Ahead in Europe. On the role of the Dutch House of Representatives and national parliaments in the European Union, final report, Rapporteurship on „Democratic legitimacy“, 9 May 2014, Tweede Kamer
- Conférence sur le thème „The Future of the Euro“ donnée par le Professeur Paul de Grauwe, Professeur à la London School of Economics, 13 octobre 2016, Université de Luxembourg
- L'Etat de l'Union en 2016, Jean-Claude Juncker, Président de la Commission européenne, 14 septembre 2016
- Charting the way ahead. An EU Founding Members' initiative on strengthening Cohesion in the European Union, Joint Communiqué, The Ministers of Foreign Affairs of Belgium, Germany, France, Italy, Luxembourg and the Netherlands met on 9 February 2016 in Rome
- La Déclaration et la Feuille de route de Bratislava, Réunion informelle des 27 chefs d'Etat ou de gouvernement, 16 septembre 2016
- Vingt-quatrième rapport semestriel de la COSAC: Evolution dans l'Union européenne. Procédures et pratiques relatives au contrôle parlementaire.

3. REUNIONS DE PREPARATION DU DEBAT D'ORIENTATION

3.1. Echange de vues avec les Membres de la Commission des Affaires constitutionnelles (AFCO) du Parlement européen, 17 février 2016

La députée européenne Mercedes Bresso explique que l'AFCO élabore en ce moment deux grands rapports (rapport „Bresso-Brok“ et rapport „Verhofstad“³).

Mme Bresso est convaincue, comme la Commission européenne, que l'Union européenne a besoin de continuer de progresser dans l'application concrète du traité de Lisbonne, dont le potentiel énorme ne se trouve que partiellement exploité, comme par exemple en ce qui concerne la gouvernance économique.

Il s'agit d'améliorer le fonctionnement du Conseil de l'UE, surtout au niveau de la transparence de sa fonction législative. Elle propose de reprendre ce qui se trouvait dans le traité constitutionnel, donc une seule formation législative décisive. Mme Bresso insiste également sur la révision de la fonction du Conseil européen. L'application de la méthode communautaire et l'adoption des décisions à la majorité qualifiée importent particulièrement aux rapporteurs, tout comme le respect des principes de proportionnalité et de subsidiarité.

Le rapport dit „Bresso-Brok“ contient également des propositions d'outils servant à approfondir l'Union Economique et Monétaire, et l'appel au passage d'une coopération en matière de défense à une véritable politique commune (garde-frontière, politique d'asile et intelligence européenne communes). Il s'agit ici de questions urgentes, auxquelles les solutions peuvent être trouvées à l'intérieur des traités, et non à travers une révision des traités, procédure prenant plusieurs années.

La députée européenne ajoute que le mécanisme du „carton rouge“ pourrait être introduit sans modification des traités. Mme Bresso précise qu'il s'agit ici d'une obligation non juridique, mais politique. Elle souligne l'importance de la coopération avec les parlements nationaux pour assurer le respect du principe de subsidiarité („carton jaune“ et „carton orange“). En ce qui concerne le „carton vert“, elle affirme que ce mécanisme n'est pas réalisable dans le cadre actuel des traités. Ainsi, le débat se trouve bloqué pour l'instant, même si elle s'exprime en faveur de cette coopération positive, essentielle pour faire fonctionner l'Europe.

Réactions et interventions des membres de la commission

Sont évoqués les sujets suivants:

- le déficit démocratique en ce qui concerne l'implication des Parlements nationaux dans la prise de décisions concernant la zone euro,
- l'idée de créer un „Parlement de la zone euro“,
- la question d'une politique de défense européenne voire d'une armée commune,
- le renforcement du rôle du Comité des régions composé de pouvoirs locaux et régionaux.

Mme Bresso évoque que dans les traités figure la possibilité de créer une armée commune. Ceci serait possible à travers une coopération structurelle et sans inclure tous les Etats de l'Union. Il faudrait alors également renforcer la coordination des politiques étrangère et de sécurité notamment avec une structure de garde-frontière commune. Elle souligne que c'est maintenant qu'on devrait commencer à travailler dans ce sens, dans le cadre des traités actuels.

Au sujet de la création d'un „Parlement de la zone euro“, elle considère qu'une procédure à deux degrés ferait régresser l'Europe, et que le Parlement européen ne serait pas d'accord avec une telle proposition. Elle précise qu'il serait pourtant possible de mieux définir et de renforcer le rôle des parlements nationaux dans le Semestre européen, et le contrôle des recommandations sur un éventuel budget européen. Elle appelle à jouer pleinement le rôle parlementaire de contrôle démocratique de l'action des ministres étatiques et de la Commission européenne, afin de répondre face aux électeurs de ce qui est décidé au niveau gouvernemental.

³ Les rapports „Bresso-Brok“ et „Verhofstadt“ ont été adoptés le 16 février 2017 au Parlement européen.

Quant au déficit démocratique, Mme Bresso est d'avis qu'il n'en résulte pas une nécessité de changer les traités, mais de s'en servir davantage. Elle ajoute qu'il faut évidemment écouter les peuples, et que la confiance dans l'Union européenne est encore majoritaire dans les Etats membres. Elle serait pourtant aussi prête à modifier les traités dans une direction plus fédéraliste.

3.2. Présentation de Dr. Ian Cooper, Jean Monnet Fellow au Robert Schuman Centre for Advanced Studies de l'Institut Universitaire Européen de Florence, au sujet de l'avenir du rôle des parlements nationaux dans l'UE, du 6 mai 2016

Dr. Ian Cooper présente ses conclusions sur le rôle collectif des parlements nationaux au sein de l'Union européenne, rôle que les parlements détiennent en plus à leur rôle individuel de contrôler la politique européenne de leurs gouvernements respectifs, ceci depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne. En coopérant ensemble, les parlements nationaux peuvent encore renforcer leur influence, ce qui apporterait un surplus démocratique à l'Union européenne.

Collectivement, les parlements nationaux sont dans la même situation que le Parlement européen l'était dans les années 1980, c'est-à-dire avoir un rôle plutôt consultatif, tant en n'étant guère impliqué dans le processus législatif. Depuis, le Parlement européen a beaucoup gagné en influence en tant qu'institution européenne. Dans ce contexte, la question se pose de savoir si les parlements nationaux pourraient atteindre le statut d'une „troisième chambre virtuelle“ au niveau européen. La question des relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux s'est par ailleurs posée dès l'introduction de l'élection directe des membres du Parlement européen en 1979. En 2002/2003, la Convention européenne a rejeté l'idée d'une „troisième chambre“. Le mécanisme du contrôle du principe de la subsidiarité par les parlements nationaux a ensuite été institué par un protocole annexé au Traité de Lisbonne. L'ensemble des moyens dont disposent les parlements nationaux depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, leur permet d'assumer en pratique et collectivement un rôle de „troisième chambre“. En l'absence d'un lieu physique de rencontre, cette „troisième chambre“ a le caractère d'une communauté virtuelle.

Les parlements nationaux ont des pouvoirs formels et informels au niveau européen. Des moyens de coordination interparlementaire existent (COSAC, PESD/PSDC, Conférence interparlementaire sur la stabilité, la coordination économique et la gouvernance au sein de l'UE (SCEG) „Article 13“), et la Chambre des Députés y est très active. Par ailleurs, les parlements nationaux assument les quatre fonctions suivantes d'une „troisième chambre virtuelle“:

- en matière de législation, par le contrôle du principe de subsidiarité;
- en matière de prise de position, par le débat politique;
- en matière de contrôle, par le biais de conférences interparlementaires;
- en matière de représentation, par l'institution d'un réseau des représentants des parlements nationaux à Bruxelles.

L'influence des parlements nationaux sur la législation

L'influence sur la législation se fait par le biais du contrôle du principe de la subsidiarité. Dans le cadre du „carton jaune“, les parlements nationaux interviennent collectivement et peuvent influencer une proposition législative, mais n'ont pas de droit de veto. A deux reprises, le seuil requis pour le „carton jaune“ a été atteint: en 2012 pour le règlement „Monti II“, et en 2013 pour la proposition d'instaurer un Parquet européen. Tandis que la Commission européenne a retiré le règlement „Monti II“, la proposition d'instaurer un Parquet européen a été maintenue. Le Vice-président de la Commission européenne, Frans Timmermans, vient d'annoncer que dans le futur, les réponses de la Commission européenne aux cartons jaunes seront motivées plus politiquement, au lieu d'une simple réponse bureaucratique. Dans le cadre de l'accord conclu avec le Royaume-Uni, la Commission européenne s'est par ailleurs engagée à introduire un „carton rouge“ dans l'hypothèse d'un maintien du Royaume-Uni dans l'Union européenne. Ce système aurait obligé la Commission européenne à retirer une proposition législative si 55% des parlements nationaux s'y opposaient dans un laps de temps de 12 semaines. Or, l'hypothèse du maintien du Royaume-Uni dans l'Union européenne ne se réalisant pas (suite au résultat du référendum du 23 juin 2016 et du déclenchement de la procédure prévue dans l'article 50 TUE), le système du „carton rouge“ ne sera pas introduit.

Pour améliorer le système d'influencer la législation européenne, Dr. Ian Cooper recommande d'introduire une définition exacte du principe de subsidiarité et d'étendre le contrôle sur la base légale, la proportionnalité et la substance politique des propositions législatives. En analogie avec le „carton rouge“, le délai d'introduction d'un „carton jaune“ devrait être porté à 12 semaines (au lieu de 8 semaines actuellement). L'échange de bonnes pratiques en ce qui concerne la rédaction des avis motivés et un système d'alerte précoce pour annoncer aux autres parlements l'intention d'un parlement d'émettre un avis motivé sont également de mise pour améliorer la coordination des efforts d'atteindre le seuil requis pour le „carton jaune“.

Le dialogue politique

Les parlements nationaux sont très engagés dans le dialogue politique. Plusieurs milliers d'avis politiques ont été envoyés à la Commission européenne dans le cadre du dialogue instauré par le président Barroso et la Commission a tenu son engagement à répondre individuellement à chaque avis endéans trois mois.

Un autre élément de dialogue politique est le „carton vert“. La Conférence des organes spécialisés dans les affaires européennes a lancé des projets pilotes pour l'introduction d'un „carton vert“, donnant ainsi aux parlements européens le pouvoir de proposer une initiative législative à la Commission européenne. Cette procédure peut se faire sans changement de traité. 17 parlements ou chambres ont signé la première proposition dans le cadre du „carton vert“, introduit par le House of Lords et portant sur le gaspillage alimentaire.

Dr. Ian Cooper encourage les parlements à utiliser le dialogue politique davantage comme instrument collectif, au lieu de se contenter du dialogue bilatéral avec la Commission européenne. Pour la procédure du „carton vert“, un seuil minimum de parlements ou chambres soutenant la proposition respective et un délai devraient être fixés. Le „carton vert“ devrait également permettre de modifier la législation en vigueur, y inclus les actes délégués ou les actes implémentant la législation.

Le contrôle parlementaire

Le rôle de contrôle parlementaire au niveau européen est assumé ensemble avec le Parlement européen, par le biais de conférences interparlementaires. La COSAC a été instauré en 1989. Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, deux conférences interparlementaires s'y sont ajoutées, à savoir la PESC/PSDC en 2012 et la Conférence „Article 13“ en 2013. Bientôt, une conférence interparlementaire assumant le contrôle d'Europol pourrait s'y ajouter, ce sujet figurant entre autres à l'ordre du jour de la Conférence des Présidents des Parlements de l'Union européenne qui se tiendra les 23 et 24 mai 2016 à Luxembourg. Ces conférences interparlementaires ont un caractère permanent et se réunissent, en principe, deux fois par an. Leur base légale est ancrée dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et elles disposent de règlements intérieurs. Elles se composent de représentants des parlements et chambres parlementaires des Etats membres, et de représentants du Parlement européen. Y sont invités des membres et hauts fonctionnaires de la Commission européenne et du Conseil. Les conférences interparlementaires n'ont pas de mandat collectif pour intervenir dans le processus décisionnel, leur rôle étant purement consultatif. Pourtant, elles disposent d'instruments de contrôle politique, comme par exemple les questions et débats, les résolutions, contributions et conclusions, ainsi que les rapports sur des sujets déterminés. Seule la COSAC dispose d'un secrétariat permanent.

Selon Dr. Ian Cooper, un contrôle parlementaire plus efficace ne nécessiterait pas de structure de prise de décision contraignante des conférences interparlementaires, ni un changement de traité ou encore l'attribution d'une „troisième chambre“. Il serait cependant utile si les conférences interparlementaires avaient recours à un support administratif plus important. Par ailleurs, une consolidation de normes, concernant par exemple la présence de membres de la Commission européenne aux réunions des conférences interparlementaires, serait utile. Les parlements nationaux pourraient aussi mieux faire valoir leur poids en demandant collectivement, dans les conclusions d'une conférence interparlementaire, que le Conseil mette un sujet déterminé à son ordre du jour.

Le réseau des représentants des parlements nationaux à Bruxelles

Les parlements nationaux assurent un lien entre les citoyens et l'Union européenne qui se distingue de ceux créés par le Parlement européen et par le Conseil. Ils ne disposent pas d'une représentation d'élus à Bruxelles, mais chaque parlement national y déploie un fonctionnaire en tant que représentant,

assisté ou non par son équipe. Ce groupe de représentants n'assure pas seulement une fonction individuelle pour chaque parlement, mais a créé un réseau de consultation et d'information, disposant de bureaux situés sur le même étage au sein du Parlement européen. Des réunions hebdomadaires („Monday morning meetings“) sont organisées. Les représentants n'ont pas seulement une fonction passive (en tant que „yeux et oreilles“ des parlements à Bruxelles), mais ils interviennent activement en prenant contact avec les fonctionnaires européens pour poser des questions ou organiser des rencontres. Dans le cadre de la procédure du „carton jaune“, le réseau des représentants joue un rôle essentiel, en tenant le groupe informé, à un stade précoce, sur l'intention d'un ou de plusieurs parlements de rédiger un avis motivé. La publication des avis motivés sur le réseau IPEX se fait à un stade plus avancé, se situant souvent juste avant l'expiration du délai de huit semaines.

Réactions et interventions des membres de la commission

• La coordination entre parlements nationaux

Il s'avère que le système actuel de coordination par le biais de la banque de données IPEX a le désavantage que nombre de parlements nationaux introduisent leurs avis motivés dans la langue originale, sans ajouter des traductions ou au moins un résumé en anglais.

Pour améliorer la représentation des parlements nationaux européens, Dr. Ian Cooper donne les conseils suivants:

- Créer le réseau de contrôle des activités d'Europol, comme il est prévu dans le Traité de Lisbonne et le règlement Europol (ce sujet sera débattu lors de la Conférence des Présidents des Parlements de l'Union européenne qui se tiendra du 22 au 24 mai 2016 à Luxembourg);
- Créer ainsi un nouveau modèle de coopération parlementaire, incluant la possibilité d'être informé sur des sujets sensibles et de recevoir des documents classifiés;
- Transposer ce modèle à d'autres réseaux similaires pour assurer un contrôle parlementaire des autres agences de l'Union européenne, comme par exemple Eurojust.

Les assemblées internationales disposant d'un propre secrétariat, comme la COSAC, ont l'avantage de garder une mémoire collective en forme d'archive centralisée. Ceci est d'autant plus important que les parlementaires n'y restent membres que pour une période restreinte.

Dr. Cooper soulève la question de savoir s'il serait utile de créer une assemblée parlementaire de la zone euro, vu que des idées sur un budget propre à la zone euro circulent. Le représentant du mécanisme européen de stabilité (MES) présent à la conférence „Article 13“ à Luxembourg avait souligné que cet organisme n'est pas soumis au contrôle du Parlement européen, mais rend compte uniquement aux Etats membres, le contrôle s'effectuant par les parlements nationaux par le biais de leurs gouvernements respectifs. Le MES est une des structures résultant de la crise financière en dehors des institutions européennes, et sans contrôle parlementaire direct.

Dans l'hypothèse d'une modification des traités, Dr. Cooper recommande de créer un puissant secrétariat commun des parlements nationaux. Or, l'article 9 du protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne confère un droit de veto en la matière au Parlement européen, disposant que le Parlement européen et les parlements nationaux définissent ensemble l'organisation et la promotion d'une coopération interparlementaire efficace et régulière au sein de l'Union. L'orateur estime que le Parlement européen pourrait s'opposer à la création d'un organisme fort des parlements nationaux.

• Le fonctionnement des assemblées parlementaires internationales

Les délégations des parlements nationaux auprès des assemblées parlementaires internationales fonctionnent de manière différente, certaines laissant leurs membres s'exprimer librement, d'autres se concertant sur une position commune à défendre. Par ailleurs, des réunions de différents groupes politiques sont souvent organisées en marge d'une conférence interparlementaire. Il est donc important de prendre cet aspect en compte lors de la composition de la délégation.

• Les méthodes de travail des parlements nationaux

Les parlements des petits Etats membres sont souvent confrontés au problème de devoir faire le même suivi des dossiers européens que les parlements des grands pays, disposant de beaucoup plus de

moyens. La Chambre des Députés a pris la décision de ne pas créer une commission spécifique pour les affaires européennes, mais de saisir toutes les commissions sectorielles des dossiers européens qui entrent dans leur compétence. Cette démarche permet à tous les députés d'acquiescer à côté de leur dimension locale, régionale et nationale une dimension européenne et d'inclure les politiques européennes directement dans tous les domaines de la politique nationale. Il s'avère que la Chambre des Députés est très active en ce qui concerne la rédaction d'avis motivés et d'avis politiques. Souvent, elle est le seul parlement à avoir rédigé un avis sur une proposition législative donnée, ce qui montre que la Chambre des Députés se focalise plutôt sur les sujets et non pas sur le fait que d'autres parlements aient l'intention de rédiger un avis motivé.

Il est constaté que pas tous les moyens de contrôle parlementaire ne sont effectivement utilisés. Pour améliorer la collaboration entre parlements nationaux et le Parlement européen, il serait possible de procéder à la rédaction de rapports conjoints d'un rapporteur du Parlement européen et d'un co-rapporteur d'un parlement national pour des domaines qui entrent dans la compétence partagée, dont p. ex. la politique extérieure ou encore la politique de coopération au développement.

• *L'impact de l'action des parlements nationaux*

Les deux „cartons jaunes“ des parlements nationaux n'ont guère trouvé d'écho dans la presse, mais elles avaient un impact réel sur la procédure législative. L'accord avec le Royaume-Uni a prévu l'institution d'un „carton rouge“ dans le cas où le référendum du 23 juin 2016 aurait eu comme résultat le maintien du Royaume-Uni dans l'Union européenne. Pour ce „carton rouge“, les parlements auraient disposé d'un délai de 12 semaines, au lieu des 8 semaines du „carton jaune“. L'introduction du „carton rouge“, devenu obsolète suite au résultat du référendum du 23 juin 2016, aurait été l'occasion de prolonger le délai du „carton jaune“ à 12 semaines également.

3.3. Hearing, en présence du Ministre des Finances, du LCGB, de l'OGBL, de la Chambre de Commerce, de la Chambre des Métiers, de la Chambre des Salariés, de la CSSF sur les répercussions des propositions faites dans le „Rapport des cinq Présidents“ sur le cadre institutionnel de l'Union européenne et le renforcement du contrôle parlementaire et du contrôle démocratique par la société civile, 3 juin 2016

Intervention de M. Pierre Gramegna, Ministre des Finances

Le Rapport des cinq Présidents, intitulé „Compléter l'Union économique et monétaire européenne“ n'est pas un document de compromis entre institutions, mais a été rédigé dans le nom personnel des cinq présidents. La Présidence luxembourgeoise du Conseil de l'Union européenne s'est penché sur le rapport dès sa parution. Le but du rapport est d'approfondir l'Union économique et monétaire européenne avec ses quatre volets, à savoir l'union économique, l'union financière, l'union budgétaire et l'union politique. Le volet social est mentionné de manière transversale. Le sujet du „triple A social“ a par ailleurs été une des priorités de la Présidence luxembourgeoise du Conseil de l'Union européenne. L'implication des partenaires sociaux, des parlements nationaux et de la société civile dans le Semestre européen a déjà été entamée par anticipation par le Luxembourg. Cette année, le pacte de stabilité et de croissance ainsi que le plan national de réforme ont été discutés lors d'une séance plénière de la Chambre des Députés, de sorte que le grand public a pu suivre les débats en toute transparence.

Le Ministre exprime son avis qu'en pratique, le pacte de stabilité et de croissance n'est pas appliqué de façon égale et équivalente dans tous les Etats membres. Les textes d'un côté, mais surtout leur application dans la pratique, doivent être analysés.

Le Rapport des cinq Présidents porte sur des changements réalisables dans une première phase sans modification de traités, et sur une approche à long terme, allant jusqu'en 2025, portant sur des réformes qui nécessitent un changement des traités existants. Le 21 octobre 2015, la Commission européenne a proposé un premier paquet de mesures, comprenant la création d'une autorité de compétitivité. La proposition a engendré des discussions, car un impact sur les négociations entre partenaires sociaux ne peut pas être exclu, ce qui constitue une ingérence dans le fonctionnement d'un pays. Sous la Présidence néerlandaise, la proposition a été modifiée, allant plutôt vers un conseil de productivité. Les textes afférents seront publiés dans le courant du mois. Il semble que les négociations tarifaires n'y figureront

plus, et qu'il ne sera plus nécessaire de créer un nouvel organe. Selon le Ministre, des structures permettant un échange sur la compétitivité existent déjà au Luxembourg.

Le Rapport propose de mieux coordonner les politiques budgétaires en créant un Conseil budgétaire. Le 21 octobre 2015, la Commission européenne a déjà mis en pratique cet organisme (European Fiscal Council). Certains Etats membres y sont sceptiques, par peur que des experts indépendants embauchés par la Commission européenne reprennent le rôle de la Commission européenne elle-même ainsi que des organismes équivalents existant dans les Etats membres (p. ex. le Conseil national des finances publiques CNFP au Luxembourg).

Un troisième élément que la Commission européenne a déjà initié concrètement est la représentation commune dans les organisations internationales. Les textes déposés suscitent des critiques, prévoyant la création, d'ici 2025, d'un groupe électoral de la zone euro dans les organisations internationales, alors que les groupes électoraux actuels se sont constitués historiquement. Le Ministre des Finances n'y attache aucune importance fondamentale, mais donne à considérer qu'un groupe électoral de la zone euro présidé à tour de rôle, et un groupe électoral des pays en dehors de la zone euro, présidé par le Royaume-Uni, existent déjà au sein du AIIB (Asian Infrastructure Investment Bank).

L'Union bancaire est déjà en vigueur. Les trois piliers sont la surveillance des banques systémiques par la Banque centrale européenne (et la surveillance des banques non-systèmeiques en coopération avec les banques centrales des Etats membres), le fonds de résolution et la garantie des dépôts. Les critiques touchent les trois volets. Une série d'Etats membres sont d'avis que la garantie des dépôts doit devenir un réel système communautaire. Aujourd'hui, la garantie n'est fournie qu'au niveau national. Le fonds de résolution est doté de 50 milliards d'euros sur huit ans, ce qui est perçu par certains Etats membres comme insuffisant. Par ailleurs, il n'y a pas de garantie „back stop“. La question se pose de savoir dans quelle mesure les responsabilités des Etats membres sont portés vers le niveau communautaire. Certains préconisent la nécessité de minimiser les risques avant de les partager.

Le Parlement européen a discuté en décembre 2015 sur une recommandation visant à renforcer le Semestre européen. L'Eurogroupe fait désormais circuler un ordre du jour annoté et commenté, ce qui est un premier pas vers un fonctionnement plus transparent.

Selon le Ministre, les réflexions sur l'avenir de l'Union européenne et de la zone euro revêtent de l'actualité et touchent un sujet très complexe qui a trait à la souveraineté des Etats membres. Le dossier de l'Union économique et monétaire européenne est traité au niveau du Conseil européen, impliquant les chefs de gouvernement. L'Eurogroupe et le Conseil Ecofin ont également un rôle à jouer dans la mise en œuvre des instruments communautaires.

Intervention de M. Jean-Claude Reding, Chambre des Salariés

Hormis le fait que la dimension sociale a été négligée dès le début, la réponse communautaire à la crise se caractérise, selon la Chambre des Salariés, par une approche technocrate, créant de plus en plus d'organes composés d'experts soi-disant indépendants. Cette tendance de la politique de transférer son pouvoir vers ces organes se traduit par une méfiance des citoyens vis-à-vis de la politique.

A la manière dont la crise financière a été surmontée résulte que le taux de croissance du PIB est bas, le niveau de salaires inadapté, l'investissement productif inexistant, le taux de chômage élevé, les inégalités de revenus et des fortunes en augmentation et la productivité se développant très lentement. Ce constat a été fait dans une note de l'OCDE rédigée à l'intention du Conseil des Ministres. Selon la Chambre des Salariés, les instruments proposés par l'OCDE devraient être pris en compte: augmentation de l'investissement public et réalisation d'emprunts à un moment où les taux sont historiquement au plus bas, surtout pour les pays se trouvant dans une bonne situation budgétaire. Il faudrait aussi combattre l'augmentation des inégalités, et soutenir les négociations collectives concernant la politique salariale. Ceci aurait un impact sur le développement de la productivité. Toujours selon l'OCDE, il faudrait discuter sur l'impôt sur les héritages pour atténuer les inégalités sur les fortunes. L'OCDE insiste par ailleurs sur l'importance de la politique fiscale et des transferts sociaux pour combattre les inégalités.

M. Reding présente ensuite les remarques de la Chambre des Salariés sur le Rapport des cinq Présidents. Le Conseil européen et les Etats membres devraient inverser la politique actuelle pour favoriser les investissements publics. Le Luxembourg n'est pas à la dernière place des investissements publics dans l'Union européenne, mais il faut déterminer les objectifs. La Chambre des Salariés plaide pour une modification de la „règle d'or budgétaire“, à savoir d'exclure les investissements productifs

des calculs de déficit budgétaire sous certaines conditions. Elle plaide pour le calcul de l'évolution salariale non pas comme un coût de la compétitivité dans le système des indicateurs, mais comme un surplus par rapport à une politique de relancer la demande et l'investissement. Par ailleurs, il faudrait tenir compte du fait si les bénéficiaires sont réinvestis ou non.

La Chambre des Salariés demande à ce que la politique sociale soit placée au centre de la politique budgétaire. Il faudrait définir des indicateurs sociaux aussi contraignants que les indicateurs économiques et budgétaires.

Selon la Chambre des Salariés, le dialogue social est d'une importance imminente. Le dialogue macro-économique au niveau européen devrait être moins formel, mais allant plus au fond des choses.

La question du rééquilibrage de la gouvernance économique doit aller dans les détails, p. ex. du règlement n° 1176/2011. La Chambre des Salariés y revendique plus de flexibilité et la prise en compte de la situation des Etats membres qui ne se situent pas tous au même niveau au sein de la zone euro. L'exemple de la Grèce démontrerait que le faux chemin aurait été parcouru.

Les critères de convergence sociale devraient être définis. Dans un document datant de l'an 2000, et signé par 250 parlementaires, sont proposés les critères suivants: des taux de convergence en matière de chômage (< 5%), de pauvreté (< 5%), de personnes mal logés (< 3%) et d'illettrisme des enfants jusqu'à l'âge de 10 ans (< 3%). Il faudrait conférer à ces taux la même importance qu'aux taux de convergence économique. Le salaire minimum européen est un sujet épineux dans ce contexte, mais il serait important de l'introduire, en le fixant dans une première étape à 50% du salaire moyen national, et dans une deuxième étape à 60% du salaire médian au niveau national. Ceci pourrait atténuer les inégalités du côté des revenus des personnes.

D'autres points auxquels la Chambre des Salariés accorde une grande importance sont les répercussions négatives sur la cohésion sociale de l'accord avec le Royaume-Uni en cas de maintien de l'Union européenne⁴, les nouvelles propositions de la Commission européenne sur le détachement des salariés et le programme pour une meilleure réglementation (REFIT) qui fait l'objet, entre autres, d'une documentation remise au secrétariat de la commission.

Intervention de M. André Roeltgen, OGB-L

L'OGB-L insiste sur la nécessité de mieux prendre en compte le volet social dans la procédure du Semestre européen pour qu'il ait la même importance que le volet économique et financier, en rendant les indicateurs sociaux contraignants. Vu la régression dans le domaine social, l'introduction d'un „Triple A social“ s'avère nécessaire. Des déficits dans le domaine social doivent déclencher des procédures, tout comme c'est le cas pour le déséquilibre budgétaire. L'OGB-L soutient également l'idée d'instaurer une nouvelle „règle d'or“ pour promouvoir l'investissement public.

Les recommandations de la Commission européenne et du Conseil émis dans le cadre du Semestre européen touchent également l'évolution des salaires. Le concept actuel met les coûts salariaux au premier plan, tandis que d'autres éléments comme l'innovation, la recherche, l'éducation et les infrastructures devraient revêtir la même importance. Chaque année, le Luxembourg est confronté à la recommandation de réformer son système de salaires et d'abandonner l'indexation des salaires. Ainsi, la politique de salaires au niveau national, l'autonomie tarifaire et les droits des salariés seraient mises en danger. Par ailleurs, la méthodologie du „coût salarial nominal“ utilisée par la Commission européenne n'est pas adaptée à la situation du Luxembourg.

Quant à la proposition de créer des conseils nationaux de compétitivité, l'OGB-L considère qu'il s'agit là d'une ingérence dans les compétences nationales, l'objectif étant de fixer un cadre limitant le champ d'action des partenaires sociaux. Pour l'OGB-L, cette proposition est inacceptable. Par ailleurs, des organes informant sur la situation économique existent déjà, comme p. ex. l'Observatoire de la compétitivité et le Conseil économique et social.

L'initiative REFIT dans le cadre du programme „Mieux légiférer“ comprend 250 propositions regroupés dans 16 domaines. Selon l'OGB-L, la majorité de ces initiatives vont dans la direction d'un abaissement des acquis sociaux. Une différenciation des droits des salariés selon la taille des entreprises serait par ailleurs contraire aux traités et donc inacceptable pour l'OGB-L.

⁴ L'accord est devenu obsolète suite au résultat du référendum du 23 juin 2016.

Intervention de M. Vincent Jacquet, LCGB

M. Jacquet souligne que le LCGB en tant que syndicat est un grand défenseur de l'intégration européenne et de la monnaie unique, mais qu'il doit déplorer le très grand déséquilibre qui règne actuellement au niveau du système de gouvernance, avec une prédominance énorme pour la gouvernance économique européenne. Le Rapport des cinq Présidents ne corrigerait pas ce déséquilibre, mais, bien au contraire, il l'accentuerait. Les accents sont mis sur la stabilité budgétaire et la compétitivité salariale, tandis que les questions liées à la relance économique, à la création de plus et de meilleurs emplois, à la lutte contre les inégalités et à une meilleure cohésion sociale sont trop peu évoquées, voire ignorées. Le LCGB est convaincu que l'Union économique et monétaire ne peut être achevée sans qu'un minimum de principes sociaux soient mis en place.

Un principe fondamental serait le respect et la promotion de l'autonomie des partenaires sociaux en matière de négociations collectives sur les salaires et sur les conditions de travail. Le LCGB s'oppose à l'idée d'installer des conseils de compétitivité qui constitueraient une menace potentielle à l'autonomie des partenaires sociaux et à leur liberté de négociation. Les partenaires sociaux connaissent la réalité du travail, et leurs membres sont confrontés au marché du travail et à ses dysfonctionnements. Les négociations tarifaires ont toujours tenu compte de la réalité socio-économique, et les partenaires sociaux n'ont pas besoin d'un contrôleur officiel à travers ces conseils de compétitivité. La notion même de la compétitivité telle qu'évoquée dans le Rapport des cinq Présidents serait trop restrictive. Au-delà des salaires et de la productivité, elle devrait inclure l'innovation, les produits et services publics de qualité, la recherche, le développement, l'éducation, la formation, les infrastructures et les réseaux publics de qualité. Plutôt que de se focaliser uniquement sur la seule surveillance de la compétitivité, l'Union européenne devrait se mobiliser sur les questions de croissance, d'emploi, de lutte contre les inégalités et de progrès social.

Le deuxième principe tout aussi important serait de rétablir un équilibre entre le pilier de la gouvernance économique et du pilier social. Le Rapport des cinq Présidents et la Commission européenne poursuivent une politique qui renforce la gouvernance économique, mais ils restent très vagues sur la manière de mettre en œuvre les questions du „Triple A social“ ou du pilier européen des droits sociaux. Le Rapport ne fait pas de proposition concrète dans ce domaine, mais, au contraire, il propose une augmentation de la compétitivité par la diminution du coût du travail, ce qui est inacceptable et insuffisant. Pour restaurer l'équilibre entre les dimensions économique et social, il serait nécessaire de confirmer les droits des travailleurs, ainsi que les principes sociaux fondamentaux que la gouvernance économique ne peut pas mettre en question. Sans restaurer cet équilibre, l'union économique et monétaire ne peut pas fonctionner, selon le LCGB.

Le volet social doit se construire sur base de ce qui existe déjà aujourd'hui. La dimension sociale devrait être un pilier à part entière, et devrait être basée sur les principes des droits existants des travailleurs européens et sur l'acquis social. Elle devrait s'appliquer non seulement aux pays de la zone euro, mais à l'ensemble de l'Union européenne. Si les conditions sociales permettent à certains Etats de mener des concurrences déloyales, le marché intérieur ne peut pas fonctionner. Le LCGB revendique l'adoption d'un protocole social à joindre au Traité pour combattre le dumping social et pour réaffirmer les droits sociaux d'une part, et de faire prévaloir ces droits sur les libertés économiques, de l'autre. Un nouvel agenda social ambitieux serait urgent, tout comme une nouvelle législation et des politiques en faveur des travailleurs. Or, dans le cadre du REFIT, l'Union procède à une réduction de certains droits et de certains acquis.

Grâce à leur connaissance de la situation et de leur expérience en ce qui concerne l'emploi et les conditions sociales, les partenaires sociaux sont à même de mener un dialogue et de s'accorder sur des politiques. C'est pourquoi ils doivent être impliqués systématiquement dans la réglementation des questions qui ont trait directement ou indirectement aux matières économiques et sociales. Dans le cadre du Semestre européen, ce dialogue social devrait pouvoir être un moteur pour des réformes durables et inclusives dans les domaines économique et sociale.

Le Rapport des cinq Présidents prévoit de réviser le Semestre européen pour renforcer le contrôle parlementaire, alors que la compétence dans beaucoup de domaines est en même temps transférée au niveau européen (que ce soit à la Banque centrale européenne ou à la Commission européenne). En proposant différents moments de consultation, la Commission européenne montrerait qu'elle est consciente du déficit démocratique. Or, la démocratie va au-delà de la seule information des parlements une fois que les décisions sont déjà prises. La démocratie s'établissant dans un équilibre de poids et

contrepoids et dans le respect de la séparation des pouvoirs, le LCGB est convaincu que les syndicats ont également un rôle à jouer là où les politiques économiques et sociales sont déséquilibrées. Il faudrait réfléchir à mettre en place des instruments de contrôle démocratique beaucoup plus stricts par rapport à ceux que nous avons aujourd'hui.

Pour le LCGB, les cinq éléments clés pour l'avenir de l'Union européenne et pour l'achèvement de l'union économique sont:

- Le respect du rôle et de l'autonomie de négociation des partenaires sociaux,
- Le rééquilibrage entre la gouvernance économique et le pilier social,
- Le respect et le développement des droits sociaux fondamentaux,
- La promotion du dialogue social à tous les niveaux,
- Le renforcement de la démocratie au sein de l'Union.

Intervention de M. Marc Wagner, Chambre de Commerce

M. Wagner constate que l'Union européenne se trouve actuellement dans une situation difficile, et que le „Europe bashing“ a gagné en ampleur. L'Union économique et monétaire ne peut fonctionner à longue durée qu'en affaiblissant les disparités et les divergences sur le plan économique et social entre les Etats membres. Actuellement, les divergences sont trop importantes p. ex. en ce qui concerne le PIB, la croissance économique, l'inflation, les dettes des Etats et la compétitivité. Sur le plan social, le taux de chômage diverge entre 5 et 25%, et il y a d'énormes divergences en ce qui concerne la part salariale. Il s'avère que l'Union économique et monétaire et ses instruments n'ont pas permis de réduire ces écarts. Le Rapport des cinq Présidents a pour but d'énoncer les défis qui se posent, et de réajuster des éléments qui ont jusqu'ici été négligés respectivement qui se sont ajoutés.

Selon la Chambre de Commerce, l'Union est plutôt monétaire qu'économique. Le volet économique est réglé par des mécanismes de coopération plus ou moins contraignants, dont le pacte de stabilité et de croissance. Implicitement, il a été présupposé que les Etats membres créent des situations économiques et budgétaires stables. Or, il s'est avéré que certains pays deviennent instables non seulement à cause des déficits budgétaires, mais aussi par un surendettement du secteur privé, par des bulles immobilières, un commerce extérieur déséquilibré ou encore des dérapages en ce qui concerne les coûts salariaux. La réponse aux crises successives a été l'introduction du Semestre européen, des règlements du Six pack et du Two pack, de la procédure contre les déséquilibres macro-économiques et du mécanisme européen de stabilité. La mise en œuvre des propositions faites dans le Rapport des cinq Présidents se trouve dans sa première phase, comprenant entre autres l'évaluation des budgets nationaux par un organisme de conseil européen qui serait un complément aux conseils budgétaires nationaux, et qui surveillerait le respect des règles européens. M. Wagner estime que la création de nouveaux conseils nationaux de compétitivité est superflue, le CES (Conseil économique et social) ayant les mêmes attributions.

Selon le Rapport des cinq Présidents, des modifications plus substantielles sont prévues pour la deuxième phase, nécessitant éventuellement des changements des traités. Une consultation des partenaires sociaux serait alors de mise.

Même si les règlements européens sont contraignants, il s'avère que le non-respect de ces règles n'est guère sanctionné. Depuis 1999, 165 dépassements du pacte de stabilité ont été recensés (selon une étude de l'IFO-Institut). Selon la Chambre de Commerce, la monnaie unique a besoin d'une politique budgétaire commune.

La Chambre de Commerce salue le plan d'investissement, mais déplore qu'aucun projet luxembourgeois n'ait été retenu. Selon le Ministre Gramegna, 67 projets ont été introduits par le Grand-Duché, dont un grand nombre est financé par l'Etat, ce qui les exclut dans le cadre du plan d'investissement européen. Par ailleurs, le Luxembourg se trouve dans une bonne situation économique et n'a pas de problème à faire des prêts, ce qui amène la BEI à constater que le Luxembourg n'a pas besoin des crédits mis à disposition par ce plan.

Selon M. Wagner, l'Union des marchés de capitaux est une source de financement alternative pour les PME. L'enjeu majeur pour l'avenir de l'Union européenne est de trouver un équilibre entre le marché collectif européen et le niveau national, selon le principe de la subsidiarité. Jusqu'ici, le Luxembourg a soutenu toutes les étapes d'intégration européenne et en a profité sur le plan économique

et social. Le corolaire en est que la situation du Luxembourg se détériore avec une désintégration européenne.

Intervention de M. Marc Gross, Chambre des Métiers

Selon la Chambre des Métiers, il est dans l'intérêt du Grand-Duché que l'euro reste une monnaie forte. L'économie du Luxembourg est fortement attachée à l'intégration européenne, y compris le secteur artisanal qui dépend de la Grande-Région et du travail des frontaliers qui représentent 48% de la main-d'œuvre. Le marché intérieur doit donc être complété et renforcé. Selon la Chambre des Métiers, le Rapport des cinq Présidents présente les bases et les défis de la bonne manière. Des mécanismes concrets de coordination doivent être créés pour renforcer la convergence économique. Une union économique et monétaire réelle nécessite une meilleure gouvernance dans le sens qu'une plus grande solidarité puisse s'installer entre les Etats membres. Ceci présuppose une conditionnalité renforcée et un transfert de compétences vers le niveau européen. L'intégrité du marché intérieur doit être maintenue. Le bien-être des citoyens va de pair avec le succès de la zone euro, et c'est dans ce contexte que la dimension sociale aura sa place. Le succès de la zone euro s'établira à travers une bonne compétitivité telle que visée par la stratégie 2020. Compétitivité, cohésion sociale, flexibilité et sécurité des marchés du travail vont de pair.

La Chambre des Métiers partage l'approche préconisée par le Rapport des cinq Présidents en ce qui concerne la création de conseils de compétitivité, mais selon des critères nationaux. Dans ce cadre, les avis émanant des autorités nationales de compétitivité devront être considérés plus sérieusement, surtout en ce qui concerne les domaines négociés entre les partenaires sociaux et l'introduction de certains automatismes qui ont un impact direct sur les dépenses publiques et sur les entreprises. On peut tirer comme leçon de la crise que les divergences économiques et financières mettent en danger la stabilité de la zone euro et la durabilité du modèle européen, y compris son modèle social (augmentation du chômage, pression sur les systèmes de sécurité sociale). La Chambre des Métiers préconise une intégration de la dimension sociale dans l'Union économique et monétaire, et la consultation des partenaires sociaux dans toutes les phases. Le Luxembourg a une bonne expérience dans ce domaine, et sur cette base, les procédures peuvent évoluer au plan national et européen.

La Chambre des Métiers partage la stratégie du marché intérieur, mais souligne la nécessité de maintenir des niches de souveraineté. La Commission européenne semble détecter les contraintes pour l'union économique et monétaire dans les domaines du droit du travail, de la fiscalité et des standards techniques. Or, ce sont des domaines où l'Union européenne n'a pas ou peu de compétences. Il faut définir les domaines qui sont susceptibles d'être traités au niveau communautaire dans le futur, dont p. ex. la capacité financière européenne ou des mécanismes européens de sécurité sociale. Un processus de convergence s'avère nécessaire, en définissant et en fixant dans le traité des standards contraignants. Il peut en résulter une solidarité entre les Etats membres, en ce sens que les Etats plus stables soutiennent les Etats moins avancés pour stabiliser la zone euro dans son ensemble.

Quant à l'union budgétaire et l'union financière, la Chambre des Métiers a publié une prise de position sur l'union des marchés des capitaux. En ce qui concerne l'action de financement, il est important que les règles s'appliquant aux établissements bancaires de grande taille (telles que retenues p. ex. dans l'accord Bâle III) ne mettent pas les banques de moindre taille sous pression. Ce sont ces dernières qui sont en contact direct avec les PME. Des directives européennes entrant dans ce champ d'action doivent être révisées, et des cadres de financement alternatifs esquissés pour les entreprises. Les crédits traditionnels doivent être maintenus dans leur envergure actuelle. Les instruments financiers européens doivent être développés notamment en ce qui concerne le prêt à l'investissement et les projets innovants. La discipline budgétaire est mentionnée dans le Rapport des cinq Présidents dans le cadre d'un contrôle préalable des budgets annuels des Etats membres. L'accent doit être mis sur les investissements durables. La Chambre des Métiers se félicite de l'approche luxembourgeoise qui est de tenir le niveau des investissements publics à un niveau élevé. Au niveau européen, le fonds d'investissement stratégique peut soutenir une dynamique économique. Dans une réelle union économique et monétaire, ce fonds pourrait être pérennisé.

En général, la Chambre des Métiers plaide pour une série de réformes du processus de convergence dans le but de mettre en œuvre des structures économiques stables. L'ensemble des normes devrait comprendre les systèmes de sécurité sociale et des normes de durabilité. L'artisanat vit du marché intérieur et de la zone euro, et la politique européenne devra avoir comme but de lui procurer une base

de stabilité et de bonnes perspectives économiques. Des initiatives dans ce sens sont à prendre au niveau européen et national, pour promouvoir les investissements productifs, garantir une bonne formation professionnelle, permettre une réforme structurelle du marché du travail et une réorganisation des systèmes de sécurité sociale, ceci dans le but d'une croissance économique durable.

Intervention de M. Claude Marx, CSSF

Le CSSF en tant que régulateur se concentre sur le premier pilier de l'union bancaire, à savoir la surveillance. Le secteur financier est régi, pour une grande partie, par la législation européenne. Le mécanisme de surveillance unique (SSM) fonctionne depuis un an et demi sous la responsabilité de la Banque centrale européenne. Par rapport au système antérieur, il s'agit d'une modification radicale. Les grands établissements bancaires („significant institutions“) sont surveillés directement par la Banque centrale européenne en coopération avec les autorités nationales. Actuellement, 129 banques sont classées dans cette catégorie, dont 6 au Luxembourg. Le CSSF y contribue au plan institutionnel en faisant partie de divers organismes du SSM, ainsi que de „joint supervisory teams“ qui procèdent à la surveillance des banques dans la zone euro. Ainsi, les agents du CSSF sont également actifs dans d'autres Etats membres.

Les autres banques („less significant institutions“) établis au Luxembourg ou dans d'autres Etats membres de la zone euro sont surveillés indirectement par la Banque centrale européenne, par le biais des autorités nationales comme le CSSF. Le CSSF travaille pour le compte de la banque centrale européenne qui, à tout moment, peut revendiquer le contrôle sur la surveillance de ces banques. Ce système a mené à une meilleure coordination entre les autorités de surveillance bancaire. Par ailleurs, des répercussions positives sur le „level playing field“ ont été observées, la mise en œuvre des règlements menant à un système plus uniforme. Un élément de l'union bancaire est le „single rule book“ qui réunit la réglementation européenne dans un code unique.

Le deuxième pilier de l'union bancaire est la résolution. Le 18 décembre 2015, la Chambre des Députés a voté une loi mettant en œuvre ce pilier dès le 1^{er} janvier 2016. La CSSF a été définie comme autorité nationale de résolution. Pour toutes les banques de la zone euro, des plans de résolution sont définis pour prévenir et gérer des situations mettant le système en danger.

Le troisième pilier est celui des garanties des dépôts. Actuellement, le travail est conceptuel, la mise en place étant prévue pour 2024. Sur le plan politique, certains Etats membres sont réticents, le principal argument étant qu'il faut d'abord assainir les banques avant d'introduire un système européen. En attendant, des autorités nationales gèrent les garanties bancaires. Le Luxembourg a introduit par la loi une garantie des dépôts dont les contributions sont rassemblées au préalable, et qui vise à garantir 0,8% des dépôts européens, soit 50 milliards d'euros, d'ici 2024. A l'heure actuelle, 70 millions d'euros ont été rassemblés en tant que garantie des dépôts.

La nouvelle réglementation européenne sur la capitalisation des banques a eu des répercussions positives. Des ajustements seront encore faits, p. ex. en ce qui concerne les banques qui disposent de systèmes internes pour évaluer leurs risques. Une directive sur les fonds a récemment été transposée au Luxembourg, la gestion de fonds faisant l'objet d'un autre projet de loi en procédure. Il est à observer qu'au niveau européen, la législation se fait de plus en plus par le biais de règlements directement applicables. L'implémentation à travers des normes techniques est très technique. Ce fait pose problème, car des banques qui n'ont pas d'activité très importante au Luxembourg peuvent être incitées à se retirer du Grand-Duché. Une concentration de banques en serait le résultat.

En septembre 2015, la Commission européenne a émis un plan d'action de 20 points sur l'union des marchés de capitaux. Certains touchent des domaines qui sont dans la compétence de la CSSF, dont p. ex. la titrisation.

Interventions des députés

Le député européen M. Charles Goerens constate que la période entre 2009 et aujourd'hui se caractérise par un bricolage mettant en place des instruments de sauvetage. Il faudra voir si ces instruments seront suffisants lors d'une prochaine crise, alors que l'endettement des Etats a augmenté. Tous les instruments installés ont été nécessaires. La réticence par rapport au changement des traités a incité les cinq Présidents à rédiger le Rapport. Les propositions y sont faites dans l'hypothèse de ne pas modifier les traités avant 2025. Ce qui est dérangeant c'est le fait que l'union de transfert n'y soit pas mention-

née. En pratique, elle a été installée en mettant à disposition de la Grèce un emprunt de 2 milliards d'euros que la Grèce ne pourra guère rembourser. Or, dans une réelle union de transfert, cet argent serait imputé immédiatement au budget, alors que dans la situation actuelle, la génération actuelle prend la décision et les générations futures remboursent. Selon M. Goerens, une modification des traités est nécessaire pour arriver au but jadis prévu par Pierre Werner, à savoir d'atteindre des ressources propres à hauteur de 7% du budget européen.

Un deuxième point soulevé par M. Goerens est le manque de démocratie. Le mécanisme européen de stabilité (MES) n'est placé sous le contrôle ni du Parlement européen, ni des parlements nationaux. Ce déficit démocratique pourra créer de graves problèmes d'acceptation de l'Union. Une supervision du MES par une instance qui peut prendre des décisions est nécessaire. Or, ceci ne peut fonctionner que dans un système basé sur des ressources propres. Si le Parlement européen avait la mission de supervision, il faudrait différencier entre les députés des Etats membres de la zone euro et ceux hors zone euro. A l'instar des objectifs fixés pour le développement durable, on pourrait installer un système qui ne concerne pas seulement la zone euro, mais l'Union européenne dans son intégralité.

M. Laurent Mosar met en garde devant une sur-régulation du secteur financier. La nécessité de „compliance“ mènerait à une concentration des banques et à l'abandon des établissements bancaires plus petits. L'Union européenne dispose d'un „level playing field“, mais en dehors de l'UE, on se distance de plus en plus des règlements européens devenant trop rigoureux. Un deuxième volet abordé par M. Mosar est celui des accords de libre-échange. Constatant que l'Union européenne devient pré-curseur vis-à-vis de l'OCDE dans beaucoup de domaines, l'orateur critique le fait que des grands pays ne fassent aucun effort pour suivre l'exemple.

M. Fernand Kartheiser est d'avis qu'un Brexit pourra avoir des conséquences sur l'Union européenne et la zone euro, à commencer par les relations économiques bilatérales. Des répercussions pourront aussi toucher des institutions comme la Banque européenne d'investissement ou encore le „rating“ des Etats membres. Le budget de l'Union européenne et la clé de répartition devraient être renégociés. Les banques européennes pourraient être soumises à des pressions dans une situation instable. Or, un maintien du Royaume-Uni dans l'Union européenne, décidé par une majorité très précaire, pourrait avoir les mêmes conséquences.

M. Marc Baum critique que le Rapport des cinq Présidents fixe des perspectives de politique européenne „top down“ allant jusqu'en 2025. Les mécanismes existant seront renforcés et leur champ d'action élargi. M. Baum se prononce pour l'intégration de la dimension sociale qui n'est mentionnée que marginalement dans le Rapport, ainsi que pour le renforcement du volet démocratique. Des éléments d'harmonisation fiscale sont mentionnés dans le Rapport des cinq Présidents, mais des moyens d'harmonisation sociale font défaut. Un accent est mis sur l'évaluation et le contrôle de mise en œuvre des réformes, mais des études d'impact économiques et sociaux manquent. Le financement du budget européen et des mécanismes pour équilibrer les différences structurelles entre les Etats membres n'y sont pas développés.

M. Alex Bodry constate que le rééquilibrage de la politique européenne en matière budgétaire et l'intégration du volet social sont des éléments revendiqués par beaucoup d'intervenants. Il déplore le fait que le Rapport des cinq Présidents se limite à développer les instruments et la politique existants, et ne met pas en question l'équilibrage entre les différents volets. Or, l'expérience montre que la politique européenne en la matière n'a pas mené à des résultats concluants. Une réorientation de la politique et l'accentuation de certains volets comme le social seraient de mise. L'orateur critique également la multiplication d'organismes indépendants, placés en dehors de tout contrôle démocratique.

Réponses du Ministre Pierre Gramegna aux interventions des députés

Le Ministre admet que l'aspect social est sous-dimensionné dans le Rapport des cinq Présidents, mais qu'il y est au moins mentionné. La question essentielle du point de vue européen serait de savoir si nous estimons que l'Europe sera rendue plus compétitive dans le cadre européen ou bien dans le cadre national. Les critiques concernant la bureaucratie européenne et le manque de contrôle démocratique seraient justifiées, mais la monnaie commune a été mise en place avec ses avantages et ses lacunes. La question qui se pose serait celle de savoir si nous croyons pouvoir améliorer la situation économique luxembourgeoise et européenne en approfondissant l'union économique et monétaire. Le chemin à parcourir serait une autre question. Si, par contre, nous sommes convaincus pouvoir améliorer la situation économique du Luxembourg sans faire des concessions en ce qui concerne la souveraineté nationale, les choses se présentent autrement.

En ce qui concerne la fiscalité, il est clair que l'Union européenne jouerait un rôle de précurseur. Il reste à voir si les autres pays suivront l'exemple ou non. La même remarque vaudrait pour d'autres volets de la politique européenne. Selon le Ministre, il est vrai que l'Union européenne ne va pas bien ni sur le plan institutionnel, ni en ce qui concerne l'ambiance entre les Etats membres. Sur le plan économique, elle va légèrement mieux que les 6 ou 7 années précédentes, mais l'endettement des Etats membres a augmenté. Les forces centrifuges, ayant tendance à diviser l'Union, sont actuellement plus fortes que les forces centripètes. Or, l'approfondissement de l'union économique et monétaire est la question clé pour savoir si l'Union européenne évoluera ensemble ou non. Surtout les petits Etats membres ont besoin du marché unique, de la masse critique que représente ce marché, et de la crédibilité qu'une Europe unifiée représente à l'extérieur.

Le Ministre fait savoir que la sur-régulation actuelle est la réponse à une sous-régulation dans le passé. Les règles sont appliquées sur la place financière, mais le risque de perdre en rentabilité existe pour les banques. La conséquence de la sur-régulation serait que les banques doivent accumuler beaucoup plus de capital propre. Elles deviennent ainsi plus sûres, mais la rentabilité baisse. En plus, s'y ajoute la politique des taux extrêmement bas sur les prêts. Or, si les banques ne sont plus rentables, la vie économique doit en subir les conséquences.

Le Ministre s'étonne du revirement de situation à l'OCDE qui recommande désormais d'augmenter l'investissement public et de le financer par des emprunts pour réduire les déficits budgétaires. Il constate que le Luxembourg s'avance justement sur cette voie. L'idée est que les investissements publics attirent plus d'activité économique, ce qui augmente les revenus de l'Etat par le biais des impôts et réduit ainsi le déficit budgétaire. Il faudra voir si cette théorie se confirme dans la pratique.

La „règle d'or revisitée“ proposée par des intervenants part du principe que les dépenses sont considérées différemment du fait qu'elles sont réinvesties ou non. Le Ministre s'y rallie, en soulignant que ce débat est en cours au niveau européen. Par ailleurs, le Ministre a l'impression qu'un consensus existe parmi les intervenants en ce qui concerne les conseils de compétitivité. Si ces organes sont mis en place au niveau européen, le Luxembourg pourra avoir recours aux conseils déjà existants. Quant au dialogue social, il a été pratiqué dans le cadre du Semestre européen tel qu'il existe aujourd'hui. L'instauration de nouveaux critères sociaux est tout d'abord un sujet à discuter sur le plan national, tant que ce débat ne se fait pas au niveau européen. A Luxembourg, les inégalités augmentent également, tout comme dans l'ensemble des pays de l'OCDE.

Le Ministre est d'accord avec le constat que le pilier social n'est pas assez développé au niveau européen et qu'il doit être renforcé. Il estime que la transparence, c'est à dire le partage des informations, est un élément important de la démocratie participative. Le Rapport des cinq Présidents est pour plus de transparence, sans pour autant renforcer le rôle du contrôle démocratique.

Le Ministre constate que la création d'un Conseil fiscal européen est soutenue par la Chambre de Commerce. La Commission européenne fera prochainement une proposition à ce sujet, et il sera à voir de quelle manière elle fixera le cadre de cet organe. Quant au manque de sanctions suite aux dépassements budgétaires, le Ministre donne à considérer que le but n'est pas de sanctionner, mais de converger. Certains Etats membres ont été mis sous contrôle et doivent suivre des programmes fixés conjointement dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance. Le Luxembourg a dès le début respecté les règles sans faille.

L'Union des marchés des capitaux était un des sujets de la Présidence luxembourgeoise du Conseil de l'Union européenne. Deux directives européennes ont été déposées, dont une sur la titrisation qui a obtenu un accord politique. Selon le Ministre, la titrisation permet de dynamiser les banques et de les sécuriser à l'aide d'actifs sans accumuler un surplus de capitaux. Quant à l'accord Bâle III, il est important de savoir que les Banques centrales ont leur mot à dire à ce sujet. Si un consensus peut être obtenu au niveau national qui dit que les „capital requirements“ vont trop loin, il est important que cette position soit exprimée clairement. La viabilité et la compétitivité des banques sont primordiales pour le développement économique du Grand-Duché. Le Ministre s'exprime contre l'union de transfert, ce modèle étant très contesté parmi les Etats membres. La Grèce a obtenu des prêts qui ont permis d'éviter la faillite qui aurait coûté beaucoup plus chère à l'Union européenne. En contrepartie, la Grèce s'est engagée à réaliser des réformes et ce n'est qu'après avoir introduit des moyens liant les prêts à la mise en œuvre des réformes que les réformes peuvent désormais générer des effets. Finalement, le Ministre s'exprime pour le maintien du Royaume-Uni dans l'Union européenne.

M. Marc Wagener (Chambre de Commerce) résume que les deux éléments les plus importants pour le développement économique du pays sont les investissements et le commerce. A son avis, il faut

compléter le marché unique dans les domaines où il ne fonctionne pas encore, dont p. ex. le domaine digital. Par rapport au commerce extérieur, l'Union européenne devra s'exprimer d'une seule voix. L'orateur souligne l'importance du Royaume-Uni en tant que partenaire économique à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union européenne.

M. Jean-Claude Reding (Chambre des Salariés) donne à considérer que la crise n'a pas vraiment été surmontée, mais que le risque d'une crise encore plus grave persiste. Il rappelle les effets positifs du plan d'investissement, en soulignant que les effets doivent aussi être palpables pour les salariés. La régulation des banques systémiques est un lourd fardeau, mais c'est la seule réponse à une dérégulation antérieure. En ce qui concerne les propositions de la Commission européenne concernant le marché des capitaux, il se demande si les PME ont vraiment les outils pour intervenir. Quant au REFIT, la Chambre des Salariés est d'avis que beaucoup de projets devraient être maintenus, vu qu'ils contiennent les régulations nécessaires, p. ex. dans le domaine de l'environnement. M. Reding est d'avis qu'un budget européen fédéralisé doit s'accompagner, en contrepartie, d'un protocole social européen. Il s'exprime, en outre, pour un dialogue renforcé et le renforcement du rôle des parlements, dont celui du Parlement européen.

M. Charles Goerens, membre du Parlement européen, compare l'union de transfert ainsi que la solidarité budgétaire avec le „Finanzausgleich“ pratiqué entre les „Länder“ en Allemagne.

M. Laurent Mosar souligne que la sur-régulation des banques a pour conséquence qu'elles accordent moins de crédits aux entreprises.

3.4. Entrevue avec Monsieur Gaston Reinesch, Président de la Banque centrale du Luxembourg (BCL), 15 juillet 2016

Répondant à la demande de tenir le contenu de l'entrevue à huis clos, la commission vient néanmoins aux conclusions suivantes.

Les Conseils de la compétitivité

Il s'est déjà avéré lors du hearing du 3 juin 2016 que l'idée de l'instauration de „Conseils de la compétitivité“ (respectivement „Conseils de la productivité“ selon une nouvelle proposition de la Commission européenne) était contestée. Du point de vue du Luxembourg, il faut aussi prendre en compte que la multiplication de tels conseils et comités, nécessitant chacun des ressources non négligeables, peut poser problème à un pays de la taille du Grand-Duché. Mis à part des ressources nécessaires, il sera également difficile pour la Chambre des Députés de maintenir un aperçu sur le rôle et les fonctions de chacun de ces organismes.

Union monétaire et union politique

Lors de l'instauration de la monnaie unique, deux concepts ont suscité des discussions:

- le concept de la „Krönungstheorie“, partant de la position qu'une monnaie unique ne pourra être mise en place qu'après la réalisation de l'union politique;
- le concept actuel, laissant la politique fiscale dans la compétence des Etats membres.

Dû aux réticences en ce qui concerne la souveraineté fiscale, la „Krönungstheorie“ n'a pas pu s'imposer. Or, les insuffisances du système actuel démontrent que le volet politique fait défaut, alors que les réticences persistent. Un transfert de souveraineté ne pourra se faire qu'en créant des mécanismes efficaces de contrôle parlementaire.

Solidarité, discipline budgétaire, déficits et sanctions

Le système basé sur la solidarité entre les Etats membres présuppose que la discipline budgétaire soit respectée. Les mécanismes de sanctions, prévus en cas de déficits excessifs, devraient être applicables sans exception pour être un moyen de dissuasion effectif.

Brexit

Les conséquences du Brexit ne sont guère prévisibles. Il faudra tout d'abord que l'article 50 du TUE soit appliqué. Si des restrictions de la libre circulation des personnes seront ensuite décidées, les banques établies à Londres pourraient établir des succursales à l'intérieur de l'Union européenne.

4. REUNIONS CONNEXES

4.1. Réunion de la Commission des Finances et du Budget du 26 janvier 2016

La Commission des Finances et du Budget a analysé les documents suivants en présence du Ministre des Finances:

- COM(2015)600 Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et à la Banque centrale européenne relative aux mesures à prendre pour compléter l'Union économique et monétaire,
- COM(2015)601 recommandation du Conseil sur la création de conseils nationaux de la compétitivité dans la zone euro.

L'architecture de l'Union économique et monétaire (UEM) a été considérablement renforcée ces dernières années afin d'améliorer la gouvernance économique et d'assurer la stabilité financière. En juin 2015 a été présenté le Rapport des cinq Présidents sur l'Union économique et monétaire européenne. Il comporte une feuille de route prévoyant deux phases en vue du renforcement de l'union économique, financière, budgétaire et politique. Au cours de la phase 1, „approfondissement par la pratique“, débutée le 1^{er} juillet 2015, l'action s'appuiera sur les instruments existants et exploitera au mieux les traités en vigueur. La phase 2, „achèvement de l'UEM“, sera consacrée à des réformes plus fondamentales.

La présente communication et les propositions qui l'accompagnent développent des éléments essentiels de la phase 1 du processus d'approfondissement de l'UEM. Le train de mesures inclut un réexamen du Semestre européen; une panoplie plus efficace de mesures en faveur de la gouvernance économique, comme la mise en place d'autorités nationales de la compétitivité et d'un comité budgétaire européen consultatif; une représentation plus unifiée de la zone euro au sein des organisations internationales, notamment du Fonds monétaire international; et des initiatives sur la voie d'une Union financière, notamment par l'instauration d'un système européen de garantie des dépôts. Ces initiatives seront complétées par des mesures prises avec le Parlement européen pour améliorer la responsabilité démocratique du système de gouvernance économique européenne.

Selon la Commission européenne, la mise en place de conseils nationaux de la compétitivité chargés du suivi des performances et des politiques dans le domaine de la compétitivité devrait permettre de renforcer l'appropriation des politiques et des réformes nécessaires au niveau national et d'enrichir les connaissances sur lesquelles s'appuie la coordination des politiques économiques de l'Union en matière de compétitivité. Ces conseils devraient évaluer les évolutions et les politiques dans le domaine de la compétitivité, mais également fournir des conseils stratégiques pour la mise en œuvre des réformes, en tenant compte des particularités nationales et des pratiques établies.

Le ministre apporte les informations supplémentaires suivantes:

- Il est prévu d'augmenter la transparence de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques. Le Luxembourg n'est pour l'instant pas concerné par cette procédure.
- Selon la Commission européenne, il est opportun de faire appel à une expertise indépendante au niveau national et de renforcer le dialogue sur les politiques à mener entre l'UE et les Etats membres en matière de compétitivité. Par conséquent, elle recommande aux Etats membres de mettre en place des autorités nationales de la compétitivité, chargées de suivre les performances et les politiques en la matière.

Un grand nombre d'Etats membres émet des réserves à l'égard de la mise en place de telles autorités nationales de la compétitivité.

Il en va de même pour le Luxembourg qui doute de l'utilité de la création d'une nouvelle institution d'experts indépendants. Il constate que la recommandation de la Commission ne comporte pas de détails relatifs à l'interaction d'une telle autorité avec les pouvoirs nationaux et avec la Commission européenne. Il s'interroge quant au statut juridique conféré aux décisions de ces autorités nationales de la compétitivité. De plus, il existe déjà un „Observatoire de la compétitivité“ au Luxembourg depuis 2003. Citant l'exemple de la première réunion „Dialogue social annuel Gouvernement – partenaires sociaux“, organisée sous l'égide du Conseil Economique et Social (CES), au cours de laquelle différentes parties ont présenté les chiffres relatifs à la productivité au Luxembourg en les interprétant de manière différente, le ministre démontre que la diversité et la contestation de diffé-

rentes interprétations ne seront probablement pas évitées par le biais de l'instauration d'autorités nationales de la compétitivité.

- Conjointement avec la communication COM(2015)600, la Commission établit un comité budgétaire européen consultatif indépendant. Ce comité contribuera, en qualité d'organisme de conseil, à la surveillance multilatérale au sein de la zone euro. Il sera composé de cinq experts renommés jouissant de compétences et d'une expérience crédibles dans le domaine de la macroéconomie et dans l'élaboration pratique des politiques budgétaires. Les conseils fournis par le comité se fonderont sur une analyse économique conforme aux règles budgétaires de l'UE. Le comité coopérera avec les conseils budgétaires nationaux (au Luxembourg, le Conseil national des finances publiques) et veillera dans ce contexte à échanger des bonnes pratiques et à favoriser des approches communes. Certains Etats membres se montrent sceptiques à l'égard de l'instauration de ce comité, d'autres l'approuvent entièrement.

Le Luxembourg se demande si le rôle conféré au nouveau comité ne devrait pas plutôt revenir à la Commission européenne elle-même. Il craint, de plus, une trop grande influence de ce comité sur la souveraineté des Etats membres.

- En ce qui concerne la représentation extérieure de la zone euro, l'Eurogroupe et le Conseil ECOFIN viennent de se mettre d'accord sur la „circonscription“ des Etats membres de l'UE au sein de l'Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB). Ainsi, un groupe y représentera les Etats membres de la zone euro et un autre les Etats membres hors zone euro.

Au sein du Fonds monétaire international (FMI), les Etats membres de l'UE sont répartis dans différents groupes. Le Luxembourg se trouve dans un groupe aux côtés de l'Ukraine, de la Bulgarie, des Pays-Bas et de la Belgique entre autres.

- En matière d'union financière, il est précisé qu'en décembre 2015, les Etats membres participant à l'union bancaire sont convenus de mettre en place des mécanismes de financement-relais: à partir de 2016, chaque Etat membre participant conclura une convention de prêt harmonisée avec le Conseil de résolution unique, fournissant à celui-ci une ligne de crédit nationale individuelle pour financer son propre compartiment national dans le cadre du Fonds de résolution unique. Cela est nécessaire pour que le Fonds fonctionne correctement en cas de déficit de financement à la suite de la résolution de banques dans un Etat membre donné.
- En matière d'union des marchés de capitaux, il est remarqué qu'au cours de la présidence luxembourgeoise deux propositions de règlements ont été publiées: en ce qui concerne la première, relative à la titrisation, le Conseil ECOFIN a adopté sa position de négociation début décembre 2015, ce qui permet à la présidence du Conseil d'entamer les négociations avec le Parlement européen sur la version finale des propositions. Quant à la deuxième, complétant la directive „prospectus“ (2003/71/CE) par des normes techniques de réglementation relatives à l'approbation et à la publication du prospectus ainsi qu'à la diffusion de communications à caractère promotionnel, le Conseil ECOFIN a décidé début janvier 2016 de ne pas exprimer d'objections à l'égard de son adoption par la Commission.

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir les éléments suivants:

Un membre du groupe parlementaire LSAP exprime son inquiétude quant au transfert progressif de pouvoirs directs et indirects, au nom de l'indépendance et de l'expertise, vers des organes non-élus, réduisant ainsi ceux des élus. Il se déclare satisfait du fait que le Luxembourg n'ait pas inscrit la „règle d'or“ (règle de l'équilibre budgétaire prévue par le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG)) dans sa constitution. Il dit apprécier le fait que le gouvernement luxembourgeois adopte une attitude critique à l'égard de la création d'autorités nationales de la compétitivité et d'un comité budgétaire européen consultatif indépendant. Il constate finalement que les calculs à réaliser par une nouvelle autorité nationale de la compétitivité le sont déjà aujourd'hui par le STATEC et que cette autorité devra recourir aux données de ce dernier. Il ne voit ainsi aucune plus-value dans la création d'une telle autorité.

Le ministre des Finances rappelle que le Luxembourg a déjà mis en œuvre certaines recommandations reprises dans le document COM(2015)600, comme celle incitant à une plus grande implication des partenaires sociaux dans l'élaboration des programmes nationaux de réforme.

**4.2. Echange de vues
à la Chambre des Députés avec M. Frans Timmermans, Premier Vice-Président
de la Commission européenne, 18 octobre 2016**

En tant que Premier Vice-Président de la Commission européenne, M. Frans Timmermans est responsable de l'amélioration des lois européennes, du développement durable, des relations interinstitutionnelles, de la supervision des négociations des accords commerciaux transatlantiques et finalement de la relation avec les parlements nationaux.

M. Timmermans déclare que l'UE ne se fera qu'avec les Etats membres et que la démocratie européenne ne se fera pas contre les parlements nationaux mais bien avec les parlements nationaux.

Il faut donc se libérer de l'ancienne contradiction existant entre le Parlement européen et les parlements nationaux. L'UE se trouve dans une période très difficile où les différentes crises européennes sont devenues une crise de l'UE. Le citoyen européen attend des réponses adéquates aux problèmes qui naissent dans un monde en mutation permanente. La 4e révolution industrielle remet en question notre modèle social, notre modèle économique, ainsi que notre modèle politique. La critique du système politique ne s'arrête pas à l'échelle européenne, mais est également présente au niveau national et communal. Ceci laisse la place aux politiques identitaires qui apporte des réponses là où les partis politiques traditionnels n'en donnent pas.

Il appelle les femmes et hommes politiques à faire une autocritique et à se rassembler pour mener des politiques à l'échelle européenne avec les parlements nationaux. Le Brexit est l'exemple d'une population qui veut regagner le contrôle de son destin. Le Vice-Président assure les parlements nationaux de son soutien dans la mise en place de solutions pour sortir de la crise. Il appelle les parlementaires à se battre pour une UE qui risque de disparaître.

Interventions des membres de la commission

Le Président souligne que la garantie jeunes et le plan d'investissement qui mise sur une politique d'investissement volontariste pour montrer l'utilité de l'UE à travers des actions concrètes vont dans la bonne direction. Selon le Président, il est important de renforcer la dimension sociale de l'UE trop longtemps mise à l'écart et stigmatisée comme ayant un effet négatif sur l'équilibre budgétaire.

Partant, il y a lieu de considérer la politique sociale comme une des réponses aux difficultés actuelles que connaît l'UE pour éviter une fracture sociale et contrecarrer la montée des mouvements extrémistes et populistes. D'où la nécessité d'un rééquilibrage entre l'économie et le social. Il défend la mise en place d'un véritable pacte social européen, ainsi que l'instauration d'un triple A social. Pour cela il est nécessaire de prendre en compte les inquiétudes légitimes des citoyens et prendre au sérieux les malaises ressentis par une partie de la population.

M. Eugène Berger (groupe parlementaire DP) pose une question relative à l'invocation de l'article 50 suite au Brexit. Il aimerait savoir si l'UE maintient sa position ferme de ne pas entamer des négociations informelles avant l'invocation de l'article 50. Il aimerait aussi connaître la position de la Commission européenne par rapport à la déclaration du ministre britannique Boris Johnson sur le retrait du Royaume-Uni du marché unique. M. Timmermans rappelle que les 27 sont unis dans leur position, à savoir que les négociations avec le Royaume-Uni ne commenceront pas avant l'invocation de l'article 50. Une négociation formelle menée par M. Barnier (Commission européenne), M. Verhofstadt (Parlement européen) et M. Seeuws (Conseil européen) suivra l'invocation de l'article 50. Concernant le marché intérieur, le Vice-Président déclare que les quatre libertés sont indivisibles et que sur cette question les 27 sont unanimes.

Le Président voulait savoir si après le Brexit il n'y avait pas urgence de changer les traités européens pour donner plus de pouvoirs aux parlements nationaux.

M. Timmermans est d'avis que toutes les possibilités que les traités existants offrent pour accroître les pouvoirs des parlements nationaux n'ont pas été épuisées et que le manque d'unité des parlements nationaux représenterait plutôt un frein dans ce sens. Le carton vert est une bonne initiative pour renforcer le rôle des parlements nationaux et la Commission européenne le soutient fortement.

M. Claude Wiseler (groupe parlementaire CSV) pose une question relative au plan d'investissement et au Fonds européen pour les investissements stratégiques dont la capacité financière et la durée ont été augmentées. Il aimerait savoir comment la Commission comptait arriver aux 600 milliards d'euros

du plan d'investissement dans les délais prévus. Il voudrait aussi savoir comment la Commission envisageait d'assurer l'engrenage entre croissance et réduction du chômage. Finalement, il aimerait connaître la vision personnelle de M. Timmermans sur un modèle de croissance durable pour l'avenir.

Le plan d'investissement a créé la possibilité avant tout pour les PME d'avoir accès à la BEI, ce qui est une révolution d'après M. Timmermans. Ceci a comme effet de stimuler la création d'emplois et de créer un retour sur investissement plus élevé. L'UE a la possibilité d'avancer plus vite que les autres continents en changeant son modèle économique et en créant une économie soutenable qui se base sur une production circulaire avec l'utilisation d'énergies renouvelables. L'investissement dans ce genre d'économie est plus rentable et créateur d'emplois. Le problème se résidera plutôt dans le domaine de l'éducation qui devra suivre et donner les instruments nécessaires aux jeunes. La Commission doit donner la possibilité d'investir dans ce tissu économique, d'où la possibilité d'avoir recours à la BEI où des experts orientent les investissements.

M. Marc Angel (groupe parlementaire LSAP) pose une question relative aux scénarios d'avenir sur le fonctionnement de l'UE au niveau institutionnel y compris la question de l'ouverture des traités, en référence au rapport „Bresso-Brok“ et au rapport „Verhofstadt“. Le premier plaide pour une maximisation des traités actuels, alors que le deuxième est en faveur d'une modification des traités. L'orateur est d'avis que l'UE ne devrait pas se pencher à l'heure actuelle sur des questions institutionnelles mais mettre à profit toutes les dispositions des traités existants.

Dans ce contexte de l'avenir de l'UE, l'Europe à deux vitesses peut-elle être une solution, surtout dans le domaine social (par exemple, la directive sur le détachement est surtout critiquée par les pays de l'Europe de l'Est)?

M. Timmermans est d'avis que commencer un débat sur le changement des traités dans la situation actuelle ne mènerait pas à grand-chose. Il faut éviter à tout prix la paralysie de l'UE et rester unis. Il est indéniable que l'UE est une union hétérogène dans laquelle certains Etats membres voudront aller plus loin que d'autres.

Il ajoute que la Commission a l'intention de proposer en mars 2017 une réforme de l'Union économique et monétaire. A cette même occasion, elle lancera également une plus large réflexion sur l'avenir de l'UE sans envisager la possibilité de changer les traités.

M. Fernand Kartheiser (sensibilité politique ADR) pose une question relative à l'impact des sanctions contre la Russie sur l'économie européenne, en particulier sur le secteur agricole. Il aimerait également savoir quel est l'impact d'un référendum national sur la politique européenne, en référence au référendum néerlandais sur l'accord d'association avec l'Ukraine.

Concernant la dernière question, M. Timmermans déclare ne pas être en mesure de pouvoir commenter un fait politique national au vu de sa fonction actuelle.

En référence aux sanctions contre la Russie, il est d'avis que le moment est mal choisi pour parler de la levée des sanctions sur base du comportement du gouvernement russe en Syrie. L'UE n'est pas en position de lever les sanctions contre la Russie, cependant, il est d'avis que les agriculteurs européens doivent recevoir une aide particulière.

M. Gérard Anzia (groupe parlementaire Déi Gréng) pose une question relative à la „garantie pour la jeunesse“ qui concerne la classe d'âge 15-24 ans et qui offre aux jeunes un emploi, un apprentissage, un stage ou une formation continue adaptée aux besoins et à la situation de chacun dans les 4 mois suivant la fin de leur scolarité ou la perte de leur emploi. Il aimerait savoir où en est la mise en œuvre dans les Etats membres et quel est l'impact global de la „garantie pour la jeunesse“ en Europe, s'il existe des disparités géographiques et quel est le bilan de la mise en œuvre dans les Etats membres ayant le taux de chômage des jeunes les plus élevés.

M. Timmermans promet d'envoyer les chiffres précis concernant la „garantie pour la jeunesse“ qui connaît un grand succès dans les Etats membres qui devraient d'ailleurs davantage insister sur le fait qu'il s'agit d'un projet européen. A travers ce programme les jeunes ont une perspective d'avenir. En effet, c'est le futur des citoyens européens qui est en jeu et ceci doit aller de pair avec une augmentation des dépenses nationales en matière d'éducation.

M. Laurent Mosar (groupe parlementaire CSV) pose une question relative à la crise migratoire et à la nouvelle agence de gardes-frontières et de garde-côtes pour défendre les frontières de l'Union. Il aimerait avoir l'avis de M. Timmermans sur trois aspects particuliers, à savoir:

- Face aux clivages entre les pays de l'UE sur la question des réfugiés, comment la CE entend trouver un accord entre les Etats membres sur les grandes orientations stratégiques en matière migratoire?
- Comment la Commission européenne entend concilier défense de nos frontières et défense de nos valeurs dans le but d'éviter une Europe forteresse tout en rassurant les citoyens?
- Dans le but de s'attaquer beaucoup plus aux causes de la crise migratoire, ne faudrait-il pas donner une réorientation à la politique de coopération de l'UE?

Le Président ajoute que le groupe libéral avait posé une question sur le même thème au sujet du fonctionnement des hot spots.

M. Timmermans explique qu'il s'agit principalement d'un problème politique étant donné que tous les pays doivent prendre leur part de responsabilité, d'où l'importance que toutes les initiatives en matière de gestion de la crise migratoire soient prises en même temps.

Concernant la solidarité flexible, il est d'avis que s'il est indéniable que les pays sont affectés de manière différente par la crise migratoire de par leur situation géographique et qu'il est important que tous les pays prennent leur part de responsabilité. Dans ce contexte, il est important que la clé de répartition soit équitable.

La question des valeurs est très importante selon le Vice-Président car il y a d'un côté le sentiment d'une solidarité profonde avec les personnes en détresse et d'un autre côté la peur devant des personnes de cultures étrangères. Pour rassurer les citoyens il faut leur montrer que les autorités politiques sont en mesure de contrôler le problème. Le contrôle des frontières va de pair avec la sauvegarde des valeurs. Le défi est d'avoir le soutien des Etats membres pour mettre en pratique toutes les mesures nécessaires en même temps et partout dans l'UE.

Dans ce contexte, M. Timmermans est d'avis qu'il est nécessaire de repenser les relations avec l'Afrique dont la population connaîtra une forte croissance dans un proche avenir. Il est important que l'UE s'investisse en Afrique afin de donner la possibilité aux pays africains de construire leur futur et de donner une perspective d'avenir aux populations africaines dans leur pays.

Au sujet des hot spots, le Vice-Président explique que la situation sur les îles grecques est très difficile, notamment avec l'arrivée de l'hiver. Il fait appel à tous les Etats membres de soutenir les efforts des Grecs. En même temps il lance aussi un appel aux autorités grecques à utiliser pleinement et efficacement les fonds mis à leur disposition par l'UE pour la gestion des réfugiés. Il est urgent surtout d'améliorer la situation des migrants sur les îles grecques. Tous les Etats membres doivent tenir leurs engagements en matière de relocalisation.

M. Gusty Graas (groupe parlementaire DP) pose une question relative à l'accord de libre-échange avec le Canada, le CETA, et aux récentes réactions négatives de la société civile par rapport à cet accord. Il aimerait avoir l'appréciation de M. Timmermans par rapport à cet accord, à sa contribution à une amélioration de l'économie européenne et au rôle des parlements nationaux dans la conclusion de cet accord.

En référence au CETA, M. Timmermans dit comprendre parfaitement les sensibilités par rapport aux accords de libre-échange, notamment au vu de l'écart entre riches et pauvres qui a augmenté après la crise. L'approche négative de la population vient de la crainte que plus de globalisation s'accompagne de plus de possibilités pour les grandes entreprises de s'enrichir. Ce nouveau regard sur la globalisation a une influence profonde sur les négociations qui traditionnellement n'avaient aucune dimension politique. Il s'agit d'un choc psychologique aussi bien pour la population que pour les négociateurs. Il faut se rendre compte que nous ne sommes plus dans une société paternaliste où la CE peut prendre des décisions sans en avoir auparavant informé et discuté avec les citoyens. Ceci dit, il est d'avis que le succès de l'accord avec le Canada, un pays qui nous est proche de plusieurs points de vue, posera les jalons pour les accords futurs et qu'un échec rendra la conclusion de futurs accords de libre-échange très difficile. Il est clair pour le Vice-Président que le CETA est un accord mixte et que partant il est nécessaire que tous les parlements nationaux y donnent leur aval.

M. Marc Baum (sensibilité politique Déi Lénk) pose une question relative aux inégalités croissantes au sein de l'UE, le taux de pauvreté de l'UE atteignant 24% et la pauvreté infantile atteignant 27%. Selon l'orateur, la politique de la CE n'a fait qu'aggraver cette situation depuis 2008. La politique d'austérité budgétaire et les coupes dans les politiques sociales ont touché les populations les plus fragiles. La priorité donnée à la compétitivité économique et à la flexibilisation du travail a fait baisser les revenus et remis en question la sécurité de l'emploi et les conditions de travail. Pourtant, l'UE s'est dotée d'une dimension sociale incluse dans la stratégie 2020. Dans ce contexte, l'orateur aimerait savoir

comment la CE entend favoriser le progrès social si le cadre d'action politique qu'elle a mis en place est dominé par des intérêts purement économiques qui vont à l'encontre de l'intérêt des salariés.

M. Timmermans informe d'emblée que les compétences de la CE dans le domaine social sont très limitées, mais il admet que les responsabilités sont partagées à plus grande voire à moindre mesure. Il est d'avis que l'endettement public joue en faveur du capitalisme étant donné que si les taux d'intérêts augmentent les pays sont otages des marchés financiers. Donc, un programme social devrait aussi miser sur la diminution de la dette publique. Ceci dit, s'endetter à un certain moment peut être raisonnable, mais il doit être accompagné d'un projet pour sortir de l'endettement. Avec le défi démographique auquel est confronté l'UE les chances d'avoir une forte croissance sont faibles. La CE a le devoir de signaler les dangers liés à la dette publique sur base des règles qui ont été définies par les Etats membres. Il admet finalement que la question sociale est en train de détruire l'Europe et que les inégalités sont inacceptables surtout dans une période où les inégalités coïncident avec les questions identitaires. Les femmes et les hommes politiques se doivent de donner une réponse à ce problème engendré par la montée des populismes et des politiques identitaires. Les Etats membres pourront survivre à une politique identitaire, alors que l'UE ne le pourra pas.

M. Franz Fayot (groupe parlementaires LSAP) pose une question relative au blocage géographique et d'autres formes de discrimination fondées sur la nationalité ou le lieu de résidence dans le domaine de la fourniture des services électroniques transfrontaliers. Dans son analyse du projet de règlement européen y relatif la Commission de l'Economie a critiqué deux éléments, à savoir:

- Les reventes de produits ne sont pas visées dans ce projet de règlement et la notion de client vise uniquement le consommateur final. Or, la particularité luxembourgeoise qui engendre une distorsion de concurrence au niveau du marché unique est que nombreux marchands de détails ne peuvent pas s'approvisionner là où ils le souhaitent provoquant un renchérissement des produits.
- Les télécommunications et l'audiovisuel sont exclus de ce règlement.

L'orateur aimerait savoir si la CE a l'intention de revoir ces points du projet de règlement.

Une deuxième question concerne le dossier BEPS. Les autorités américaines ont critiqué la démarche de la CE par rapport à certaines entreprises américaines, ce qui donne l'impression qu'il y a des tensions entre les Etats-Unis et l'UE sur ce dossier. L'orateur aimerait recevoir de plus amples informations à ce sujet.

Concernant le BEPS, M. Timmermans propose de s'informer auprès des personnes en charge du dossier et d'envoyer une réponse par lettre sous peu. Il ajoute que la CE se doit d'intervenir en cas de dumping fiscal exercé par des entreprises multinationales.

En référence à l'avis de la Commission de l'Economie sur le projet de règlement européen, M. Timmermans s'engage à ce que la Chambre reçoive une réponse complète et sérieuse dans les meilleurs délais. Ceci vaut également pour tous les avis des parlements nationaux qui méritent d'être analysés scrupuleusement et de recevoir une réponse justifiée.

M. Henri Kox (groupe parlementaire Déi Gréng) pose une question relative à l'efficacité énergétique et l'augmentation de la part des énergies renouvelables et aux ambitions de la CE pour 2030.

M. Timmermans explique que la CE est en train de travailler sur des propositions qui seront publiées fin novembre voire début décembre. La CE et les Etats membres ont le devoir d'indiquer par quels moyens ils veulent arriver à la réduction des émissions de CO₂ d'ici 2030.

C'est dans cet esprit que l'accord de Paris a été soumis au vote au Parlement européen et aux parlements nationaux.

Les ODD représentent le futur de l'économie européenne et mondiale car, selon M. Timmermans, ils représentent nos valeurs.

4.3. Echange de vues avec Mme Nathalie Tocci, Conseillère spéciale de la Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, 3 février 2017

Il ressort de l'entrevue qu'en définissant une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne, l'Union européenne fixe pour la première fois ses intérêts dans ce domaine, basés sur les valeurs fondamentales et menant à une action commune.

La motivation politique de définir une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne se base sur trois éléments. D'une part, il faut procurer l'Union européenne d'une

stratégie politique tenant compte des tensions et crises dans le monde, que ce soit en Ukraine, au Moyen-Orient, en Syrie, en Libye, ou dans d'autres régions. Il ne s'agit pas d'un plan d'action, mais d'une stratégie proactive orientée vers l'avenir. Deuxièmement, il y a nécessité de définir une position commune dans ce domaine. La stratégie européenne de sécurité adoptée en 2003 était déjà la réponse à une division au sujet de la guerre en Iraq, avec l'Allemagne et la France d'un côté, et la Grande-Bretagne de l'autre. Aujourd'hui, la division entre les Etats membres concerne notamment la position envers la Russie et la résolution de la crise migratoire. Ce sont donc des crises externes qui mènent l'Union à se rendre compte d'un problème interne qu'il faut résoudre, le risque de désintégration étant imminent. Troisièmement, le souci de cohérence politique mène à une stratégie globale tenant compte de l'interaction de la défense et de la diplomatie, ainsi que des défis en matière d'énergie, de lutte contre le changement climatique et de la migration.

La stratégie européenne de sécurité adoptée en 2003 ne prévoyait pas de mise en œuvre concrète. Aujourd'hui, les Etats membres revendiquent une stratégie capable à générer une dynamique politique. Une feuille de route sur la mise en œuvre de la stratégie a été élaborée et adoptée par le Conseil en octobre 2016. Des initiatives concrètes seront prises notamment dans les domaines de l'action interne et externe, de la lutte contre le terrorisme, de la sécurité et de la défense.

L'approche générale vis-à-vis du voisinage de l'Union européenne a évolué. La nouvelle approche n'est plus orientée essentiellement sur l'élargissement de l'Union européenne, mais elle mise sur le soutien à la résilience étatique et sociétale, en lien avec les Objectifs de Développement Durable (ODD). Ceci vaut également pour les pays situés au-delà du voisinage. La résilience se caractérise par la capacité de réagir de façon dynamique à des crises et problèmes. L'exportation de l'acquis communautaire n'est donc plus le seul moyen de renforcer les liens avec les pays tiers. Partant, le système soutenu par l'UE ne doit pas forcément être une démocratie libérale, mais doit répondre à certaines normes, dont le respect des droits de l'homme, la légitimation et l'imputabilité des représentants étatiques mettant les intérêts des citoyens au centre de leurs préoccupations.

La stratégie comprend une dimension régionale. L'Union européenne nouera des relations avec les pays, les organismes régionaux et les organisations internationales.

Finalement, la stratégie globale tient compte de la gouvernance mondiale au 21^e siècle. Dans le passé, l'UE était attachée à la préservation du système. En 2003, elle a retenu le principe du multilatéralisme. Aujourd'hui, elle accepte la nécessité de la transformation.

4.4. Présentation par Mme Yuriko Backes, Chef de la Représentation de la Commission européenne au Luxembourg, et discussion du Livre blanc sur l'avenir de l'Europe de la Commission européenne, 7 avril 2017

Les cérémonies du 60^e anniversaire des traités de Rome permettent de prendre conscience de ce que l'Union européenne a réalisé. Le Livre blanc, en tant que contribution de la Commission européenne au sommet de Rome, offre l'occasion de réfléchir sur la manière dont l'Union européenne pourra travailler à l'avenir. De nombreux défis qui se posent aujourd'hui ne peuvent pas être résolus séparément par un Etat membre. En 2015, l'UE-27 a représenté 22% du PIB mondial; pour 2025, ce taux est estimé à 15%. L'évolution démographique aura pour conséquence que la part de l'UE-27 parmi la population mondiale diminuera de 6% en 2015 à 4% en 2060. Pour rester compétitif au niveau mondial, il faut donc coopérer. La déclaration de Rome du 25 mars 2017 retient que „l'unité de l'Europe est aussi bien une nécessité qu'un choix librement consenti“.

Mme Backes présente brièvement les cinq scénarios évoqués dans le Livre blanc, en soulignant que d'autres scénarios sont également imaginables.

- Le scénario 1 („S'inscrire dans la continuité“) nécessite une grande détermination collective de résoudre ensemble les problèmes qui se posent. Les documents cités, à savoir le plan d'action „Un nouvel élan pour l'Europe“ de 2014 et la déclaration de Bratislava adoptée en 2016, forment une base solide.
- Le scénario 2 („Rien d'autre que le marché unique“) ne donne aucune réponse aux défis communs existants au-delà du volet économique et financier.
- Le scénario 3 („Ceux qui veulent plus font plus“) est déjà une réalité, le traité de Lisbonne prévoyant la possibilité d'une coopération renforcée. L'espace Schengen et l'eurozone en sont des exemples.

Le scénario est donc réaliste, mais intransparent. Il sera difficile à savoir exactement qui participera à quoi. Comme dans le scénario 2, les droits des citoyens ne seraient pas les mêmes dans tous les Etats membres.

- Le scénario 4 („Faire moins mais de manière plus efficace“) présume que l’Union européenne n’agira que dans les domaines apportant une valeur ajoutée. Or, il sera difficile de définir ces domaines.
- Le scénario 5 („Faire beaucoup plus ensemble“) est celui d’une Europe fédérale. Le processus décisionnel serait amélioré, mais les Etats membres devraient abandonner leur souveraineté d’une manière plus poussée qu’aujourd’hui.

La Commission européenne publiera en mai et juin 2017 une série de documents de réflexion sur différents sujets, dont la dimension sociale, la mondialisation, l’approfondissement de l’Union économique et monétaire, l’avenir de la défense et l’avenir des finances de l’Union. Le discours sur l’état de l’Union que prononcera le président Juncker en septembre 2017 reprendra et développera ces idées avant que les premières conclusions puissent être tirées à l’occasion du Conseil européen de décembre 2017.

Débat

Les constatations et opinions suivantes sont exprimées au cours de la discussion.

Le scénario 3 des différentes vitesses englobe le danger d’établir des Etats membres „de première classe“ respectivement „de deuxième classe“, au lieu de miser sur l’unité.

La dimension sociale est soumise à subsidiarité, mais il importe que l’Union européenne ait une vue générale. Dans les années passées, la dimension sociale a fait défaut notamment dans les programmes économiques. Il serait souhaitable de disposer d’une évaluation des programmes comme la „garantie jeunes“ et leurs effets dans les Etats membres.

Les scénarios 1 et 3 ne nécessitent pas de modification des traités. Les autres scénarios, nécessitant probablement des modifications, ne peuvent s’établir qu’à long terme. Les deux rapports Bresso-Brok et Verhofstadt du Parlement européen traitent plus en détail de cette question.

Les conséquences du scénario 4 sont difficiles à prévoir. Il est très difficile de se concerter à 27 Etats membres sur les domaines à abandonner respectivement à poursuivre. La question se pose à savoir si le Luxembourg consentirait à une harmonisation complète de la politique financière. Par ailleurs, il faudrait prendre en compte les attentes des citoyens envers l’Union européenne. La coopération renforcée se fait déjà dans certains domaines comme p. ex. l’instauration d’un parquet européen.

Le Livre blanc ne contient aucune analyse des erreurs faites au cours de la dernière décennie. Il faudrait d’abord fixer les objectifs avant de se pencher sur le mode de fonctionnement de l’Union. Le scénario 1 de continuer sur la voie entamée semble être réaliste, mais ne prend pas en compte les critiques envers le fonctionnement de l’Union européenne, comme par exemple le manque de légitimation démocratique de certaines décisions.

Aucun des cinq scénarios ne représente une solution idéale. La question se pose de savoir dans quelle mesure des éléments de différents scénarios peuvent être combinés.

Dans la déclaration de Rome, les dirigeants de 27 Etats membres se sont déjà exprimés sur les grandes lignes de l’intégration européenne et sur certains objectifs à atteindre.

Les documents de réflexion ne comporteront pas de propositions sur l’intégration européenne, mais traitent des domaines dans lesquels des divergences existent parmi les Etats membres.

5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

5.1. L'avenir politique et institutionnel de l'UE

Les travaux sur l'Europe menés par la Chambre des Députés permettent de prendre perspective sur l'état de l'Union européenne, ses orientations, sa réorientation, les incertitudes par rapport au projet européen. Ils permettent aujourd'hui de distinguer entre les voies d'approfondissement et réorientations nécessaires et celles qui ne le sont pas.

Le principal constat consiste dans l'échec du processus européen de se frayer un chemin vers le plan national. Les institutions européennes restent déconnectées des espaces politiques nationaux dans leur fonctionnement quotidien, alors qu'on est loin de l'émergence d'un espace public transnational européen. L'Europe n'occupe pas l'avant-scène du débat national, sauf en cas de crise majeure ou référendum qui ont tendance à renforcer les forces centrifuges et la polarisation entre l'Europe et le national.

Alors que certaines institutions européennes indépendantes à l'instar de la Banque centrale européenne et de la Cour de justice de l'Union européenne n'ont pas pour raison d'être le dialogue démocratique, mais un rôle fonctionnel, le Conseil européen et le Conseil de l'UE restent mal équipés également pour nouer un lien plus concret avec les citoyens en raison de leur mode de fonctionnement peu transparent. Les tentatives à rendre la Commission européenne plus politique et plus proche des citoyens à travers les dernières élections du Parlement européen liées à la procédure des „Spitzenkandidaten“ ne sont pas encore arrivés à bout.

L'UE a pour l'instant surmonté le danger d'une sortie de l'euro par un Etat membre, mais est aujourd'hui confrontée au Brexit. C'est la raison pour laquelle l'unité existante de l'UE doit être maintenue à ce moment critique de son histoire. La tentation d'une intégration européenne plus approfondie, plus efficace, plus fonctionnelle dans un cercle restreint, telle que préconisée par le scénario 3 du livre blanc sur l'avenir de l'Union européenne, peuvent apporter un nouveau élan à l'intégration européenne, mais il faudra veiller à ne pas retourner à une logique de blocs au sein de l'Union. Ce n'est pas l'euroscepticisme qui constitue le plus grand danger pour la construction européenne, mais le risque que l'euro pessimisme ne se traduise par des replis souverains, des projets politiques nationaux d'inclusion des citoyens qui, à l'instar de nombreux référendums, finissent par politiser contre l'UE et qui ne produisent pas d'effets politiques positifs au sein de l'UE.

Tout débat d'avenir axé sur la forme institutionnelle de l'UE, risque d'éloigner les citoyens de l'Europe. Les traités existants donneraient des opportunités d'aller plus loin dans l'intégration européenne. Si elles ne sont pas utilisées, c'est à cause d'un manque de volonté politique des Etats membres, ainsi qu'un manque de solidarité à l'intérieure de l'Union. Face à un tel contexte, une réforme institutionnelle risquait d'échouer à cause des tendances politiques opposées.

Il est au contraire indispensable de réintégrer les citoyens dans le projet européen, de redonner du sens à la construction européenne en axant les priorités politiques sur l'avenir des gens et non pas sur celui des institutions. Alors que les débats institutionnels produisent des effets de distanciation, la mise en œuvre de politiques clairement définies et aux résultats tangibles peut contribuer à générer des effets de rapprochement.

Ainsi, tout changement de traité, pourtant nécessaires pour réaliser les scénarios 2, 4 et 5 du livre blanc sur l'avenir de l'Union européenne, serait contreproductif dans un futur proche. Contreproductif, car il dévierait encore davantage l'attention des dirigeants sur la construction de politiques publiques, économiques et sociales efficaces. Contreproductif, car il est difficile de saisir la raison de passer à un nouveau traité alors même que le plein potentiel du traité actuel est très loin d'être épuisé. Contreproductif, car il serait l'occasion pour les acteurs souhaitant une diminution du poids politique de l'Europe à remettre en question les acquis du traité de Lisbonne. Contreproductif, car l'ingénierie institutionnelle n'est pas la voie à suivre pour renforcer l'Europe. Contreproductif, car malgré leur importance, les débats institutionnels ne sont pas mobilisateurs au-delà de cercles politiques très restreints et spécialisés et produisent davantage d'effets de déconnexion que de (re)connexion.

Dans cette même perspective, il convient d'éviter la multiplication d'organismes indépendants, placés en dehors de tout contrôle démocratique. Garante d'un équilibre entre grands et petits Etats, contrôlée tant par le Parlement européen que par le Conseil, le rôle de la Commission européenne devrait en cas de nécessité plutôt être élargi. Face aux courants dits „post-factuels“, l'expertise politique, économique, scientifique est aujourd'hui plus essentielle que jamais pour définir des choix

politiques. Ceux-ci ne pourront cependant pas se prendre hors champ démocratique, au risque de nourrir les mouvements contestataires des valeurs démocratiques européennes les plus fondamentales.

A cet égard, on doit se féliciter des initiatives qui sont en train d'avoir lieu partout en Europe, au niveau politique, médiatique, universitaire, syndical et de la société civile, pour défendre valeurs européennes, contre la haine, les amalgames, les solutions simplistes, les égoïsmes de tout type.

Il faut dans ce contexte réitérer que l'essence même de l'UE consiste à protéger les minorités. Le fait que la démocratie ne pourra plus jamais se confondre avec la domination d'une quelconque majorité est une leçon fondamentale de la Deuxième Guerre mondiale. Les parlements garants d'une représentation politique équilibrée en sont une émanation et portent une responsabilité toute particulière au maintien de ce principe. Pour un pays de taille réduite comme le Luxembourg, ce principe même lui permet d'agir sur le plan politique européen et constitue donc une priorité d'intérêt national.

Réfléchir sur l'avenir de l'UE doit être une réflexion sur l'avenir de ses politiques, sur l'avenir de ses citoyens et non pas une réflexion sur le fonctionnement des institutions européennes.

L'Europe institutionnelle peut fonctionner, il n'est pas nécessaire de la réparer. L'Europe économique est en place, mais il faudra la peaufiner, en particulier l'UEM. L'Europe politique reste à inventer, mais non par le renforcement de ces institutions, non pas par une modification de la répartition des compétences entre institutions européennes ou entre le niveau européen et national. Au contraire, l'Europe politique doit consister dans la construction commune d'une véritable politique de mener des politiques efficaces au niveau européen. Une telle volonté ne peut passer que par une meilleure coordination et coopération de tous les acteurs du projet européen.

Au fond, l'Europe doit aujourd'hui avancer en cherchant un équilibre complexe entre la rigueur nécessaire pour avancer politiquement dans le même sens, préserver les acquis démocratiques, tout en faisant preuve de la flexibilité nécessaire pour éviter l'exclusion et l'isolement d'Etats membres.

Ni le repli sur l'échelon européen, ni celui sur l'échelon national ne constituent une solution. Présents aux deux niveaux, les parlements nationaux pourront à l'avenir faire une contribution utile pour favoriser le dialogue indispensable entre les protagonistes de l'UE pour reconstruire une politique démocratique européenne.

Dans l'histoire de la construction européenne, les avancées ne sont jamais venues de schémas abstraits, ni de ruptures politiques, mais de projets concrets répondant à des besoins clairement identifiés. De tels besoins se présentent aujourd'hui en matière migratoire, économique, sociale, environnementale, de digitalisation et de sécurité intérieure et extérieure.

Alors que le traité de Lisbonne offre un dispositif et potentiel institutionnel suffisant, le débat classique entre une „input legitimacy“ (renforcer la démocratie par les institutions) et une „output legitimacy“ (renforcer la légitimité démocratique par le biais de politiques publiques convaincantes, adaptées et efficaces) est actuellement facile à trancher: l'UE a besoin d'une volonté politique pour mener à bien des politiques nécessaires, alors qu'il n'est pas nécessaire de se concentrer sur la forme institutionnelle de l'Union, certes imparfaite, mais suffisante pour mener à bien de telles politiques. L'unique point d'interrogation déterminant pour l'avenir politique de l'UE est celui de la volonté politique collective de ses dirigeants.

A l'instar de la volonté de sauver la monnaie unique il y a quelques années, ces derniers devront faire preuve d'engagement pour montrer le chemin de la croissance, de l'inclusion sociale, de la protection environnementale et d'une politique migratoire et d'asile solidaire.

Dans la stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne sont définis, pour la première fois, les intérêts politiques de l'Union, à savoir la sécurité et la prospérité de ses citoyens, la pérennité de systèmes démocratiques forts et vivants, ainsi qu'un monde gouverné par des lois et des règles. Ces intérêts mènent à l'action commune, notamment dans le domaine de la sécurité et de la défense.

L'élargissement de l'UE a dans ce contexte toujours été considéré comme l'un des instruments les plus efficaces pour renforcer la bonne gouvernance, le respect de l'Etat de droit et des droits de l'homme.

L'expérience des dernières années a montré que le respect des critères de Copenhague à l'entrée de l'UE, ne constitue pas nécessairement une garantie pour l'observation à long terme des conditions préalables visant notamment à garantir des institutions stables favorisant l'état de droit, la démocratie, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection.

A l'avenir, l'UE doit veiller encore davantage à ne faire aucune concession dans le cadre de négociations d'adhésion, tout comme elle doit rappeler à ses membres de respecter l'acquis communautaire.

Aucun pays candidat ne remplissant pas les conditions nécessaires ne pourra devenir membre de l'UE.

La perspective d'adhésion reste aujourd'hui pour de nombreux pays un facteur de motivation pour mener des réformes politiques approfondies de leurs systèmes institutionnels, économiques et sociaux. Pour cette raison, il convient de soutenir l'Union européenne dans son approche actuelle visant à réaffirmer son attachement à cette politique en faveur de la stabilité, de la prospérité et de la démocratie en Europe.

Au-delà de cette dimension extérieure de la politique européenne, les citoyens s'attendent à des politiques concrètes menant à des résultats palpables, comme par exemple l'abolition des frais pour „roaming“ et les initiatives prises pour endiguer le chômage des jeunes.

Les parlements peuvent contribuer à axer la politique européenne sur ceux qui marquent actuellement leur indifférence, particulièrement au niveau des classes moyennes.

Les parlements peuvent contribuer à construire des campagnes politiques autour d'enjeux concrets, comme le dumping social, le détachement de travailleurs, la formation, les politiques environnementales, l'économie circulaire, etc.

Alors que la procédure du contrôle de la subsidiarité réduit les parlements nationaux à un rôle de frein à l'intégration, ils peuvent en réalité faire une contribution constructive par le biais du renforcement du dialogue politique et en se tournant de façon collective vers la Commission européenne. Celle-ci doit se faire en coopération étroite avec le Parlement européen, dont les responsables perçoivent, parfois à tort, parfois à raison, les parlements nationaux comme des chevaux de Troie d'une Europe des Nations.

Cependant, l'UE ne se fera qu'avec les Etats membres et la démocratie européenne ne se fera pas contre les parlements nationaux, mais bien avec les parlements nationaux. Il faut donc se libérer de l'ancienne contradiction existant entre le Parlement européen et les parlements nationaux. Dans cette discussion sur une éventuelle opposition entre parlements nationaux et Parlement européen, il ne faut pas oublier les citoyens qui se sentent souvent plus proches de leur parlement national ou régional que du Parlement européen.

La Chambre des Députés a l'ambition d'être un vecteur d'impulsion du débat politique européen au niveau national.

En résumé, l'on peut conclure qu'en ce qui concerne la dimension politique et institutionnelle de l'UE, la Chambre des Députés souhaite:

- appuyer l'approfondissement de l'intégration européenne sans réviser les traités
- défendre une Europe pluraliste et des frontières intérieures ouvertes
- promouvoir les politiques européennes, y compris une économie sociale juste
- renforcer le rôle constructif des parlements nationaux

5.2. La gouvernance économique et sociale européenne

S'agissant de l'UEM et de la gouvernance économique européenne, les conditions ne sont pas actuellement réunies pour mettre en place une véritable union économique et politique d'ensemble, comprenant notamment un budget de type fédéral. Une telle approche qu'on pourrait qualifier de „révolutionnaire“ et nécessitant un changement des traités n'obtiendrait vraisemblablement aucune majorité au niveau de l'Union.

En revanche une politique des petits pas est envisageable à travers la création d'instruments communs, un renforcement progressif des ressources propres de l'Union et d'une capacité budgétaire permettant d'amortir les chocs asymétriques, la mise en commun de moyens permettant la création d'un régime européen d'assurance-emploi, un programme limité de consolidation des dettes, etc. En cela, il faut se féliciter d'initiatives telles que le Rapport des cinq Présidents.

Surtout les petits Etats membres ont besoin de la gouvernance économique européenne et de la Monnaie unique, de la masse critique que représente le Marché unique et de la crédibilité qu'une Europe unifiée confère. Concernant le Luxembourg, la réponse à la question s'il faut privilégier le cadre natio-

nal pour améliorer sa compétitivité et asseoir son développement économique ou plutôt miser sur la dimension européenne est simple. Il s'agit de deux côtés différents d'une même médaille, tout l'enjeu consistant à avancer dans le même sens et à ce que tous les membres respectent et mettent en œuvre les décisions prises collectivement au niveau de l'UE.

En matière de gouvernance économique et de l'UEM, les parlements nationaux et le Parlement européen ne sont pas assez impliqués, voire mis à l'écart. Dans le cadre de son approfondissement, il conviendrait de ne pas favoriser la création d'un Parlement de la zone euro, mais de mieux définir et de renforcer le pouvoir de contrôle des parlements nationaux dans le Semestre européen par la création de mécanismes concrets, en collaboration étroite avec le Parlement européen, et des budgets liés aux mécanismes de stabilité de l'union monétaire (MES).

De même, au-delà des critères de convergence, les mécanismes du Semestre européen devraient aussi mieux tenir compte de l'innovation, des produits et services publics de qualité, de la recherche, du développement, de l'éducation, de la formation, des infrastructures et des réseaux publics de qualité.

Il paraît de même envisageable d'adapter la „règle d'or budgétaire“ du TSCG en ce sens, à savoir en excluant tout d'abord les investissements publics productifs des calculs de déficit budgétaire sous certaines conditions.

L'objectif d'une telle mesure serait que les investissements publics par des gouvernements maîtrisant leur taux d'endettement attirent davantage d'activité économique, ce qui augmenterait les revenus de l'Etat par le biais des impôts et réduirait ainsi le déficit budgétaire. Dans le même ordre d'idées, il est par ailleurs indispensable d'éviter une course vers le bas au niveau du taux d'imposition, tout en assurant un *level playing field* en matière de politiques fiscales, garant d'une concurrence équitable.

Plutôt que de se focaliser uniquement sur la seule surveillance de la compétitivité, l'Union européenne devrait se mobiliser sur les questions de croissance, d'emploi, de lutte contre les inégalités et de progrès social.

Quant à la dimension sociale de la gouvernance économique européenne, l'Union doit répondre à travers des initiatives concrètes aux défis sociaux qui viennent saper sur le long terme le potentiel de croissance et la stabilité politique.

Placer la dimension sociale au centre des préoccupations est une condition clef des prochaines étapes du processus d'intégration européenne et, en particulier, de la gouvernance économique, de la consolidation de l'UEM.

A travers une convergence des systèmes sociaux, en particulier au sein de la zone euro, l'UE ne pourra pas seulement assurer le bien-être des citoyens européens, mais aussi donner à ces derniers des raisons de croire que l'intégration européenne est une source d'opportunités.

Ainsi, la dimension sociale de l'UEM doit être renforcée de manière globale, notamment en recourant à des indicateurs contraignants dans le domaine social et de l'emploi dans le cadre du Semestre européen, tout en garantissant simultanément une meilleure coordination des politiques sociales et d'emploi dans le plein respect des compétences nationales.

Un renforcement substantiel de la dimension sociale du Semestre européen permettra notamment de garantir la mise en place de réformes structurelles et de politiques budgétaires minimisant les effets sociaux négatifs.

Ainsi, les objectifs de la Commission d'obtenir un „triple A social“ au niveau de l'UE méritent d'être soutenus.

De même, il convient de mettre en œuvre les propositions de juin 2015 de la Commission européenne pour renforcer la politique sociale de l'Union européenne à travers une meilleure coordination des politiques, une plus grande convergence entre les Etats membres qui partagent une monnaie commune et le renforcement de la participation des partenaires sociaux à l'échelle nationale et à l'échelle européenne en vue de moderniser l'emploi et la législation sociale de l'UE.

Il est indispensable de promouvoir les instruments financiers disponibles pour promouvoir la cohésion sociale, notamment par le biais du Fonds européen pour les investissements stratégiques et des Fonds structurels et d'investissement européens, tels que le Fonds social européen, qui permettent de favoriser la croissance et de lutter directement contre le chômage et la pauvreté, d'améliorer les compétences des travailleurs et de soutenir la création d'emplois, en particulier pour les jeunes via l'Initiative pour l'emploi des jeunes.

A l'avenir aussi, il s'agira d'inclure au sein des démarches liées au Semestre européen, comme c'est le cas depuis 2015, l'analyse des performances dans le domaine social et celui de l'emploi.

La Chambre des Députés appelle cependant de veiller au renforcement plus conséquent et concret de la dimension sociale par la Commission européenne dans le contexte de toute nouvelle initiative, à l'instar du livre blanc prévu pour le printemps 2017 au sujet de l'approfondissement de l'UEM. L'amélioration des marchés du travail et des performances dans le domaine social, ainsi que le renforcement de la cohésion sociale devraient en effet figurer au cœur du nouveau processus de „convergence vers le haut“, initialement présenté dans le Rapport des cinq Présidents.

La Chambre des Députés appelle aussi à promouvoir la pérennisation d'un Eurogroupe sectoriel sur les questions sociales et de l'emploi, tel qu'il a été initié par la présidence luxembourgeoise de 2015, qui pourrait ainsi jouer un rôle de coordination dans l'analyse des performances et la recherche de bonnes pratiques.

Parmi les politiques européennes qu'il s'agira de suivre au plus près à l'avenir figure notamment le paquet sur la mobilité des travailleurs. Autant la mobilité du travail est un principe essentiel de la construction européenne, autant une telle mobilité ne devra plus jamais pouvoir mettre en question les systèmes sociaux et le droit du travail national. De l'avis de la Chambre des Députés, l'avenir de l'UE, sa crédibilité et sa légitimité dépendront en large partie de sa capacité à ne plus mettre en question le principe du salaire égal à travail égal dans un même pays de l'UE.

A l'avenir, l'UE devra faire sens non seulement pour les citoyens qui exercent leur droit de libre circulation, mais profiter plus concrètement encore aux personnes établis de manière permanente dans un Etat membre.

Ainsi, il faut que la politique sociale soit placée au centre de la politique budgétaire européenne. Il faudrait définir des indicateurs sociaux aussi contraignants que les indicateurs économiques et budgétaires.

Les futures initiatives découlant du Rapport des cinq Présidents devront mettre l'accent non pas principalement sur la stabilité budgétaire et la compétitivité salariale, mais aussi, et ce à pied d'égalité et au moyen de propositions concrètes, sur les questions liées à la relance économique, à la création de plus et de meilleurs emplois, à la lutte contre les inégalités, le dumping social et une meilleure cohésion sociale.

L'inclusion des partenaires sociaux dès le départ doit devenir un principe de base dans une UE aujourd'hui trop axée sur l'efficacité économique du Marché unique. Dans le cadre du Semestre européen, ce dialogue social devrait pouvoir être un moteur pour des réformes durables et inclusives dans les domaines économique et sociale.

5.3. La contribution des parlements nationaux

Parmi les nombreuses clés du problème, les parlements nationaux peuvent contribuer à la démocratisation du projet européen en y associant de manière plus large les espaces publics nationaux. Une plus grande politisation et légitimité des actions européennes pourraient en découler.

Là encore, le traité de Lisbonne et les conférences interparlementaires existantes constituent des instruments intéressants pour élargir la base politique sur laquelle peut s'asseoir l'UE, mais à parfaire

- à travers une prise en considération encore plus large des questions législatives européennes au niveau des commissions parlementaires,
- à travers une coopération avec le gouvernement nécessairement plus étroite que ce n'est actuellement le cas pour déterminer en amont la position luxembourgeoise sur l'ensemble des dossiers politiques et législatifs européens,
- en rappelant que toute participation des parlements nationaux au niveau européen passe avant tout par un contrôle parlementaire efficace de la politique européenne des gouvernements respectifs,
- à travers une meilleure coordination avec le Parlement européen et entre les parlements nationaux de l'UE,
- à travers le renforcement de la coopération interparlementaire en se basant sur les conférences déjà établies, en ne créant pas davantage de conférences spécialisées tout en invitant la Commission européenne à y participer de façon plus régulière et en permettant à toutes ces conférences de rendre publiques leurs conclusions,

- à travers une meilleure coordination et plus grande continuité entre les différentes conférences interparlementaires et les présidences,
- à travers de réunions ad hoc et d'échanges informels,
- à travers le renforcement de la coordination et de la surveillance des parlements en matière de gouvernance économique où les gouvernements sont déterminants,
- à travers une démocratisation de l'Eurogroupe par le biais d'un contrôle parlementaire aujourd'hui inexistant,
- une meilleure concertation entre parlements au sujet des papiers de consultation de la Commission européenne,
- à travers une meilleure communication avec les médias nationaux, la société civile et le grand public, sur les sujets européens.

5.4. La contribution à l'avenir de l'Europe de la Chambre des Députés

En 2006, la Chambre des Députés a adopté une nouvelle stratégie en matière de traitement des dossiers européens pour répondre à un certain nombre de défis (une meilleure information des Députés afin de les familiariser avec l'actualité européenne, l'identification au stade le plus précoce possible des dossiers porteurs d'enjeux importants pour le Luxembourg, l'installation d'un représentant permanent de la Chambre auprès des institutions européennes, la transposition accélérée des directives en droit national, l'utilisation des moyens de communication de la Chambre afin de rapprocher l'Europe des citoyens).

Cette stratégie comprend aussi l'analyse systématique des dossiers européens ayant un impact pour le Luxembourg et l'implication des commissions compétentes et qui a permis d'augmenter la visibilité des dossiers européens notamment vers l'extérieur, tout en associant tous les membres de la Chambre des Députés au contrôle parlementaire des affaires européennes.

Cependant, depuis la mise en œuvre de la stratégie européenne de la Chambre, la prise de décision au niveau de l'UE a évolué. Ainsi par exemple, l'augmentation des accords en première lecture (ce taux était de 54,3% en 2006, alors qu'il était de 93% en 2014), ou encore le recours plus systématique aux règlements au dépens des directives nécessiterait une coopération plus étroite entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif notamment en termes d'échanges d'informations.

De manière générale, la Chambre pourrait améliorer sa procédure européenne à travers:

- une prise en considération encore plus large des questions législatives européennes au niveau des commissions parlementaires par la nomination d'un rapporteur pour chaque dossier, l'introduction de délais de réponse et le suivi des dossiers essentiels à travers une procédure écrite,
- une coopération plus étroite avec le gouvernement pour déterminer en amont la position luxembourgeoise sur l'ensemble des dossiers politiques et législatifs européens,
- l'augmentation de sa propre expertise en affaires européennes,
- le renouvellement de la demande exprimée dans la lettre du 22 septembre 2010, et réitérée dans les lettres du 10 octobre 2011 et du 8 octobre 2012, adressée au Premier Ministre afin d'obtenir communication des fiches d'impact sur les propositions législatives européennes préparées par les ministères compétents, mais également la transmission des dossiers qualifiés „limités, restreint“ ou des „non-papiers“, selon des modalités à convenir,
- une évaluation et une adaptation de l'aide-mémoire avec le gouvernement en matière de dossiers européens aux nouvelles réalités de la politique européenne,
- le traitement prioritaire des dossiers essentiels pour le Luxembourg,
- l'augmentation du nombre de débats d'actualité en séance publique ayant comme objet un sujet européen,
- l'organisation d'un débat public lors de l'adoption d'un avis motivé ou politique,
- l'organisation plus systématique d'auditions avec la société civile sur des sujets européens pertinents,
- l'invitation des membres du gouvernement avant et après les sessions du Conseil,
- l'invitation, selon sujets, des membres luxembourgeois du Parlement européen dans les commissions spécialisées,

- des échanges plus systématiques de l'administration parlementaire avec les institutions européennes dans les domaines étant dans la compétence des commission sectorielles,
- la définition de dossiers européens prioritaires auxquels la Chambre des Députés doit réagir en prenant position.

Luxembourg, le 19 juin 2017

Le Président-Rapporteur,
Marc ANGEL

