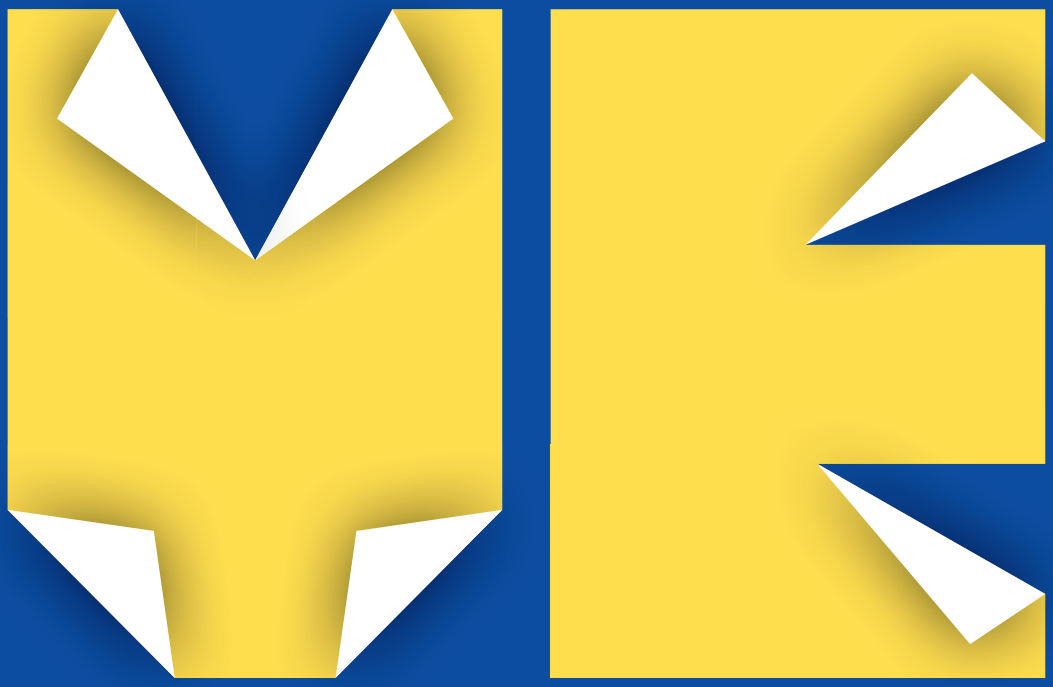
FICHES TECHNIQUES SUR L'UNION EUROPÉENNE

ÉDITION 2014



PARLEMENT EUROPÉEN

Les fiches techniques sont régulièrement mises à jour et publiées sur le site internet du Parlement européen:

www.europarl.europa.eu/factsheets/fr

FICHES TECHNIQUES SUR L'UNION EUROPÉENNE

ÉDITION 2014

PARLEMENT EUROPÉEN

Manuscrit achevé en juillet 2013, sauf indication différente

Cette publication est disponible en allemand, anglais, bulgare, croate, danois, espagnol, estonien, finnois, français, grec, hongrois, italien, letton, lituanien, maltais, néerlandais, polonais, portugais, roumain, slovaque, slovène, suédois et tchèque.

Elle n'engage en aucun cas la responsabilité du Parlement européen.

Auteur de la publication: Parlement européen.

Responsable: Unité pour la Coordination des activités éditoriales et de communication: Federico Rossetto (chef d'unité), Jérôme Soibinet (coordinateur).

Rédacteurs des fiches : Sandro d'Angelo, Jost Angerer, Jean-Louis Antoine-Grégoire, Marika Armanovica, Anete Bandone, Roberto Bendini, Elfriede Bierbrauer, Udo Bux, Anna Caprile, Rafael Centenera Ulecia, Julien Crampes, Alessandro Davoli, Fernando Garcés de los Fayos, Jean-Jacques Gay, Claire Genta, Frédéric Gouardères, Beata Grzebieluch, Miklós Győrffi, Pekka Hakala, Andreas Hartmann, Manica Hauptman, Stéphanie Honnefelder, Fabia Jones, Ulrich Karock, Cécile Kerebel, Ina Kirsch van de Water, Doris Kolassa, Marek Kołodziejski, Esther Kramer, Judith Lackner, Wilhelm Lehmann, Mariusz Maciejewski, Andrea Nicole Maier, Rudolf Maier, Manuel Manrique Gil, Albert Massot Martí, Alexandre Mathis, Balázs Mellár, Pasquale de Micco, Vesna Naglič, Mario Negre, Stela Nenova, Ana Maria Nogueira, Petr Novák, Xavier Nuttin, Jarmo Oikarinen, Danai Papadopoulou, Dario Paternoster, Carine Piaguet, Irina Popescu, Fabrizio Porrino, Markus J. Prutsch, Rosa Raffaelli, Guillaume Ragonnaud, Valérie Ramet, Marion Schmid-Drüner, Andreas Schneider, Stefan Schulz, Erika Schulze, Jakub Semrau, Laurence Smajda, Piero Soave, Marcelo Sosa Iudicissa, Dag Sourander, Marc Thomas, Purificación Tejedor del Real, Wanda Troszczyńska van Genderen, Jesper Tvevad, Dirk Verbeken, Lorenzo Vicario, Alice Zoppè.

Europe Direct est un service destiné à vous aider
à trouver des réponses aux questions que vous vous posez
sur l'Union européenne.

Un numéro unique gratuit (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(*) Certains opérateurs de téléphonie mobile ne permettent pas
l'accès aux numéros 00 800 ou peuvent facturer ces appels.

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (http://europa.eu).

Une fiche catalographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2013

ISBN 978-92-823-4469-9

doi: 10.2861/24824

© Union européenne, 2013

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Printed in Luxembourg

PRINTED ON ELEMENTAL CHLORINE-FREE BLEACHED PAPER (ECF)

CHER LECTEUR,

Depuis leur création en 1979, les fiches techniques se sont révélées très utiles pour informer les citoyens sur l'Union européenne, et notamment sur la contribution du Parlement à l'intégration européenne et à l'élaboration des politiques. Conçues pour des lecteurs qui ne sont pas des spécialistes, mais qui sont désireux d'en apprendre davantage sur l'intégration européenne, elles servent également très souvent de documents de base aux députés, professionnels et universitaires, et sont devenues une référence pour les étudiants.

Ces fiches techniques soulignent le rôle du Parlement européen, qui depuis le 1er décembre 2009 décide désormais de la vaste majorité de la législation de l'Union européenne, puisque plus de 40 nouveaux domaines, y compris l'agriculture, la pêche et la politique énergétique, relèvent désormais de la procédure législative ordinaire du Parlement européen et du Conseil. Le Parlement dispose également de compétences budgétaires pour couvrir toutes les dépenses de l'Union européenne et a le dernier mot, avec le Conseil, sur le budget de l'Union européenne. Il a acquis le droit de proposer des modifications des traités et élit le Président de la Commission européenne.

Les Directions générales Politiques internes (DG IPOL) et Politiques externes (DG EXPO) ont chargé leurs services respectifs d'élaborer ces fiches techniques, en essayant de rester simple, clair et concis et d'en améliorer encore la lisibilité et l'utilité. Dans la même optique, les Directions générales de la traduction (DG TRAD) et de l'innovation et du support technologique (DG ITEC) ont uni leurs talents pour produire ces fiches techniques mises à jour dans les 23 langues officielles, à la fois sur support papier et sur CD ROM.

Les fiches techniques sont régulièrement mises à jour et publiées sur le site internet du Parlement européen: http://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr

Si vous souhaitez obtenir des informations plus détaillées, veuillez vous référer à des ouvrages plus spécialisés rédigés par les services pertinents du Parlement européen. Les services du Parlement produisent de la documentation factuelle, des notes d'information et des analyses, et ils travaillent en coopération avec des experts, des groupes de réflexion ainsi qu'avec des institutions scientifiques et universitaires dans le monde entier, afin de produire des études d'excellence couvrant toute la gamme des politiques de l'Union et des politiques externes. Afin de permettre un accès facile à cette vaste réserve de connaissances, la Direction générale de la communication (DG COMM) et la Direction générale de l'innovation et du support technologique (DG ITEC) ont mis au point en commun les pages «Think Tank» du Parlement européen, une plateforme en ligne qui rassemble toutes les sources d'expertise et d'informations de qualité du PE: http://www.europarl.europa.eu/thinktank/fr

J'espère que ces fiches techniques constitueront pour vous une source précieuse d'informations.

Klaus Welle

Secrétaire général du Parlement européen

Strasbourg, janvier 2014

1 LE FONCTIONNEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE

L'Union européenne dispose d'un pouvoir législatif et exécutif, ainsi que d'un système judiciaire indépendant et d'une Banque Centrale, qui sont soutenus et complétés par une série d'institutions et organes. Ses règles et procédures de décision sont définies dans les traités. Afin de réaliser ses objectifs, l'Union est dotée de son propre budget.

2 L'EUROPE DES CITOYENS

Les citoyens de l'Union européenne ont le droit de circuler, de vivre et de travailler partout sur son territoire. Un système efficace et qui fait l'objet d'améliorations constantes est en place afin de garantir la pleine mise en œuvre de ces droits. L'Union s'est dotée aussi d'une Charte des droits fondamentaux.

3 LE MARCHÉ INTÉRIEUR

Depuis la suppression des anciennes barrières douanières, les personnes, les biens, les services et les capitaux peuvent circuler en Europe aussi librement qu'à l'intérieur d'un État membre. La levée permanente d'obstacles et l'ouverture des marchés nationaux permettent à davantage d'entreprises d'entrer en concurrence à l'avantage des consommateurs.

4 L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE

L'Union économique et monétaire est le résultat d'un long processus dont le but consiste à harmoniser les politiques économiques et monétaires des États membres de l'Union et à instaurer une monnaie unique, l'euro. Dix-huit États membres ont à ce jour adopté l'euro, qui est ainsi utilisé quotidiennement par plus de la moitié des citoyens européens. Un système de gouvernance économique a été mis en place, ainsi que la coordination et la surveillance des politiques économiques.

5 LES POLITIQUES SECTORIELLES

Au fil des années, l'Union européenne a mis au point plusieurs politiques et actions que tous les États membres s'efforcent de suivre. Ces politiques concernent toute l'Union et visent des objectifs communs, notamment en complément du marché unique. Dans certains domaines l'harmonisation est moins accentuée mais un cadre commun est néanmoins garanti.

6 LES RELATIONS EXTÉRIEURES DE L'UNION

Avec le Service européen pour l'action extérieure et le Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et vice-président de la Commission européenne, l'Union a les moyens d'agir sur la scène internationale. Elle est ainsi de plus en plus appelée à jouer pleinement son rôle dans les affaires internationales, dans le prolongement de ses politiques traditionnelles dans les domaines de l'économie, du commerce et du développement. La promotion des droits de l'homme dans le monde en est un aspect incontournable. Les droits du Parlement européen dans le domaine ont aussi été progressivement renforcés, et notamment avec le Traité de Lisbonne.

TABLE DES MATIÈRES

1 LE FONCTIONNEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE

1.1. L'évolution historique de l'intégration européenne — 13

1.1.1. Les Traités initiaux — 13

1.1.2. Les évolutions jusqu'à l'acte unique — 15

1.1.3. Les traités de Maastricht et d'Amsterdam — 18

1.1.4. Le Traité de Nice et la Convention sur l'avenir de l'Europe — 21

1.1.5. Le Traité de Lisbonne — 24

1.1.6. La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne — 28

1.2. Les principales caractéristiques de l'ordre juridique de l'Union — 32

1.2.1. Sources et portée du droit de l'Union européenne — 32

1.2.2. Le principe de subsidiarité — 35

1.3. Les institutions et organes de l'Union européenne — 38

1.3.1. Le Parlement européen: contexte historique — 38

1.3.2. Le Parlement européen: pouvoirs — 41

1.3.3. Le Parlement européen: organisation et fonctionnement — 44

1.3.4. Le Parlement européen: modalités d'élection — 47

1.3.5. Parlement européen: les relations avec les parlements nationaux — 50

1.3.6. Le Conseil européen — 53

1.3.7. Le Conseil de l'Union européenne — 56

1.3.8. La Commission européenne — 59

1.3.9. La Cour de justice de l'Union européenne — 62

1.3.10. Les compétences de la Cour de justice de l'Union européenne — 65

1.3.11. La Banque centrale européenne — 68

1.3.12. La Cour des comptes — 71

1.3.13. Le Comité économique et social européen — 73

1.3.14. Le Comité des régions — 75

1.3.15. La Banque européenne d'investissement — 77

1.3.16. Le Médiateur européen — 80

1.4. Les procédures décisionnelles — 83

1.4.1. Les procédures décisionnelles de type supranational — 83

1.4.2. Les procédures décisionnelles de type intergouvernemental — 87

1.4.3. La procédure budgétaire — 90

1.5. Le financement — 93

1.5.1. Les recettes et les dépenses de l'Union — 93

1.5.2. Cadre financier pluriannuel — 97

1.5.3. L'exécution du budget — 100

1.5.4. Le contrôle budgétaire — 103

2 L'EUROPE DES CITOYENS

2.1. Droits individuels et collectifs — 109

2.1.1. Les citoyens de l'Union et leurs droits — 109

2.1.2. Le respect des droits fondamentaux dans l'Union — 112

2.1.3. La libre circulation des personnes — 115

2.1.4. Le droit de pétition — 118

2.1.5. L'Initiative citoyenne européenne — 121

3 LE MARCHÉ INTÉRIEUR

3.1. Le marché intérieur: cadre général — 127

3.1.1. Le marché intérieur: principes généraux — 127

3.1.2. La libre circulation des marchandises — 131

3.1.3. Libre circulation des travailleurs — 134

3.1.4. La liberté d'établissement et la liberté de prestation de services — 137

3.1.5. La reconnaissance mutuelle des diplômes — 139

3.1.6. La libre circulation des capitaux — 141

3.2. Mise en œuvre — 144

3.2.1. Politique de la concurrence — 144

3.2.2. Marchés publics — 147

3.2.3. Le droit des sociétés — 150

3.2.4. La propriété intellectuelle, industrielle et commerciale — 153

3.2.5. Système européen de surveillance financière — 156

3.2.6. Services financiers: législation importante — 159

4 L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE

4.1. Cadre général — 165

4.1.1. Historique de l'Union économique et monétaire — 165

4.1.2. Les institutions de l'Union économique et monétaire — 168

4.1.3. La politique monétaire européenne — 172

4.1.4. Gouvernance économique — 176

4.2. Coordination et surveillance des politiques économiques — 179

4.2.1. Un nouveau cadre pour les politiques budgétaires — 179

4.2.2. Surveillance macroéconomique — 182

4.2.3. Assistance financière aux États membres de l'Union européenne connaissant de graves difficultés économiques — 184

5 LES POLITIQUES SECTORIELLES

5.1. La politique régionale et de cohésion — 191

5.1.1. Cohésion économique, sociale et territoriale — 191

5.1.2. Le Fonds européen de développement régional (FEDER) — 193

5.1.3. Le Fonds de cohésion — 196

5.1.4. Le Fonds de solidarité — 198

5.1.5. Le schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) — 200

5.1.6. Nomenclature commune des unités territoriales statistiques (NUTS) — 203

5.1.7. Régions ultrapériphériques (RUP) — 205

5.1.8. Aides d'État à finalité régionale — 207

5.1.9. Programme Peace pour l'Irlande du Nord — 210

5.1.10. Groupement européen de coopération territoriale (GECT) — 212

5.2. La politique agricole commune (PAC) — 214

5.2.1. La politique agricole commune (PAC) et le Traité — 214

5.2.2. Le financement de la PAC — 217

5.2.3. Les instruments de la PAC et leurs réformes — 220

5.2.4. Le premier pilier de la PAC: I — l'organisation commune de marché unique — 223

5.2.5. Le premier pilier de la PAC: II — les paiements directs aux exploitations — 226

5.2.6. Le deuxième pilier de la PAC: la politique de développement rural — 229

5.2.7. L'accord sur l'agriculture de l'OMC — 232

5.2.8. Le cycle de Doha et l'agriculture — 235

5.2.9. La PAC après 2013 — 238

5.2.10. La politique agricole commune en chiffres — 241

5.2.11. L'Union européenne et les forêts — 247

5.3. La politique commune de la pêche — 250

5.3.1. La politique commune de la pêche: origines et évolution — 250

5.3.2. Préservation des ressources halieutiques — 254
5.3.3. Contrôle des activités de la pêche — 257
5.3.4. Les aides structurelles pour la pêche — 260
5.3.5. Organisations de producteurs et organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche — 263
5.3.6. Les relations internationales en matière de pêche — 266
5.3.7. L'aquaculture européenne — 269
5.3.8. La politique maritime intégrée — 272
5.3.9. La pêche européenne en chiffres — 276

5.4. La politique environnementale — 278
5.4.1. Politique de l'environnement: principes généraux et orientations stratégiques — 278
5.4.2. La mise en œuvre du droit européen de l'environnement — 282
5.4.3. Changement climatique et environnement — 285
5.4.4. Biodiversité, nature et sols — 289
5.4.5. Protection et gestion des eaux — 293
5.4.6. La pollution atmosphérique et sonore — 297
5.4.7. Ressources naturelles et déchets — 300
5.4.8. Consommation et production durables — 304
5.4.9. Les substances chimiques — 307

5.5. La santé et la protection des consommateurs — 311
5.5.1. La politique des consommateurs: principes et instruments — 311
5.5.2. Les mesures de protection des consommateurs — 314
5.5.3. Santé publique — 318
5.5.4. Médicaments — 322
5.5.5. La sécurité des aliments — 326

5.6. La politique des transports et du tourisme — 329
5.6.1. Politique des transports: généralités — 329
5.6.2. Les droits des passagers — 334
5.6.3. Le transport routier: international et de cabotage — 338
5.6.4. Transports routiers: harmonisation des dispositions légales — 341
5.6.5. Transports routiers: normes en matière de trafic et de sécurité — 344
5.6.6. Transport ferroviaire — 348
5.6.7. Transports aériens: accès au marché — 351
5.6.8. Transports aériens: sûreté de l'aviation civile — 354
5.6.9. Transports aériens: le ciel unique européen — 356
5.6.10. Transport maritime: approche stratégique — 359
5.6.11. Transports maritimes: règles de trafic et de sécurité — 362
5.6.12. Tourisme — 366

5.7. La politique de l'énergie — 369
5.7.1. La politique de l'énergie: généralités — 369
5.7.2. Marché intérieur de l'énergie — 373
5.7.3. L'efficacité énergétique — 377
5.7.4. Énergies renouvelables — 381
5.7.5. Énergie nucléaire — 385

5.8. Les réseaux transeuropéens dans les secteurs des transports, de l'énergie et des télécommunications — 389
5.8.1. Réseaux transeuropéens — Orientations — 389
5.8.2. Le financement des réseaux transeuropéens — 392

5.9. La politique industrielle et de recherche — 396
5.9.1. Les principes généraux de la politique industrielle de l'Union européenne — 396
5.9.2. Petites et moyennes entreprises — 400
5.9.3. Une stratégie numérique pour l'Europe — 404
5.9.4. Omniprésence du marché unique numérique — 407
5.9.5. L'industrie de la défense — 410
5.9.6. La politique de la recherche et du développement technologique — 413
5.9.7. Politique de l'innovation — 416

5.10. La politique sociale et en matière d'emploi — 419
5.10.1. Politique sociale et de l'emploi: principes généraux — 419
5.10.2. Le Fonds social européen — 423
5.10.3. Politique de l'emploi — 426
5.10.4. La couverture de sécurité sociale dans les États membres de l'Union — 429
5.10.5. Santé et sécurité au travail — 432
5.10.6. Le droit des travailleurs à l'information, à la consultation et à la participation — 435
5.10.7. Le dialogue social — 438
5.10.8. L'égalité entre les hommes et les femmes — 441
5.10.9. La lutte contre la pauvreté, l'exclusion sociale et les discriminations — 444

5.11. La politique fiscale — 448
5.11.1. Politique fiscale: généralités — 448
5.11.2. Fiscalité directe: l'imposition des personnes et des sociétés — 452
5.11.3. Fiscalité indirecte: droits d'accises sur l'alcool, le tabac et l'énergie — 455
5.11.4. Fiscalité indirecte: la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) — 458

5.12. L'espace de liberté, de sécurité et de justice — 461
5.12.1. Un espace de liberté, de sécurité et de justice: aspects généraux — 461
5.12.2. La politique d'asile — 464
5.12.3. Politique d'immigration — 467
5.12.4. La gestion des frontières extérieures — 470
5.12.5. La coopération judiciaire en matière civile — 474
5.12.6. La coopération judiciaire en matière pénale — 477
5.12.7. Coopération policière — 481
5.12.8. La protection des données à caractère personnel — 484

5.13. Culture, éducation et sport — 488
5.13.1. Culture — 488
5.13.2. Politique audiovisuelle et des médias — 491
5.13.3. Éducation et formation professionnelle — 494
5.13.4. Enseignement supérieur — 497
5.13.5. La jeunesse — 501
5.13.6. La politique linguistique — 505
5.13.7. Le sport — 508
5.13.8. Politique de communication — 510

6 LES RELATIONS EXTÉRIEURES DE L'UNION

6.1. Politiques de relations extérieures — 515
6.1.1. La politique étrangère: objectifs, mécanismes et réalisations — 515
6.1.2. Politique de sécurité et de défense commune — 518

6.2. Relations commerciales extérieures — 521
6.2.1. L'Union européenne et ses partenaires commerciaux — 521
6.2.2. L'Union européenne et l'Organisation mondiale du commerce — 525
6.2.3. Les régimes commerciaux applicables aux pays en développement — 528

6.3. Politique de développement — 531
6.3.1. Aperçu général de la politique de développement — 531
6.3.2. Aide humanitaire — 535

6.4. Droits de l'homme et démocratie — 538
6.4.1. Droits de l'homme — 538
6.4.2. Promotion de la démocratie et observation des élections — 542

6.5. L'élargissement et le voisinage de l'Union — 545
6.5.1. L'élargissement de l'Union — 545
6.5.2. Balkans occidentaux — 549
6.5.3. L'Espace économique européen (EEE), la Suisse et le Nord — 552
6.5.4. La politique européenne de voisinage — 556
6.5.5. Les pays du partenariat oriental — 559
6.5.6. Partenaires du Sud — 563

6.6. Les relations au-delà du voisinage — 566
6.6.1. Les relations transatlantiques avec les États-Unis et le Canada — 566
6.6.2. Amérique latine et Caraïbes — 570
6.6.3. Russie et Asie centrale — 574
6.6.4. Le Moyen-Orient élargi — 578
6.6.5. Afrique — 582
6.6.6. Asie-Pacifique — 585

LE FONCTIONNEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE

1

Les institutions et organes de l'Union, et leurs pouvoirs respectifs, découlent des traités fondateurs. Dans ce cadre, le traité sur l'Union européenne mentionne notamment sept institutions stricto sensu : quatre sont chargées de formuler les politiques et de prendre les décisions, à savoir le Conseil européen, le Conseil, la Commission européenne et le Parlement européen. Par ailleurs, la Cour de justice assure le respect du droit communautaire, la Banque centrale européenne a pour principale mission de garantir la stabilité des prix dans la zone euro, et la Cour des comptes vérifie la légalité et la régularité des recettes et des dépenses de l'Union. Au fil des années et des Traités successifs, les pouvoirs de l'Union ont évolués sensiblement, de même que les procédures de décision.

1 LE FONCTIONNEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE

1.1. L'évolution historique de l'intégration européenne — 13
1.1.1. Les Traités initiaux — 13
1.1.2. Les évolutions jusqu'à l'acte unique — 15
1.1.3. Les traités de Maastricht et d'Amsterdam — 18
1.1.4. Le Traité de Nice et la Convention sur l'avenir de l'Europe — 21
1.1.5. Le Traité de Lisbonne — 24
1.1.6. La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne — 28

1.2. Les principales caractéristiques de l'ordre juridique de l'Union — 32
1.2.1. Sources et portée du droit de l'Union européenne — 32
1.2.2. Le principe de subsidiarité — 35

1.3. Les institutions et organes de l'Union européenne — 38
1.3.1. Le Parlement européen: contexte historique — 38
1.3.2. Le Parlement européen: pouvoirs — 41
1.3.3. Le Parlement européen: organisation et fonctionnement — 44
1.3.4. Le Parlement européen: modalités d'élection — 47
1.3.5. Parlement européen: les relations avec les parlements nationaux — 50
1.3.6. Le Conseil européen — 53
1.3.7. Le Conseil de l'Union européenne — 56
1.3.8. La Commission européenne — 59
1.3.9. La Cour de justice de l'Union européenne — 62
1.3.10. Les compétences de la Cour de justice de l'Union européenne — 65
1.3.11. La Banque centrale européenne — 68
1.3.12. La Cour des comptes — 71
1.3.13. Le Comité économique et social européen — 73
1.3.14. Le Comité des régions — 75
1.3.15. La Banque européenne d'investissement — 77
1.3.16. Le Médiateur européen — 80

1.4. Les procédures décisionnelles — 83
1.4.1. Les procédures décisionnelles de type supranational — 83
1.4.2. Les procédures décisionnelles de type intergouvernemental — 87
1.4.3. La procédure budgétaire — 90

1.5. Le financement — 93
1.5.1. Les recettes et les dépenses de l'Union — 93
1.5.2. Cadre financier pluriannuel — 97
1.5.3. L'exécution du budget — 100
1.5.4. Le contrôle budgétaire — 103

1.1. L'évolution historique de l'intégration européenne

1.1.1. Les Traités initiaux

Les effets désastreux de la deuxième guerre mondiale et la menace constante d'une confrontation Est-Ouest ont fait de la réconciliation entre la France et l'Allemagne une priorité essentielle. Le partage de l'industrie du charbon et de l'acier par six pays européens, mis en place par le Traité de Paris de 1951, a été un symbole fort de la création d'un objectif commun et a constitué la première étape vers l'intégration européenne. Les traités de Rome de 1957 ont renforcé les bases de cette intégration ainsi que l'idée d'un avenir commun pour les six pays européens.

Bases juridiques

- Le traité instituant la Communauté Européenne du charbon et de l'acier (CECA) ou Traité de Paris, signé le 18 avril 1951, est entré en vigueur le 25 juillet 1952. Pour la première fois, six États européens acceptent de s'engager dans la voie de l'intégration. Ce Traité a permis de jeter les bases de l'architecture communautaire en créant un exécutif appelé «Haute Autorité», une Assemblée parlementaire, un Conseil des ministres, une Cour de Justice et un Comité consultatif. Conclu pour une durée limitée à 50 années en vertu de son art. 97, le traité CECA est venu à échéance le 23 juillet 2002. La valeur nette du patrimoine de la CECA à sa dissolution a été affectée, en vertu du protocole (n° 37) annexé aux traités (Traité sur l'Union européenne et Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne), à la recherche dans les secteurs de l'industrie du charbon et de l'acier au moyen d'un fonds et d'un programme de recherche du charbon et de l'acier.
- Les traités instituant la Communauté économique européenne (CEE) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA dite «Euratom») ou traités de Rome, signés le 25 mars 1957, sont entrés en vigueur le 1er janvier 1958. Contrairement au traité CECA, les Traités de Rome ont été conclus «pour une durée illimitée» (art. 240 CEE et 208 CEEA), ce qui leur a conféré un caractère quasi-constitutionnel.
- Les six pays fondateurs étaient l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas.

Objectifs

- La création de la CECA n'était, dans les intentions avouées de ses promoteurs, qu'une première étape sur la voie qui conduirait à la «fédération européenne". Le marché commun du charbon et de l'acier devait permettre d'expérimenter une formule susceptible d'être progressivement étendue à d'autres domaines économiques, pour aboutir en fin de compte à l'Europe politique.
- La Communauté Économique Européenne avait pour objectif l'établissement d'un marché commun, fondé sur les quatre libertés de circulation des biens, des personnes, des capitaux et des services.
- L'objectif d'Euratom était de coordonner l'approvisionnement en matières fissiles et les programmes de recherche déjà lancés par les États ou qu'ils s'apprêtaient à lancer en vue de l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire.
- Les préambules des trois traités révèlent l'unité d'inspiration dont procède la création des Communautés, à savoir la conviction de la nécessité d'engager les États européens dans la construction d'un destin commun qui seul leur permettra de maîtriser l'avenir.

Principes fondamentaux

Les Communautés européennes (CECA, CEE et Euratom) sont nées de la lente progression de l'idée européenne inséparable des événements qui ont bouleversé le continent. Au lendemain de la seconde guerre mondiale, les industries de base, en particulier sidérurgiques, nécessitaient une réorganisation. L'avenir de l'Europe, menacé par l'affrontement Est-Ouest, passait par une réconciliation franco-allemande.

1. L'appel lancé le 9 mai 1950 par le ministre des Affaires Etrangères français, Robert Schuman, peut être considéré comme le point de départ de l'Europe communautaire. Le choix du charbon et de l'acier était à l'époque hautement symbolique. En effet, au début des années 50 les charbonnages et la

sidérurgie sont des industries fondamentales, bases de la puissance d'un pays. Outre l'intérêt économique évident, la mise en commun des ressources françaises et allemandes complémentaires devait marquer la fin de l'antagonisme entre ces deux pays. Le 9 mai 1950, Robert Schuman déclarait: «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". C'est sur ce principe que la France, l'Italie, l'Allemagne et les pays du Benelux (Belgique, Pays-Bas, Luxembourg) ont signé le Traité de Paris, qui assure essentiellement :

- la liberté de circulation des produits et le libre accès aux sources de production ;
- la surveillance permanente du marché pour éviter des dysfonctionnements qui peuvent rendre nécessaire l'instauration de quotas de production ;
- le respect des règles de concurrence et de transparence des prix ;
- le soutien à la modernisation du secteur et à la reconversion.

2. Au lendemain de la signature du traité, alors que la France s'oppose à la reconstitution d'une force militaire allemande dans un cadre national, René Pleven imagine un projet d'armée européenne. La Communauté Européenne de Défense (CED) négociée en 1952 devait être accompagnée d'une Communauté politique (CEP). Les deux projets furent abandonnés à la suite du refus par l'Assemblée Nationale française d'autoriser la ratification du traité le 30 août 1954.

3. Les efforts de relance de la construction européenne après l'échec de la CED se concrétisent lors de la conférence de Messine (juin 1955) sur le double terrain de l'union douanière et de l'énergie atomique. Ils aboutissent à la signature des deux traités CEE et CEEA dit traité «Euratom".

a. Le traité CEE, prévoyait, entre autres :

- l'élimination des droits de douane entre les États membres ;
- l'établissement d'un tarif douanier extérieur commun ;
- l'instauration d'une politique commune dans l'agriculture et les transports ;
- la création d'un Fonds social européen ;
- l'institution d'une Banque européenne d'investissement ;
- le développement de relations plus étroites entre les États membres.

Pour réaliser ces objectifs le traité CEE pose des principes directeurs et délimite le cadre de l'action législative des institutions communautaires. Il s'agit des politiques communes: politique agricole commune (art. 38 à 43), politique des transports (art. 74 et 75), politique commerciale commune (art. 110 à 113).

Le marché commun doit permettre la libre circulation des marchandises, la mobilité des facteurs de production (libre circulation des travailleurs, des entreprises, liberté des prestations de services, libération des mouvements de capitaux).

b. Le traité Euratom visait des objectifs très ambitieux et notamment la «formation et la croissance rapide des industries nucléaires". Mais en fait, en raison du caractère complexe et délicat du secteur nucléaire, qui touche aux intérêts vitaux des États membres (défense et indépendance nationale), le traité a dû limiter ses ambitions.

4. La Convention relative à certaines institutions communes, signée et entrée en vigueur en même temps que les Traités de Rome, avait décidé que l'Assemblée parlementaire et la Cour de justice seraient communes. Il restait à fusionner les «Exécutifs»; le traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes du 8 avril 1965, dit «traité de fusion», la Convention du 9 avril 1965 est venue parachever l'unification des institutions.

À partir de là, on soulignera la prééminence de la CEE sur les Communautés sectorielles que sont la CECA et la CEEA. C'est la victoire de la généralité du régime de la CEE sur la coexistence de deux organisations à compétence sectorielle, et la victoire de ses institutions.

→ Vesna Naglič

1.1.2. Les évolutions jusqu'à l'acte unique

Les principales évolutions des premiers traités ont porté sur la création de ressources propres pour la Communauté, sur le renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement, sur l'élection des députés européens au suffrage universel direct et sur la mise en place du Système monétaire européen. En 1986, l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen, qui a modifié notablement le Traité de Rome, a renforcé l'idée de promouvoir l'intégration européenne par le biais de la création d'un vaste marché intérieur.

Les grandes réalisations de la phase initiale de l'intégration

L'article 8 du Traité de Rome prévoyait la réalisation d'un marché commun pendant une période transitoire de douze ans, divisée en trois étapes et se terminant le 31 décembre 1969. Ambition première, l'union douanière est réalisée plus rapidement que prévu. La période transitoire consacrée à l'élargissement des contingents et à la disparition progressive des douanes internes se termine dès le 1er juillet 1968. À la même époque, l'Europe adopte un tarif extérieur commun, qu'elle applique à ses échanges avec les pays tiers. L'Europe verte était un autre grand chantier de la construction européenne. En 1962, les premiers règlements sur la politique agricole commune (PAC) sont adoptés et le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) est créé.

De son côté, la Cour de justice a interprété les règles relatives à la période de transition de façon à ce que, lors de son expiration, nombre de dispositions du traité établissant la Communauté européenne prennent effet directement (ces articles sont aujourd'hui devenus les articles 19, 36, 54 et 66 du traité FUE (voir fiche 3.1.1). Pourtant, à la fin de la période transitoire, il subsistait encore d'importants obstacles à la libre circulation: le marché unique n'était pas achevé.

Les premières modifications des traités

A. Les améliorations institutionnelles

La première modification institutionnelle est réalisée par le **traité de fusion** des exécutifs du 8 avril 1965, entré en vigueur en 1967, qui institue un Conseil et une Commission uniques des Communautés européennes (CECA, CEE, CEEA) et qui impose le principe d'unité budgétaire.

B. Les ressources propres et les pouvoirs budgétaires

La **décision du Conseil du 21 avril 1970** crée le système des ressources propres de la Communauté, qui remplace les contributions financières des États membres (voir fiche 1.5.1).

- **Le Traité de Luxembourg du 22 avril 1970** accorde certains pouvoirs budgétaires au Parlement européen (voir fiche 1.3.1).
- **Le Traité de Bruxelles du 22 juillet 1975** donne également au Parlement le droit de rejeter le budget et de donner décharge à la Commission sur l'exécution de celui-ci. Ce traité institue en même temps la Cour des comptes, organisme de contrôle comptable et de la gestion financière de la Communauté (voir fiche 1.3.11).

C. Les élections

L'acte du 20 septembre 1976 confère au Parlement européen une légitimité et une autorité nouvelles en prévoyant son élection au suffrage universel direct (voir fiche 1.3.4). Il a été révisé en 2002 afin d'introduire le principe général de la représentation proportionnelle, de même que d'autres dispositions-cadres destinées à régir les élections européennes dans les législations nationales.

D. Les élargissements

Le Royaume-Uni adhère à la Communauté économique européenne le 1er janvier 1973, en même temps que le Danemark et l'Irlande. Le peuple norvégien, se prononçant par référendum, refuse l'adhésion de son pays. La Grèce devient un État membre en 1981, l'Espagne et le Portugal en 1986.

E. Le budget européen

Ces premiers élargissements ont débouché sur des revendications visant à resserrer la rigueur budgétaire et à réformer la PAC. En 1979, le Conseil européen s'est mis d'accord sur une série de mesures complémentaires. Les accords de Fontainebleau de 1984 ont entériné une solution durable sur la base du principe selon lequel tout État membre supportant une charge financière excessive au regard de sa prospérité relative est susceptible de bénéficier d'une correction.

L'approfondissement de l'intégration

Sur la lancée des premiers succès de la communauté économique, l'objectif de créer également une unité politique des États membres est revenu au premier plan au début des années 60, en dépit de l'échec du

projet de Communauté européenne de la défense (CED) en août 1954.

A. L'échec de la tentative d'union politique

Au sommet de Bonn de 1961, les chefs d'État et de gouvernement des six États fondateurs de la Communauté européenne ont chargé une commission intergouvernementale, présidée par l'ambassadeur français Christian Fouchet, de présenter des propositions relatives au statut politique d'une union des peuples européens. Cette commission d'étude essaya à deux reprises, entre 1960 et 1962, de soumettre aux États membres un projet de traité acceptable pour tous, mais en vain, alors que le plan Fouchet était pourtant fondé sur le strict respect de l'identité des États membres et rejetait donc l'option fédérale.

Le substitut à l'absence de communauté politique fut la coopération politique européenne (CPE). Au sommet de La Haye de décembre 1969, les chefs d'État et de gouvernement ont décidé d'étudier la meilleure manière de faire progresser l'unification politique. Le rapport Davignon, adopté par les ministres des affaires étrangères en octobre 1970 et complété par la suite par d'autres rapports, a constitué la base de la CPE jusqu'à l'entrée en vigueur de l'Acte unique.

B. La crise de 1966

Lors de la troisième phase de la période transitoire, le projet visant à modifier les modalités de vote au sein du Conseil pour remplacer la règle de l'unanimité par celle de la majorité qualifiée dans certains domaines a provoqué une crise grave. S'opposant à un ensemble de propositions de la Commission traitant entre autres du financement de la politique agricole commune, la France cessa de participer aux principales réunions communautaires («politique de la chaise vide»). Cette crise fut résolue par le compromis de Luxembourg (voir fiche 1.3.7), selon lequel, lorsque des intérêts très importants d'un ou de plusieurs pays sont en jeu, les membres du Conseil s'efforcent d'arriver à des solutions qui puissent être adoptées par tous dans le respect de leurs intérêts mutuels.

C. L'affirmation des «sommets» européens

Quoiqu'en dehors du cadre institutionnel des Communautés, les conférences des chefs d'État et de gouvernement des États membres ont été amenées à jouer un rôle d'impulsion politique et à résoudre des problèmes que le Conseil des ministres ne pouvait surmonter. Après les premières réunions de 1961 et 1967, ces conférences ont gagné en importance avec le sommet de La Haye des 1er et 2 décembre 1969, qui a permis l'ouverture des négociations sur l'élargissement de la Communauté et qui a débouché sur un accord sur le régime des finances communautaires, ainsi que le sommet de Fontainebleau (décembre 1974), qui a pris d'importantes décisions politiques concernant l'élection directe du Parlement européen et la procédure de décision du Conseil. C'est également à cette occasion que les chefs d'État et de gouvernement décidèrent de se réunir trois fois par an en «Conseil européen», afin de débattre des affaires communautaires et de la coopération politique (voir fiche 1.3.6).

D. La réforme institutionnelle et la politique monétaire

Vers la fin des années 70, les États membres ont pris diverses initiatives pour harmoniser leurs politiques économiques et budgétaires. Pour résoudre le problème de l'instabilité monétaire et de ses effets pervers sur la politique agricole commune et la cohésion entre les États membres, les Conseils européens de Brême et de Bruxelles en 1978 ont mis en place le Système monétaire européen (SME). Établi sur une base volontaire et différenciée (le Royaume-Uni décida de ne pas participer au mécanisme de change) le SME reposait toutefois sur l'existence d'une unité de compte commune, l'écu.

Au Conseil européen de Londres, en 1981, les ministres des affaires étrangères d'Allemagne et d'Italie, MM. Genscher et Colombo, ont présenté un projet d'«Acte européen» portant sur des sujets divers: la coopération politique, la culture, les droits fondamentaux, l'harmonisation des législations au-delà des domaines couverts par les traités communautaires, et la lutte contre la violence, le terrorisme et la criminalité. Ce projet n'a jamais été adopté en tant que tel, mais certains de ses éléments ont été repris dans la «Déclaration solennelle sur l'Union européenne» adoptée à Stuttgart le 19 juin 1983.

E. Le projet Spinelli

Quelques mois après sa première élection au suffrage universel direct en 1979, le Parlement européen connut une crise sérieuse dans ses relations avec le Conseil, à propos du budget de l'année 1980. En juillet 1980, sous l'impulsion du parlementaire Altiero Spinelli, fondateur du mouvement fédéraliste européen et ancien membre de la Commission, un groupe de neuf parlementaires se réunit pour débattre des moyens de relancer le fonctionnement des institutions. En juillet 1981, le Parlement a créé une commission institutionnelle, dont M. Spinelli était rapporteur-coordinateur, en vue d'élaborer un projet de modification des traités existants. Cette commission a élaboré un projet de ce qui devait devenir la constitution de l'Union européenne. Ce projet de traité fut adopté à une large majorité le 14 février 1984. Il prévoyait que le pouvoir législatif s'exerce dans un système de bicaméralisme très proche de celui d'un État fédéral. Ce projet visait à instaurer un équilibre entre le Parlement européen et le Conseil, mais les États membres ne l'ont pas jugé acceptable.

L'Acte unique européen

Le Conseil européen de Fontainebleau de juin 1984, après avoir mis un terme au contentieux budgétaire communautaire des années 80, décide la création d'un comité ad hoc composé de représentants personnels des chefs d'État et de gouvernement, baptisé le comité Dooge, du nom de son président. Ce comité était chargé de faire des suggestions pour améliorer le fonctionnement du système communautaire ainsi que la coopération politique. En juin 1985, le Conseil européen de Milan décida à la majorité (7 voix contre 3), procédure exceptionnelle en son sein, de convoquer une conférence intergouvernementale chargée d'étudier les compétences des institutions, d'envisager l'extension des domaines d'activité de la Communauté et de préparer la mise en place d'un «véritable» marché intérieur.

Le 17 février 1986, neuf États membres ont signé l'Acte unique européen (AUE), imités ensuite par le Danemark (après un référendum), l'Italie et la Grèce le 28 février 1986. Ratifié par les parlements des États membres au cours de l'année 1986, l'AUE est entré en vigueur le 1er juillet 1987, avec six mois de retard en raison d'un recours engagé devant les juridictions irlandaises par un particulier. Il constitue la première modification substantielle du traité de Rome. Ses principales dispositions sont synthétisées ci-après.

A. L'extension des compétences de l'Union

1. Par la réalisation d'un grand marché intérieur

À l'échéance du 1er janvier 1993, il s'agissait de réactiver et d'amplifier l'objectif du marché commun prévu en 1958, en mettant en place un marché unique pleinement opérationnel (voir fiche 3.1.1).

2. Par la création de compétences nouvelles dans les domaines suivants:

- la politique monétaire;
- la politique sociale;
- la cohésion économique et sociale;
- la recherche et le développement technologique;
- l'environnement;
- la coopération en politique étrangère.

B. L'amélioration de la capacité de décision du Conseil

Le vote à la majorité qualifiée a remplacé le vote à l'unanimité dans quatre des domaines de compétence de la communauté: la modification du tarif douanier commun, la libre prestation des services, la libre circulation des capitaux et la politique commune des transports maritimes et aériens.

C'est aussi la majorité qualifiée qui régit les décisions dans plusieurs nouveaux champs de compétence: le marché intérieur, la politique sociale, la cohésion économique et sociale, la recherche et le développement technologique et la politique de l'environnement.

L'instauration de ce système a été à l'origine d'une modification du règlement intérieur du Conseil afin de le conformer à une déclaration de la présidence selon laquelle le Conseil pourrait être appelé à voter non seulement sur l'initiative de son président, mais également à la demande de la Commission ou d'un État membre si une majorité simple au sein du Conseil en décide ainsi.

C. L'accroissement du rôle du Parlement européen

L'Acte unique a renforcé les pouvoirs du Parlement européen:

- la conclusion des accords d'élargissement et des accords d'association doit obtenir son avis conforme;
- la mise en place de la procédure de coopération avec le Conseil (oir fiche 1.4.1) lui confère des pouvoirs législatifs certes limités, mais bel et bien réels; applicable à une dizaine de bases juridiques à l'époque, cette procédure marque un tournant décisif pour la transformation du Parlement en un véritable colégislateur, sur un pied d'égalité avec le Conseil.

→ Wilhelm Lehmann

1.1.3. Les traités de Maastricht et d'Amsterdam

Le Traité de Maastricht a modifié les précédents traités européens et créé une Union européenne fondée sur trois piliers: les Communautés européennes, la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures (JAI). En vue de l'élargissement de l'Union, le traité d'Amsterdam a introduit les adaptations nécessaires à assurer un fonctionnement plus efficace et démocratique de l'Union.

I. Le traité de Maastricht

Le traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992, est entré en vigueur le 1er novembre 1993.

A. Structures de l'Union

En instituant une Union européenne, le traité de Maastricht a marqué une nouvelle étape dans le processus créant «une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe". L'UE était fondée sur les Communautés européennes (voir fiches 1.1.1 et 1.1.2) complétées par les politiques et formes de coopération instaurées par le traité sur l'Union européenne. L'Union disposait d'un cadre institutionnel unique, composé par le Conseil, le Parlement européen, la Commission européenne, la Cour de justice et la Cour des comptes qui, étant, à l´époque, au sens strict, les seules «institutions" de l'Union, exerçaient leurs attributions conformément aux dispositions des traités. Le traité a établi un Comité économique et social et un Comité des régions exerçant l'un et l'autre des fonctions consultatives. Un Système européen de banques centrales et une Banque centrale européenne ont été institués selon les procédures prévues par le traité et s'ajoutaient aux institutions financières préexistantes du groupe BEI que sont la Banque européenne d'investissement et le Fonds européen d'investissement.

B. Compétences de l'Union

L'Union créée par le Traité de Maastricht se voyait attribuer par celui-ci des compétences classées en trois grands groupes, communément appelés «piliers" : le premier «pilier" était constitué par les Communautés européennes, dans le cadre desquelles les compétences ayant fait l'objet d'un transfert de souveraineté des États membres dans les domaines régis par le traité étaient exercées par les institutions communautaires; le deuxième «pilier" était formé par la politique étrangère et de sécurité commune prévue au titre V du traité; le troisième «pilier" était constitué par la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures prévue au titre VI du traité. Les dispositions des titres V et VI organisaient une coopération de type intergouvernemental qui utilisait les institutions communes et qui était dotée de certains éléments supranationaux, notamment l'association de la Commission européenne et la consultation du Parlement européen.

1. La Communauté européenne (premier pilier)

La Communauté avait pour mission d'assurer le bon fonctionnement du marché unique et, entre autre, un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques, un niveau d'emploi et de protection sociale élevé et l'égalité entre les hommes et les femmes. La Communauté poursuivait ces objectifs, dans les limites des compétences qui lui étaient confiées, par l'établissement d'un marché commun et des mesures connexes visées à l'article 3 du traité CE, ainsi que par l'instauration d'une politique économique et d'une monnaie unique visée à l'article 4. L'action de la Communauté devait respecter le principe de la proportionnalité et, dans les domaines qui ne relevaient pas de sa compétence exclusive, le principe de la subsidiarité (article 5 CE).

2. La politique étrangère et de sécurité commune (PESC) (deuxième pilier)

L'Union avait pour mission de définir et de mettre en œuvre, selon une méthode de type intergouvernemental, une politique étrangère et de sécurité (voir fiche 6.1.1). Les États membres étaient tenus d'appuyer cette politique activement et sans réserve, dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelles. Elle avait, entre autre, comme objectifs : la sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux, de l'indépendance et de l'intégrité de l'Union, conformément aux principes de la Charte des Nations unies ; le renforcement de la sécurité de l'Union sous toutes ses formes ; la promotion de la coopération internationale ; le développement et le renforcement de la démocratie et de l'État de droit, ainsi que le respect des Droits de l'homme et des libertés fondamentales.

3. La coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures (troisième pilier)

L'Union avait pour tâche d'élaborer une action commune dans ces domaines selon une méthode de type intergouvernemental (voir fiche 5.12.1) afin de réaliser l'objectif d'offrir aux citoyens un niveau élevé de protection dans un espace de liberté, de sécurité et de justice. Elle portait sur les domaines suivants :

- règles de franchissement des frontières extérieures de la Communauté et renforcement des contrôles ;
- lutte contre le terrorisme, la grande criminalité, le trafic de drogue et la fraude internationale ;
- coopération judiciaire en matière de justice pénale et civile ;
- création d'un Office européen de police (Europol) doté d'un système d'échange d'informations entre les polices nationales ;
- lutte contre l'immigration irrégulière ;
- politique commune d'asile.

II. Le Traité d'Amsterdam

Le traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne et les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, signé à Amsterdam le 2 octobre 1997, est entré en vigueur le 1er mai 1999.

A. Accroissement des compétences de l´Union

1. Communauté européenne

Au niveau des objectifs, un accent particulier a été mis sur un développement équilibré et durable et sur un niveau d'emploi élevé. Un mécanisme de coordination des politiques de l'emploi des États membres, ainsi que la possibilité de certaines mesures communautaires dans ce domaine ont été créés. L'accord sur la politique sociale a été intégré au traité CE avec quelques améliorations (suppression de l'opt-out). La méthode communautaire s'appliquait depuis lors à d'importants domaines relevant jusqu'alors du «troisième pilier" tels que l'asile, l'immigration, le franchissement des frontières extérieures, la lutte contre la fraude, la coopération douanière et la coopération judiciaire en matière civile ainsi qu'à une partie de la coopération «Schengen" dont l'acquis complet était repris par l'Union et les Communautés.

2. Union européenne

La coopération intergouvernementale dans les domaines de la coopération judiciaire pénale et de la police était renforcée par la définition d'objectifs et de tâches précises ainsi que par la création d'un nouvel instrument juridique analogue à une directive. Les instruments de la politique étrangère et de sécurité commune ont été développés ultérieurement, notamment par la création d'un nouvel instrument, la stratégie commune, d'une nouvelle fonction, le «Secrétaire général du Conseil responsable pour la PESC", et d'une nouvelle structure, l'"Unité de planification et d'alerte rapide".

B. Renforcement du Parlement européen

1. Pouvoir législatif

Dans le cadre de la procédure de codécision, qui a été étendue à 15 bases juridiques existantes dans le traité CE, le Parlement européen et le Conseil devenaient colégislateurs pratiquement sur un pied d'égalité. Avec les seules exceptions de la politique agricole et de la politique de la concurrence, la procédure de codécision s'appliquait à tous les domaines dans lesquels le Conseil était habilité à prendre des décisions à la majorité qualifiée. Dans quatre cas (les articles 18, 42 et 47, ainsi que l'article 151 sur la politique de la culture qui était resté inchangé), la procédure de la codécision se combinait avec l'exigence d'une décision unanime du Conseil. Les autres domaines législatifs soumis à l'unanimité ne relevaient pas de la codécision.

2. Pouvoir de contrôle

Outre le vote d'approbation de la Commission en tant que collège, le Parlement européen procédait également à un vote d'approbation préalable du président désigné de la future Commission (article 214).

3. Élection et statut des députés

En matière de procédure pour l'élection au suffrage universel direct du Parlement européen (article 190 CE), le pouvoir de la Communauté d'arrêter des principes communs s'est ajouté au pouvoir existant d'adopter une procédure uniforme. Dans le même article, une base juridique permettant l'adoption d'un statut unique des députés a été insérée. Toutefois, une disposition permettant de prendre des mesures en vue du développement des partis politiques au niveau européen (*cf.* article 191) continuait à faire défaut.

C. Coopérations renforcées

Pour la première fois, les traités contenaient des dispositions générales permettant sous certaines conditions à un certain nombre d'États membres de se prévaloir des institutions communes pour organiser une coopération renforcée entre eux. Cette faculté s'est ajoutée aux cas de coopération renforcée régie par des dispositions spécifiques, comme l'Union économique et monétaire, la création de l'espace de liberté, de sécurité et de justice et l'intégration de l'acquis de la coopération dite «Schengen". Les domaines susceptibles de faire l'objet d'une coopération renforcée étaient le troisième pilier et, sous conditions particulièrement limitatives, les matières relevant d'une compétence communautaire non exclusive. Les conditions auxquelles toute coopération renforcée devait satisfaire, ainsi que les mécanismes de décision prévus étaient conçus de manière à garantir que cette nouvelle modalité du processus d'intégration resterait une solution d'exception et qu'elle ne pouvait être utilisée qu'afin de réaliser des

progrès dans le processus d'intégration et non des pas en arrière.

D. Simplification

Le traité d'Amsterdam a éliminé des traités européens toute disposition devenue caduque ou obsolète par l'évolution du temps, tout en évitant que les effets juridiques qui en découlaient dans le passé ne soient affectés par cette suppression. Il prévoyait aussi une nouvelle numérotation des traités. Pour des motifs juridico-politiques, le traité a été signé et soumis à ratification sous forme d'amendements aux traités en vigueur.

E. Réformes institutionnelles dans la perspective de l'élargissement

a. Le Traité d'Amsterdam a fixé le nombre maximal des membres du Parlement européen, conformément à la demande de celui-ci, à 700 (article 189).

b. La composition de la Commission et la question de la pondération des voix faisaient l'objet d'un «protocole sur les institutions" annexé au traité. Selon les dispositions de celui-ci, dans une Union élargie à un maximum de 20 États membres, la Commission serait composée d'un national de chacun des États membres, à condition qu'à cette date, la pondération des voix au sein du Conseil ait été modifiée. En tout cas, un an au moins avant l'adhésion d'un 21e État membre, une nouvelle CIG devrait procéder à un réexamen complet des dispositions institutionnelles des traités.

c. Le recours du Conseil au vote à la majorité qualifiée était prévu dans un nombre de bases juridiques nouvellement créées par le Traité d'Amsterdam. Cependant, parmi les politiques communautaires existantes, seul le domaine de la politique de recherche connaît de nouveaux cas de vote à la majorité qualifiée, les autres politiques requérant toujours l'unanimité.

F. Autres sujets

L'acquis de la pratique communautaire dans l'application du principe de subsidiarité a été repris dans un protocole à ce sujet. La transparence a été améliorée par de nouvelles dispositions en vue de l'accès aux documents (article 255) et de l'ouverture des travaux du Conseil dans le domaine législatif (article 207, paragraphe 3).

Rôle du Parlement européen

Le Parlement européen était consulté avant la convocation d'une conférence intergouvernementale. En outre, le Parlement était associé aux conférences intergouvernementales selon des formules ad hoc; lors des trois dernières, il était représenté, selon le cas, par son président ou par deux de ses membres.

→ Vesna Naglič

1.1.4. Le Traité de Nice et la Convention sur l'avenir de l'Europe

Le Traité de Nice était censé résoudre les «reliquats» d'Amsterdam. Or, il n'a préparé l'Union européenne que partiellement aux importants élargissements vers l'Est et le Sud du 1er mai 2004 et du 1er janvier 2007. À la suite des questions posées dans la déclaration de Laeken du 15 décembre 2001, la Convention sur l'avenir de l'Europe s'est donc efforcée d'élaborer une nouvelle base juridique pour l'Union sous la forme du traité établissant une Constitution pour l'Europe. En raison des résultats négatifs des référendums organisés dans deux États membres, ce traité n'a pas été ratifié.

Le Traité de Nice

Signé le 26 février 2001, il est entré en vigueur le 1er février 2003.

A. Les objectifs

Conformément aux conclusions du Conseil européen d'Helsinki de 1999, l'Union devait être en mesure d'accueillir les pays prêts à l'adhésion en tant que nouveaux États membres à partir de la fin de 2002. Dès lors que seuls deux des pays candidats avaient une population plus nombreuse que la moyenne des États membres de l'époque, le poids politique des pays moins peuplés allait augmenter considérablement. Le Traité de Nice visait donc à rendre les institutions européennes plus efficaces et légitimes et à préparer l'Union à son prochain grand élargissement.

B. Le contexte

Certains problèmes institutionnels avaient été traités par les Conférences intergouvernementales (CIG) de Maastricht et d'Amsterdam (voir fiche 1.1.3), mais n'avaient pu être résolus (les «reliquats» d'Amsterdam): la taille et la composition de la Commission, la pondération des voix au sein du Conseil et l'extension du vote à la majorité qualifiée. Sur la base d'un rapport de la présidence finlandaise, le Conseil européen d'Helsinki a décidé à la fin de l'année 1999 qu'une CIG devrait être convoquée afin de résoudre les reliquats d'Amsterdam et de préparer les autres modifications requises par le futur élargissement.

C. Le contenu

La CIG a débuté ses travaux le 14 février 2000 et les a clôturés à Nice le 10 décembre de la même année. Elle a abouti à un accord sur les questions institutionnelles précitées et sur une série d'autres points, à savoir une nouvelle répartition des sièges au Parlement européen, l'introduction de davantage de souplesse dans les coopérations renforcées, le contrôle des droits fondamentaux et des valeurs au sein de l'Union et le renforcement du système judiciaire de l'Union.

1. La pondération des voix au Conseil

Après l'examen du système de vote au Conseil, de la composition de la Commission et, dans une certaine mesure, de la répartition des sièges au Parlement, la CIG a estimé que le principal impératif était de modifier le poids relatif des États membres, sujet qu'aucune CIG n'avait abordé depuis le Traité de Rome.

Deux méthodes pour définir la majorité qualifiée étaient déjà envisagées dans le protocole sur les institutions annexé au Traité d'Amsterdam: une nouvelle pondération modifiant le régime en place ou bien l'application d'une double majorité (de voix et de population), solution proposée par la Commission et soutenue par le Parlement. La CIG a choisi la première solution. Bien que le nombre des voix ait augmenté pour tous les États membres, la part des États membres les plus peuplés a diminué: de 55 % des voix, elle a été abaissée à 45 % lors de l'adhésion des dix nouveaux États membres, puis à 44,5 % le 1er janvier 2005. C'est pourquoi le «filet de sécurité» démographique a été introduit: un État membre peut demander qu'il soit vérifié que la majorité qualifiée représente bien au moins 62 % de la population totale de l'Union. Si ce pourcentage n'est pas atteint, la mesure n'est pas adoptée.

2. La Commission européenne

a. Composition

Depuis 2005, les États membres n'ont droit qu'à un seul commissaire chacun. Le Conseil est habilité, à l'unanimité, à fixer le nombre des commissaires ainsi que les modalités régissant un système de rotation, l'objectif étant que chaque Commission reflète le poids démographique et la taille géographique des États membres.

b. Organisation interne

Le Traité de Nice a octroyé au président de la Commission le pouvoir d'attribuer les portefeuilles des commissaires et de les redistribuer au cours de son mandat, ainsi que de choisir les vice-présidents et d'en fixer le nombre.

3. Le Parlement européen

a. Composition

Le Traité d'Amsterdam avait fixé à 700 députés l'effectif maximal du Parlement européen. À Nice, il a paru nécessaire au Conseil européen, dans la perspective de l'élargissement, de revoir le nombre de députés par État membre. La nouvelle composition du Parlement a également été considérée comme un contrepoids pour contrebalancer la modification de la pondération des voix au Conseil. C'est ainsi que le nombre maximal de députés européens a été fixé à 732.

b. Pouvoirs

Le Parlement européen a été habilité, de la même manière que le Conseil, la Commission et les États membres, à former des recours juridictionnels pour incompétence, violation des formes substantielles, violation du traité instituant la Communauté européenne ou de toute règle de droit relative à son application, ou détournement de pouvoir, contre les actes du Conseil, de la Commission ou de la Banque centrale européenne.

À la suite d'une proposition de la Commission, l'article 191 a été transformé en une base juridique opérationnelle qui doit permettre l'adoption, par la procédure de codécision, d'un statut des partis politiques européens et de règles relatives à leur financement.

Les pouvoirs législatifs du Parlement ont été élargis par une légère extension du champ d'application de la procédure de codécision et par la remise d'un avis conforme avant l'établissement d'une coopération renforcée dans un domaine couvert par la codécision. Le Parlement est également invité à donner son avis lorsque le Conseil se prononce sur le danger d'une violation sérieuse des droits fondamentaux dans un État membre.

4. La réforme du système juridictionnel

a. La Cour de justice de l'Union européenne

La Cour de justice de l'Union européenne a été autorisée à siéger sous diverses formes: en chambres (composées de trois ou de cinq juges), en «grande chambre» (onze juges) ou en assemblée plénière. Le nombre de ses avocats généraux peut être augmenté par décision du Conseil prise à l'unanimité. La Cour de justice conserve la compétence pour étudier des questions faisant l'objet d'un renvoi préjudiciel, mais son statut prévoit la possibilité de déléguer au Tribunal de première instance des affaires autres que celles énumérées à l'article 225 du traité CE.

b. Le Tribunal de première instance

Les compétences du Tribunal de première instance ont été élargies à certaines catégories de recours préjudiciels. Des chambres juridictionnelles peuvent être créées par décision du Conseil statuant à l'unanimité. Toutes ces dispositions de fonctionnement, notamment les compétences du Tribunal, ont dès lors été inscrites dans le traité.

5. Les procédures législatives

Bien qu'un nombre considérable (vingt-sept) de nouvelles politiques et dispositions ait été soumis au vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil, la codécision a seulement été étendue à quelques domaines mineurs (régis par les anciens articles 13, 62, 63, 65, 157, 159 et 191 du traité CE), tandis que les matières relevant de l'ancien article 161 ont nécessité l'avis conforme du Parlement.

6. Les coopérations renforcées

Comme le Traité d'Amsterdam, le Traité de Nice contient des dispositions générales applicables à toutes les coopérations renforcées et des dispositions propres au pilier concerné. Alors que le Traité d'Amsterdam réservait les coopérations renforcées aux premier et troisième piliers, celui de Nice prévoyait leur possibilité dans les trois piliers.

Le Traité de Nice a apporté deux autres modifications: le renvoi au Conseil européen n'était plus possible, et le concept du «délai raisonnable» a clarifié la formule trop souple de l'article 43 du traité UE. Enfin, toutes les matières pour lesquelles la coopération renforcée portait sur un dossier couvert par la codécision ont été soumises à l'avis du Parlement.

7. La protection des droits fondamentaux

Un paragraphe a été ajouté à l'article 7 du traité UE afin d'y englober les situations présentant un «risque clair» de violation des droits fondamentaux. Le Conseil, statuant à la majorité des quatre cinquièmes de ses membres et après approbation du Parlement, a été habilité à constater l'existence d'un tel risque et à adresser des recommandations appropriées à l'État membre en cause. Une charte des droits fondamentaux non contraignante a été proclamée (voir fiche 1.1.6).

D. Le rôle du Parlement européen

Comme lors des conférences intergouvernementales précédentes, le Parlement européen a participé activement à la préparation de la CIG de l'an 2000. Il s'est exprimé sur son ordre du jour, son déroulement et ses objectifs. Il a également exprimé son avis sur le contenu et la portée juridique de la charte des droits fondamentaux (voir fiche 1.1.6). Le Parlement a insisté pour que la prochaine CIG suive un processus transparent, ouvert à la participation de ses députés, des parlements nationaux et de la Commission, ainsi qu'aux contributions des citoyens, et pour qu'elle débouche sur l'élaboration d'un document à caractère constitutionnel.

La Convention sur l'avenir de l'Europe

A. Base et objectifs

Comme le prévoyait la déclaration n° 23 annexée au Traité de Nice, le Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001 a décidé de créer une Convention rassemblant les principales parties prenantes au débat sur l'avenir de l'Union européenne. La mission de cette convention était de préparer la prochaine CIG dans la plus grande transparence et de trouver une réponse aux quatre grands défis qui engageaient l'avenir de l'Union: une meilleure répartition des compétences, la simplification des instruments de l'Union, le renforcement de la démocratie, de la transparence et de l'efficacité, et la rédaction d'une Constitution pour les citoyens européens.

B. Organisation

La Convention était constituée d'un président (Valéry Giscard d'Estaing), de deux vice-présidents (Guiliano Amato et Jean-Luc Dehaene), de quinze représentants des chefs d'État ou de gouvernement des États membres, de trente députés des parlements nationaux (deux par État membre), de seize députés au Parlement européen et de deux représentants de la Commission. Les pays candidats à l'adhésion ont eux aussi participé aux débats sur un pied d'égalité, mais ils ne pouvaient pas empêcher le consensus susceptible d'exister parmi les États membres. La Convention comptait donc un total de 105 membres.

Outre le Président et les Vice-présidents, le Præsidium comprenait neuf membres issus de la Convention ainsi qu'un invité désigné par les États candidats à l'adhésion. Le Præsidium a joué un rôle d'impulsion vis-à-vis de la Convention et lui a fourni une base de travail.

C. Les résultats

Les travaux de la Convention prévoyaient une phase «d'écoute», durant laquelle il s'agissait de recueillir les attentes et les besoins des États membres et des citoyens européens, une phase de réflexion consacrée à l'examen des idées émises et une phase d'élaboration de recommandations synthétisant les débats. À la fin de 2002, les onze groupes de travail ont présenté leurs conclusions à la Convention. Durant le premier semestre de 2003, la Convention a rédigé et débattu un texte qui est devenu le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe.

Les parties I (principes et institutions, 59 articles) et II (charte des droits fondamentaux, 54 articles) de ce traité ont été soumises au Conseil européen de Thessalonique le 20 juin 2003. Les parties III (politiques, 338 articles) et IV (dispositions finales, 10 articles) ont été présentées à la présidence italienne le 18 juillet 2003. Une CIG ultérieure a adopté ce texte le 18 juin 2004. Bien qu'il ait été considérablement amendé, il conservait la structure de base du projet de la Convention. Cependant, à la suite du rejet du texte dans le cadre des deux référendums organisés en France et aux Pays-Bas, la procédure de ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe n'a pas pu être menée à bien (voir fiche 1.1.5).

D. Le rôle du Parlement européen

La plupart des observateurs ont estimé que l'impact des députés européens pendant les travaux de la Convention avait été décisif. Plusieurs facteurs, tels que leur expérience des négociations dans un environnement international et le fait que la Convention se réunissait dans les locaux du Parlement, ont permis aux députés d'influer fortement sur les débats et sur les résultats de la Convention. Ils ont contribué activement à la formation de familles politiques, composées de députés au Parlement européen et de députés nationaux. Le Parlement a donc rempli un grand nombre de ses objectifs initiaux, dont la plupart sont désormais inscrits dans le Traité de Lisbonne.

→ Wilhelm Lehmann

1.1.5. Le Traité de Lisbonne

Le présent chapitre décrit la toile de fond et les dispositions essentielles du Traité de Lisbonne. Il vise à rappeler le contexte historique qui a vu émerger ce dernier texte fondamental de l'Union européenne à partir de ceux qui l'ont précédé. Les dispositions spécifiques (avec les références des articles) et leurs effets sur les politiques de l'Union européenne sont expliqués plus en détail dans les fiches techniques suivantes consacrées à des politiques et à des aspects particuliers.

Base juridique

Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne (JO C 306 du 17.12.2007), entré en vigueur le 1er décembre 2009.

Historique

Le Traité de Lisbonne est né sous la forme d'un projet constitutionnel lancé fin 2001 (déclaration du Conseil européen sur l'avenir de l'Union européenne, dite «déclaration de Laeken») et qui a été suivi en 2002 et 2003 par la Convention sur l'avenir de l'Europe, qui a rédigé le traité établissant une Constitution pour l'Europe (traité constitutionnel) (voir fiche 1.1.4).

Le processus qui a mené au Traité de Lisbonne a été engagé à la suite du résultat négatif de deux référendums sur le traité constitutionnel tenus en mai et juin 2005, suite à quoi le Conseil européen a décidé de s'accorder une «période de réflexion» de deux ans. Finalement, sur la base de la déclaration de Berlin de mars 2007, le Conseil européen des 21, 22 et 23 juin 2007 a adopté un mandat détaillé en vue d'une nouvelle conférence intergouvernementale (CIG) sous la présidence portugaise. La CIG a conclu ses travaux en octobre 2007. Le traité a été signé lors du Conseil européen de Lisbonne du 13 décembre 2007 et a été ratifié par tous les États membres.

Contenu

A. Objectifs et principes juridiques

Le traité établissant la Communauté européenne a été rebaptisé «traité sur le fonctionnement de l'Union européenne» (traité FUE) et le terme «Communauté» a été remplacé par le terme «Union» tout au long du texte. L'Union a pris la place de la Communauté et lui succède sur le plan juridique. Le Traité de Lisbonne ne dote cependant pas l'Union de symboles typiques d'un État, comme un drapeau ou un hymne. Bien que le nouveau texte ne soit donc plus qualifié de traité constitutionnel, il en conserve la plupart de ses principaux attributs.

Le Traité de Lisbonne ne transfère aucune nouvelle compétence exclusive à l'Union. Néanmoins, il modifie la façon font l'Union exerce les pouvoirs dont elle disposait déjà — ainsi que les nouvelles compétences qu'il lui confère en partage – en encourageant la participation et la protection des citoyens, en créant un nouvel ordre institutionnel et en modifiant les processus décisionnels afin d'en améliorer l'efficacité et la transparence, et renforcer ainsi le contrôle parlementaire et la responsabilité démocratique.

Si le Traité de Lisbonne, contrairement au traité constitutionnel, ne contient aucun article consacrant formellement la primauté du droit de l'Union sur les législations nationales, une déclaration y est néanmoins annexée à cet effet (déclaration n° 17), faisant référence à l'avis du service juridique du Conseil qui rappelle la jurisprudence constante de la Cour de justice sur le sujet.

Le Traité de Lisbonne organise et clarifie pour la première fois les compétences de l'Union, qu'il répartit en trois catégories: les compétences exclusives, qui habilitent l'Union à légiférer seule, les États membres se limitant à mettre en œuvre la législation européenne; les compétences partagées, qui permettent aux États membres d'adopter des actes juridiquement contraignants lorsque l'Union ne le fait pas; et les compétences d'appui, dans le cadre desquelles l'Union adopte des mesures destinées à soutenir ou compléter les politiques des États membres. Les compétences de l'Union peuvent désormais être retournées aux États membres au cours d'une révision du traité.

Le Traité de Lisbonne accorde à l'Union européenne une personnalité juridique propre. Par conséquent, l'Union peut signer des traités internationaux dans ses domaines de compétence et adhérer à une organisation internationale. Les États membres ne peuvent signer des accords internationaux qu'à condition que ceux-ci soient compatibles avec le droit communautaire.

Le Traité de Lisbonne parachève l'intégration des derniers aspects du troisième pilier concernant l'espace de liberté, de sécurité et de justice (la coopération policière et judiciaire en matière pénale) dans le premier pilier. L'espace de liberté, de sécurité et de justice cesse d'être un domaine d'action intergouvernementale, les actes juridiques adoptés dans ce domaine relevant désormais de la procédure législative ordinaire (majorité qualifiée et codécision) et,

sauf disposition contraire, de l'utilisation des instruments juridiques de la méthode dite «communautaire» (règlements, directives et décisions).

Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le Parlement européen peut proposer des modifications aux traités, comme c'était déjà le cas pour le Conseil, les gouvernements des États membres ou la Commission. En principe, une telle modification exigerait la convocation d'une Convention. Il est désormais possible pourtant de réviser les traités sans convoquer une conférence intergouvernementale, en ayant recours à des procédures de révision simplifiées. Cette possibilité ne s'applique que si les modifications proposées portent sur les politiques et actions internes de l'Union (article 48, paragraphes 6 et 7, du traité UE). La décision de ne pas convoquer de Convention requiert alors l'approbation du Parlement européen, si cela se justifie eu égard à la portée des modifications proposées.

B. Une démocratie renforcée et une meilleure de protection des droits fondamentaux

Le Traité de Lisbonne énonce les trois principes fondamentaux que sont l'égalité démocratique, la démocratie représentative et la démocratie participative. Cette dernière prend la forme nouvelle d'une initiative citoyenne (voir fiche 2.1.5).

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne n'est pas directement incorporée dans le Traité de Lisbonne, mais l'article 6, paragraphe 1, du traité UE lui attribue une force juridique contraignante en lui accordant la même valeur juridique que les traités (voir fiche 1.1.6). L'entrée en vigueur, le 1er juin 2010, du 14e protocole de la Convention européenne des Droits de l'homme, qui permet non seulement aux États, mais aussi aux organisations internationales, de devenir signataires de la Convention, a ouvert la voie à une adhésion de l'Union européenne. L'adhésion exige encore la ratification de tous les États parties à la Convention, ainsi que de l'Union européenne elle-même.

C. Une nouvelle configuration institutionnelle

1. Le Parlement européen

Conformément à l'article 14, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne, le Parlement européen est composé de «représentants des citoyens de l'Union», et non plus de «représentants des peuples des États», comme l'établissait l'article 189 du traité instituant la Communauté européenne.

Les pouvoirs législatifs du Parlement européen ont été étendus par le truchement de la nouvelle «procédure législative ordinaire», qui a remplacé l'ancienne procédure de codécision. Elle s'applique désormais dans plus de 40 nouveaux domaines de compétence, portant leur nombre à 73. La procédure d'avis conforme continue d'exister en tant que «procédure d'approbation», tandis que la procédure de consultation demeure inchangée. La nouvelle procédure budgétaire assure l'égalité totale entre le Parlement et le Conseil pour ce qui est de l'approbation du budget annuel. Le Parlement doit également marquer son accord sur le cadre financier pluriannuel (approbation).

Le Parlement européen élit désormais le Président de la Commission à la majorité de ses membres sur proposition du Conseil européen, qui est tenu de désigner un candidat à la majorité qualifiée en tenant compte du résultat des élections européennes. Le Parlement continue d'approuver la Commission en tant que collège.

Le nombre maximal de députés au Parlement européen a été fixé à 751. Le nombre maximal de sièges par État membre a été ramené à 96, tandis que le nombre minimal a été porté à 6. L'Allemagne conservera ses 99 députés européens jusqu'aux prochaines élections, faisant ainsi passer le nombre total de députés européens à 754. La différence entre les 736 députés européens élus en juin 2009 (sur la base du Traité de Nice) et le nombre de sièges prévus par le Traité de Lisbonne a été comblée en décembre 2011.

2. Le Conseil européen

Le Traité de Lisbonne reconnait formellement le Conseil européen comme une institution de l'Union européenne. Son rôle consiste à donner à celle-ci «les impulsions nécessaires à son développement» et à définir «les orientations et les priorités politiques générales». Le Conseil européen n'exerce pas de fonction législative.

Une présidence de longue durée remplace le système de rotation semestrielle. Le Président du Conseil européen est élu à la majorité qualifiée de ses membres pour un mandat renouvelable de 30 mois. Ce système devrait améliorer la continuité et la cohérence des travaux de cette institution. Son président assure également la représentation extérieure de l'Union, sans préjudice des attributions du Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (voir ci-dessous).

3. Le Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité

Le Haut Représentant est nommé à la majorité qualifiée du Conseil européen avec l'accord du Président de la Commission. Il est chargé de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union (PESC) et il est habilité à formuler des propositions. En plus de présider le Conseil des affaires étrangères, il est également vice-président de la Commission et est assisté d'un Service européen pour l'action extérieure, constitué de membres du personnel du secrétariat général du Conseil, de la Commission et des services diplomatiques nationaux.

4. Le Conseil

Le traité maintient la règle de la double majorité (des citoyens et des États membres). Cependant, les modalités actuelles resteront en vigueur jusqu'en novembre 2014 seulement. Entre le 1er novembre 2014 et le 31 mars 2017, les nouvelles règles s'appliqueront, mais tout État membre pourra demander l'application du système actuel de pondération des voix.

La majorité qualifiée est atteinte lorsque 55 % des membres du Conseil, représentant au moins 65 % de la population, soutiennent une proposition (article 16, paragraphe 4, du traité UE). Lorsque le Conseil ne statue pas sur proposition de la Commission ou du Haut Représentant, la majorité requise pour les États membres passe à 72 % (article 238, paragraphe 2, du traité FUE). Pour former une minorité de blocage, quatre pays au moins doivent s'opposer à une proposition. Au titre du nouveau mécanisme inspiré par le «compromis de Ioannina», 75 % (55 % à compter du 1er avril 2017) de la population ou du nombre d'États membres, qui représente le pourcentage nécessaire pour constituer une minorité de blocage, pourront demander «dans un délai raisonnable» qu'une proposition soit réexaminée (déclaration n° 7).

Le Conseil siège en public lorsqu'il délibère et vote sur un projet d'acte législatif. À cet effet, chaque session du Conseil est divisée en deux parties, consacrées respectivement aux délibérations sur les actes législatifs de l'Union et aux activités non législatives.

La présidence du Conseil poursuit la rotation semestrielle, mais des présidences par groupe de trois États membres et d'une durée de 18 mois permettent d'assurer une meilleure continuité des travaux. À titre d'exception, le Conseil des affaires étrangères est présidé en permanence par le Haut Représentant.

5. La Commission

Dans la mesure où le président de la Commission sera choisi et élu en tenant compte des résultats des élections européennes, sa légitimité politique s'en trouvera accrue. Il est chargé de l'organisation interne du collège (nomination des commissaires, répartition des portefeuilles, demande de démission dans des circonstances particulières).

6. La Cour de justice de l'Union européenne

À l'exception de la politique étrangère et de sécurité commune, la Cour de justice européenne est désormais compétente pour connaître de toutes les activités de l'Union. Le nombre d'avocats généraux peut être porté de huit à onze. Des tribunaux spécialisés peuvent être institués avec l'approbation du Parlement. L'accès à la Cour est simplifié pour les citoyens.

Il est prévu d'instituer un Parquet européen pour rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union.

D. Une élaboration plus efficace et plus démocratique des politiques, avec de nouveaux domaines d'action et de nouvelles compétences

Plusieurs clauses dites «clauses passerelles» permettent un changement du mode de décision, du vote à l'unanimité au vote à la majorité qualifiée, et de la procédure de consultation à la codécision (article 31, paragraphe 3, du traité UE, articles 81, 153, 192, 312 et 333 du traité FUE, ainsi que certaines procédures du type passerelle relatives à la coopération judiciaire en matière pénale) (voir fiche 1.4.2).

Dans les domaines où l'Union ne dispose pas de la compétence exclusive, au moins neuf États membres peuvent instaurer une coopération renforcée. L'autorisation doit être accordée par le Conseil après l'approbation du Parlement européen. L'unanimité s'applique pour les questions qui concernent la PESC.

Le Traité de Lisbonne renforce considérablement le principe de subsidiarité en impliquant les Parlements nationaux dans le processus décisionnel (voir fiche 1.3.5).

Un certain nombre de domaines d'action nouveaux ont été introduits, et d'autres ont été élargis. Ainsi, la politique environnementale inclut désormais la lutte contre le changement climatique. La politique énergétique formule de nouvelles références à la solidarité ainsi qu'à la sécurité et à l'interconnectivité des approvisionnements. Par ailleurs, les droits de propriété intellectuelle, le sport, l'espace, le tourisme, la protection civile et la coopération administrative peuvent désormais faire l'objet d'une décision au niveau européen.

Le Traité de Lisbonne introduit dans la PSDC (voir fiche 6.1.2) une clause de défense mutuelle qui dispose que tous les États membres sont tenus de fournir une aide à un État membre attaqué. Une clause de solidarité dispose que l'Union et chacun de ses États membres doivent offrir, par tous les moyens possibles, leur assistance à un État membre victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine ou d'un attentat terroriste. Une «coopération structurée permanente» est ouverte à tous les États membres qui souscrivent des engagements en matière de capacités militaires et qui fournissent des unités de combat disponibles pour une action immédiate. Une telle coopération doit être approuvée par un vote à la majorité qualifiée des membres du Conseil, après consultation du Haut Représentant..

Rôle du Parlement européen

Voir fiche 1.1.4 pour les contributions du Parlement à la Convention européenne et son implication dans les CIG précédentes.

Le Parlement a envoyé pour la première fois lors de la CIG 2007, qui s'est déroulée sous la Présidence portugaise et a conduit à la signature du Traité de Lisbonne, trois représentants à une conférence intergouvernementale. En février 2007, le Président du Parlement européen de l'époque a indiqué, lors de son discours d'ouverture, que l'une des principales priorités du Parlement durant la deuxième moitié de sa sixième législature serait de veiller à ce que «la substance du traité constitutionnel, en ce compris le chapitre consacré aux valeurs, devienne une réalité juridique et politique d'ici les prochaines élections au Parlement européen».

→ Petr Novak

1.1.6. La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

La charte des droits fondamentaux expose les droits de base qui doivent être respectés par l'Union européenne et par ses États membres dans la mise en œuvre du droit de l'Union. Il s'agit d'un instrument juridiquement contraignant qui a été élaboré pour reconnaître explicitement et pour mettre en évidence le rôle joué par les droits fondamentaux dans l'ordre juridique de l'Union.

Statut juridique

La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne a été proclamée solennellement par le Parlement, le Conseil et la Commission à Nice en 2000. Après quelques modifications, elle a été de nouveau proclamée en 2007.

Toutefois, la proclamation solennelle n'a pas rendu la charte juridiquement contraignante. Le projet de Constitution pour l'Europe signé en 2004, s'il avait été adopté, lui aurait donné force de loi. En raison de l'échec de la procédure de ratification (voir fiche 1.1.4), la charte n'est restée qu'une simple déclaration de droits jusqu'à l'adoption du Traité de Lisbonne.

Le 1er décembre 2009, la charte est devenue juridiquement contraignante. L'article 6, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne dispose désormais que «l'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne […], laquelle a la même valeur juridique que les traités.» Par conséquent, la charte fait partie du droit primaire de l'Union; en tant que telle, elle sert de critère pour contrôler la validité du droit dérivé de l'Union et des dispositions nationales.

Contexte

Les Communautés européennes (aujourd'hui l'Union européenne) ont été à l'origine créées en tant qu'organisation internationale dotée de compétences essentiellement économiques. C'est pour cette raison que, dans un premier temps, le besoin d'établir des règles relatives au respect des droits fondamentaux ne s'est pas fait sentir.

Cependant, une fois que la Cour de justice a affirmé les principes d'effet direct (voir fiche 1.2.1) et de primauté du droit européen, en vertu desquels le droit de l'Union prime désormais sur le droit national (affaire 6/64, Costa contre E.N.E.L.), un certain nombre de juridictions nationales ont commencé à s'inquiéter des possibles répercussions d'une telle jurisprudence sur la protection des valeurs constitutionnelles. Si le droit européen devait primer même sur le droit constitutionnel national, il lui serait alors possible de violer les droits fondamentaux consacrés par les Constitutions nationales. En réponse à cela, les Cours constitutionnelles allemande et italienne ont toutes deux rendu un arrêt affirmant qu'elles étaient habilitées à réviser le droit européen pour s'assurer de sa conformité avec les droits constitutionnels [Solange I; Frontini].

Parallèlement, la Cour de justice a forgé sa propre jurisprudence sur le rôle des droits fondamentaux dans l'ordre juridique européen. Dès 1969, elle a reconnu que les droits fondamentaux de la personne étaient «compris dans les principes généraux du droit communautaire» et qu'elle en assurait dès lors le respect (affaire 29/69, Stauder). La réaffirmation ultérieure de ce même principe a finalement conduit la Cour constitutionnelle allemande à adopter une approche plus nuancée et à reconnaître que la Cour de justice assurait un niveau de protection des droits fondamentaux pratiquement égal à celui requis par la Constitution nationale et qu'il n'était donc pas nécessaire de vérifier la conformité de chaque acte juridique européen avec la Constitution [Solange II, 1987].

Pendant de nombreuses années, la protection des droits fondamentaux contre les actions des Communautés a donc été confiée à la Cour de justice, qui a élaboré un catalogue de droits tirés des principes généraux du droit communautaire et des traditions constitutionnelles communes des États membres. Toutefois, l'absence d'un catalogue écrit et explicite de droits fondamentaux, contraignant pour l'ensemble de la Communauté européenne et facilement accessible à tous les citoyens, restait un sujet de préoccupation. Deux propositions principales ont été avancées à plusieurs reprises dans le but de combler ce vide juridique.

La première prévoyait l'adhésion de la Communauté européenne à la convention européenne de sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), instrument régional déjà en place dont le but est de protéger les Droits de l'homme et dont la mise en œuvre correcte par les États parties est contrôlée par la Cour européenne des Droits de l'homme. Cette option a néanmoins été écartée après que la Cour de justice eut rendu un avis [2/94] selon lequel la Communauté ne disposait pas des

compétences requises pour adhérer à la Convention. Par conséquent, cette option n'aurait pu être suivie qu'après une modification des traités. Les modifications nécessaires ont finalement été adoptées lors de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne. L'article 6 du traité sur l'Union européenne impose désormais l'adhésion de l'Union à la CEDH.

L'autre proposition était que la Communauté adopte sa propre charte des droits fondamentaux et que la Cour de justice veille à ce qu'elle soit appliquée correctement. Cette proposition a été discutée à maintes reprises au fil des ans et a été de nouveau déposée sur la table lors du Conseil européen de Cologne en 1999.

Processus de rédaction

Le contenu fondamental de la charte est dérivé des conclusions de la réunion de Cologne, selon lesquelles l'objectif premier de la charte est de sensibiliser les citoyens de l'Union européenne à l'importance capitale et au bien-fondé des droits fondamentaux. Les auteurs de la charte se sont inspirés principalement de la CEDH et des traditions constitutionnelles communes aux États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire. Par ailleurs, la charte sociale européenne (un traité du Conseil de l'Europe) et la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs ont également servi de sources d'inspiration, dans la mesure où elles ne justifient pas uniquement des objectifs pour l'action de l'Union.

La composition du groupe chargé de rédiger la charte a été arrêtée lors du Conseil européen de Tampere en 1999. Ce groupe, appelé «convention», était composé des membres titulaires suivants: 15 représentants des chefs d'État ou de gouvernement des 15 États membres de l'époque, un représentant du président de la Commission, 16 députés au Parlement européen et 30 députés des parlements nationaux (deux par pays). Deux représentants de la Cour de justice et deux représentants du Conseil de l'Europe, dont un de la Cour européenne des Droits de l'homme, ont bénéficié du statut d'observateurs. D'autres organes de l'Union européenne (notamment le Comité économique et social, le Comité des régions et le Médiateur européen), ainsi que d'autres entités, groupes sociaux ou experts, pouvaient être invités à donner leur avis, mais n'étaient pas directement associés au processus rédactionnel. La représentation des citoyens et de la société civile était assurée compte tenu de la présence massive des représentants des parlements nationaux et du Parlement européen. La composition de la convention et ses méthodes de travail ont servi de modèle pour la convention sur l'avenir de l'Europe (voir fiche 1.1.4).

Contenu

La charte des droits fondamentaux est divisée en sept titres, dont six sont consacrés à une énumération de catégories spécifiques de droits, tandis que le dernier définit le champ d'application de la charte et les principes qui régissent son interprétation. Une caractéristique particulière de la charte est le regroupement novateur des droits qui abandonne la distinction traditionnelle entre, d'un côté, les droits civils et politiques et, de l'autre, les droits économiques et sociaux. En parallèle, la charte opère une nette distinction entre les droits et les principes. Ces principes doivent, conformément à l'article 52, paragraphe 5, être mis en œuvre par des actes législatifs supplémentaires et leur invocation devant le juge n'est admise que pour l'interprétation et le contrôle de la légalité de tels actes.

La partie principale de la charte est divisée comme suit:

Le titre I («dignité») consacre le droit à la dignité humaine, le droit à la vie et le droit à l'intégrité de la personne et réaffirme l'interdiction de la torture et de l'esclavage.

Le titre II («libertés») consacre le droit à la liberté et au respect de la vie privée et familiale, le droit de se marier et de fonder une famille, le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion, et le droit à la liberté d'expression et de réunion. Il affirme également le droit à l'éducation, le droit de travailler, le droit de propriété et le droit d'asile.

Le titre III («égalité») réaffirme le principe d'égalité et de non-discrimination ainsi que le respect de la diversité culturelle, religieuse et linguistique. Il prévoit par ailleurs une protection spécifique des droits de l'enfant, des personnes âgées et des personnes handicapées.

Le titre IV («solidarité») assure la protection des droits des travailleurs, notamment des droits de négociation et d'actions collectives et du droit à des conditions de travail justes et équitables. Il reconnaît aussi d'autres droits et principes supplémentaires, notamment le droit à la sécurité sociale et le droit d'accès à un système de soins de santé ainsi que les principes de protection de l'environnement et des consommateurs.

Le titre V («citoyenneté») énumère les droits des citoyens de l'Union: le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen et aux élections municipales, le droit à une bonne administration, le droit de pétition, le droit d'accès aux documents, le droit à la protection diplomatique et la liberté de circulation et de séjour (voir fiche 2.1.1).

Le titre VI («justice») réaffirme le droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial, le droit

de défense, les principes de légalité et de proportionnalité des délits et des peines et le droit à ne pas être jugé ou puni pénalement deux fois pour une même infraction.

Si la charte réaffirme principalement des droits qui existaient déjà dans les États membres et qui ont été reconnus en tant que principes généraux du droit de l'Union, elle est également novatrice sous certains aspects. Ainsi, toute forme de discrimination motivée par le handicap, l'âge et l'orientation sexuelle est désormais explicitement interdite. En outre, la charte introduit certains droits «nouveaux», comme l'interdiction du clonage reproductif des êtres humains.

La valeur essentielle de la charte n'est pourtant pas liée à son caractère innovant, mais bien à la reconnaissance explicite du rôle pivot joué par les droits fondamentaux dans l'ordre juridique de l'Union. La charte reconnaît ainsi expressément que l'Union est une communauté de droits et de valeurs et que les droits fondamentaux des citoyens sont au cœur de l'Union européenne.

Champ d'application et interprétation

Le titre VII de la charte contient certaines dispositions générales régissant son interprétation et sa mise en œuvre.

Le champ d'application personnel de la charte peut s'avérer très large: la majorité des droits qu'elle reconnaît s'applique à tout un chacun, sans distinction de nationalité ou de statut. Cependant, certains droits ne sont octroyés qu'aux citoyens de l'Union (notamment la plupart des droits énumérés au titre V), tandis que d'autres sont plutôt pertinents pour les ressortissants d'un pays tiers (le droit d'asile par exemple) ou pour des catégories spécifiques de personnes (comme les travailleurs).

Le champ d'application matériel de la charte est défini expressément à l'article 51, qui énonce que les dispositions de la charte ne s'adressent qu'aux institutions et aux organes de l'Union, ainsi qu'aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union (voir fiche 2.1.2). Cette disposition permet de délimiter le champ d'application de la charte par rapport à celui des Constitutions nationales: la charte n'est pas contraignante pour les États membres, sauf s'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. De plus, la charte n'étend pas les pouvoirs ou les compétences de l'Union et garantit ainsi que son adoption en tant que telle n'accroît pas les prérogatives de l'Union au détriment de celles des États membres.

Les articles 52 et 53 contiennent des dispositions additionnelles qui confirment l'importance des traditions constitutionnelles nationales et du droit national. Le premier de ces articles dispose que les droits fondamentaux doivent être interprétés en harmonie avec les traditions constitutionnelles communes aux États membres, ainsi qu'avec la CEDH, et en tenant pleinement compte des législations et des pratiques nationales. L'article 53 énonce clairement que la charte ne peut limiter ou porter atteinte aux Droits de l'homme et aux libertés fondamentales reconnus par le droit de l'Union, par le droit international (notamment la CEDH), ainsi que par les Constitutions des États membres.

Si la charte comprend un ensemble de droits, il n'existe pas de garantie de protection illimitée. En effet, l'article 52 permet des limitations de l'exercice des droits, pour autant qu'elles soient prévues par la loi, qu'elles respectent le contenu essentiel des droits en question et qu'elles soient proportionnées et nécessaires pour répondre au besoin de protection de l'intérêt général ou des droits d'autrui. Par ailleurs, si certains droits sont formulés en termes absolus, d'autres ne sont accordés que «conformément au droit de l'Union et aux législations et pratiques nationales», ce qui signifie que le champ d'application de tels droits peut être soumis à des limitations supplémentaires.

La charte s'applique de la même manière à tous les États membres de l'Union européenne. Bien qu'un protocole ait été adopté pour clarifier l'application de la charte au Royaume-Uni et à la Pologne, il ne limite ou ne neutralise pas l'influence de la charte sur les ordres juridiques de ces deux États membres, comme le reconnaît expressément la Cour de justice (Affaire C-411/10 N.S.).

Rôle du Parlement européen

Dès que la Cour de justice a reconnu la primauté du droit communautaire sur le droit national, le Parlement a mis en évidence le risque de voir la nouvelle doctrine porter atteinte aux Droits de l'homme protégés par les Constitutions nationales.

En 1977, le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont adopté une déclaration commune sur les droits fondamentaux, par laquelle ils se sont engagés à respecter les droits fondamentaux dans l'exercice de leurs pouvoirs. De plus, en 1979, le Parlement européen a adopté une résolution prônant l'adhésion de la Communauté européenne à la CEDH.

Le projet de traité de 1984 instituant l'Union européenne (voir fiche 1.1.2) précisait que l'Union devait protéger la dignité de l'individu et reconnaître à toute personne relevant de sa juridiction les droits et libertés fondamentaux tels qu'ils résultaient des principes communs des Constitutions des États membres, ainsi que de la CEDH. Il envisageait également l'adhésion de l'Union à la CEDH.

En avril 1989, le Parlement européen a proclamé la déclaration des droits et libertés fondamentaux. Toutefois, les tentatives ultérieures d'octroyer à cette déclaration le statut de document juridiquement contraignant se sont avérées infructueuses.

En 1997, après l'adoption du Traité d'Amsterdam, le Parlement européen a de nouveau réclamé l'adoption d'une charte des droits fondamentaux contraignante. Au cours de la procédure de rédaction qui a mené à l'adoption de la charte, le Parlement européen a adopté plusieurs résolutions en insistant sur le fait que cet instrument devait devenir juridiquement contraignant en étant intégré dans les traités. Après la proclamation solennelle de la charte, le Parlement européen a regretté que celle-ci n'ait pas acquis de caractère juridiquement contraignant et a de nouveau demandé qu'elle soit intégrée dans les traités pour devenir juridiquement contraignante.

→ Rosa Raffaelli

1.2. Les principales caractéristiques de l'ordre juridique de l'Union

1.2.1. Sources et portée du droit de l'Union européenne

Le droit de l'UE constitue un ordre juridique propre, distinct de l'ordre international et intégré au système juridique des États membres. L'ordre juridique de l'Union se fonde sur des sources de droit autonomes. Ces sources étant de natures différentes, il a fallu établir entre elles une hiérarchie. Au sommet se trouve le droit primaire, constitué par les traités et les principes généraux du droit, suivis par les traités internationaux conclus par l'Union et le droit dérivé ou secondaire, fondé sur les traités.

Sources du droit de l'Union et leur hiérarchie

- Traité sur l'Union européenne; traité sur le fonctionnement de l'Union européenne; charte des droits fondamentaux de l'Union européenne;
- Accords internationaux;
- Principes généraux du droit de l'Union;
- Actes de droit dérivé ou secondaire.

Les traités, ainsi que les principes généraux, occupent le sommet de la hiérarchie des normes (droit primaire); suite au Traité de Lisbonne, la même valeur est reconnue à la charte des droits fondamentaux. Les accords internationaux conclus par l'Union y sont subordonnés. À un rang inférieur, on trouve le droit dérivé: celui-ci n'est valide que s'il respecte les normes de rang supérieur.

Objectifs

Instaurer un ordre juridique de l'Union permettant la réalisation des objectifs fixés dans les traités.

Réalisations

A. Droit primaire de l'Union: voir fiches 1.1.1, 1.1.2 et 1.1.3.

B. Droit dérivé ou secondaire de l'Union

1. Généralités

Les actes juridiques de l'Union sont énumérés à l'article 288 du TFUE. Ces actes sont les suivants: le règlement, la directive, la décision, la recommandation et l'avis. Les institutions de l'Union ne peuvent arrêter de tels actes juridiques que si une disposition des traités leur en confère la compétence. Le principe d'attribution, régissant la délimitation des compétences de l'Union, est explicitement consacré à l'article 5, paragraphe 1, du TUE. Le Traité de Lisbonne précise la portée des compétences de l'Union, en les classant en trois catégories, à savoir les compétences exclusives, les compétences partagées et les compétences d'appui. Les listes des domaines relevant des trois types de compétences sont clairement établies par les articles 3, 4 et 6 du TFUE. Si elles ne disposent pas des pouvoirs d'action nécessaires pour atteindre l'un des objectifs établis par les traités, les institutions peuvent recourir, sous certaines conditions, à l'article 352 du TFUE.

Après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le nombre d'actes juridiques de l'Union s'est réduit dans une perspective de simplification. En effet, suite au Traité de Lisbonne, la méthode communautaire s'applique à l'ensemble des politiques européennes, à l'exception de la politique étrangère et de sécurité commune. Les instruments juridiques de l'ancien troisième pilier sont supprimés. Désormais, les institutions n'adoptent plus que les instruments juridiques énumérés à l'article 288 du TFUE. La seule exception qui demeure concerne les politiques étrangère, de sécurité et de défense communes qui continuent à être soumises à des procédures intergouvernementales. Dans ce domaine, les stratégies communes, les actions communes et les positions communes sont remplacées par les «orientations générales» et par les «décisions qui définissent» les actions et les positions à prendre par l'Union ainsi que les modalités de leur mise en œuvre (article 25 du TUE).

Il existe aussi une série de modes d'action, tels que les recommandations, les communications ainsi que les actes relatifs à l'organisation et au fonctionnement

des institutions (y compris les accords interinstitutionnels), dont la dénomination, la structure et les effets juridiques découlent des diverses dispositions des traités ou des règles arrêtées en application de ceux-ci. On mentionne également l'importance des livres blancs, des livres verts et des programmes d'action, à travers lesquels la Commission convient des objectifs à long terme.

2. Hiérarchie des normes du droit dérivé de l'Union

Le Traité de Lisbonne instaure une hiérarchie des normes du droit dérivé, en établissant aux articles 289, 290 et 291 du TFUE une distinction précise entre les actes législatifs, les actes délégués et les actes d'exécution. Sont définis comme étant des actes législatifs les actes juridiques adoptés conformément à une procédure législative, ordinaire ou spéciale. En revanche, les actes délégués sont des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif. Le pouvoir d'adopter ces actes peut être délégué à la Commission par le législateur (Parlement et Conseil). L'acte législatif délimite les objectifs, le contenu, la portée et la durée de la délégation de pouvoir, ainsi que, le cas échéant, des procédures d'urgence. Par ailleurs, le législateur fixe les conditions auxquelles la délégation est soumise, qui peuvent être le droit de révocation de la délégation, d'une part, et le droit d'exprimer des objections, d'autre part.

Les actes d'exécution sont généralement adoptés par la Commission, à laquelle la compétence d'exécution est conférée par des actes juridiquement contraignants nécessitant des conditions uniformes d'exécution. Dans des cas spécifiques dûment justifiés et dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune uniquement, les actes d'exécution sont arrêtés par le Conseil. Lorsqu'un acte de base est adopté selon la procédure législative ordinaire, le Parlement européen ou le Conseil peut à tout moment indiquer à la Commission que, selon lui, un projet d'acte d'exécution excède les compétences d'exécution prévues dans l'acte de base. Dans ce cas, la Commission doit revoir le projet d'acte en question.

3. Les différents instruments juridiques relevant du droit secondaire de l'Union

a. Le règlement

De portée générale, obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable, le règlement doit être intégralement respecté par ceux auxquels il s'applique (personnes privées, États membres, institutions de l'Union). Il s'applique directement dans tous les États membres dès son entrée en vigueur (à la date qu'il fixe ou, à défaut, le vingtième jour suivant sa publication dans le Journal Officiel de l'Union européenne) sans devoir faire l'objet d'un acte de transposition au plan national.

Le règlement vise à assurer l'application uniforme du droit de l'Union dans tous les États membres. Il a aussi pour conséquence de rendre inapplicables les normes nationales incompatibles avec les clauses matérielles qu'il contient.

b. La directive

La directive lie les États membres destinataires (un, plusieurs ou l'ensemble de ceux-ci) quant au résultat à atteindre, mais leur laisse le choix de la forme et des moyens. Le législateur national doit adopter un acte de transposition (aussi appelé «mesure nationale d'exécution») en droit interne qui adapte la législation nationale au regard des objectifs définis dans la directive. Fondamentalement, le citoyen ne se voit conférer des droits et imposer des obligations qu'une fois adopté l'acte de transposition. Les États membres disposent, pour la transposition, d'une marge de manœuvre leur permettant de tenir compte des spécificités nationales. La transposition doit s'effectuer dans le délai fixé par la directive. En transposant les directives, les États membres sont tenus d'assurer l'effet utile du droit communautaire, selon le principe de coopération loyale consacré à l'article 4, paragraphe 3 du TUE.

Les directives ne sont, en principe, pas directement applicables, mais la Cour de justice de l'Union européenne a néanmoins jugé que certaines dispositions pouvaient, exceptionnellement, produire des effets directs dans un État membre sans que ce dernier n'ait arrêté préalablement un acte de transposition lorsque: a) la transposition dans le droit interne n'a pas eu lieu ou a été effectuée incorrectement, b) les dispositions de la directive sont inconditionnelles et suffisamment claires et précises, et c) les dispositions de la directive confèrent des droits aux particuliers.

Lorsque ces conditions sont réunies, le particulier peut se prévaloir de la disposition en cause devant l'autorité publique. Même si la disposition n'accorde aucun droit au particulier et qu'ainsi seules les première et deuxième conditions sont réunies, les autorités de l'État membre ont l'obligation de tenir compte de la directive non transposée. La jurisprudence susmentionnée s'appuie principalement sur les arguments de l'effet utile, de la répression des comportements contraires au traité et de la protection juridictionnelle. En revanche, un particulier ne peut directement invoquer contre un autre particulier (effet dit «horizontal») l'effet direct d'une directive non transposée (affaire Faccini Dori, C-91/92).

Selon la jurisprudence de la Cour (affaire Francovich, affaires jointes C-6/90 et C-9/90), un particulier est fondé à demander réparation d'un préjudice subi à un État membre qui ne respecte pas le droit de l'Union. Quand il s'agit d'une Directive non- ou insuffisamment transposée, un tel recours est possible lorsque: a) la directive a pour but de conférer des droits aux particuliers, b) le contenu des droits peut être identifié sur la base de ses dispositions, et

c) il existe un lien de causalité entre le manquement à l'obligation de transposer et le préjudice subi par les personnes lésées. La responsabilité de l'État membre peut être engagée sans qu'une faute ne doive être démontrée dans son chef.

c. Les décisions, recommandations et avis

La décision est obligatoire dans tous ses éléments. Lorsqu'elle désigne des destinataires (États membres, personnes physiques ou personnes morales), elle n'est obligatoire que pour ceux-ci. Elle sert à régler des situations concrètes propres à des destinataires particuliers. Un particulier ne peut faire valoir des droits accordés par une décision adressée à un État membre que si ce dernier a adopté un acte de transposition. Les décisions peuvent être directement applicables dans les mêmes conditions qu'une directive.

Les recommandations et les avis ne créent aucun droit ni aucune obligation à leurs destinataires, mais ils peuvent fournir des indications sur l'interprétation et le contenu du droit de l'Union.

4. Dispositions régissant les compétences, les procédures, la mise en œuvre et l'exécution des actes juridiques

a. Compétence normative, droit d'initiative et procédures législatives: voir fiches 1.3.6, 1.3.8 et 1.4.1.

b. Mise en œuvre de la législation de l'Union

En vertu de son droit primaire, l'UE ne jouit que de compétences d'exécution limitées, la mise en œuvre du droit de l'Union étant généralement dévolue aux États membres. Par ailleurs, l'article 291, paragraphe 1, du TFUE ajoute que les États membres sont tenus de prendre toute mesure de droit interne nécessaire pour la mise en œuvre des actes juridiquement contraignants de l'Union. Lorsque des conditions uniformes d'exécution des actes juridiquement contraignants de l'Union sont nécessaires, la Commission exerce sa compétence exécutive (article 291, paragraphe 2 du TFUE).

c. Le choix du type d'acte juridique

Dans nombre de cas, les traités imposent la forme de l'acte requis. Cependant, de nombreuses dispositions ne s'accompagnent pas de la prescription d'un type d'acte précis. Dans ces cas, l'article 296, premier alinéa, du TFUE établit que les institutions choisissent le type d'acte à adopter au cas par cas, «dans le respect des procédures applicables et du principe de proportionnalité».

d. Les principes généraux du droit de l'Union et les droits fondamentaux

Les traités font très peu de références aux principes généraux du droit de l'Union. Ces principes ont été essentiellement développés par la jurisprudence de la Cour (sécurité juridique, équilibre institutionnel, confiance légitime, etc.). Par ailleurs, la jurisprudence de la Cour est également à l'origine de la reconnaissance des droits fondamentaux en tant que principes généraux du droit de l'Union. Cette jurisprudence est désormais consacrée à l'article 6, paragraphe 3 du TUE, qui fait référence aux droits fondamentaux, tels que garantis par la CEDH et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, ainsi que de la charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne (voir fiche 1.1.6).

e. Les accords internationaux conclus par l'Union européenne

L'Union peut conclure, dans le cadre de ses compétences, des accords externes avec des pays tiers ou des organisations internationales (article 216, paragraphe 1, du TFUE), qui lient celle-ci et les États membres. Ces accords font partie intégrante de l'ordre juridique de l'Union.

Rôle du Parlement européen

Aux termes de l'article 14, paragraphe 1, du TUE «le Parlement européen exerce, conjointement avec le Conseil, les fonctions législative et budgétaire». Le rôle législatif du Parlement européen a été fortement accru par le Traité de Lisbonne, qui étend la codécision entre le Parlement et le Conseil de manière considérable, en la désignant désormais comme la «procédure législative ordinaire». Par ailleurs, le Parlement européen agit pour la simplification de la procédure législative, l'amélioration de la qualité rédactionnelle des textes normatifs et l'application de sanctions plus efficaces à l'encontre des États membres qui ne respectent pas le droit de l'Union.

→ Vesna Naglič / Danai Papadopoulou

1.2.2. Le principe de subsidiarité

Dans le cadre des compétences non exclusives de l'Union, le principe de subsidiarité, inscrit dans le traité sur l'Union européenne, définit les conditions dans lesquelles l'Union dispose d'une priorité d'action par rapport aux États membres.

Base juridique

Article 5, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne (traité UE) et protocole (n° 2) sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Objectifs

Le principe de subsidiarité ainsi que le principe de proportionnalité régissent l'exercice des compétences de l'Union européenne. Dans les domaines qui ne relèvent pas de la compétence exclusive de l'Union européenne, le principe de subsidiarité entend protéger la capacité de décision et d'action des États membres, et il légitime l'intervention de l'Union si les objectifs d'une action ne peuvent pas être réalisés de manière satisfaisante par les États membres «en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée». Son introduction dans les traités européens vise ainsi à rapprocher l'exercice des compétences au niveau le plus près possible des citoyens.

Réalisations

A. Origine et évolution historique

Le principe de subsidiarité a été formellement consacré par le Traité de Maastricht, qui l'avait inscrit dans le traité instituant la Communauté européenne (traité CE). Cependant, l'Acte unique européen (1987) avait déjà introduit la règle de la subsidiarité dans le domaine de l'environnement, sans toutefois la mentionner nommément. Le Tribunal de première instance des Communautés européennes a retenu, dans son arrêt du 21 février 1995 (T-29/92), que le principe de subsidiarité ne constituait pas, avant l'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne, un principe général du droit au regard duquel la légalité des actes communautaires aurait dû être contrôlée.

Sans modifier les termes du principe de subsidiarité inscrit à l'article 5, deuxième alinéa, du traité instituant la Communauté européenne, le Traité d'Amsterdam avait annexé au traité instituant la Communauté européenne le «protocole (n° 2) sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité». Les règles d'application non inscrites dans les traités, mais convenues dans le cadre de l'approche globale relative à l'application du principe de subsidiarité (Conseil européen d'Édimbourg de 1992), étaient devenues juridiquement contraignantes et contrôlables.

Le Traité de Lisbonne a inscrit le principe de subsidiarité à l'article 5, paragraphe 3, du traité UE et abrogé la disposition correspondante du traité CE tout en reprenant ses termes. Il a aussi ajouté une référence explicite à la dimension régionale et locale du principe de subsidiarité. Par ailleurs, le Traité de Lisbonne a remplacé le protocole de 1997 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité par un nouveau protocole portant le même titre (protocole nº 2), dont l'innovation principale concerne le rôle des parlements nationaux dans le contrôle du respect du principe de subsidiarité (voir fiche 1.3.5).

B. Définition

1. La signification et la finalité générales du principe de subsidiarité résident dans l'octroi d'un certain degré d'indépendance à une autorité subordonnée vis-à-vis d'une autorité de niveau supérieur, notamment d'une autorité locale envers le pouvoir central. Il y va donc du partage des compétences entre les divers échelons de pouvoir, principe qui constitue le fondement institutionnel des États à structure fédérale.

2. Appliqué au cadre de l'Union européenne, le principe de subsidiarité sert de critère régulateur de l'exercice des compétences non exclusives de l'Union. Il exclut l'intervention de l'Union lorsqu'une matière peut être réglementée de manière efficace par les États membres à leur niveau central, régional ou local et il légitime l'Union à exercer ses pouvoirs lorsque les États membres ne sont pas en mesure de réaliser les objectifs d'une action envisagée de manière satisfaisante.

Aux termes de l'article 5, paragraphe 3, du traité UE, l'intervention des institutions de l'Union au nom du principe de subsidiarité suppose que soient réunies trois conditions: a) il ne doit pas s'agir d'un domaine relevant de la compétence exclusive de l'Union; b) les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints d'une manière satisfaisante par les États membres; c) l'action peut être mieux réalisée, en raison de ses dimensions ou de ses effets, par une intervention de l'Union.

C. Champ d'application

1. La délimitation des compétences de l'Union

Le principe de subsidiarité s'applique aux domaines relevant des compétences non exclusives entre l'Union et les États membres. L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne a mis fin aux divergences

d'interprétation sur le champ d'application de la subsidiarité grâce à une délimitation plus précise des compétences conférées à l'Union. En effet, la première partie, titre I, du traité FUE classifie les compétences de l'Union en trois catégories (compétences exclusives, compétences partagées et compétences d'appui) et identifie les domaines relevant des trois catégories de compétences.

2. Les destinataires du principe de subsidiarité

Le principe de subsidiarité concerne toutes les institutions de l'Union et revêt une importance pratique tout particulièrement dans le cadre des procédures législatives. Le Traité de Lisbonne a renforcé le rôle respectif des parlements nationaux et de la Cour de justice dans le contrôle du respect du principe de subsidiarité.

D. Contrôle des parlements nationaux

Aux termes de l'article 5, paragraphe 3, deuxième alinéa, et de l'article 12, point b), du traité UE, les parlements nationaux veillent au respect du principe de subsidiarité conformément à la procédure prévue dans le protocole nº 2. En vertu de cette procédure, tout parlement national ou toute chambre d'un parlement national dispose de huit semaines, à compter de la date de transmission d'un projet d'acte législatif, pour adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission un avis motivé exposant les raisons pour lesquelles il estime que le projet en cause ne respecte pas le principe de subsidiarité. Lorsque des avis motivés «négatifs» émanent d'au moins un tiers des voix attribuées aux parlements nationaux (une voix par chambre pour les parlements bicaméraux, deux voix pour les parlements monocaméraux), le projet doit être réexaminé («carton jaune»). L'institution dont émane le projet d'acte législatif peut décider, soit de maintenir le projet, soit de le modifier, soit de le retirer. En ce qui concerne les textes relatifs à la coopération policière et à la coopération judiciaire en matière pénale, ce seuil est baissé à un quart. Lorsque, dans le cadre de la procédure législative ordinaire, au moins une majorité simple des voix attribuées aux parlements nationaux conteste la conformité d'une proposition législative à la subsidiarité et la Commission décide de maintenir sa proposition, la question est renvoyée au législateur (le Parlement européen et le Conseil), qui se prononce en première lecture. Si le législateur estime que la proposition législative n'est pas compatible avec le principe de subsidiarité, il peut la rejeter à la majorité de 55 % des membres du Conseil ou de la majorité des voix exprimées au Parlement européen («carton rouge» ou «carton orange»).

Au mois de mai 2012, pour la première fois, un «carton jaune» a été émis envers une proposition de règlement de la Commission européenne concernant l'exercice du droit de mener des actions collectives dans le contexte de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services («Monti II»). 12 parlements nationaux/chambres d'un de ces parlements sur 40 (représentant 19 voix allouées sur 54, soit plus d'un tiers) ont alors considéré que la proposition n'était pas conforme au principe de la subsidiarité du point de vue de son contenu. La Commission a finalement retiré sa proposition.

E. Contrôle juridictionnel

Le respect du principe de subsidiarité est susceptible d'un contrôle a posteriori (après l'adoption de l'acte législatif), à travers un recours juridictionnel à la Cour de justice de l'Union européenne, comme le précise aussi le protocole. Cependant, la mise en œuvre de ce principe accorde aux institutions de l'Union une ample marge d'appréciation. Dans ses arrêts du 12 novembre 1996 (affaire C-84/94, recueil I-5755) et du 13 mai 1997 (affaire C-233/94, recueil I-2405), la Cour a précisé que le respect du principe de subsidiarité figurait parmi les circonstances soumises à l'obligation de motivation, conformément à l'article 296 du traité FUE. Cette exigence est déjà satisfaite lorsque le respect du principe ressort globalement des considérants et qu'il a été pris en compte dans l'examen de l'acte.

Le recours peut être introduit ou transmis par un État membre, éventuellement au nom de son parlement national ou d'une chambre de celui-ci, conformément à son ordre juridique. Le même recours est ouvert au Comité des régions contre les actes législatifs pour l'adoption desquels le traité FUE prévoit sa consultation.

Rôle du Parlement européen

Le Parlement européen a été à l'origine du concept de subsidiarité en proposant, le 14 février 1984, lors de l'adoption du projet de traité UE, une disposition selon laquelle chaque fois que le traité attribue à l'Union une compétence concurrente avec les compétences des États membres, l'action des États membres s'exerce dès lors que l'Union n'a pas adopté d'acte normatif. De plus, la proposition insiste sur le fait que l'Union ne devrait intervenir que pour mener les tâches qui peuvent être entreprises en commun d'une manière plus efficace que par les États œuvrant séparément.

Le Parlement reprendra ces propositions dans de nombreuses résolutions (par exemple les résolutions du 23 novembre 1989, du 14 décembre 1989, du 12 juillet 1990, du 21 novembre 1990 et du 18 mai 1995), dans lesquelles il rappelle son attachement au principe de subsidiarité.

A. Accords interinstitutionnels

Le Conseil, le Parlement et la Commission ont signé, le 25 octobre 1993, un accord interinstitutionnel qui exprime clairement la volonté des trois institutions de progresser résolument dans cette voie. Elles s'engagent ainsi à respecter le principe de

subsidiarité. L'accord définit, par des procédures régissant l'application du principe de subsidiarité, les modalités de l'exercice des compétences dévolues par les traités aux institutions de l'Union de sorte que puissent être réalisés les objectifs prévus par ceux-ci. La Commission prendra en compte le principe de subsidiarité, et justifiera et motivera son respect; il en ira de même pour le Parlement et le Conseil dans le cadre des compétences qui leur sont conférées. Tout amendement éventuel au texte de la Commission, qu'il émane du Conseil ou du Parlement, devra s'accompagner d'une justification sous l'angle de la subsidiarité s'il a pour effet de modifier le champ d'intervention de l'Union.

Les trois institutions vérifieront régulièrement, dans le cadre de leurs procédures internes, que l'action envisagée est conforme au principe de subsidiarité, tant sous l'angle du choix des instruments que de celui du contenu de la proposition. Ainsi, le règlement du Parlement stipule à son article 36 que, pendant l'examen d'une proposition législative, le Parlement accorde une attention particulière au respect des droits fondamentaux ainsi qu'aux principes de subsidiarité et de proportionnalité. Par ailleurs, la Commission rédige un rapport annuel sur le respect du principe de subsidiarité.

Selon l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» du 31 décembre 2003, la Commission doit justifier dans l'exposé des motifs les mesures proposées par rapport au principe de subsidiarité et tenir compte de celui-ci dans ses analyses d'impact. De plus, en vertu de l'accord-cadre du 20 novembre 2010, le Parlement et la Commission s'engagent à coopérer avec les parlements nationaux pour faciliter l'exercice par ces derniers de leur pouvoir de contrôle liés au principe de subsidiarité.

B. Résolutions du Parlement européen

Le Parlement européen estimait déjà, dans sa résolution du 13 mai 1997, que le principe de subsidiarité constituait une norme juridique contraignante, tout en rappelant que sa mise en œuvre ne devrait pas faire obstacle à l'exercice des compétences exclusives de l'Union, ni se traduire par une remise en cause de l'acquis communautaire. Dans sa résolution du 8 avril 2003, le Parlement ajoutait que le règlement des différends devait se faire de préférence au niveau politique, tout en prenant acte des propositions de la Convention sur l'avenir de l'Europe de mise en place d'un «mécanisme d'alerte précoce» des parlements nationaux en matière de subsidiarité. Celui-ci a effectivement été repris par le Traité de Lisbonne (voir ci-dessus).

Dans sa résolution du 13/09/2012, le Parlement se réjouit de la participation plus intense des parlements nationaux en ce qui concerne le contrôle des propositions législatives à la lumière des principes de subsidiarité et de proportionnalité et propose que les moyens d'éliminer des éventuels obstacles entravant la participation des parlements nationaux au mécanisme de contrôle de la subsidiarité soient examinés. Il suggère par ailleurs d'évaluer l'opportunité de définir, au niveau de l'Union, des critères appropriés permettant de vérifier le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

→ Vesna Naglič / Danai Papadopoulou

1.3. Les institutions et organes de l'Union européenne

1.3.1. Le Parlement européen: contexte historique

Les origines du Parlement européen se trouvent dans l'expansion de l'Assemblée commune de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), qui est ainsi devenue l'assemblée englobant les trois communautés européennes supranationales qui existaient à l'époque. Cette assemblée a ensuite pris le nom de «Parlement européen». Au fil des ans, l'institution, dont les députés sont élus directement par les citoyens des États membres depuis 1979, a connu de nombreuses évolutions. Avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le Parlement est devenu, sur un pied d'égalité, partenaire du Conseil dans le cadre de la procédure législative.

Base juridique

- Traités initiaux (voir fiches 1.1.1, 1.1.2, 1.1.3, 1.1.4, et 1.1.5);
- Acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct, annexé à la décision du Conseil du 20 septembre 1976, modifié par les décisions du Conseil du 25 juin et du 23 septembre 2002.

Trois communautés, une assemblée unique

À la suite de la création de la Communauté économique européenne (CEE) et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom), l'Assemblée commune de la CECA a été élargie pour englober l'ensemble des trois communautés. Elle comportait alors 142 membres et a tenu sa première session le 19 mars 1958 à Strasbourg, sous le nom d'«Assemblée parlementaire européenne» pour ensuite, le 30 mars 1962, prendre le nom de «Parlement européen».

De l'assemblée désignée au Parlement élu

Avant la mise en place d'élections directes, les députés au Parlement européen étaient désignés par chaque parlement national des États membres. Ils exerçaient tous, de ce fait, un double mandat.

Il a été décidé lors de la conférence au sommet de Paris des 9 et 10 décembre 1974 que des élections directes «devraient intervenir à partir de 1978» et le Parlement a été invité à présenter de nouvelles propositions en vue de remplacer le projet de convention qu'il avait adopté en 1960. En janvier 1975, le Parlement adoptait un nouveau projet de convention. Sur la base de ce dernier, et après avoir surmonté un certain nombre de divergences, les chefs d'État ou de gouvernement sont parvenus à un accord lors de leur réunion des 12 et 13 juillet 1976.

La décision et l'acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct ont été signés à Bruxelles, le 20 septembre 1976. Après ratification par tous les États membres, l'acte est entré en vigueur en juillet 1978 et les premières élections ont eu lieu les 7 et 10 juin 1979.

Élargissements

Avec l'adhésion du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni aux Communautés européennes le 1er janvier 1973 (premier élargissement), le nombre des députés européens a été porté à 198.

Lors du deuxième élargissement (adhésion de la Grèce), le 1er janvier 1981, 24 députés ont été nommés par le Parlement grec pour siéger au Parlement européen, avant d'être remplacés, en octobre 1981, par des députés élus au suffrage direct. Les deuxièmes élections directes ont été tenues les 14 et 17 juin 1984.

Le 1er janvier 1986, lors du troisième élargissement, le nombre de sièges est passé de 434 à 518, avec l'arrivée de 60 députés espagnols et de 24 députés portugais nommés par leurs parlements nationaux. Ils ont ensuite été remplacés par des députés élus au suffrage direct.

Après la réunification allemande, la composition du Parlement a été adaptée afin de tenir compte de l'évolution démographique. Conformément aux propositions avancées par le Parlement dans une résolution relative à un système de répartition de ses sièges, le nombre des députés est passé de 518 à 567 aux élections de juin 1994. Après le quatrième

élargissement de l'Union européenne, ce nombre est passé à 626, dans le respect, pour les nouveaux États membres, du système de répartition équitable proposé dans la résolution précitée.

La conférence intergouvernementale de Nice a mis en place une nouvelle répartition des sièges au Parlement, qui a été appliquée lors des élections européennes de 2004. Le nombre maximal de députés européens (auparavant fixé à 700) est alors passé à 732. Le nombre de sièges alloués aux quinze «anciens» États membres a été réduit de 626 à 535, soit une perte de 91 sièges. Les 197 sièges restants ont été répartis entre les anciens et les nouveaux États membres, sur une base proportionnelle.

Avec l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie, le 1er janvier 2007, le nombre de sièges au Parlement a été provisoirement porté à 785 afin d'accueillir les députés de ces deux pays. À la suite des élections de 2009, tenues du 4 au 7 juin 2009, le nombre de sièges a de nouveau été réduit pour être fixé à 736. Néanmoins, le Traité de Lisbonne fixe un nombre maximum de 751 députés, devant être provisoirement porté à 754 jusqu'aux prochaines élections.

Au cours de la législature actuelle, 18 députés européens sont venus s'ajouter à ceux élus en juin 2009, conformément à la ratification par les États membres d'un protocole d'amendement adopté, le 23 juin 2010, dans le cadre d'une conférence intergouvernementale. Avec l'adhésion de la Croatie le 1er juillet 2013, le nombre maximal de sièges a été temporairement porté à 766 afin d'accueillir les 12 députés européens croates, qui ont été élus en avril 2013 (conformément à l'article 19 de l'acte relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne de la République de Croatie).

Depuis le 7 juin 2009, la répartition des sièges au Parlement européen s'effectue comme suit (les députés supplémentaires arrivés en 2011 sont signalés entre parenthèses; les députés croates arrivés en 2013 figurent entre crochets):

Belgique	22
Bulgarie	17 (plus 1)
République tchèque	22
Danemark	13
Allemagne	99 (96 à partir de 2014)
Estonie	6
Irlande	12
Grèce	22
Espagne	50 (plus 4)
France	72 (plus 2)
Croatie	[12]
Italie	72 (plus 1)
Chypre	6
Lettonie	8 (plus 1)
Lituanie	12
Luxembourg	6
Hongrie	22
Malte	5 (plus 1)
Pays-Bas	25 (plus 1)
Autriche	17 (plus 2)
Pologne	50 (plus 1)
Portugal	22
Roumanie	33
Slovénie	7 (plus 1)
Slovaquie	13
Finlande	13
Suède	18 (plus 2)
Royaume-Uni	72 (plus 1)
Total	736 (754) [766]; majorité absolue: 369 (378) [384]

Le nombre total de sièges devra être réduit à 751 aux prochaines élections. En mars 2013, le Parlement, qui possède le pouvoir d'initiative en la matière, a approuvé une résolution proposant au Conseil les modifications suivantes: à partir des élections de 2014, l'Allemagne perdrait 3 sièges (comme initialement prévu) et l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, la Croatie, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, la Lettonie, la Lituanie, le Portugal, la République tchèque et la Roumanie perdraient, quant à eux, un siège chacun. La Conseil a adopté une décision avalisant la résolution du Parlement du 28 juin 2013.

Accroissement progressif des pouvoirs du Parlement européen

Le remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres à la Communauté (voir fiche 1.5.1) a entraîné une première extension des pouvoirs budgétaires du Parlement par le Traité de Luxembourg, signé le 22 avril 1970. Un second traité portant sur le même sujet et renforçant les pouvoirs du Parlement a été signé à Bruxelles le 22 juillet 1975 (voir fiche 1.1.2).

L'Acte unique a conféré au Parlement un rôle accru dans certains domaines législatifs (**procédure de coopération**) et a soumis à son avis conforme les traités d'adhésion et d'association.

Le Traité de Maastricht, en introduisant la **procédure de codécision** pour certains domaines législatifs, tout en étendant la procédure de coopération à d'autres, a marqué le début de l'évolution du Parlement vers le rôle de colégislateur. En lui accordant le pouvoir d'approuver la composition finale de la Commission, il lui a permis de franchir un pas

important vers un contrôle politique de l'exécutif de l'Union.

Le Traité d'Amsterdam a étendu la procédure de co-décision à la plupart des domaines législatifs tout en la réformant, confiant ainsi au Parlement un rôle de colégislateur sur un pied d'égalité avec le Conseil. En soumettant à l'approbation préalable du Parlement la nomination du président de la Commission, il a encore accru ses pouvoirs de contrôle sur l'exécutif. Le Traité de Nice a étendu plus avant le champ d'application de la procédure de codécision.

Le Traité de Lisbonne constitue une nouvelle extension importante, à la fois de l'application du vote à la majorité qualifiée au Conseil (en utilisant une nouvelle méthode) et de l'application de la procédure de codécision (désormais étendue à quelque 45 nouveaux domaines législatifs). La codécision, depuis rebaptisée **procédure législative ordinaire**, est devenue la procédure de prise de décision la plus courante et concerne des domaines revêtant une importance particulière, tels que la politique agricole commune ainsi que la politique relative à la justice et à la sécurité. Le rôle du Parlement dans la préparation des futures modifications du traité a par ailleurs été renforcé (article 48 du traité UE).

→ Rosa Raffaelli

1.3.2. Le Parlement européen: pouvoirs

C'est à travers l'exercice de ses différentes fonctions que le Parlement joue pleinement son rôle institutionnel dans l'élaboration des politiques européennes. Le respect des principes démocratiques au niveau européen est assuré à travers sa participation au processus législatif, ses pouvoirs budgétaires et de contrôle, sa participation à la révision des traités et son droit d'agir auprès de la Cour de justice.

Base juridique

Articles 223 à 234 et article 314 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Objectifs

En tant qu'institution représentative des citoyens européens, le Parlement constitue la base démocratique de l'Union européenne. Afin d'assurer à l'Union sa pleine légitimité démocratique, il doit être entièrement associé au processus législatif européen et exercer, au nom des citoyens, un contrôle politique sur les autres institutions de l'Union.

Pouvoirs de type constitutionnel et pouvoirs de ratification (voir fiche 1.4.2)

Depuis l'Acte unique européen, la conclusion de tout traité d'adhésion d'un nouvel État membre, ainsi que de tout traité d'association, est soumise à l'avis conforme du Parlement. En vertu du même Acte, cette procédure s'applique également aux accords internationaux ayant des implications budgétaires notables pour l'Union (en remplacement de la procédure de concertation instituée en 1975). Le Traité de Maastricht l'a étendue aux accords créant un cadre institutionnel spécifique ou impliquant la modification d'un acte adopté selon la procédure de codécision. Sont également soumis à l'avis conforme du Parlement (depuis le Traité de Maastricht) les actes relatifs à la procédure électorale. Depuis le Traité d'Amsterdam, son avis conforme est requis si le Conseil souhaite déclarer que le risque est réel de voir un État membre commettre une violation grave des principes fondamentaux de l'Union, avant toute notification de recommandations ou de sanctions à l'État membre en question. Inversement, toute révision du statut des députés au Parlement européen doit être approuvée par le Conseil.

Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le Parlement peut prendre l'initiative de réviser les traités et a le dernier mot pour décider si une convention doit ou non être convoquée pour préparer une future modification des traités (article 48, paragraphes 2 et 3, du traité sur l'Union européenne, TUE).

Participation au processus législatif (voir fiche 1.4.1)

Le Parlement participe à l'adoption des actes législatifs de l'Union à des degrés divers, en fonction de la base juridique pertinente pour chacun de ces actes. Son rôle a progressivement évolué d'une participation exclusivement consultative à la codécision, qui le place sur un pied d'égalité avec le Conseil.

A. Procédure législative ordinaire

Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Nice, la procédure simplifiée, dite de codécision (ex-article 251 du traité CE), s'est appliquée à 46 bases juridiques du traité CE, permettant l'adoption d'actes législatifs. En principe, cette procédure plaçait le Parlement sur un pied d'égalité avec le Conseil. En cas d'accord entre les deux institutions, l'acte était adopté en première ou en deuxième lecture; en cas de désaccord, seule une conciliation réussie permettait l'adoption de l'acte envisagé.

Avec le Traité de Lisbonne, la procédure de codécision est devenue la procédure législative ordinaire (article 294 du TFUE). Plus de quarante nouvelles politiques sont soumises à cette procédure, par exemple en ce qui concerne la liberté, la sécurité et la justice, le commerce extérieur, la politique environnementale et la politique agricole commune (PAC).

B. Consultation

La procédure de consultation continue de s'appliquer à la fiscalité, à la concurrence, au rapprochement des législations qui ne sont pas liées au marché intérieur, et à certains aspects de la politique sociale.

C. Coopération

La procédure dite de coopération (ex-article 252 du traité CE) avait été introduite par l'Acte unique puis étendue par le Traité de Maastricht à la plupart des matières législatives pour lesquelles le Conseil statue à la majorité. Cette procédure oblige le Conseil à prendre en considération en deuxième lecture les amendements du Parlement européen adoptés à la majorité absolue, dans la mesure où ils ont été repris par la Commission. Son introduction a marqué la naissance d'un véritable pouvoir législatif pour le Parlement. La procédure de coopération a néanmoins perdu de son importance du fait de la généralisation de la procédure de codécision au titre du

Traité d'Amsterdam. Elle a subsisté dans quatre dispositions de la politique économique et monétaire (ex-article 98 et suivants), mais a ensuite été abolie après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne (voir fiche 1.1.5).

D. Avis conforme

Depuis le Traité de Maastricht, la procédure d'avis conforme s'appliquait à quelques domaines législatifs dans lesquels le Conseil statue à l'unanimité et qui se limitent, depuis le traité d'Amsterdam, aux Fonds structurels et de cohésion (ex-article 161 du TCE).

En vertu du Traité de Lisbonne, certains nouveaux domaines se voient soumis à cette procédure, désormais généralement qualifiée de procédure d'approbation, notamment les mesures devant être adoptées par le Conseil lorsqu'une action de l'Union semble nécessaire et que les traités ne prévoient pas les pouvoirs d'action requis à cet effet (article 352 du TFUE).

E. Droit d'initiative

Le Traité de Maastricht a accordé au Parlement un droit d'initiative législative qui se borne à la faculté de demander à la Commission de soumettre une proposition. Ce droit est maintenu dans le Traité de Lisbonne (article 225 du TFUE) et est décrit de façon plus détaillée dans le dernier accord interinstitutionnel entre la Commission et le Parlement.

Pouvoirs budgétaires (voir fiche 1.4.3)

Le Traité de Lisbonne a mis un terme à la distinction pratiquée entre les dépenses obligatoires et les dépenses non obligatoires. Il place en outre le Parlement sur le même plan que le Conseil lors de la procédure budgétaire annuelle, qui s'apparente aujourd'hui à la procédure législative ordinaire.

Le Parlement reste l'une des deux branches de l'autorité budgétaire (article 314 du TFUE). Il est présent dans le processus budgétaire dès le stade préparatoire, notamment pour déterminer les orientations générales et la nature des dépenses. Il arrête le budget et en contrôle l'exécution (article 318 du TFUE). Il donne décharge sur l'exécution du budget (article 319 du TFUE).

Enfin, le Parlement doit approuver le cadre financier pluriannuel (article 312 du TFUE). En juillet 2013 a été adopté le premier cadre financier pluriannuel soumis aux règles du Traité de Lisbonne.

Pouvoirs de contrôle de l'exécutif

Le Parlement dispose de plusieurs instruments de contrôle. Il examine le rapport général annuel (article 233 du TFUE) et surveille, avec le Conseil, les actes d'exécution et les actes délégués de la Commission (articles 290 et 291 du TFUE).

A. Investiture de la Commission

Depuis 1981, le Parlement avait pris l'habitude d'"investir" de manière informelle la Commission en examinant son programme et en se prononçant sur ce dernier. Il a toutefois fallu attendre le Traité de Maastricht (1992) pour que soit subordonnée à son approbation préalable la nomination par les États membres du président et des membres de la Commission, en tant que collège. Le Traité d'Amsterdam est allé plus loin en soumettant, de surcroît, la désignation du président de la Commission à l'approbation préalable du Parlement, avant la désignation des autres membres du collège. Le Parlement a également introduit les auditions des commissaires désignés en 1994. En vertu du Traité de Lisbonne, le candidat au poste de président de la Commission doit être choisi en tenant compte des résultats des élections européennes.

B. Motion de censure

La possibilité de prononcer une motion de censure à l'encontre de la Commission avait déjà été établie par le Traité de Rome (aujourd'hui, article 234 du TFUE). La motion nécessite, pour être adoptée, un vote à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés et à la majorité des membres composant l'Assemblée; elle contraint la Commission à démissionner en bloc. Depuis l'origine, huit motions de censure seulement ont fait l'objet d'un vote et aucune n'a été adoptée, mais le nombre de voix en faveur de la censure a régulièrement augmenté. Néanmoins, la dernière motion de censure (vote du 8 juin 2005) n'a obtenu que 35 voix contre 589, avec 35 abstentions.

C. Questions parlementaires

Elles comprennent des questions écrites ou orales, avec ou sans débat (article 230 du TFUE), et des questions pour l'heure des questions. La Commission et le Conseil sont tenus d'y répondre.

D. Commissions d'enquête

Le Parlement dispose du pouvoir de créer des commissions d'enquête temporaires qu'il charge d'examiner les allégations d'infraction ou de mauvaise application du droit de l'Union (article 226 du TFUE).

E. Contrôle en matière de politique étrangère et de sécurité commune

Dans ces domaines, le Parlement a droit à une information régulière et peut adresser au Conseil des questions ou des recommandations. Il est consulté sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) (article 36 du TUE). La mise en place de l'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière (2006/C 139/01) a également permis d'améliorer les procédures de consultation sur la PESC, du moins concernant les

questions financières. La création du poste de Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité permet d'accroître l'influence du Parlement, car la personne désignée à ce poste est également Vice-présidente de la Commission.

Recours devant la Cour de justice

Le Parlement a le pouvoir de présenter des recours devant la Cour de justice en cas de violation du traité par une autre institution.

Il dispose d'un droit d'intervention, c'est-à-dire de se joindre à l'une des parties lors d'une affaire. Il a notamment exercé ce droit dans l'affaire historique «Isoglucose» (arrêt du 29 octobre 1980, dans les affaires 138 et 139/79), dans laquelle la Cour a annulé un règlement du Conseil pour violation de l'obligation de consulter le Parlement. Dans le cadre du recours en carence (article 265 du TFUE), le Parlement peut poursuivre une institution devant la Cour pour violation du traité, comme dans l'affaire 13/83, dans laquelle le Conseil a été condamné pour avoir omis de prendre des mesures relatives à la politique commune des transports.

En vertu du Traité d'Amsterdam, le Parlement pouvait présenter un recours en annulation uniquement lorsqu'il s'agissait de protéger ses prérogatives. Le Traité de Nice a modifié l'ex-article 230 du traité CE: le Parlement n'est pas tenu de faire état d'une préoccupation particulière; il est donc désormais à même d'engager des procédures au même titre que le Conseil, la Commission et les États membres. Le Parlement peut être partie défenderesse en cas de recours contre un acte adopté selon la procédure de codécision ou lorsqu'un de ses actes est destiné à produire des effets juridiques vis-à-vis de tiers. L'article 263 du TFUE confirme ainsi la jurisprudence de la Cour dans les affaires 320/81, 294/83 et 70/88.

Enfin, le Parlement peut solliciter l'avis préalable de la Cour de justice sur la compatibilité d'un accord international avec le traité (article 218 du TFUE).

Pétitions (voir fiche 2.1.4)

Lorsque les citoyens de l'Union exercent leur droit de pétition, ils adressent leurs pétitions au Président du Parlement européen (article 227 du TFUE).

Initiative citoyenne européenne (voir fiche 2.1.5)

Le Parlement organise une audition afin d'entendre les organisateurs des initiatives citoyennes européennes certifiées, sous la direction de la commission chargée de la politique concernée par l'initiative.

Nomination du Médiateur

En vertu du Traité de Lisbonne, le Médiateur européen reste élu par le Parlement européen (article 228 du TFUE) (voir fiche 1.3.16).

→ Wilhelm Lehmann

1.3.3. Le Parlement européen: organisation et fonctionnement

L'organisation et le fonctionnement du Parlement européen sont régis par son règlement intérieur. Les instances politiques, les commissions, les délégations et les groupes politiques orientent les activités du Parlement, dont la composition varie habituellement après les révisions des traités et les élargissements.

Base juridique

- Articles 223 et 234 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE)
- Règlement intérieur du Parlement européen

Composition

Le Parlement européen compte 766 députés répartis comme suit: 99 pour l'Allemagne, 74 pour la France, 73 pour l'Italie et le Royaume-Uni, 54 pour l'Espagne, 51 pour la Pologne, 33 pour la Roumanie, 26 pour les Pays-Bas, 22 pour la Belgique, la Grèce, la Hongrie, le Portugal et la République tchèque, 20 pour la Suède, 19 pour l'Autriche, 18 pour la Bulgarie, 13 pour le Danemark, la Finlande et la Slovaquie, 12 pour la Croatie, l'Irlande et la Lituanie, 9 pour la Lettonie, 8 pour la Slovénie, 6 pour Chypre, l'Estonie, le Luxembourg et Malte.

Au cours du mandat parlementaire actuel, le nombre de députés au Parlement européen a été fixé à 754, conformément à l'article 14, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne. Par ailleurs, en juillet 2013, douze députés du nouvel État membre, la Croatie, sont entrés en fonction (voir le tableau à la fin de la présente fiche).

À la suite de la proposition faite par le Parlement européen dans sa résolution du 13 mars 2013, le Conseil a adopté une décision sur la répartition des sièges après les élections européennes de 2014. Douze États membres perdront un siège (la Belgique, la Bulgarie, la République tchèque, l'Irlande, la Grèce, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, l'Autriche, le Portugal, la Roumanie et la Croatie) et l'Allemagne retrouvera le nombre maximal de députés permis par le traité (96). La répartition des sièges sera de nouveau revue dans un délai suffisant avant les élections prévues pour 2019.

Organisation

A. Instances politiques

Les instances politiques du Parlement sont constituées du Bureau (le Président et quatorze vice présidents), de la Conférence des présidents (le Président et les présidents des groupes politiques), des cinq questeurs, chargés du traitement des questions administratives et financières concernant les députés, de la Conférence des présidents des commissions et de la Conférence des présidents des délégations.

Le mandat du Président, des vice-présidents et des questeurs est de deux ans et demi.

B. Commissions et délégations parlementaires

Les députés sont répartis dans 20 commissions parlementaires, 2 sous-commissions et 39 délégations (délégations interparlementaires et délégations aux commissions parlementaires mixtes, aux commissions parlementaires de coopération et aux assemblées parlementaires multilatérales), auxquelles s'ajoute la délégation à l'Assemblée parlementaire paritaire créée dans le cadre de l'accord conclu entre les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et l'Union européenne. Le Parlement peut également constituer des commissions spéciales au titre de l'article 184 de son règlement.

Depuis juillet 2009, chaque commission ou délégation élit son propre bureau, composé d'un président et de trois vice-présidents.

C. Groupes politiques

Les députés ne siègent pas par délégation nationale, mais se regroupent suivant leurs affinités politiques en groupes transnationaux. Selon le règlement du Parlement européen, tout groupe politique est composé de députés élus dans au moins un quart des États membres et le nombre minimal de députés nécessaires pour constituer un groupe politique est fixé à 25 (article 30). Les groupes politiques tiennent régulièrement des réunions durant la semaine qui précède la période de session et en marge de celle-ci, ainsi que des journées d'études au cours desquelles ils décident des grands principes de leur action. Certains groupes politiques correspondent à des partis politiques supranationaux de niveau européen, comme le Parti populaire européen, l'Alliance progressiste des Socialistes et Démocrates, le Parti des Verts/Alliance libre européenne et l'Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe, dont l'action se déroule en liaison étroite avec les groupes politiques correspondants au sein du Parlement européen.

D. Les partis politiques européens et leurs fondations

Le Parlement préconise la création d'un cadre favorable à l'évolution des partis politiques européens et de leurs fondations, y compris l'adoption d'une législation-cadre.

L'article 224 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ex-article 191, second alinéa, du TCE) fournit une base juridique pour l'adoption, conformément à la procédure législative ordinaire, d'un statut des partis politiques européens et des règles relatives à leur financement. Pour l'heure, il existe dix partis politiques de ce type, la plupart d'entre eux ayant été fondés sur la base du règlement (CE) nº 2004/2003. Quelques années plus tard, le règlement (CE) nº 1524/2007 a ajouté également la possibilité de créer des fondations politiques affiliées aux différents partis avec lesquels elles participent aux activités d'éducation et de recherche. Sur proposition de la Commission, la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen a adopté, le 15 avril 2013, un rapport sur la réforme du statut des partis politiques européens, qui est en attente de première lecture en plénière.

E. Secrétariat

Le secrétariat général du Parlement européen comprend dix directions générales (douze à partir de janvier 2014) et un service juridique. Il est chargé de coordonner les travaux législatifs et d'organiser les séances plénières et les réunions. Il fournit également une assistance technique, juridique et d'experts aux organes parlementaires et aux députés au Parlement afin de les aider dans l'exercice de leurs fonctions. Le secrétariat général prévoit les services d'interprétation et de traduction pour toutes les réunions et tous les documents officiels.

Fonctionnement

Dans le cadre défini par le traité, le Parlement organise ses travaux de manière indépendante. Il arrête son règlement intérieur à la majorité des membres qui le composent (article 233 du traité FUE). Si les traités n'en disposent pas autrement, le Parlement européen statue à la majorité des suffrages exprimés (article 231 du traité FUE). Il décide de l'ordre du jour de ses périodes de session, lesquelles sont consacrées principalement à l'adoption des rapports élaborés par les commissions parlementaires, aux questions adressées à la Commission et au Conseil, aux débats d'urgence et aux déclarations de la présidence. Les réunions des commissions et les séances plénières sont publiques et retransmises sur l'internet.

Siège et lieux de travail

Depuis le 7 juillet 1981, le Parlement a adopté plusieurs résolutions concernant son siège, demandant aux gouvernements des États membres de respecter l'obligation que leur assignent les traités de fixer un siège unique pour les institutions. En l'absence de décision des États membres en la matière, il a pris un certain nombre de décisions quant à son organisation et à ses lieux de travail (Luxembourg, Strasbourg, Bruxelles).

Lors du Conseil européen d'Édimbourg des 11 et 12 décembre 1992, les gouvernements des États membres sont parvenus à un accord sur les sièges des institutions, aux termes duquel:

- le Parlement a son siège à Strasbourg, où se tiennent les douze périodes de session mensuelles, y compris la session budgétaire;
- les périodes de session plénière additionnelles se tiennent à Bruxelles;
- les commissions parlementaires siègent à Bruxelles;
- le secrétariat général et ses services restent installés à Luxembourg.

Cette décision a suscité des critiques de la part du Parlement. Cependant, la Cour de justice (arrêt du 1er octobre 1997 dans l'affaire C-345/95) a confirmé que le siège du Parlement était fixé conformément à l'article 289 du traité CE. Le contenu de cette décision a été inclus dans le traité d'Amsterdam sous la forme d'un protocole annexé aux traités communautaires, ce que le Parlement a déploré.

Le calendrier des sessions est fixé chaque année par le Parlement sur proposition de la Conférence des présidents. En général, le Parlement tient douze périodes de session de quatre jours à Strasbourg et six périodes de session de deux jours à Bruxelles. En 2012, deux périodes de session de deux jours ont été organisées au mois d'octobre au cours de la même semaine. Pour 2013 et au-delà, la Cour de justice a décidé que deux périodes de session complètes devraient être organisées (affaire C-237/11).

Conformément à l'article 229 du traité FUE, le Parlement peut se réunir en période de session extraordinaire à la demande de la majorité des membres qui le composent, du Conseil ou de la Commission. Le 18 décembre 2006, le Parlement s'est réuni pour la première fois pour une séance plénière supplémentaire à Bruxelles, aussitôt après le Conseil européen des 15 et 16 décembre. Cette pratique a depuis lors été renforcée.

Composition du Parlement par groupe et par État membre (7e législature)

PPE: groupe du Parti populaire européen

S&D: groupe de l'Alliance progressiste des Socialistes et Démocrates au Parlement européen

ALDE: groupe Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe

Verts/ALE: groupe des Verts/Alliance libre européenne

ECR: groupe des Conservateurs et Réformistes européens

EFD: groupe Europe Libertés Démocratie

GUE/NGL: groupe confédéral de la Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique

NI: Non-inscrits

Le tableau ci-dessous contient la répartition des sièges au 18 novembre 2013.

	PPE	S&D	ALDE	Verts/ ALE	ECR	GUE/ NGL	EFD	NI	
Belgique	5	5	5	4	1		1	1	**22**
Bulgarie	7	4	5				1	1	**18**
République tchèque	2	7			9	4			**22**
Danemark	1	5	3	1	1	1	1		**13**
Allemagne	42	23	12	14		8			**99**
Estonie	1	1	3	1					**6**
Irlande	4	2	4			1		1	**12**
Grèce	7	8	1	1		3	2		**22**
Espagne	25	23	2	2		1		1	**54**
France	30	13	6	16		5	1	3	**74**
Croatie	5	5			1	1			**12**
Italie	34	22	5		2		8	2	**73**
Chypre	2	2				2			**6**
Lettonie	4	1	1	1	1	1			**9**
Lituanie	4	3	2		1		2		**12**
Luxembourg	3	1	1	1					**6**
Hongrie	14	4			1			3	**22**
Malte	2	4							**6**
Pays-Bas	5	3	6	3	1	2	1	5	**26**
Autriche	6	5	1	2				5	**19**
Pologne	29	7			11		4		**51**
Portugal	10	7		1		4			**22**
Roumanie	14	11	5					3	**33**
Slovénie	4	2	2						**8**
Slovaquie	6	5	1				1		**13**
Finlande	4	2	4	2			1		**13**
Suède	5	6	4	4		1			**20**
Royaume-Uni		13	12	5	27	1	9	6	**73**
Total	**275**	**194**	**85**	**58**	**56**	**35**	**32**	**31**	**751**

→ Erika Schulze
11/2013

1.3.4. Le Parlement européen: modalités d'élection

Les procédures d'élection du Parlement européen sont régies à la fois par la législation européenne, qui fixe des dispositions communes pour l'ensemble des États membres, et par des dispositions nationales, qui varient d'un État membre à l'autre. Les dispositions communes prévoient le principe de représentation proportionnelle ainsi que certaines incompatibilités avec le mandat de député au Parlement européen. De nombreuses autres dispositions importantes, par exemple le système électoral précis et le nombre de circonscriptions, sont régies par le droit national.

Base juridique

Articles 20, 22 et 223 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE).

Règles communes

A. Principes

Tout en décidant que le Parlement européen serait d'abord composé de membres désignés par les parlements nationaux, les traités initiaux avaient prévu qu'il serait ultérieurement élu au suffrage universel direct. Le Conseil a mis en œuvre cette disposition avec l'acte du 20 septembre 1976.

En 1992, le Traité de Maastricht a prévu que les élections devaient suivre une procédure uniforme devant être adoptée à l'unanimité par le Conseil sur la base d'une proposition du Parlement européen. Toutefois, étant donné que le Conseil n'a adopté aucune des propositions, le Traité d'Amsterdam a introduit la possibilité d'adopter plutôt des «principes communs». La décision 2002/772/CE, Euratom du Conseil a modifié en conséquence l'acte de 1976 et introduit les principes de représentation proportionnelle et d'incompatibilité entre les mandats nationaux et le mandat européen.

Avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le droit de vote et d'éligibilité a acquis le statut de droit fondamental (article 39 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne).

B. Application: dispositions communes en vigueur

1. Droit de vote et éligibilité des non-ressortissants

En vertu de l'article 22, paragraphe 2, du traité FUE, «tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen dans l'État membre où il réside». Les modalités d'exercice de ce droit ont été arrêtées par la directive 93/109/CE.

2. Système électoral

L'élection doit être de type proportionnel, la méthode pouvant être soit le scrutin de liste soit le système de vote unique transférable (décision 2002/772/CE, Euratom du Conseil).

3. Incompatibilités

Le mandat de député européen est incompatible avec la qualité de membre du gouvernement d'un État membre, de membre de la Commission, de juge, d'avocat général ou de greffier de la Cour de justice, de membre de la Cour des comptes, de membre du Comité économique et social européen, de membre de comités ou d'organismes créés en vertu des traités pour gérer des fonds de l'Union ou réaliser des tâches administratives permanentes et directes, de membre du conseil d'administration, du comité de direction ou du personnel de la Banque européenne d'investissement, et de fonctionnaire ou d'agent en activité des institutions de l'Union européenne ou des organismes spécialisés qui leur sont rattachés. D'autres incompatibilités ont été ajoutées en 1997 (membre du Comité des régions) et en 2002 (membre du Tribunal de première instance — aujourd'hui Tribunal —, membre du directoire de la Banque centrale européenne, Médiateur européen et, il faut le souligner, député d'un parlement national).

Modalités relevant de la compétence nationale

En dehors de ces règles communes, les modalités électorales sont régies par des dispositions nationales qui peuvent être très différentes.

A. Système électoral

En application de la décision du Conseil de 2002, tous les États membres doivent appliquer un système de représentation proportionnelle. Les États membres peuvent prévoir la fixation d'un seuil minimal pour l'attribution de sièges qui ne peut pas dépasser 5 %. La plupart des nouveaux États membres appliquent un seuil de 5 % ou de 4 %. La Cour constitutionnelle allemande a déclaré que le seuil de 5 %

en vigueur jusqu'alors dans le pays pour les élections européennes était contraire à la Constitution.

B. Découpage en circonscriptions

Aux élections européennes, la plupart des États membres font office de circonscriptions uniques. Cependant, quatre États membres (la France, l'Irlande, l'Italie et le Royaume-Uni) ont divisé leur territoire national en plusieurs circonscriptions régionales.

Il existe des circonscriptions dont l'intérêt est purement administratif ou qui servent uniquement à la répartition au sein des listes des partis en Belgique (4), en Allemagne (16, uniquement pour la CDU/CSU), en Pologne (13) et aux Pays-Bas (19). En Belgique, un siège est réservé à l'élu de la minorité germanophone.

C. Droit de vote

L'âge électoral est fixé à 18 ans dans tous les États membres, sauf en Autriche (16 ans).

1. Vote des non-ressortissants dans le pays d'accueil

En vertu de l'article 22 du traité FUE, tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de voter lors des élections au Parlement dans l'État membre où il réside, et ce dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État. Cependant, la notion de résidence diffère encore beaucoup selon les États membres. Certains pays (Estonie, Finlande, France, Pologne, Roumanie et Slovénie) exigent que l'électeur possède son domicile ou sa résidence habituelle sur le territoire électoral, d'autres (Chypre, Danemark, Grèce, Irlande, Luxembourg, Royaume-Uni, Slovaquie et Suède) qu'il y séjourne de manière habituelle, d'autres encore (Belgique et République tchèque) qu'il figure au registre de la population.

2. Vote des ressortissants non résidents dans leur pays d'origine

Au Royaume-Uni, seules certaines catégories de citoyens résidant à l'étranger ont le droit de vote (par exemple, les citoyens qui vivent à l'étranger depuis moins de quinze ans). La Belgique, le Danemark, la Grèce, l'Italie et le Portugal n'accordent le droit de vote qu'à leurs ressortissants qui résident dans un autre État de l'Union. L'Autriche, l'Espagne, la Finlande, la France, les Pays-Bas et la Suède accordent le droit de vote à leurs ressortissants quel que soit leur pays de résidence. L'Allemagne accorde le droit de vote aux citoyens qui résident dans un autre pays depuis moins de vingt-cinq ans. En Bulgarie, en Irlande et en Slovaquie, le droit de vote est réservé aux citoyens de l'Union domiciliés sur leur territoire national.

D. Éligibilité

Hormis l'exigence de nationalité d'un État de l'Union, qui est commune à tous les États membres (à l'exception du Royaume-Uni, où certains citoyens du Commonwealth sont également autorisés à se présenter à l'élection au Parlement européen), les conditions d'éligibilité varient d'un État à l'autre.

1. Âge minimal

L'âge minimal pour se présenter aux élections est de dix-huit ans dans la plupart des États membres, sauf en Belgique, en Estonie, en Grèce, en Irlande, en Lettonie, en Lituanie, en Pologne, en République tchèque, au Royaume-Uni et en Slovaquie (21), en Roumanie (23), en Italie et à Chypre (25).

2. Résidence

Au Luxembourg, un citoyen d'un autre État membre doit résider depuis au moins deux ans dans le pays pour pouvoir se porter candidat aux élections au Parlement européen. Par ailleurs, une liste ne peut être majoritairement composée de candidats ne possédant pas la nationalité luxembourgeoise.

E. Modalités de candidature

Dans certains États membres (Allemagne, Danemark, Grèce, Estonie, Pays-Bas, Suède, République tchèque), seuls les partis ou organisations assimilables à des partis peuvent déposer des candidatures. Dans tous les autres pays, les candidatures peuvent être présentées à condition de recueillir un certain nombre de signatures ou de regrouper un certain nombre d'électeurs et le versement d'une caution est parfois exigé.

F. Date de l'élection

Les élections européennes de 2009 ont eu lieu du 4 au 7 juin, la date exacte ayant été choisie en fonction des traditions nationales. Les élections de 2004 s'étaient tenues entre le 10 et le 13 juin.

Les prochaines élections auront lieu en 2014. Par décision du 14 juin 2013, le Conseil a déplacé la date, fixée à l'origine en juin, pour que les élections aient lieu du 22 au 25 mai de façon à éviter un chevauchement avec les congés de Pentecôte.

G. Liberté de l'électeur par rapport à l'ordre des candidats sur les listes

Dans certains États membres (notamment en Allemagne, en Espagne, en France, en Grèce, au Portugal ainsi qu'au Royaume-Uni, à l'exception de l'Irlande du Nord), en raison du scrutin de liste, les électeurs ne peuvent pas modifier l'ordre des candidats sur la liste. Dans d'autres États membres (notamment en Autriche, en Belgique, au Danemark, en Finlande, en Croatie, en Italie, au Luxembourg, aux Pays-Bas et en Suède), l'ordre des candidats peut être modifié par l'attribution de voix de préférence. Au Luxembourg,

il est même possible de voter pour des candidats appartenant à différentes listes et, en Suède, les électeurs peuvent également ajouter ou supprimer des noms sur les listes. En Irlande, à Malte et en Irlande du Nord, les élections ne se déroulent pas selon un scrutin de liste.

H. Méthode de décompte des voix

Si la majorité des États membres emploient la méthode d'Hondt pour le décompte des voix et l'attribution des sièges, il existe de nombreuses exceptions. Ainsi, l'Allemagne applique la méthode par diviseur sur la base de la troncation traditionnelle de Sainte-Laguë/Shepers; en Italie, les sièges sont attribués selon la méthode des «quotients entiers et des restes les plus élevés»; l'Irlande et Malte recourent quant à elles au système du scrutin uninominal préférentiel avec report de voix (VUT-quotient de Droop).

I. Validation du scrutin et règles de la campagne électorale

Au Danemark, en Allemagne et au Luxembourg, le parlement national vérifie les résultats de l'élection; en Slovénie, c'est l'Assemblée nationale qui confirme l'élection des députés européens. La vérification par une instance juridictionnelle est prévue en Autriche, en Belgique, en Estonie, en Finlande, en Irlande, en Italie, en République tchèque et au Royaume-Uni. En Allemagne, les deux modes de vérification coexistent. En Espagne, la validation du scrutin est faite par la «Junta Electoral Central». Au Portugal et en Suède, une commission de validation est investie de cette tâche. En France, le Conseil d'État est compétent pour régler les litiges relatifs aux élections, mais le ministre de l'intérieur y est également habilité lorsque les formes et conditions juridiquement établies n'ont pas été respectées.

Dans la plupart des États membres, les dispositions régissant la campagne électorale (ressources financières autorisées, temps d'antenne, publication des résultats des sondages) sont les mêmes que pour les élections nationales.

J. Pourvoi des sièges devenus vacants en cours de législature

Dans certains États membres (Autriche, Danemark, Finlande, France, Croatie, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal), les sièges devenus vacants sont attribués aux premiers candidats non élus de la même liste (éventuellement après ajustement en fonction des voix recueillies par les différents candidats). En Allemagne, en Belgique, en Irlande et en Suède, les sièges vacants sont attribués aux suppléants. En Allemagne et en Espagne, en cas d'absence de suppléants, on tient compte de l'ordre des candidats sur les listes. Au Royaume-Uni, des élections partielles sont organisées. En Grèce, les sièges vacants sont attribués aux suppléants de la même liste; s'ils ne sont pas en nombre suffisant, des élections partielles sont organisées. Dans certains États membres (notamment en Autriche et au Danemark), les députés européens ont le droit de revenir au Parlement une fois que le motif de leur départ n'est plus d'actualité.

Rôle du Parlement européen

Depuis les années soixante, le Parlement européen s'est maintes fois prononcé sur les questions relatives au droit électoral et a présenté des propositions conformément à l'article 138 du traité CE. L'absence persistante d'une véritable procédure électorale uniforme pour les élections au Parlement prouve combien il est difficile d'harmoniser des traditions nationales différentes. La possibilité prévue par le Traité d'Amsterdam d'adopter des principes communs a permis, dans une certaine mesure seulement, de surmonter ces difficultés. Le Traité de Lisbonne (article 223 du traité FUE) fournit encore une base juridique pour l'adoption d'une procédure uniforme, sous réserve de l'approbation du Parlement.

En 1997, le Parlement européen a présenté une proposition de procédure électorale uniforme. La décision du Conseil de 2002 a repris en substance cette proposition, à l'exception du projet d'instituer une circonscription unique européenne pour l'élection de 10 % des sièges. Pour l'heure, la circonscription européenne est toujours à l'examen; il est prévu que le Parlement adopte une position, dans la perspective d'entamer des négociations avec le Conseil.

Le 22 novembre 2012, le Parlement européen a adopté une résolution dans laquelle il prie instamment les partis politiques européens de désigner leur candidat au poste de Président de la Commission afin de renforcer la légitimité politique du Parlement et de la Commission. La Commission a par la suite adopté une recommandation à cet égard et a demandé aux partis politiques nationaux d'afficher leur affiliation à des partis politiques européens au cours de la campagne électorale.

Un système de financement des partis politiques au niveau européen a été récemment créé (règlement (CE) n° 2004/2003). Depuis sa modification en 2007, ce système autorise aussi la création de fondations politiques au niveau de l'Union. Étant donné que les enveloppes financières prévues pour les campagnes électorales demeurent modestes et restent soumises à la réglementation nationale, le Parlement s'emploie à réviser cette réglementation.

→ Rosa Raffaelli

1.3.5. Parlement européen: les relations avec les parlements nationaux

Le progrès de l'intégration européenne a entraîné une modification du rôle des parlements nationaux. Divers instruments de coopération entre le Parlement européen et les parlements nationaux ont été créés afin de garantir un contrôle démocratique efficace de la législation européenne à tous les niveaux. Cette tendance a été renforcée par les nouvelles dispositions introduites par le Traité de Lisbonne.

Base juridique

Article 12 du traité UE; Protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne.

Objectifs

A. Motifs de la coopération

En transférant à des institutions communes disposant d'un pouvoir de décision des compétences jusque-là détenues par les États, la construction européenne entraîne en elle-même une diminution du rôle des parlements nationaux, à la fois comme législateurs, comme autorités budgétaires et comme contrôleurs des exécutifs. Le transfert des responsabilités de l'échelon national à l'échelon européen s'est effectué essentiellement en direction du Conseil, et le Parlement européen n'a pas acquis tous les pouvoirs qui lui auraient permis de jouer un rôle parlementaire complet dans les affaires communautaires. Il y a donc là un «déficit démocratique» structurel. Le Parlement européen et les parlements nationaux ont déploré cette faiblesse de la démocratie et se sont efforcés d'y remédier.

- Les parlements nationaux, de plus en plus préoccupés par leur perte d'influence, en sont venus à considérer un contrôle national plus efficace des activités européennes de leurs gouvernements ainsi que des relations plus étroites avec le Parlement européen comme un moyen adéquat pour restaurer l'influence perdue et s'assurer en même temps que l'Europe soit bâtie sur la base de principes démocratiques.
- De son côté, le Parlement européen a globalement adopté la position selon laquelle des relations fortes avec les parlements nationaux ne pourraient qu'aider à renforcer sa légitimité et à rapprocher l'Europe des citoyens.

B. Évolution du contexte de la coopération

La diminution du rôle des parlements nationaux s'est poursuivie avec les progrès de l'intégration européenne: renforcement des pouvoirs communautaires, puis des pouvoirs de l'Union, et élargissement de ses domaines de compétence, accroissement des votes à la majorité au Conseil et accroissement des pouvoirs législatifs du Parlement européen.

Jusqu'en 1979, le Parlement européen et les parlements nationaux avaient des liens organiques puisque les parlementaires européens étaient désignés par les parlements nationaux en leur sein. L'élection du Parlement européen au suffrage direct a rompu ces liens. Pendant une dizaine d'années, il n'y a pratiquement plus eu de relations. Le besoin d'en retrouver s'est fait sentir à partir de 1989: des contacts ont été pris et on a cherché à remplacer les liens organiques du début. Le Traité de Maastricht y a contribué en consacrant au sujet deux «déclarations» (nos 13 et 14) qui prévoient en particulier:

- le respect du rôle des parlements nationaux dans le fonctionnement de l'Union européenne (ils doivent être informés par leurs gouvernements respectifs des propositions législatives européennes «en temps utile» et tenir si nécessaire des conférences communes);
- la coopération à développer entre le Parlement européen et les parlements nationaux (par intensification des contacts, échange d'informations, organisation de rencontres régulières, éventuellement octroi de facilités réciproques).

Récemment, les parlements nationaux ont acquis un certain contrôle sur l'action européenne de leurs gouvernements, soit à la suite de réformes constitutionnelles, soit en vertu d'engagements gouvernementaux, soit grâce à des modifications de leurs propres méthodes de fonctionnement, ainsi que de l'interprétation des règles constitutionnelles nationales par les cours constitutionnelles de certains États membres. Leurs commissions spécialisées dans les affaires européennes ont joué un rôle majeur dans cette évolution, en coopération avec le Parlement européen.

Le protocole sur le rôle des parlements nationaux annexé au Traité d'Amsterdam encourage une participation accrue des parlements nationaux aux activités de l'Union et prévoit à cette fin une transmission plus rapide des documents de consultation et des propositions législatives de la Commission, pour que les parlements nationaux puissent examiner ces propositions avant qu'une décision ne soit prise par le Conseil. Les parlements nationaux ont joué un rôle important dans les débats de la Convention sur l'avenir de l'Europe (voir fiche 1.1.4), lors de laquelle l'un des 11 groupes de travail leur était consacré.

En mai 2006, la Commission européenne a convenu d'envoyer par voie électronique toutes les nouvelles propositions et les documents de réflexion aux parlements nationaux.

Le Traité de Lisbonne instaure un système d'alerte précoce, c'est-à-dire un nouveau mécanisme permettant aux parlements nationaux de veiller à ce que les nouvelles propositions législatives respectent le principe de subsidiarité (protocole n° 1, sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, et protocole n° 2, sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité). Les nouvelles propositions de la Commission peuvent être stoppées par la majorité des chambres. Cependant, la décision finale revient aux autorités législatives (Parlement européen et Conseil des ministres) (voir fiche 1.2.2). Ce mécanisme a récemment été déclenché pour la première fois concernant la proposition de règlement du Conseil relatif à l'exercice du droit de mener des actions collectives dans le contexte de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services. Le traité contient également de nouveaux articles qui clarifient le rôle des parlements nationaux dans le cadre de la nouvelle structure institutionnelle de l'UE (articles 10 et 12 du traité UE).

Depuis le début de la crise de la dette souveraine dans l'Union européenne en mars 2010, le rôle des parlements nationaux de la zone euro dans la ratification ou la modification des plans de sauvetage a fait ressortir l'importance d'une étroite coopération et d'un échange permanent d'informations entre ceux-ci et le Parlement européen.

Réalisations: instruments de coopération

A. Conférences des présidents des assemblées parlementaires de l'Union européenne

Après des rencontres organisées en 1963 et 1973, ces conférences ont été instituées à partir de 1981. Réunissant les présidents des parlements nationaux et celui du Parlement européen, elles ont eu lieu initialement tous les deux ans. Préparées par des réunions des secrétaires généraux, elles traitent de questions précises de coopération entre les parlements nationaux et le Parlement européen.

Ces dernières années, les présidents se sont également réunis tous les ans. Récemment, des conférences importantes ont été organisées à Lisbonne les 20 et 21 juin 2008 (à propos de l'UE au-delà du Traité de Lisbonne), et à Varsovie du 19 au 21 avril 2012 (sur la crise de l'unité européenne).

Depuis 1995, le Parlement européen entretient des relations suivies avec les parlements des pays associés et des pays candidats à l'adhésion. Lors de rencontres régulières entre les présidents du Parlement européen et de ces parlements, on évoque les stratégies d'adhésion et d'autres questions d'actualité.

B. Centre européen de recherche et de documentation parlementaires

La «grande conférence» de Vienne (1977) a créé le Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP). Le Centre est un réseau de services de documentation et de recherche qui coopèrent étroitement pour faciliter l'accès à l'information (y compris aux bases de données nationales et européennes) et coordonner la recherche en évitant notamment les doubles emplois. Il centralise et diffuse des études et a créé un site internet destiné à améliorer les échanges d'information. Son annuaire facilite les contacts entre les différents services de recherche des assemblées membres. La direction du Centre est assurée conjointement par le Parlement européen et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Il comprend les parlements des États membres de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe et ses services peuvent aussi être utilisés par les parlements d'États ayant le statut d'observateurs auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

C. Conférence des parlements de la Communauté

L'idée de cette conférence s'est réalisée à Rome en 1990 sous le nom d'«Assises européennes». Sur le thème «l'avenir de la Communauté, les implications pour la CE et les États membres des propositions relatives à l'Union économique et monétaire et à l'Union politique, et plus particulièrement le rôle des parlements nationaux et du Parlement européen», ces assises ont réuni 258 participants (173 des parlements nationaux et 85 du Parlement européen). Cette initiative n'a pas eu de suites jusqu'ici.

D. Conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union des parlements de l'Union européenne — COSAC

Proposée par le président de l'Assemblée nationale française, cette conférence réunit tous les six mois depuis 1989 les organes des parlements nationaux spécialisés dans les affaires européennes et six membres du PE. Convoquée par le parlement du pays qui a la présidence de l'Union et préparée en commun par le Parlement européen et par les parlements de la Troïka, chaque conférence traite de thèmes majeurs relatifs à l'intégration européenne.

La COSAC n'est pas un organe de prise de décision, mais de consultation et de coordination parlementaire qui prend des positions par consensus. Le Protocole sur le rôle des parlements nationaux dispose expressément que la COSAC peut soumettre toute contribution qu'elle juge appropriée à l'attention des institutions de l'Union. Cependant, les contributions soumises par la COSAC ne lient en rien les parlements ni ne préjugent leur position.

E. Rencontres parlementaires

Après l'expérience de la Convention européenne, les parlementaires issus tant du Parlement européen que des parlements nationaux ont pensé qu'il serait utile d'établir un instrument de coopération politique permanent afin de traiter des thèmes spécifiques. Dès lors, les députés européens et nationaux se sont réunis dès 2005 dans le cadre de rencontres parlementaires afin de traiter les questions importantes qui touchent les parlements dans le processus décisionnel et de renforcement des institutions de l'Union européenne. Récemment, une réunion importante a eu lieu les 20 et 21 octobre 2011 sur l'avenir du financement de l'Union européenne (2014-2020).

F. Autres instruments de coopération

La plupart des commissions permanentes du Parlement européen se concertent avec leurs homologues nationales, par le biais de réunions bi- ou multilatérales et de visites de présidents ou de rapporteurs.

Les contacts entre groupes politiques du Parlement européen et groupes correspondants des parlements nationaux se développent de manière inégale selon les partis ou les pays concernés.

La coopération administrative se développe, notamment sous forme de stages dans les services du Parlement européen et d'échanges de fonctionnaires. L'échange d'informations sur les travaux parlementaires, en particulier les travaux législatifs, revêt une importance croissante, par le biais des technologies modernes d'information, telles que le réseau IPEX, plateforme électronique d'échange de données et de communication.

→ Rosa Raffaelli

1.3.6. Le Conseil européen

Le Conseil européen, composé des chefs d'État ou de gouvernement des États membres, donne à l'Union européenne les impulsions nécessaires à son développement et définit les orientations politiques générales. Il est lié à la Commission puisque le président de celle-ci en est membre sans droit de vote. Le Président du Parlement européen intervient également devant le Conseil européen au début de ses réunions. Avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, une présidence à long terme du Conseil européen a été instaurée et le Conseil européen est devenu une institution de l'Union.

Base juridique

Articles 15, 26, 27 et article 42, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne (ci-après traité UE).

Évolution historique

Le Conseil européen est désormais la conférence au sommet des chefs d'État ou de gouvernement des États membres de l'Union. Le premier de ces «sommets européens» s'est tenu à Paris en 1961. Ils ont ensuite eu lieu à intervalles plus rapprochés à partir de 1969.

C'est le sommet européen de Paris de février 1974 qui a décidé que ces réunions de chefs d'État ou de gouvernement se tiendraient désormais régulièrement et prendraient le nom de «Conseil européen», afin de permettre à ce dernier d'adopter une approche globale des problèmes de la construction européenne et d'assurer la bonne coordination des activités de l'Union.

L'Acte unique européen (1986) a, pour la première fois, intégré le Conseil européen dans le dispositif des traités communautaires, en fixant sa composition et en prévoyant des réunions semestrielles.

Le Traité de Maastricht (1992) a formalisé son rôle dans le dispositif institutionnel de l'Union européenne.

Le Traité de Lisbonne a fait du Conseil européen une institution à part entière de l'Union européenne (article 13 du traité UE) et lui a conféré le rôle de «donner à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et d'en définir les orientations et priorités politiques générales» (article 15 du traité UE).

Organisation

Convoqué par son président, le Conseil européen réunit les chefs d'État ou de gouvernement des États membres et le président de la Commission (article 15, paragraphe 2, du traité UE). Le haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité participe à ses travaux. Le Président du Parlement européen est généralement invité à s'exprimer au début de la réunion (article 235, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne — ci-après traité FUE).

Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le Conseil européen se réunit au moins deux fois par semestre. Son Président a un mandat de 30 mois, renouvelable une fois. En principe, il prend ses décisions à l'unanimité. Il décide toutefois de nombreuses nominations à la majorité qualifiée (notamment celles de son président, du candidat à la fonction de président de la Commission européenne, du Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et du président de la Banque centrale européenne).

Pendant la crise de la dette souveraine, le Conseil européen a dû se réunir plus souvent. Il s'est ainsi réuni quatre fois en 2012. Les réunions suivantes ont également eu lieu: une réunion extraordinaire du Conseil européen, deux réunions informelles des membres du Conseil européen et quatre réunions des chefs d'État ou de gouvernement de la zone euro (également appelées «sommets de la zone euro»).

Fonctions

A. Place dans le système institutionnel de l'Union

Conformément à l'article 13 du traité UE, le Conseil européen appartient au «cadre institutionnel unique» de l'Union. Cependant, il impulse une politique globale davantage qu'il n'est un organe décisionnel, au sens juridique du terme. Il ne prend de décisions ayant des conséquences juridiques pour l'Union que dans des cas exceptionnels (voir point 2 ci-dessous), mais a acquis un certain nombre de pouvoirs décisionnels dans le domaine institutionnel. Il est désormais autorisé à adopter des actes contraignants qui peuvent être contestés devant la Cour de justice, y compris saisir cette dernière pour carence (article 265 du traité FUE).

L'article 7, paragraphe 2, du traité UE donne au Conseil européen le pouvoir de déclencher la procédure de suspension des droits d'un État membre par constatation de l'existence d'une violation grave des principes de l'Union, sous réserve de l'approbation du Parlement européen.

B. Relations avec les autres institutions

Le Conseil européen prend ses décisions de manière totalement indépendante et, dans la plupart des cas, elles ne nécessitent ni l'initiative de la Commission, ni la participation du Parlement européen.

Le Traité de Lisbonne maintient toutefois une liaison organique avec la Commission, puisque son Président est un membre sans droit de vote du Conseil européen et que le Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité participe aux débats. En outre, le Conseil européen demande souvent à la Commission de lui présenter des rapports préparatoires à ses réunions. Il demande toutefois de plus en plus souvent à ses propres services de préparer ces documents.

L'article 15, paragraphe 6, point d, du traité UE dispose que le président du Conseil européen doit présenter au Parlement un rapport à la suite de chacune de ses réunions. Il rencontre également le Président du Parlement et les présidents des groupes politiques une fois par mois. En février 2011, il a en outre accepté de répondre aux questions écrites des députés européens qui portent sur ses activités politiques. Par ailleurs, le Parlement peut également exercer une influence informelle par la présence de son Président aux réunions du Conseil européen, au travers des réunions de préparation du Conseil européen tenues par les dirigeants des partis au sein de leurs groupes politiques européens respectifs, ainsi que par les résolutions qu'il adopte sur les points à l'ordre du jour des réunions, sur les résultats des travaux et sur les rapports officiels que lui présente le Conseil européen.

Avec le Traité de Lisbonne, la nouvelle fonction de Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité est devenue un élément supplémentaire de proposition et de mise en œuvre dans le domaine de la politique étrangère au nom du Conseil européen. Le président du Conseil européen assure la représentation extérieure de l'Union pour les sujets relatifs à la politique étrangère et de sécurité commune, sans préjudice des pouvoirs du Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

C. Compétences

1. Généralités

Le Conseil européen donne à l'Union «les impulsions nécessaires à son développement» et définit ses «orientations et [...] priorités politiques générales» (article 15, paragraphe 1, du traité UE). Il décide également à la majorité qualifiée des formations du Conseil et du calendrier des présidences tournantes.

2. Questions de sécurité et de politique étrangère

Le Conseil européen définit les principes et les orientations générales de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et décide de stratégies communes en vue de sa mise en œuvre (article 26 du traité UE). Il décide à l'unanimité s'il convient de recommander aux États membres de se diriger vers la définition progressive d'une politique de défense commune conformément à l'article 42, paragraphe 2, du traité UE.

Si un État membre tente de s'opposer à l'adoption d'une décision pour des raisons de politique nationale vitales, le Conseil de l'Union européenne peut décider, par vote à la majorité qualifiée, d'en référer au Conseil européen en vue de l'adoption d'une décision à l'unanimité (article 31, paragraphe 2, du traité UE). La même procédure peut être appliquée si des États membres décident d'instaurer entre eux une coopération renforcée en la matière (article 20 du traité UE).

3. Gouvernance économique et cadre financier pluriannuel

Depuis 2009, la crise de la dette souveraine a fait du Conseil européen et des sommets de l'euro les principaux acteurs de la lutte contre les répercussions de la crise bancaire mondiale. Plusieurs États membres ont bénéficié, sous forme d'accords ad hoc ou d'accords intérimaires, de plans d'aide financière décidés par les chefs d'État ou de gouvernement et ratifiés ensuite dans les États membres. À l'avenir, toute aide financière passera par le mécanisme européen de stabilité, qui est, lui, permanent. Les gouvernements des États membres, avec la participation active de la Commission, du Parlement et de la BCE, ont élaboré un traité international — le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (également nommé «pacte budgétaire») — permettant un contrôle plus strict des politiques budgétaires et socio-économiques des États membres. Cette nouveauté suscite de plus en plus d'interrogations sur le rôle de la Commission et du Parlement européen dans la gouvernance économique de la zone euro.

Le Conseil européen joue également un rôle important dans le cadre du semestre européen. Lors de ses réunions de printemps, il publie des orientations politiques sur les réformes macroéconomiques, budgétaires et structurelles ainsi que sur les politiques de soutien de la croissance. Lors de ses réunions de juin, il approuve les recommandations découlant de l'évaluation des programmes nationaux de réforme élaborés par la Commission et débattus au sein du Conseil de l'Union européenne.

Il est également associé à la négociation du cadre financier pluriannuel et y joue un rôle central permettant de dégager un accord politique sur les principales questions stratégiques abordées dans le règlement sur le cadre financier pluriannuel, telles que les plafonds de dépenses, les programmes de dépenses et le financement (ressources).

4. Coopération politique et judiciaire en matière criminelle

À la demande d'un de ses membres, le Conseil européen décide s'il convient d'instaurer entre eux une coopération renforcée dans un domaine connexe (article 20 du traité UE). Le Traité de Lisbonne a introduit plusieurs nouvelles clauses passerelles, permettant au Conseil européen de faire passer la formule de prise de décision au Conseil de l'unanimité à la majorité (voir fiche 1.4.2).

Réalisations

Le Conseil européen a été efficace pour arrêter les orientations générales de l'action de l'Union, mais aussi pour surmonter des blocages dans le processus décisionnel communautaire. On peut en revanche se demander si, en raison du caractère intergouvernemental de son statut et de ses méthodes de décision, le Conseil européen ne freine pas l'évolution fédérale de l'ensemble de la construction européenne et si, même, il ne met pas en péril l'acquis supranational du système communautaire. Les changements institutionnels introduits par le Traité de Lisbonne doivent encore être évalués. Il convient de noter que le président du Conseil européen rend régulièrement compte au Parlement européen.

A. Politique étrangère et de sécurité

La politique étrangère et de sécurité constitue, depuis le début des années 1990, un point primordial à l'ordre du jour des réunions du Conseil européen. Les décisions qu'il a prises dans ce domaine concernent notamment:

- la sécurité internationale et la lutte contre le terrorisme;
- la politique européenne de voisinage et les relations avec la Russie;
- les relations avec les pays méditerranéens et le Proche-Orient.

Lors de sa réunion des 10 et 11 décembre 1999 à Helsinki, le Conseil européen a décidé de renforcer la politique étrangère et de sécurité commune, en mettant en place des moyens militaires et civils de gestion des crises.

Réuni à Bruxelles le 12 décembre 2003, le Conseil européen a approuvé la stratégie européenne de sécurité.

B. Élargissements

Le Conseil européen a posé les conditions de chaque cycle d'élargissement de l'Union européenne. À Copenhague, en 1993, il a jeté les bases d'une nouvelle vague d'adhésion (critères de Copenhague). Les réunions des années suivantes ont précisé plus avant les critères d'admission et les réformes institutionnelles exigées au préalable.

Le Conseil européen de Copenhague des 12 et 13 décembre 2002 a décidé que Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie adhéreraient à l'Union européenne le 1er mai 2004. La Roumanie et la Bulgarie ont rejoint l'Union le 1er janvier 2007.

Le 3 octobre 2005, lors d'une réunion à Luxembourg, le Conseil a approuvé le cadre des négociations avec la Croatie et la Turquie concernant leur adhésion à l'Union. Le traité d'adhésion de la Croatie a été signé le 9 décembre 2011 et cette dernière est devenue membre de l'Union le 1er juillet 2013.

C. Réforme institutionnelle

Le Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999 a fixé les modalités de l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (voir fiche 1.1.6). Celui d'Helsinki de décembre 1999 a convoqué la Conférence intergouvernementale qui a préparé le Traité de Nice.

Le Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001 a décidé de réunir une convention sur l'avenir de l'Europe, rédactrice du traité constitutionnel qui a connu l'échec que l'on sait (voir fiche 1.1.4). Après deux ans et demi d'impasse institutionnelle, le Conseil européen des 21 et 22 juin 2007 a adopté un mandat détaillé pour la conférence intergouvernementale qui a mené à la signature du Traité de Lisbonne, le 13 décembre 2007, qui est entré en vigueur le 1er décembre 2009 (voir fiche 1.1.5). Le 25 mars 2011, il a adopté la décision portant modification de l'article 136 du traité FUE, ouvrant la voie à la création du mécanisme européen de stabilité.

→ Petr Novak

1.3.7. Le Conseil de l'Union européenne

Le Conseil adopte, avec le Parlement européen, la législation de l'Union européenne par la voie de règlements et de directives, et élabore des décisions ainsi que des recommandations non contraignantes. Dans ses domaines de compétence, il prend ses décisions à la majorité simple, à la majorité qualifiée ou à l'unanimité, selon la base juridique des actes requérant son approbation.

Base juridique

Dans le cadre institutionnel unique de l'Union européenne, le Conseil exerce les compétences qui lui sont conférées par l'article 16 du traité sur l'Union européenne («traité UE») et les articles 237 à 243 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne («traité FUE»).

Rôle

A. Législation

Sur la base des propositions présentées par la Commission, le Conseil adopte la législation de l'Union, sous la forme de règlements et de directives, soit conjointement avec le Parlement européen, conformément à la procédure de l'article 294 du traité FUE (procédure législative ordinaire), soit seul après consultation du Parlement européen (voir fiche 1.4.1). Le Conseil adopte également certaines décisions ainsi que des recommandations non contraignantes (article 288 du traité FUE) et il émet des résolutions. Le Conseil et le Parlement établissent les règles générales régissant l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission ou réservées au Conseil lui-même (article 291, paragraphe 3, du traité FUE).

B. Budget

Le Conseil est l'une des deux branches — l'autre étant le Parlement — de l'autorité budgétaire, qui arrête le budget de l'Union (voir fiche 1.4.3). De plus, le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale, adopte des décisions fixant les dispositions applicables au système de ressources propres de l'Union et au cadre financier pluriannuel (articles 311 et 312 du traité FUE). Dans ce cas, le Parlement doit donner son approbation à la majorité de ses membres. Le dernier cadre (2014-2020) a été adopté par le Parlement en juillet 2013.

C. Autres compétences

1. Accords internationaux

Le Conseil conclut les accords internationaux de l'Union, qui sont négociés par la Commission et requièrent, dans la plupart des cas, l'approbation du Parlement (article 218, paragraphe 6, du traité FUE).

2. Nominations

Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée (depuis le Traité de Nice), nomme les membres de la Cour des comptes, du Comité économique et social européen et du Comité des régions.

3. Politique économique

Le Conseil assure la coordination des politiques économiques des États membres (article 121 du traité FUE) et, sans préjudice des compétences de la Banque centrale européenne, prend les décisions politiques dans le domaine monétaire. Des règles spécifiques s'appliquent aux membres de l'Eurogroupe, qui élisent un président pour un mandat de deux ans et demi (articles 136 et 137 du traité FUE). En règle générale, les ministres des finances de l'Eurogroupe se réunissent la veille de la réunion du Conseil «Affaires économiques et financières».

L'article 136 du traité FUE a été modifié par la décision 2011/199/UE du Conseil et est entré en vigueur le 1er mai 2013, après avoir été ratifié par l'ensemble des États membres. Il constitue désormais la base juridique de mécanismes de stabilité tels que le MES (voir fiche 4.2.3).

4. Politique étrangère et de sécurité commune

Le Traité de Lisbonne a accordé une personnalité juridique à l'Union européenne, qui a remplacé la Communauté européenne. Ce nouveau traité a également aboli la structure des trois piliers. La justice et les affaires intérieures constituent désormais un domaine d'action de l'Union totalement intégré auquel la procédure législative ordinaire s'applique dans la plupart des cas. Toutefois, en matière de politique étrangère et de sécurité, le Conseil agit toujours selon des règles spécifiques lorsqu'il arrête des positions communes et des actions communes ou qu'il établit des conventions.

L'ancienne formule de la Troïka a été remplacée par un nouveau système: sous la présidence permanente du Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, le Conseil «Affaires étrangères» collabore désormais étroitement avec la Commission. Il est assisté par le Secrétariat général du Conseil, ainsi que par le Service européen pour l'action extérieure.

Organisation

A. Composition

1. Membres

Le Conseil se compose d'un représentant de chaque État membre au niveau ministériel, «habilité à engager le gouvernement de l'État membre qu'il représente» (article 16, paragraphe 2, du traité UE).

2. Présidence

À l'exception du Conseil «Affaires étrangères», le Conseil est présidé par le représentant de l'État membre qui exerce la présidence de l'Union: celle-ci change tous les six mois selon un ordre établi par le Conseil statuant à l'unanimité (article 16, paragraphe 9, du traité UE). La présidence de formations du Conseil, à l'exception de celle des affaires étrangères, est assurée par des groupes prédéterminés de trois États membres pour une période de 18 mois, chaque membre du groupe assurant la présidence à tour de rôle pour une période de six mois.

Durant les sept prochaines années, les présidences seront assurées conformément à l'ordre suivant: la Grèce et l'Italie en 2014, la Lettonie et le Luxembourg en 2015, les Pays-Bas et la Slovaquie en 2016, Malte et le Royaume-Uni en 2017, l'Estonie et la Bulgarie en 2018, l'Autriche et la Roumanie en 2019 et la Finlande le premier semestre de 2020. Le Conseil européen est habilité à modifier l'ordre des présidences (article 236, point b), du traité FUE).

B. Fonctionnement

Selon la matière en cause, le Conseil prend ses décisions à la majorité simple, à la majorité qualifiée ou à l'unanimité (voir fiches 1.4.1 et 1.4.2) Lorsque le Conseil agit en tant que législateur, ses réunions sont désormais normalement accessibles au public (article 16, paragraphe 8, du traité UE).

1. Majorité simple

La majorité simple signifie qu'une décision est réputée prise lorsque le nombre de voix en sa faveur l'emporte sur le nombre de voix en sa défaveur. Chaque membre du Conseil a une voix. La majorité simple s'applique dans les cas où le traité n'en dispose pas autrement (article 238, paragraphe 1, du traité FUE). C'est donc le mode de décision par défaut. Néanmoins, en réalité, il ne s'applique qu'à peu de matières: le règlement intérieur du Conseil, l'organisation du secrétariat général du Conseil et le statut des comités prévus par le traité.

2. Majorité qualifiée

a. Mécanisme

Dans bon nombre de matières, le traité prévoit que les décisions sont prises à la majorité qualifiée (VMQ), c'est-à-dire qu'elles requièrent plus de voix que la majorité simple. Dans ce cas, il n'y a plus égalité des droits de vote. Chaque pays dispose d'un certain nombre de voix selon sa population (article 205, paragraphe 2, du traité CE et, à partir de novembre 2014, article 238 du traité FUE). Au 1er janvier 2007, une nouvelle pondération des voix a été introduite, la majorité qualifiée étant obtenue si (avec 28 États membres après l'adhésion de la Croatie):

- la décision recueille au moins 260 voix du nouveau total de 352 voix (73,86 %),
- la décision est approuvée par une majorité d'États membres, et
- la décision est approuvée par au moins 62% de la population de l'Union (l'observation de ce dernier critère doit être sollicitée par un État membre).

Si une proposition n'émane pas de la Commission, l'adoption d'un acte du Conseil devra recueillir au moins 255 voix, exprimées par au moins deux tiers des membres.

Le Traité de Lisbonne a abandonné le système des voix pondérées et suit une règle simple de double majorité (55 % des membres du Conseil, comprenant au moins quinze d'entre eux et représentant au moins 65 % de la population de l'Union). Ce nouveau système n'entrera pas en vigueur avant le 1er novembre 2014. Cependant, un membre du Conseil peut demander que le système en vigueur soit prolongé jusqu'au 31 mars 2017.

b. Champ d'application

Le Traité de Lisbonne a étendu davantage le champ d'application du processus décisionnel à la majorité qualifiée. Pour 68 bases juridiques, le vote à la majorité qualifiée est soit introduit soit étendu, dans la majorité des cas conjointement avec l'introduction de la procédure législative ordinaire (y compris de nombreux domaines qui appartenaient précédemment au troisième pilier). La majorité qualifiée s'applique également à la nomination du président et des membres de la Commission, ainsi qu'aux membres de la Cour des comptes, du Comité économique et social européen et du Comité des régions (voir fiches 1.4.1 et 1.4.2).

3. Unanimité

L'unanimité n'est exigée par le traité que pour un nombre réduit de matières, qui figurent néanmoins parmi les plus importantes (fiscalité, politique sociale, etc.). Elle a été maintenue dans le Traité de Lisbonne. Toutefois, l'article 48, paragraphe 7, du nouveau traité UE prévoit une clause «passerelle», qui permet au Conseil d'adopter des décisions à la majorité qualifiée plutôt qu'à l'unanimité pour certains sujets. En outre, pour certaines politiques, le Conseil peut décider (à l'unanimité) d'étendre le recours à la majorité qualifiée (par exemple article 81, paragraphe 3, du traité FUE concernant le droit de la famille lorsqu'il y a une incidence transfrontière).

D'une manière générale, le Conseil a tendance à rechercher l'unanimité même dans les matières où il n'est pas tenu de le faire. Cette préférence remonte au «compromis de Luxembourg» de 1966, qui a mis fin à un conflit qui opposait la France aux autres États membres, la France ayant refusé de passer de l'unanimité au vote à la majorité qualifiée dans un certain nombre de matières. Le texte de compromis est libellé comme suit: «Lorsque, dans le cas de décisions susceptibles d'être prises à la majorité sur proposition de la Commission, des intérêts très importants d'un ou plusieurs partenaires sont en jeu, les membres du Conseil s'efforceront dans un délai raisonnable d'arriver à des solutions qui pourront être adoptées par tous les membres du Conseil dans le respect de leurs intérêts mutuels et de ceux de la Communauté».

Une solution analogue a également été trouvée en 1994. Le «compromis de Ioannina» protège les États membres pas loin de constituer une minorité de blocage et prévoit que si ces États expriment leur intention de s'opposer à la prise d'une décision par le Conseil à la majorité qualifiée, le Conseil fera tout ce qui est en son pouvoir pour aboutir, dans un délai raisonnable, à une solution satisfaisante pour une large majorité des États.

Plus récemment, la possibilité de reporter l'instauration du nouveau système à double majorité de 2014 à 2017 constitue un pas dans la même direction.

Coreper

Le comité des représentants permanents des États membres (Coreper) prépare les travaux du Conseil et exécute les mandats qui lui sont confiés par le Conseil (article 240 du traité FUE). Ce comité est présidé par un représentant de l'État membre exerçant la présidence du Conseil «Affaires générales», à savoir la présidence tournante. Cependant, le comité politique et de sécurité, qui suit l'évolution de la situation internationale dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune, est présidé par un représentant du Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

→ Wilhelm Lehmann

1.3.8. La Commission européenne

La Commission est l'institution européenne qui a le monopole de l'initiative législative et des pouvoirs exécutifs importants dans des domaines tels que la concurrence et le commerce extérieur. C'est le principal organe exécutif de l'Union européenne et elle se compose d'un collège de membres comptant un commissaire par État membre. Elle préside aussi les comités chargés de l'application du droit de l'Union. L'ancien système de comitologie a récemment été remplacé par les nouveaux instruments juridiques que sont les actes d'exécution et les actes délégués.

Base juridique

Article 17 du traité sur l'Union européenne (traité UE) et articles 234, 244 à 250, 290 et 291 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE).

Historique

Initialement, chaque Communauté était dotée de son propre organe exécutif: Haute autorité pour la Communauté européenne du charbon et de l'acier (1951), Commission pour chacune des deux Communautés créées par le Traité de Rome (1957), CEE et Euratom. Ces organes ont été fusionnés en un seul, la Commission européenne, en 1965 (voir fiche 1.1.2).

Composition et statut juridique

A. Nombre de membres

La Commission a été longtemps composée d'un commissaire au minimum, et de deux au maximum, par État membre. La pratique était d'en attribuer deux aux cinq pays les plus peuplés, un aux autres, y compris aux dix nouveaux États membres depuis leur adhésion. Depuis le 1er novembre 2004, la Commission compte un commissaire par État membre.

Au départ, le Traité de Lisbonne prévoyait un nombre de commissaires correspondant aux deux tiers du nombre d'États membres à partir du 1er novembre 2014. Parallèlement, il a introduit un élément de flexibilité en permettant au Conseil européen de déterminer le nombre de membres de la Commission (article 17, paragraphe 5, du traité UE). Avant le second référendum irlandais sur le Traité de Lisbonne en 2009, le Conseil européen a décidé de maintenir le principe d'un commissaire par État membre. En mai 2013, le Conseil européen a décidé que la Commission continuerait à compter un nombre de commissaires égal au nombre d'États membres.

B. Mode de désignation

Le Traité de Lisbonne dispose que le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, propose au Parlement européen son candidat en tenant compte des élections au Parlement européen et après avoir procédé aux consultations appropriées. Ce candidat président est élu par le Parlement européen à la majorité des membres qui le composent (article 17, paragraphe 7, du traité UE).

Le Conseil, à la majorité qualifiée, et d'un commun accord avec le candidat désigné à la présidence, approuve la liste des autres candidats aux postes de membres de la Commission, en conformité avec les propositions faites par chacun des États membres.

Le président et les autres membres de la Commission, y compris le Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, sont soumis en tant qu'organe au vote d'approbation du Parlement européen et sont ensuite nommés par le Conseil européen, à la majorité qualifiée.

Depuis le Traité de Maastricht, le mandat de membre de la Commission a été calqué sur la législature du Parlement européen, soit 5 ans, et il est renouvelable.

C. Obligation de rendre des comptes

1. Responsabilité personnelle (article 245 du traité FUE)

Les membres de la Commission:

- exercent leurs fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt général de l'Union; en particulier, ils ne sollicitent ni n'acceptent d'instruction extérieure venant d'un gouvernement ou de tout autre organisme;
- ne peuvent exercer aucune autre activité professionnelle, rémunérée ou non.

Un membre de la Commission peut être démis d'office par la Cour de justice, à la demande du Conseil ou de la Commission elle-même en cas de violation de ces obligations ou s'il a commis une faute grave (article 247 du traité FUE).

2. Responsabilité collective

La Commission est collectivement responsable devant le Parlement, en vertu de l'article 234 du traité FUE. Si le Parlement adopte une motion de censure à l'encontre de la Commission, les membres de cette dernière doivent démissionner collectivement, y compris le Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, qui doit démissionner des fonctions qu'il exerce au sein de la Commission.

Organisation et fonctionnement

La Commission travaille sous la direction de son président, qui décide de son organisation interne. Le président répartit les secteurs d'activité entre les membres. Chaque commissaire a ainsi la responsabilité d'un secteur thématique déterminé et l'autorité sur les services administratifs correspondants. Après avoir obtenu l'approbation du Collège, le président nomme les vice-présidents, choisis parmi les membres. Un membre de la Commission doit présenter sa démission si le président, après approbation du collège, le lui demande.

La Commission dispose d'un secrétariat général comprenant 33 directions générales et 11 services spécialisés, dont l'Office de lutte antifraude, le service juridique, le service des archives historiques et l'Office des publications. À quelques exceptions près, la Commission prend ses décisions à la majorité (article 250 du traité FUE).

Attributions

A. Pouvoirs d'initiative

La Commission, en règle générale, a le monopole de l'initiative dans le processus législatif de l'Union (article 17, paragraphe 2, du traité UE) et élabore à ce titre les propositions législatives qu'adopteront les deux institutions décisionnelles que sont le Parlement européen et le Conseil.

1. La pleine initiative: le pouvoir de proposition

a. Initiative législative

Le pouvoir de proposition constitue la forme complète du pouvoir d'initiative en ce sens d'une part qu'il est toujours exclusif, d'autre part qu'il est relativement contraignant pour l'autorité décisionnelle qui ne peut décider sans proposition ni sur d'autres bases que la proposition présentée.

La Commission élabore et présente au Conseil et au Parlement toutes les propositions législatives (règlements et directives) que requiert la mise en œuvre des traités (voir fiche 1.4.1).

b. Initiative budgétaire

C'est la Commission qui élabore le projet de budget, qui est soumis au Conseil et au Parlement conformément à l'article 314 du traité FUE (voir fiche 1.4.3).

c. Relations avec les pays tiers

Sur mandat du Conseil, la Commission est chargée de négocier les accords internationaux conformément aux articles 207 et 218 du traité FUE, qui sont ensuite soumis au Conseil pour conclusion. Cela inclut les négociations en vue de l'adhésion à la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales (article 6, paragraphe 2, du traité UE). En matière de politique étrangère et de sécurité, c'est le Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité qui négocie les accords.

2. L'initiative limitée: pouvoir de recommandation ou d'avis

a. Dans le cadre de l'Union économique et monétaire (voir fiche 4.1.2)

La Commission joue un rôle dans la gestion de l'Union économique et monétaire (UEM). Elle soumet au Conseil:

- des recommandations pour l'élaboration d'un projet de grandes orientations de politique économique des États membres et des avertissements si ces politiques comportent un risque d'incompatibilité avec les orientations (article 121, paragraphe 4, du traité FUE);
- des propositions d'évaluation au Conseil afin qu'il détermine si un État membre présente un déficit excessif (article 126, paragraphe 6, du traité FUE; auparavant la Commission ne pouvait émettre que des recommandations);
- des recommandations sur les mesures à prendre en cas de difficultés dans la balance des paiements d'un État membre extérieur à la zone euro, conformément à l'article 143 du traité FUE;
- des recommandations concernant le taux de change entre la monnaie unique et les autres monnaies et pour les orientations générales de la politique de change, conformément à l'article 219 du traité FUE;
- des évaluations des plans nationaux et des présentations des projets de recommandations par pays dans le cadre du semestre européen.

b. Dans le cadre de la politique extérieure et de sécurité

Dans ce domaine, de nombreuses compétences ont été transférées de la Commission au Haut Représentant (HR) de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et au Service européen pour l'action extérieure (SEAE). La Commission peut cependant soutenir le Haut Représentant lorsqu'il présente au Conseil une proposition relevant de la politique étrangère et de sécurité commune (article 30 du traité UE). Le HR est aussi vice-président de la Commission.

B. Pouvoir de contrôle de l'application du droit de l'Union

Les traités confient à la Commission le soin de veiller à leur bonne application et à celle des décisions prises pour les mettre en œuvre (droit dérivé). C'est son rôle de «gardienne des traités». Il s'agit avant tout de la «procédure en manquement» à l'égard des États membres, prévue à l'article 258 du traité FUE.

C. Pouvoirs d'exécution

1. Pouvoirs d'exécution conférés par les traités eux-mêmes

Les principaux pouvoirs conférés à la Commission sont les suivants: l'exécution du budget (article 317 du traité FUE); le pouvoir d'autoriser les États membres à prendre les mesures de sauvegarde que les traités prévoient, en particulier pendant les périodes de transition (par exemple, article 201 du traité FUE); et des pouvoirs en matière de règles de concurrence, en particulier le contrôle des aides d'État, conformément à l'article 108 du traité FUE.

Les plans de sauvetage financier visant à résoudre la crise de la dette que connaissent certains États membres chargent la Commission de la gestion des fonds levés, qui sont garantis par le budget de l'Union. La Commission est également habilitée à faire passer la procédure de vote au sein du conseil des gouverneurs du Mécanisme européen de stabilité (MES) de l'unanimité à une majorité qualifiée spéciale (85 %) si elle considère (d'un commun accord avec la BCE) que le défaut d'adoption d'une décision relative à l'octroi d'une assistance financière menacerait la soutenabilité économique et financière de la zone euro (article 4, paragraphe 4, du traité MES). (voir fiche 4.2.3)

2. Pouvoirs d'exécution délégués par le Conseil et le Parlement

Conformément à l'article 291 du traité FUE, la Commission exerce les compétences qui lui sont conférées pour la mise en œuvre des actes législatifs adoptés par le Conseil et le Parlement.

Le Traité de Lisbonne a introduit de nouvelles règles et de nouveaux principes généraux «relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission» (article 291, paragraphe 3, du traité FUE et règlement (UE) n° 182/2011). Ils remplacent les anciens mécanismes de comités par deux nouveaux instruments, la procédure consultative et la procédure d'examen. Le droit de regard du Parlement et du Conseil y est formellement inscrit et une procédure d'appel est prévue en cas de conflit.

3. Actes délégués

Le Traité de Lisbonne a aussi introduit une nouvelle catégorie d'actes, située entre les actes législatifs et les actes d'exécution. Ces «actes non législatifs délégués» (article 290 du traité FUE) sont des actes «de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif» (également appelé l'«acte de base»). En principe, le Parlement dispose du même droit de regard que le Conseil.

D. Pouvoirs réglementaires et consultatifs

Il est assez rare que les traités accordent à la Commission un pouvoir réglementaire propre. L'article 106 du traité FUE en constitue un exemple: il habilite la Commission à veiller à l'application des règles de l'Union relatives aux entreprises publiques et aux entreprises chargées des services d'intérêt économique général et à adresser, en tant que de besoin, les directives ou décisions appropriées aux États membres.

Les traités accordent à la Commission le pouvoir de formuler des recommandations ou de soumettre des rapports et des avis dans de nombreux cas. Ils prévoient aussi sa consultation quant à certaines décisions, telles que les décisions d'admission de nouveaux membres au sein de l'Union (article 49 du traité UE). La Commission est consultée, en particulier, sur le statut des députés au PE et sur celui du Médiateur européen.

Rôle du Parlement européen

La Commission est la principale interlocutrice du Parlement sur les questions législatives et budgétaires. Le contrôle parlementaire du programme de travail de la Commission et de son exécution revêt une importance croissante pour garantir une plus grande légitimité démocratique de la gouvernance de l'Union.

→ Wilhelm Lehmann

1.3.9. La Cour de justice de l'Union européenne

La Cour de justice de l'Union européenne est une des sept institutions de l'UE. Elle regroupe trois juridictions: la Cour de justice, le Tribunal et le Tribunal de la fonction publique. La juridiction de l'Union européenne est de sa compétence. Ces organes assurent la bonne interprétation et la bonne application du droit primaire et du droit dérivé de l'Union sur son territoire. La Cour de justice contrôle la légalité des actes des institutions de l'Union et statue sur le respect, par les États membres, des obligations du droit primaire et du droit dérivé. Elle interprète également le droit de l'Union à la demande des juges nationaux et assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités.

La Cour de justice

A. Base juridique

- Article 19 TUE, articles 251 à 281 TFUE et article 136 Euratom; Protocole n° 3, annexé aux traités, fixant le statut de la Cour de justice.
- Certains accords internationaux.

B. Composition et statut

1. Composition

a. Nombre (article 19 TUE et article 252 TFUE)

Un juge par État membre. Huit avocats généraux, nombre qui peut-être augmenté par le Conseil à la demande de la Cour.

b. Conditions à remplir (article 253 TFUE et article 19 TUE)

Il faut:

- réunir les conditions requises pour exercer les plus hautes fonctions juridictionnelles nationales ou être un jurisconsulte possédant des compétences notoires;
- offrir toutes garanties d'indépendance.

c. Procédure de désignation (article 253 TFUE)

Juges et avocats généraux sont nommés d'un commun accord par les gouvernements des États membres.

2. Caractères du mandat

a. Durée (article 253 TFUE et statut)

Six ans. Renouvellement partiel tous les trois ans:

- alternativement de quatorze et treize juges,
- de la moitié des avocats généraux.

Les sortants peuvent être nommés à nouveau.

b. Privilèges et immunités (statut)

Juges et avocats généraux jouissent de l'immunité de juridiction. Pour leurs actes officiels, ils continuent à bénéficier de cette immunité après la cessation de leurs fonctions. Ils ne peuvent être relevés de leurs fonctions que par décision unanime de la Cour.

c. Obligations (statut)

Juges et avocats généraux:

- prêtent serment (indépendance, impartialité, respect du secret) avant d'entrer en fonctions;
- ne peuvent exercer aucune fonction politique ou administrative ni aucune activité professionnelle;
- s'engagent à respecter les obligations découlant de leur charge.

C. Organisation et fonctionnement (article 253 TFUE et statut)

1. Organisation interne

La Cour désigne son président en son sein pour trois ans renouvelables. Elle nomme son greffier.

2. Fonctionnement

La Cour établit son règlement de procédure qui est soumis à l'approbation du Conseil statuant à la majorité qualifiée. La Cour siège en chambres (de trois ou cinq juges), en grande chambre (onze juges) ou en assemblée plénière (ces différentes formations sont des innovations du traité de Nice: (voir fiche 1.1.4).

D. Réalisations

La Cour de justice s'est révélée être un facteur très important — certains disent même un élément moteur — de l'intégration européenne.

1. En général

Son arrêt du 15 juillet 1964 dans l'affaire Costa/Enel a été fondamental pour la compréhension du droit communautaire européen comme ordre juridique autonome, ayant primauté sur les dispositions juridiques nationales, et son arrêt du 5 février 1963 dans l'affaire Van Gend et Loos a posé le principe de l'application immédiate du droit communautaire devant les tribunaux des États membres. Il faut rappeler certains arrêts significatifs en ma-

tière de protection des droits de l'individu, tel que l'arrêt du 14 mai 1974, dans l'affaire Nold, dans lequel la Cour a affirmé entre autres que les droits fondamentaux font partie intégrante des principes généraux du droit dont elle assure le respect (voir fiche 1.5.1).

2. Dans des matières particulières

- Droit d'établissement: arrêt du 8 avril 1976 dans l'affaire Royer, dans lequel la Cour a confirmé le droit, pour un ressortissant d'un État membre, de séjourner sur le territoire d'un autre État membre, indépendamment de tout titre de séjour délivré par l'État d'accueil.
- Libre circulation des marchandises: arrêt du 20 février 1979 dans l'affaire Cassis de Dijon, dans lequel la Cour a statué que tout produit légalement fabriqué et commercialisé dans un État membre doit être, en principe, admis sur le marché de tout autre État membre.
- Compétences extérieures de la Communauté: arrêt AETR du 31 mars 1971 dans l'affaire Commission/Conseil, reconnaissant à la Communauté la compétence de conclure des accords internationaux dans les domaines faisant l'objet de règles communautaires.
- Arrêts récents ayant établi l'obligation de dédommagement des États membres n'ayant pas transposé ou ayant transposé tardivement les directives dans la législation nationale.
- Divers arrêts en matière de sécurité sociale et de concurrence.
- Jurisprudence se rapportant aux violations du droit communautaire commises par les États membres, activité essentielle pour le bon fonctionnement du marché commun.

On ajoutera que l'un des principaux mérites de la Cour a été d'énoncer le principe selon lequel les traités ne doivent pas être interprétés de façon rigide, mais considérés à la lumière de l'état de l'intégration et des objectifs fixés par les traités eux-mêmes. Ce principe a en effet permis de légiférer dans certains domaines qui ne font pas l'objet de dispositions particulières dans les traités, par exemple celui de la lutte contre la pollution (dans un arrêt du 13 septembre 2005 (affaire C-176/03), la Cour a en effet permis à la Communauté européenne d'édicter des normes dans le domaine pénal dès lors que celles-ci paraissaient «nécessaires» pour atteindre l'objectif poursuivi en matière de protection de l'environnement).

Le Tribunal

A. Base juridique

Articles 254 à 257 TFUE, article 40 Euratom; Protocole n° 3, annexé aux traités, fixant le statut de la Cour de justice (titre IV).

B. Composition et statut (article 254 TFUE)

1. Composition

a. Nombre (article 19 TUE)

Un juge par État membre au minimum. Les juges peuvent être appelés à exercer les fonctions d'avocat général.

b. Conditions à remplir

Identiques à celles de la Cour de justice.

c. Procédure de désignation

Identique à celle de la Cour de justice.

2. Caractères du mandat

Identiques à ceux de la Cour de justice.

C. Organisation et fonctionnement

1. Organisation interne

Identique à la Cour de justice

2. Fonctionnement

En accord avec la Cour de justice, le Tribunal établit son règlement de procédure, qui est soumis à l'approbation du Conseil. Le Tribunal siège en chambre de trois ou cinq juges. Son règlement de procédure détermine les cas où il peut siéger en formation plénière, en grande chambre ou à juge unique. Cette dernière solution s'applique notamment aux affaires de fonction publique, de contrats passés par la Communauté et de recours des particuliers contre les institutions, lorsque ces affaires ne soulèvent pas de difficultés de droit ou de fait et sont d'importance limitée.

Le Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne

Afin de soulager le Tribunal de première instance d'une partie de son contentieux, l'article 257 TFUE prévoit la possibilité d'instaurer des «chambres juridictionnelles chargées de connaître en première instance de certaines catégories de recours formés dans des matières spécifiques». En application de cette disposition, la décision du Conseil du 2 novembre 2004 institue un «Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne» (JO L 333 du 9.11.2004, p. 7). Sa mission consiste, en l'absence d'une juridiction nationale compétente, de traiter du contentieux opposant les institutions de

l'Union et leurs agents. Cette décision précise que les décisions de ce tribunal sont susceptibles de pourvois devant le Tribunal de première instance.

Rôle du Parlement européen

Depuis un arrêt rendu en 1990 sur un recours du Parlement dans le cadre de la procédure législative sur l'adoption des mesures sanitaires à prendre suite à l'accident nucléaire de Tchernobyl, la Cour a reconnu au Parlement le droit de former un recours en annulation devant la Cour (article 263 TFUE) pour la sauvegarde de ses prérogatives dans le cadre de la procédure législative. Le traité de Nice a étendu cette capacité du Parlement européen d'ester devant la Cour en annulation, qui n'est pas limitée à la défense de ses prérogatives. L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne a modifié la procédure de nomination des candidats aux fonctions de juge et d'avocat général pressentis par les États membres, qui sera préalablement soumise à l'évaluation d'un comité de sept personnalités, dont l'une désignée par le Parlement européen (article 255 TFUE).

→ Udo Bux

1.3.10. Les compétences de la Cour de justice de l'Union européenne

Cette fiche traite des compétences de la Cour de Justice de l'Union européenne. Elle comprend trois juridictions — la Cour de justice, le Tribunal et le Tribunal de la fonction publique — et offre différentes voies de recours.

La Cour de justice

A. Recours directs contre les États membres ou les institutions communautaires.

La Cour se prononce sur les recours dirigés contre les États ou les institutions pour non respect de leurs obligations au regard du droit communautaire.

1. Recours en manquement contre les États membres

Ces recours sont introduits :

- soit par la Commission, après une procédure pré-contentieuse (article 258): mise en demeure de l'État de présenter ses observations, avis motivé (voir fiche 1.3.8);
- soit par un autre État membre après saisine préalable de la Commission (article 259).

Rôle de la Cour :

- reconnaître que l'État a manqué à ses obligations, auquel cas cet État est tenu de prendre des mesures pour s'y conformer;
- si la Commission estime que ces mesures n'ont pas été prises, elle peut (après procédure précontentieuse telle que prévue plus haut) proposer à la Cour de condamner l'État membre à payer une somme forfaitaire ou une astreinte dont le montant est déterminé par la Cour sur proposition de la Commission (article 260).

2. Recours en annulation ou en carence contre les institutions communautaires

Objet: cas où les institutions ont adopté des actes contraires au droit communautaire (annulation: article 263) ou, en violation de ce même droit, se sont abstenues d'en adopter (carence: article 265).

Saisine: les recours peuvent être introduits par les États membres, les institutions elles-mêmes et toute personne physique ou morale lorsqu'il s'agit d'une décision dont elle est la destinataire.

Rôle de la Cour: la Cour annule l'acte illégal ou constate la violation de l'obligation d'agir, auquel cas l'institution fautive est tenue de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour (article266).

3. Autres recours directs

Recours contre les décisions de la Commission infligeant des sanctions aux entreprises (article 261).

Recours en indemnité pour réparation des dommages causés par les institutions ou leurs agents (article 268);

Recours des fonctionnaires et agents de l'Union européenne contre leurs institutions (article 270) — compétence actuellement dévolue au Tribunal de la fonction publique (v. infra).

Recours relatifs aux contrats conclus par l'Union européenne (article 272).

B. Recours indirect: l'exception d'illégalité soulevée devant une juridiction nationale (article 267)

Le juge national applique normalement lui-même le droit de l'Union lorsqu'une affaire l'exige. Mais lorsqu'une question d'interprétation de ce droit est soulevée devant une juridiction nationale, cette juridiction peut demander à la Cour de justice de statuer, à titre préjudiciel, sur cette question. S'il s'agit d'une juridiction de dernier ressort, la saisine de la Cour est obligatoire.

C. Compétence de second degré de juridiction

La Cour est également compétente pour connaître des pourvois limités aux questions de droit dirigés contre les arrêts du Tribunal de première instance. Le pourvoi n'a pas d'effet suspensif.

La Cour connaît également du réexamen des décisions rendues par les chambres juridictionnelles (v. infra, Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne), ou par le Tribunal de première instance sur des questions préjudicielles. La procédure de réexamen est une procédure exceptionnelle, limitée aux risques sérieux d'atteinte à l'unité ou à la cohérence du droit communautaire.

Dans la mesure où l'arrêt de la Cour peut avoir un impact sur la solution du litige ayant fait l'objet de la décision de première instance, il ne s'agit toutefois pas d'un pourvoi dit «dans l'intérêt de la loi».

Réalisations

La Cour de justice s'est révélée être un facteur très important — certains disent même un élément moteur — de l'intégration européenne.

A. En général

Son arrêt Costa/Enel du 15 juillet 1964 a été fondamental pour la compréhension du droit communautaire européen comme ordre juridique autonome, ayant primauté sur les dispositions juridiques nationales, et son arrêt Van Gend et Loos du 5 février 1963 a posé le principe de l'application immédiate du droit communautaire devant les tribunaux des États membres. Il faut rappeler certains arrêts significatifs en matière de protection des droits de l'individu, tel que l'arrêt du 14 mai 1974, dans l'affaire Nold, dans lequel la Cour a affirmé entre autres que les droits fondamentaux font partie intégrante des principes généraux du droit dont elle assure le respect (voir fiche 1.5.1).

B. Dans des matières particulières

- Droit d'établissement: arrêt du 8 avril 1976 dans l'affaire Royer, dans lequel la Cour a confirmé le droit, pour un ressortissant d'un État membre, de séjourner sur le territoire d'un autre État membre, indépendamment de tout titre de séjour délivré par l'État d'accueil.
- Libre circulation des marchandises: arrêt du 20 février 1979 dans l'affaire Cassis de Dijon, dans lequel la Cour a statué que tout produit légalement fabriqué et commercialisé dans un État membre doit être, en principe, admis sur le marché de tout autre État membre.
- Compétences extérieures de la Communauté: arrêt AETR du 31 mars 1971 dans l'affaire Commission/Conseil, reconnaissant à la Communauté la compétence de conclure des accords internationaux dans les domaines faisant l'objet de règles communautaires.
- Arrêts récents ayant établi l'obligation de dédommagement des États membres n'ayant pas transposé ou ayant transposé tardivement les directives dans la législation nationale.
- Divers arrêts en matière de sécurité sociale et de concurrence.
- Jurisprudence se rapportant aux violations du droit communautaire commises par les États membres, activité essentielle pour le bon fonctionnement du marché commun.

On ajoutera que l'un des principaux mérites de la Cour a été d'énoncer le principe selon lequel les traités ne doivent pas être interprétés de façon rigide, mais considérés à la lumière de l'état de l'intégration et des objectifs fixés par les traités eux-mêmes. Ce principe a en effet permis de légiférer dans certains domaines qui ne font pas l'objet de dispositions particulières dans les traités, par exemple celui de la lutte contre la pollution (dans un arrêt du 13 septembre 2005 (affaire C-176/03), la Cour a en effet permis à la Communauté européenne d'édicter des normes dans le domaine pénal dès lors que celles-ci paraissaient «nécessaires» pour atteindre l'objectif poursuivi en matière de protection de l'environnement).

Le Tribunal

A. Compétences du Tribunal (article 256)

Le Tribunal connaît en première instance des recours portant sur les matières suivantes, sauf si ces recours émanent des États membres, des institutions communautaires ou de la Banque centrale européenne, auxquels cas ils sont de la compétence exclusive de la Cour de justice (article 51 du statut) :

- recours en annulation ou en carence formés contre les institutions (articles 263 et 265);
- réparation des dommages causés par les institutions (article 268);
- litiges relatifs aux contrats conclus par la Communauté (article 272).

Le statut peut étendre la compétence du Tribunal à d'autres matières.

Les décisions rendues par le Tribunal en première instance sont susceptibles de pourvoi devant la Cour de justice, mais uniquement sur des questions de droit.

B. Compétence de premier et dernier ressort

Le Tribunal connaît des questions préjudicielles (article 267) dans les matières déterminées par le statut. Toutefois, les décisions qu'il rend à ce titre peuvent exceptionnellement faire l'objet d'un réexamen par la Cour, «en cas de risque sérieux d'atteinte à l'unité ou à la cohérence du droit communautaire». Le réexamen n'a pas d'effet suspensif.

Il ne s'agit toutefois pas d'un pourvoi dans l'intérêt de la loi dans la mesure où l'arrêt rendu par la Cour est susceptible d'avoir un impact sur le règlement du litige ayant fait l'objet de l'arrêt du tribunal:

- dans les cas de réexamen des décisions du Tribunal de première instance ayant statué sur recours contre les décisions des chambres juridictionnelles (*cf.* infra), la Cour renvoie l'affaire devant le Tribunal, qui est lié par les points de droit tranchés par la Cour. La Cour statue toutefois définitivement si la solution du litige découle des mêmes constatations de fait que celles portées devant le Tribunal, compte tenu du réexamen par la Cour,
- dans les cas de réexamen des décisions du Tribunal de première instance ayant statué sur des questions préjudicielles, si la Cour constate que la décision du Tribunal porte atteinte à l'unité ou à la cohérence du droit de l'Union, la réponse aux questions apportée par la Cour se substitue à celle du Tribunal (article 62 du règlement de procédure de la Cour).

C. Compétence d'appel

Si le Conseil décide de faire usage de la possibilité de créer des chambres juridictionnelles chargées de connaître en première instance de certaines catégories de recours, les décisions de ces chambres peuvent être déférées au Tribunal en appel.

Le Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne

Afin de soulager le Tribunal de première instance d'une partie de son contentieux, l'article 257 du TFUE prévoit la possibilité d'instaurer des «chambres juridictionnelles chargées de connaître en première instance de certaines catégories de recours formés dans des matières spécifiques». En application de cette disposition, la décision du Conseil du 2 novembre 2004 institue un «Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne» (JO L 333 du 9.11.2004, p. 7). Sa mission consiste, en l'absence d'une juridiction nationale compétente, à traiter des contentieux opposant les institutions de l'Union et leurs agents. Cette décision précise que les décisions de ce tribunal sont susceptibles de pourvois devant le Tribunal.

→ Udo Bux

1.3.11. La Banque centrale européenne

La Banque centrale européenne (BCE) est l'institution centrale de l'Union économique et monétaire. La BCE constitue avec les banques centrales nationales le Système européen de banques centrales (SEBC). L'objectif principal du SEBC est de maintenir la stabilité des prix. Le futur mécanisme de surveillance unique (MSU) confèrera également à la BCE des missions en matière de surveillance prudentielle des banques.

Base juridique

- Articles 3 et 13 du traité sur l'Union européenne (traité UE).
- Les principales dispositions sont énoncées aux articles 3, paragraphe 1, point c, 119, 123, 127 à 134, 138 à 144, 219 et 282 à 284 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).
- Protocole (n° 4) sur les statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne; protocole (n° 15) sur certaines dispositions relatives au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, protocole (n° 16) sur certaines dispositions relatives au Danemark, annexés au traité sur l'Union européenne (TUE) et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Organisation et fonctionnement

A. Organisation

La Banque centrale européenne (BCE), sise à Francfort-sur-le-Main, en Allemagne, a été créée le 1er juin 1998. Elle est dotée de la personnalité juridique (article 282, paragraphe 3, du TFUE) et jouit, dans chacun des États membres, de la capacité juridique la plus large reconnue aux personnes morales par la législation nationale (article 9.1 des statuts de la BCE). Conformément à l'article 13, paragraphe 1, du traité UE, la BCE est une institution indépendante de l'Union européenne. La BCE dispose de ses propres organes de décision.

La BCE et les banques centrales nationales forment le Système européen de banques centrales (SEBC) (article 282, paragraphe 1, du TFUE). La BCE et les banques centrales nationales des États membres dont la monnaie est l'euro constituent l'Eurosystème (article 282, paragraphe 1, du TFUE). Le SEBC et la BCE remplissent leurs fonctions et exercent leurs activités conformément aux dispositions des traités et de leurs statuts (article premier des statuts).

L'indépendance de la BCE est inscrite à l'article 130 du TFUE, qui dispose que dans l'exercice des pouvoirs et dans l'accomplissement des missions et des devoirs qui leur ont été conférés par les traités et par les statuts, ni la BCE, ni une banque centrale nationale, ni un membre quelconque de leurs organes de décision ne peuvent solliciter ni accepter des instructions des institutions, organes ou organismes de l'Union, des gouvernements des États membres ou de tout autre organisme (voir également l'article 282, paragraphe 3, du TFUE).

B. Organes de décision de la Banque centrale européenne

Les organes de décision de la BCE sont le conseil des gouverneurs, le directoire (article 129, paragraphe 1, du TFUE et article 9.3 des statuts) et le conseil général (article 141, paragraphe 1, du TFUE, et article 44.1 des statuts).

Le SEBC est dirigé par les organes de décision de la BCE (articles 129, paragraphe 1, et 282, paragraphe 2, du TFUE et article 8 des statuts).

1. Le conseil des gouverneurs — composition et rôle

Le conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne se compose des membres du directoire de la BCE et des gouverneurs des banques centrales nationales des États membres dont l'euro est la monnaie (article 283, paragraphe 1, du TFUE et article 10.1 des statuts).

Conformément à l'article 12.1 des statuts, le conseil des gouverneurs arrête les orientations et prend les décisions nécessaires à l'accomplissement des missions. Il définit la politique monétaire et arrête les orientations nécessaires à sa mise en œuvre. Le conseil des gouverneurs adopte le règlement intérieur de la BCE, exerce des fonctions consultatives et décide de la manière dont le SEBC est représenté dans le domaine de la coopération internationale (articles 12.3 à 12.5 des statuts).

2. Le directoire — composition et rôle

Le directoire se compose du président, du vice-président et de quatre autres membres. Ceux-ci sont nommés par le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, sur recommandation du Conseil et après consultation du Parlement européen et du conseil des gouverneurs. La sélection doit s'effectuer parmi des personnes dont l'autorité et l'expérience professionnelle dans le domaine monétaire ou bancaire sont reconnues. Leur mandat a une durée de 8 ans et n'est pas renouvelable (article 283, paragraphe 3, du TFUE et article 11.2 des statuts).

Le directoire est responsable de la gestion courante de la BCE (article 11.6 des statuts). Il met en œuvre la politique monétaire conformément aux orientations

et aux décisions arrêtées par le conseil des gouverneurs. Il donne les instructions nécessaires aux banques centrales nationales. Le conseil des gouverneurs peut aussi déléguer certains pouvoirs au directoire (article 12.1 des statuts). Le directoire est responsable de la préparation des réunions du conseil des gouverneurs (article 12.2 des statuts).

3. Le conseil général — composition et rôle

Le conseil général, constitué comme troisième organe de décision de la BCE (article 114 du TFUE et article 44 des statuts), n'existe que tant que des États membres bénéficient d'une dérogation, c'est-à-dire tant qu'ils n'ont pas encore adopté l'euro.

Le conseil général se compose du président et du vice-président de la BCE ainsi que des gouverneurs des banques centrales nationales de tous les États membres de l'Union. Les autres membres du directoire peuvent participer, sans droit de vote, aux réunions du conseil général (article 44.2 des statuts). Le conseil général fait le lien entre les États membres de l'UE qui font partie de l'Eurosystème et ceux qui n'en font pas partie.

La BCE assure les anciennes tâches de son prédécesseur, l'Institut monétaire européen (IME), qui, en raison des dérogations dont un ou plusieurs États membres bénéficient, doivent encore être exécutées après l'introduction de l'euro (article 43 des statuts). Ces tâches sont exécutées par le Conseil général (article 46.1 des statuts). Conformément à l'article 141, paragraphe 2, du TFUE, ces tâches consistent notamment à renforcer la coopération entre les banques centrales nationales, à renforcer la coordination des politiques monétaires des États membres en vue d'assurer la stabilité des prix, à superviser le fonctionnement du mécanisme de taux de change, à procéder à des consultations sur des questions qui relèvent de la compétence des banques centrales nationales et affectent la stabilité des établissements et marchés financiers et à exercer les anciennes fonctions du Fonds européen de coopération monétaire, qui avaient été précédemment reprises par l'Institut monétaire européen.

Le conseil général contribue, entre autres, aux fonctions consultatives de la BCE, à la collecte des informations statistiques et à l'établissement des rapports d'activités de la BCE ainsi qu'aux préparatifs nécessaires à l'adhésion d'un pays à l'Eurosystème (article 46 des statuts).

C. Objectifs, missions et pouvoirs

1. Objectifs et missions

L'article 127 du TFUE définit les objectifs et les missions du SEBC et énonce les principes en vertu desquels ces objectifs doivent être poursuivis et ces missions exécutées. Conformément à l'article 127, paragraphe 1, du TFUE, l'objectif principal est de maintenir la stabilité des prix. Sans préjudice de cet objectif, le SEBC apporte également son soutien aux politiques économiques générales dans l'Union, en vue de contribuer à la réalisation des objectifs de l'Union, tels qu'énoncés à l'article 3 du traité UE. Le SEBC agit conformément au principe d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre et dans le respect des principes énoncés à l'article 119 du TFUE. Les missions fondamentales relevant du SEBC (article 127, paragraphe 2, du TFUE et article 3 des statuts) consistent à:

- définir et mettre en œuvre la politique monétaire de l'Union;
- conduire les opérations de change conformément à l'article 219 du TFUE;
- détenir et gérer les réserves officielles de change des États membres;
- promouvoir le bon fonctionnement des systèmes de paiement.

En outre, le SEBC contribue à la bonne conduite des politiques menées par les autorités compétentes en ce qui concerne le contrôle prudentiel des établissements de crédit et la stabilité du système financier (article 127, paragraphe 5, du TFUE).

2. Pouvoirs et instruments

La BCE dispose de divers pouvoirs et instruments. Elle est seule habilitée à autoriser l'émission de billets de banque en euros dans l'Union (la BCE et les banques centrales nationales peuvent émettre de tels billets). Les États membres peuvent émettre des pièces en euros, sous réserve de l'approbation, par la BCE, du volume de l'émission (article 128 du TFUE).

La BCE arrête les règlements et prend les décisions nécessaires à l'accomplissement des missions confiées au SEBC en vertu des traités et des statuts. Par ailleurs, elle émet des recommandations et des avis (article 132 du TFUE).

La BCE est consultée sur tout acte de l'Union proposé dans les domaines relevant de sa compétence, de même que par les autorités nationales, sur tout projet de réglementation dans les domaines relevant de sa compétence (article 127, paragraphe 4, du TFUE). Elle peut émettre des avis sur les questions faisant l'objet d'une consultation. La BCE est également consultée sur toute décision établissant des positions communes et sur les mesures visant à assurer une représentation unifiée de la zone euro au sein des institutions financières internationales (article 138 du TFUE). La BCE, assistée par les banques centrales nationales, collecte les informations statistiques nécessaires, soit auprès des autorités nationales compétentes, soit directement auprès des agents économiques (article 5 des statuts).

Les statuts énumèrent divers instruments que la BCE peut utiliser pour remplir ses fonctions monétaires. L'article 17 dispose que la BCE et les banques centrales nationales peuvent ouvrir des comptes aux

établissements de crédit, aux organismes publics et aux autres intervenants du marché et accepter des actifs comme garantie. Elle peut intervenir sur les marchés de capitaux, effectuer des opérations de crédit (article 18) et imposer des réserves minimales (article 19). Le conseil des gouverneurs peut aussi décider, à la majorité des deux tiers, de recourir à d'autres instruments de contrôle monétaire (article 20). Toutefois, l'interdiction d'accorder des découverts ou tout autre type de crédit (article 123 du TFUE) limite le recours aux instruments de politique monétaire.

En vue d'assurer l'efficacité et la solidité des systèmes de compensation et de paiement, la BCE peut accorder des facilités et arrêter des règlements (article 22). La BCE peut aussi entre en relation avec les banques centrales et les établissements financiers des pays tiers, ainsi qu'avec les organisations internationales (article 23).

3. États membres bénéficiant d'une dérogation et d'une clause de non-participation (opt-out)

Les articles 139 à 144 du TFUE prévoient des dispositions spéciales pour les États membres auxquelles le traité fait obligation d'adopter l'euro mais qui n'ont pas encore rempli les conditions nécessaires («États membres bénéficiant d'une dérogation»). L'article 139 du TFUE énumère les dispositions des traités qui ne leur sont pas applicables, ce qui comprend les objectifs et missions du SEBC (article 127, paragraphes 1, 2, 3 et 5, du TFUE), l'émission de l'euro (article 128 du TFUE), les actes de la BCE (article 132 du TFUE), les mesures relatives à l'usage de l'euro (article 133), les accords monétaires et autres mesures relatives à la politique de change (article 219 du TFUE), la désignation des membres du directoire (article 283, paragraphe 2, du TFUE), les décisions établissant des décisions communes (article 138, paragraphe 1 du TFUE) et les mesures visant à assurer une représentation unifiée au sein des institutions financières internationales (article 138, paragraphe 1 du TFUE). Deux États membres bénéficient d'une clause de non-participation (opt-out) ne sont donc pas tenus d'adhérer à la zone euro; c'est ainsi que des dispositions spéciales s'appliquent au Danemark (protocole n° 16) et au Royaume-Uni (protocole n° 15).

Autres missions confiées à la BCE

D'autres bases juridiques confèrent également des missions à la BCE. Le traité instituant le Mécanisme européen de stabilité (MES), entré en vigueur en septembre 2012, a mis en place le MES en tant qu'institution financière internationale et conféré à la BCE des tâches — principalement d'évaluation et d'analyse — en relation avec l'octroi d'une assistance financière.

En vertu du règlement portant création du Comité européen du risque systémique (CERS), qui est chargé de la surveillance macroprudentielle du système financier au sein de l'Union européenne, le CERS dispose d'un secrétariat, assuré par la BCE, qui lui fournit un soutien analytique, statistique, logistique et administratif. Le président de la BCE assure également la présidence du CERS.

Sur la base des dispositions de l'article 127, paragraphe 6, du TFUE, le mécanisme de surveillance unique (MSU), composé de la BCE et des autorités nationales compétentes, qui va être prochainement mis en place, confèrera à la BCE d'autres tâches spécifiques liées à la surveillance microprudentielle et macroprudentielle des établissements de crédit dans les États membres participants. Le MSU ajoutera un organe de surveillance à la structure de gouvernance de la BCE.

→ Rudolf Maier

1.3.12. La Cour des comptes

La Cour des comptes européenne est chargée de l'audit des finances de l'Union européenne. En sa qualité d'auditeur externe de l'Union, elle contribue à améliorer la gestion financière de cette dernière et joue le rôle de gardienne indépendante des intérêts financiers des citoyens de l'Union.

Base juridique

Articles 285 à 287 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE).

Structure

A. Composition

1. Nombre

Un membre par État membre (le traité de Nice a officialisé ce qui n'était jusque-là que la pratique), donc actuellement 27.

2. Conditions à remplir

Ils doivent:

- appartenir ou avoir appartenu dans leur pays aux institutions de contrôle externe ou posséder une qualification particulière pour la fonction;
- offrir toutes les garanties d'indépendance.

3. Procédure de désignation

Les membres de la Cour sont nommés:

- par le Conseil à la majorité qualifiée;
- sur proposition de chaque État membre pour le siège qui lui revient;
- après consultation du Parlement européen.

B. Caractéristiques du mandat

1. Durée

Le mandat est de six ans et renouvelable. Celui du Président est de trois ans et est également renouvelable.

2. Statut

Les membres de la Cour bénéficient des mêmes privilèges et immunités que ceux dont bénéficient les juges de la Cour de justice.

3. Obligations

Les membres "exercent leurs fonctions en pleine indépendance". Cela signifie:

- qu'ils ne sollicitent ni n'acceptent aucune instruction extérieure;
- qu'ils s'abstiennent de tout acte incompatible avec le caractère de leurs fonctions;
- qu'ils ne peuvent exercer aucune autre activité professionnelle, lucrative ou non;
- que la violation de ces obligations peut aboutir à la démission d'office prononcée par la Cour de justice.

C. Organisation

La Cour désigne son président en son sein, pour trois ans renouvelables.

Elle est organisée en cinq chambres: quatre chambres compétentes dans des domaines de dépenses spécifiques et pour les recettes (les chambres verticales), ainsi qu'une chambre horizontale, intitulée chambre CEAD (Coordination, évaluation, assurance et développement).

Chaque chambre a deux compétences: premièrement, adopter les rapports spéciaux, les rapports annuels spécifiques et les avis; deuxièmement, élaborer les projets d'observations pour les rapports annuels sur le budget général de l'Union européenne et sur les Fonds européens de développement, ainsi que les projets d'avis pour adoption par le collège.

Attributions

A. Les audits de la Cour

1. Domaine de compétence

La compétence de la Cour couvre toutes les opérations de recettes et de dépenses de l'Union et de tout organisme créé par l'Union. La Cour conduit ses audits de manière à obtenir une assurance raisonnable quant à:

- la fiabilité des comptes annuels de l'Union;
- la légalité et la régularité des transactions sous-jacentes; et
- la bonne gestion financière.

2. Moyens d'investigation

Le contrôle de la Cour est permanent; il peut notamment s'effectuer avant la clôture de l'exercice budgétaire considéré. Le contrôle a lieu sur pièces et aussi, si nécessaire, sur place, c'est-à-dire auprès:

- des institutions de l'Union;
- de tout organisme gérant des recettes ou des dépenses au nom de l'Union;
- de toute personne physique ou morale bénéficiaire de versements issus du budget de l'Union.

Le contrôle dans les États membres se fait en liaison avec les institutions ou services nationaux compétents. Les organismes précités sont tenus de communiquer à la Cour tout document ou information qu'elle estime nécessaire à l'accomplissement de sa mission.

3. Autres prérogatives

À la suite de ses audits, la Cour fournit au Parlement européen et au Conseil une déclaration d'assurance (DAS) annuelle sur la fiabilité des comptes et sur la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes. La Cour des comptes publie:

- un rapport annuel relatif à l'exécution du budget de l'Union européenne pour chaque exercice, assorti de la déclaration d'assurance, qui est transmis aux institutions et publié au Journal officiel accompagné des réponses de ces institutions aux observations de la Cour,
- une déclaration d'assurance sur le Fond européen de développement (FED),
- des rapports spéciaux sur des thèmes présentant un intérêt particulier, notamment sur les questions de bonne gestion financière,
- des rapports annuels spécifiques concernant les organismes de l'Union européenne.

B. Les compétences consultatives

Conformément à l'article 287, paragraphe 4, du traité FUE, les autres institutions peuvent demander l'avis de la Cour des comptes chaque fois qu'elles l'estiment opportun. Cet avis est obligatoire pour le Conseil lorsqu'il:

- arrête les règlements financiers qui fixent les modalités d'établissement et d'exécution du budget ainsi que de reddition et de vérification des comptes;
- fixe les modalités et la procédure selon lesquelles les ressources propres de l'Union sont mises à la disposition de la Commission;
- détermine les règles relatives à la responsabilité des contrôleurs financiers, ordonnateurs et comptables, ou
- arrête des mesures de lutte contre la fraude.

Rôle du Parlement européen

La Cour des comptes a été créée en 1977 à l'initiative du Parlement européen. Depuis lors, elle assiste le Parlement européen et le Conseil dans l'exercice de leur fonction de contrôle de l'exécution du budget. En particulier, le rapport annuel et les rapports spéciaux constituent la base de la procédure annuelle de décharge du Parlement. Les membres de la Cour sont invités à présenter leurs rapports lors de réunions de commissions et à répondre aux questions posées par les députés au Parlement européen. En outre, l'expertise de la Cour aide les députés à élaborer les textes législatifs ayant trait à des questions financières.

L'absence de déclaration d'assurance positive concernant les paiements sous-jacents aux comptes (c'est-à-dire la déclaration d'assurance annuelle de la Cour des comptes) a été un problème récurrent. En raison principalement de problèmes dans les domaines de gestion partagée du budget de l'Union (avec les États membres), la déclaration d'assurance concernant les paiements sous-jacents aux comptes a toujours été négative depuis son introduction à l'occasion de l'exercice 1994. La Commission a toutefois réussi à améliorer la gestion financière ces dernières années. Alors que, selon les estimations de la Cour, le taux d'erreur le plus probable était d'environ 7 % en 2006, il a été ramené à moins de 4 % pour les exercices 2009 et 2010. Il est aussi à noter que la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen auditionne les candidats à la fonction de membre de la Cour des comptes.

→ Heather MEEK

1.3.13. Le Comité économique et social européen

Le Comité économique et social européen est un organe consultatif de l'Union européenne. Il se compose de 344 membres. Son avis est obligatoire dans les domaines fixés par les traités et facultatif pour les autres domaines; il peut être consulté par la Commission, le Conseil ou le Parlement. Le Comité peut également émettre des avis de sa propre initiative. Ses membres ne sont liés par aucun mandat impératif. Ils exercent leurs fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt général de l'Union.

Base juridique

Article 13, paragraphe 4, du traité sur l'Union européenne (traité UE) et articles 301 à 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE).

Composition

A. Nombre et répartition nationale des sièges (article 301 du traité FUE)

Le CESE se compose actuellement de 344 membres, ainsi répartis entre les États membres:

- 24 pour l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni;
- 21 pour l'Espagne et la Pologne;
- 15 pour la Roumanie;
- 12 pour l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, la Grèce, la Hongrie, les Pays-Bas, le Portugal, la République tchèque et la Suède;
- 9 pour le Danemark, la Finlande, l'Irlande, la Lituanie et la Slovaquie;
- 7 pour l'Estonie, la Lettonie et la Slovénie;
- 6 pour Chypre et le Luxembourg;
- 5 pour Malte.

B. Mode de désignation (article 302 du traité FUE)

Les membres du Comité sont nommés par le Conseil à la majorité qualifiée, sur la base de propositions présentées par les États membres. Ces nominations sont soumises à l'avis de la Commission (article 302, paragraphe 2, du traité FUE). Les États membres doivent assurer une représentation adéquate des différentes catégories de la vie économique et sociale. En pratique, les sièges sont répartis par tiers entre les employeurs, les salariés et les autres catégories (agriculteurs, commerçants, professions libérales, consommateurs, etc.).

C. Caractères du mandat (article 301 du traité FUE)

Les membres du Comité sont nommés par le Conseil pour un mandat de cinq ans renouvelable (article 302 du traité FUE). Ils exercent leurs fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt général de l'Union (article 300, paragraphe 4, du traité FUE).

Organisation et procédures

Le Comité ne fait pas partie des institutions de l'Union énumérées à l'article 13 du traité UE (cet article indique simplement que le CESE assiste le Parlement, le Conseil et la Commission en exerçant des activités consultatives), mais il jouit d'une large autonomie d'organisation et de fonctionnement;

- le Comité désigne en son sein son président et son bureau, chacun pour un mandat de deux ans et demi;
- le Comité adopte son propre règlement intérieur;
- il peut se réunir de sa propre initiative, mais, en règle générale, il se réunit à la demande du Conseil ou de la Commission;
- pour l'aider à élaborer ses avis, il dispose de sections spécialisées dans les différents domaines d'activité de l'Union et peut créer des sous-comités pour traiter de sujets déterminés;
- pour bénéficier d'effets de synergie, il partage ses services de secrétariat permanent à Bruxelles avec le secrétariat du Comité des régions (en ce qui concerne son siège à Bruxelles, voir le protocole n° 6 du Traité de Lisbonne sur la fixation des sièges des institutions). Il dispose d'un budget administratif annuel, inclus dans la section VI du budget de l'Union, d'un montant de 130 millions d'euros (en 2013).

Pouvoirs

Le Comité a un pouvoir consultatif (article 300 du traité FUE). Son rôle est de communiquer aux institutions responsables des décisions de l'Union les opinions des représentants de la vie économique et sociale.

A. Émission d'avis à la demande des institutions de l'Union

1. Consultation obligatoire

Dans un certain nombre de domaines précis, le traité FUE prévoit qu'une décision ne peut être prise qu'après consultation du CESE par le Conseil ou par la Commission. Ces domaines sont les suivants:

- politique agricole (article 43);
- libre circulation des personnes et des services (articles 46, 50 et 59);
- politique des transports (articles 91, 95 et 100);
- harmonisation de la fiscalité indirecte (article 113);
- rapprochement des législations dans le domaine du marché intérieur (articles 114 et 115);
- politique de l'emploi (articles 148, 149 et 153);
- politique sociale, éducation, formation professionnelle et jeunesse (articles 156, 165 et 166);
- santé publique (article 168);
- protection des consommateurs (article 169);
- réseaux transeuropéens (article 172);
- politique industrielle (article 173);
- cohésion économique, sociale et territoriale (article 175);
- recherche, développement technologique et espace (articles 182 et 188);
- environnement (article 192).

2. Consultation facultative

Le Comité peut être par ailleurs consulté en toutes matières par le Parlement européen, la Commission ou le Conseil, si ces institutions le jugent opportun. Lorsque ces institutions consultent le Comité (à titre obligatoire aussi bien que facultatif), elles peuvent lui fixer un délai (d'un mois au moins), à l'expiration duquel elles peuvent passer outre l'absence d'avis (article 304 du traité FUE).

B. Émission d'avis à l'initiative du CESE lui-même

Le Comité peut décider d'émettre un avis dans tous les cas où il l'estime utile.

→ Udo Bux

1.3.14. Le Comité des régions

Le Comité des régions se compose de 344 membres représentant les autorités régionales et locales des États membres de l'Union. Il émet des avis dans les cas de consultation obligatoire fixés par le traité, dans les cas de consultation facultative et de sa propre initiative si cela est jugé opportun. Ses membres ne sont liés par aucun mandat impératif. Ils exercent leurs fonctions en toute indépendance, dans l'intérêt général de l'Union.

Base juridique

Articles 300 et 305 à 307 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE).

Objectifs

Le Comité des régions est un organe consultatif de représentation des collectivités régionales et locales dans l'Union. Il est le porte-parole des intérêts de ces entités territoriales auprès de la Commission et du Conseil, auxquels il adresse des avis.

Selon sa propre déclaration de mission, le Comité des régions veut être une assemblée politique composée d'élus régionaux et locaux au service de l'intégration européenne et assurer la représentation institutionnelle de l'ensemble des territoires, régions, villes et communes de l'Union européenne.

Sa mission est d'impliquer les autorités régionales et locales dans le processus décisionnel européen et de favoriser ainsi une meilleure participation des citoyens.

Pour mieux remplir ce rôle, le Comité a longtemps voulu acquérir le droit de saisir la Cour de justice en cas de non-respect du principe de subsidiarité. C'est chose faite depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, suivant les termes de l'article 8 du protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Organisation

A. Composition (article 305)

1. Nombre et répartition nationale des sièges

Le Comité des régions se compose de 344 membres et d'un nombre égal de suppléants, ainsi répartis entre les États membres:

- 24 pour l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni;
- 21 pour l'Espagne et la Pologne;
- 15 pour la Roumanie;
- 12 pour l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, la Grèce, la Hongrie, les Pays-Bas, le Portugal, la République tchèque et la Suède;
- 9 pour le Danemark, la Finlande, l'Irlande, la Lituanie et la Slovaquie;
- 7 pour l'Estonie, la Lettonie et la Slovénie;
- 6 pour Chypre et le Luxembourg;
- 5 pour Malte.

2. Mode de désignation

Ses membres sont nommés pour cinq ans par le Conseil statuant à l'unanimité, sur proposition des États membres. Leur mandat est renouvelable. Les membres désignés doivent être soit titulaires d'un mandat électoral au sein d'une collectivité régionale ou locale, soit politiquement responsables devant une assemblée élue (article 300, paragraphe 3, du traité FUE).

B. Structure (article 306)

Le Comité désigne parmi ses membres son président et son bureau pour une durée de deux ans et demi. Il établit son règlement intérieur et le soumet à l'approbation du Conseil. Ses travaux se déroulent au sein de six commissions spécialisées, qui élaborent les projets d'avis et de résolution qui sont ensuite soumis pour adoption à la session plénière.

Pour des raisons d'efficacité, le Comité partage certains services de son secrétariat permanent à Bruxelles (sur la question de son siège, voir le protocole n° 6 sur la fixation des sièges des institutions et de certains organes, organismes et services de l'Union) avec le secrétariat du Comité économique et social. Pour accomplir sa tâche, le Comité disposait d'un budget administratif d'environ 87 millions d'euros en 2013.

Attributions

A. Émission d'avis à la demande d'autres institutions

1. Consultations obligatoires

Dans un certain nombre de matières, le Conseil ou la Commission doivent obligatoirement solliciter l'avis du Comité des régions avant de trancher:

- éducation, formation professionnelle et jeunesse (article 165);
- culture (article 167);
- santé publique (article 168);

- réseaux transeuropéens de transports, télécommunications et énergie (article 172);
- cohésion économique et sociale (articles 175, 177, 178) :

2. Consultations facultatives

Le Comité peut être par ailleurs consulté en toutes matières par la Commission, le Conseil ou le Parlement, si ces institutions le jugent opportun.

Lorsque le Parlement européen, le Conseil ou la Commission consultent le Comité (à titre obligatoire aussi bien que facultatif), ils peuvent lui fixer un délai (d'un mois au moins, article 307), à l'expiration duquel ils peuvent passer outre à l'absence d'avis.

B. Émission d'avis à l'initiative du Comité lui-même

1. À l'occasion d'une consultation du Comité économique et social

Lorsque le Comité économique et social est consulté, le Comité des régions en est informé et peut, s'il l'estime opportun pour les intérêts régionaux, émettre lui-même un avis sur le sujet traité.

2. En général

Le Comité des régions peut, de manière générale, émettre un avis chaque fois qu'il l'estime utile. Par exemple, le Comité a émis des avis d'initiative principalement dans les domaines suivants: petites et moyennes entreprises (PME), réseaux transeuropéens, tourisme, fonds structurels, santé (lutte contre la drogue), industrie, développement urbain, programmes de formation, environnement.

→ Udo BUX

1.3.15. La Banque européenne d'investissement

La Banque européenne d'investissement (BEI) promeut les objectifs de l'Union en fournissant des fonds pour financer des projets à long terme, ainsi qu'en octroyant des garanties et des conseils. Elle soutient des projets au sein de l'Union et en dehors de ses frontières. Ses actionnaires sont les États membres de l'Union. La BEI est l'actionnaire principal du Fonds européen d'investissement (FEI) et constitue avec celui-ci le groupe BEI.

Base juridique

- Articles 308 et 309 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE). Les articles 15, 126, 175, 209, 271, 287, 289 et 343 du traité FUE contiennent aussi d'autres dispositions relatives à la BEI.
- Protocole (n° 5) sur les statuts de la Banque européenne d'investissement et protocole (n° 28) sur la cohésion économique, sociale et territoriale, annexés au traité sur l'Union européenne (traité UE) et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE).

Objectifs

Conformément à l'article 309 du traité FUE, la BEI a pour mission de contribuer au développement équilibré et sans heurt du marché intérieur dans l'intérêt de l'Union. Dans tous les secteurs de l'économie, elle facilite le financement de projets qui:

- envisagent la mise en valeur des régions moins développées;
- visent la modernisation ou la conversion d'entreprises, ou la création d'activités nouvelles, et qui ne peuvent être complètement couverts par des moyens de financement existant dans chacun des États membres;
- sont d'intérêt commun pour plusieurs États membres.

Elle contribue aussi à la promotion de la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union (article 175 du traité FUE et protocole n° 28). En outre, elle soutient la mise en œuvre de mesures, en dehors de l'Union, qui favorisent la politique de coopération au développement de celle-ci (article 209 du traité FUE). De surcroît, elle concourt à la mise en œuvre des objectifs de la stratégie Europe 2020. La BEI a dès lors un rôle important à jouer dans l'émergence d'une nouvelle croissance et la contribution à la lutte contre la crise économique.

Ressources et instruments

A. Ressources

Pour poursuivre ses objectifs, la BEI fait principalement appel à ses ressources propres et aux marchés des capitaux (article 309 du traité FUE).

1. Ressources propres

Les ressources propres sont fournies par les membres de la BEI, c'est-à-dire les États membres (article 308 du traité FUE). La quote-part du capital souscrit par les différents États membres est indiquée à l'article 4 des statuts de la BEI et fixée en fonction du poids économique des États membres. Pour renforcer le rôle de la BEI dans le financement de l'économie et soutenir la croissance de l'Union, le Conseil européen de juin 2012 a recommandé une hausse du capital souscrit et versé de 10 milliards d'euros. Le conseil des gouverneurs de la BEI a pris une décision à l'unanimité (article 4, paragraphe 3, des statuts) sur cette augmentation en capital, qui a pris effet au 31 décembre 2012. Le capital souscrit a été porté au total à 242,4 milliards d'euros et le capital souscrit et versé a augmenté de 10 milliards d'euros, passant à 21,6 milliards d'euros. Le capital versé est censé permettre à la BEI de prêter 60 milliards d'euros de plus au cours des trois prochaines années, pour le lancement de nouveaux projets d'une valeur d'environ 180 milliards d'euros.

2. Marchés des capitaux

La BEI obtient la plus grande part de ses ressources de prêts sur les marchés des capitaux internationaux, principalement grâce à l'émission d'obligations. La BEI est l'un des plus importants émetteurs d'obligations supranationaux du monde. Pour obtenir un financement rentable, il importe de disposer d'une notation de crédit excellente. Les grandes agences de notation de crédit attribuent la note la plus élevée à la BEI, ce qui traduit la qualité du portefeuille de prêts de cette dernière. En 2012, les activités de prêts s'élevaient à quelque 71 milliards d'euros, la majorité levée dans les principales monnaies (EUR, GBP et USD).

B. Instruments

La BEI utilise un large éventail d'instruments différents, mais principalement des prêts et des garanties. Toutefois, divers autres instruments plus innovants, dont le profil de risque est plus élevé, ont été élaborés. D'autres instruments seront conçus, également en coopération avec d'autres institutions de l'Union. Le financement fourni par la BEI peut aussi être combiné avec un financement provenant d'autres sources de l'Union (notamment le budget de l'Union), un processus connu sous le nom de

panachage. Outre le financement de projets, la BEI délivre également des conseils.

Les financements sont principalement fournis sous la forme de prêts directs ou indirects. Les prêts directs à des projets sont soumis à certaines conditions, dont celles-ci: les coûts d'investissement totaux doivent être supérieurs à 25 millions d'euros, et le prêt ne peut couvrir qu'au maximum 50 % des coûts du projet. Les prêts indirects consistent en des prêts à des banques locales ou à d'autres intermédiaires qui soutiennent à leur tour le bénéficiaire final. En ce qui concerne la répartition régionale, la majorité des prêts («signatures») en 2012 (pour un montant de 52,2 milliards d'euros) ont eu lieu dans l'Union (44,8 milliards d'euros).

Afin de créer un financement complémentaire pour de grands projets d'infrastructure dans l'Union, en particulier dans les principaux secteurs de l'énergie, des transports et des technologies de l'information, l'initiative Europe 2020 relative aux emprunts obligataires pour le financement de projets a été créée. La phase pilote d'exploration de la faisabilité du concept a débuté à l'été 2012. Compte tenu de son expérience et de son savoir-faire, la BEI joue un rôle clé dans cette initiative. Elle met en œuvre cette phase pilote en fournissant des «rehaussements de crédit» sous la forme de titres de créance subordonnés.

Outre la fourniture de financements à long terme, la BEI prodigue également des conseils sur les projets d'infrastructures. Ainsi, son instrument d'assistance au soutien de projets dans les régions européennes (Jaspers), destiné aux nouveaux et futurs États membres, apporte des conseils techniques, économiques et financiers sur l'ensemble du cycle d'un projet, afin d'optimiser l'utilisation des crédits des Fonds structurels et du Fonds de cohésion.

Gouvernance et structure

A. Gouvernance

La BEI dispose de la personnalité juridique, conformément à l'article 308 du traité FUE. Elle est administrée et gérée par un conseil des gouverneurs, un conseil d'administration et un comité de direction (article 6 des statuts). Un comité de vérification vérifie les activités de la Banque (article 12 des statuts).

1. Le conseil des gouverneurs

a. Composition

Il se compose des ministres désignés par les États membres (article 7, paragraphe 1, des statuts).

b. Fonctions

Le conseil des gouverneurs établit les directives générales relatives à la politique de crédit de la Banque et veille à leur exécution (article 7, paragraphe 2, des statuts). Conformément à l'article 7, paragraphe 3, des statuts, le conseil des gouverneurs:

- décide de l'augmentation du capital souscrit;
- détermine les principes applicables aux opérations de financement dans le cadre des missions de la Banque;
- exerce les pouvoirs prévus pour la nomination et la démission d'office des membres du conseil d'administration et du comité de direction;
- décide de l'octroi des financements pour des opérations d'investissement à réaliser en tout ou partie hors des territoires des États membres;
- approuve le rapport annuel arrêté par le conseil d'administration, le bilan annuel, le compte de profits et pertes, et le règlement intérieur de la Banque.

Il nomme les six membres du comité de vérification (article 12, paragraphe 1, des statuts), ainsi que les membres du conseil d'administration (article 9, paragraphe 2, des statuts) et du comité de direction (article 11, paragraphe 1, des statuts).

2. Le conseil d'administration

a. Composition

Le conseil d'administration est composé de 28 administrateurs et 18 suppléants. Les administrateurs sont nommés par le conseil des gouverneurs pour cinq ans. Chaque État membre en désigne un et la Commission en désigne un également (article 9, paragraphe 2, des statuts).

b. Fonctions (article 9 des statuts)

Le conseil d'administration:

- décide de l'octroi de financements, notamment sous forme de crédits et de garanties;
- décide de la conclusion d'emprunts;
- fixe les taux d'intérêt pour les prêts, ainsi que les commissions et autres charges.

Il contrôle la saine administration de la Banque et assure la conformité de la gestion de la Banque avec les dispositions des traités et des statuts et les directives générales fixées par le conseil des gouverneurs.

3. Le comité de direction

a. Composition

Le comité de direction se compose d'un président et de huit vice-présidents nommés pour une période de six ans par le conseil des gouverneurs sur proposition du conseil d'administration. Leur mandat est renouvelable (article 11, paragraphe 1, des statuts).

b. Fonctions

Le comité de direction assure la gestion des affaires courantes de la Banque, sous l'autorité du président et sous le contrôle du conseil d'administration; il prépare les décisions du conseil d'administration et

assure l'exécution de ces décisions (article 11, paragraphe 3, des statuts).

4. Le comité de vérification (article 12 des statuts)

a. Composition

Le comité de vérification se compose de six membres nommés par le conseil des gouverneurs (article 12, paragraphe 1, des statuts).

b. Fonctions

Il examine chaque année la régularité des opérations et des livres de la Banque. À cet effet, il vérifie que les opérations de la Banque ont été réalisées dans le respect des procédures prévues par les statuts et le règlement intérieur (article 12, paragraphe 2, des statuts).

Il confirme que les états financiers, ainsi que toute information financière contenue dans les comptes annuels établis par le conseil d'administration, donnent une image fidèle de la situation financière de la Banque (article 12, paragraphe 3, des statuts).

B. Structure

Le groupe BEI, créé en 2000, se compose de la BEI et du Fonds européen d'investissement (FEI).

Le Fonds européen d'investissement (FEI) a été créé en 1994 en tant que partenariat public-privé (PPP) et comprend les trois principaux actionnaires suivants: la BEI, actionnaire majoritaire avec 62,2 %, la Commission européenne (30 %) et plusieurs institutions financières publiques et privées (7,8 %). Le FEI fournit différentes formes d'instruments de capital-risque. Il cible les petites et moyennes entreprises (PME) et fait appel à un large éventail d'instruments innovants pour améliorer l'accès de celles-ci au financement.

→ Rudolf Maier

1.3.16. Le Médiateur européen

Le médiateur européen procède à des enquêtes sur les cas de mauvaise administration dans l'action des institutions et organes de l'Union européenne. Il intervient soit de sa propre initiative, soit sur la base des plaintes déposées par des citoyens de l'UE. Il est nommé par le Parlement pour la durée de la législature.

Base juridique

Articles 20, 24 et 228 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE).

Objectifs

Créée par le traité de Maastricht (1992) comme élément de la citoyenneté européenne, l'institution du médiateur européen vise à

- mieux assurer la protection des citoyens en cas de mauvaise administration dans l'action des institutions et organes communautaires;
- et, de cette façon, renforcer l'ouverture et le contrôle démocratique dans le processus décisionnel et l'administration des institutions communautaires.

Réalisations

Comme prévu par le traité, le statut et les fonctions du médiateur ont été précisés par une décision du Parlement du 9 mars 1994 (JO L 113 du 4.5.1994, p. 15), modifiée par décisions du Parlement du 14 mars 2002 (JO L 92 du 9.4.2002, p. 13) et du 18 juin 2008 (JO L 189 du 17.7.2008, p. 25), prise après avis de la Commission et approbation du Conseil. Cette décision a fait l'objet de dispositions d'exécution prises par le médiateur lui-même. Les modalités de sa nomination et de sa destitution sont par ailleurs fixées par les articles 204 à 206 du règlement du Parlement.

A. Statut

1. Désignation

a. Conditions à remplir

- être apte dans son pays à exercer les plus hautes fonctions juridictionnelles ou posséder une compétence et une expérience suffisantes pour honorer la charge de médiateur;
- offrir une totale garantie d'indépendance.

b. Procédure

Les candidatures sont soumises à la commission des pétitions du Parlement pour examen de recevabilité. Une liste des candidatures recevables est ensuite soumise au vote du Parlement. Il est procédé à un vote à bulletin secret, à la majorité des suffrages.

2. Mandat

a. Durée

Le médiateur est nommé par le Parlement après chaque élection et pour la durée de son mandat. Son mandat est renouvelable.

b. Obligations

Le médiateur:

- exerce ses fonctions en pleine indépendance dans l'intérêt de l'Union et de ses citoyens;
- ne sollicite ni n'accepte, dans l'exercice de ses fonctions, d'instructions d'aucun organisme;
- s'abstient de tout acte incompatible avec le caractère de ses fonctions;
- ne peut exercer aucune autre fonction politique ou administrative ou activité professionnelle, rémunérée ou non.

3. Destitution

Le médiateur peut être destitué par la Cour de justice, à la requête du Parlement, s'il ne remplit plus les conditions nécessaires à l'exercice de ses fonctions ou s'il a commis une faute grave.

B. Rôle

1. Champ de compétence

Le médiateur traite des cas de mauvaise administration dans l'action des institutions et organes de l'Union. L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne a élargi son mandat à la politique étrangère et de sécurité commune ainsi qu'aux activités du Conseil européen.

a. La mauvaise administration peut consister en irrégularités administratives, discriminations, abus de pouvoir, refus d'information, retards indus, etc.

b. Exceptions

En sont exclus:

- les activités judiciaires de la Cour de justice et du Tribunal de première instance,
- les plaintes contre des autorités locales, régionales ou nationales, qui sont du ressort des pays membres de l'UE (ministères, administrations publiques, conseils municipaux, généraux ou régionaux), même lorsque ces plaintes se réfèrent à des questions liées à l'Union européenne;

- les activités relevant de tribunaux ou de médiateurs nationaux: le Médiateur européen n'est pas une instance de recours contre des décisions prises par ces entités;
- les faits qui n'auraient pas fait l'objet préalablement des démarches administratives appropriées au sein des organismes concernés;
- les faits ayant trait aux rapports de travail entre les institutions et organes communautaires et leurs fonctionnaires ou agents, sauf si les possibilités de demandes ou de réclamations internes ont été épuisées;
- des plaintes concernant des entreprises ou des particuliers.

2. Saisine

Conformément à sa mission, le médiateur procède aux enquêtes qu'il estime justifiées, soit de sa propre initiative, soit sur la base des plaintes qui lui ont été présentées, émanant de tout citoyen de l'UE ou de toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre, directement ou par l'intermédiaire d'un député au Parlement européen, sauf si les faits allégués font ou ont fait l'objet d'une procédure juridictionnelle.

3. Pouvoirs dans la conduite des enquêtes

Le médiateur peut solliciter:

- les institutions et organes, qui sont tenus de lui fournir les renseignements qu'il leur demande et de lui donner accès aux dossiers concernés, sauf obligations de secret dûment justifiées,
- les fonctionnaires et agents de ces mêmes institutions et organes, qui sont tenus de témoigner à sa demande, tout en s'exprimant au nom et sur instruction de leurs administrations et en restant liés par le secret professionnel,
- les autorités des États membres, qui sont tenues de lui fournir toutes informations nécessaires sauf si leur transmission est interdite par des dispositions législatives ou réglementaires, quoique, dans ce cas, le médiateur puisse en prendre connaissance s'il s'engage à ne pas les divulguer.

S'il n'obtient pas l'assistance qu'il souhaite, le médiateur informe le Parlement européen, qui entreprend les démarches appropriées. Le médiateur peut aussi coopérer avec ses homologues des États membres, dans le respect des législations nationales. S'il s'agit toutefois de faits qui lui paraissent relever du droit pénal, le médiateur en informe immédiatement les autorités nationales compétentes ainsi que l'institution de l'Union dont dépend le fonctionnaire ou agent en cause.

4. Résultats des enquêtes

Dans la mesure du possible, le médiateur se concerte avec l'institution ou l'organe concerné pour trouver une solution qui donne satisfaction au plaignant. Dans les cas où le médiateur a constaté un cas de mauvaise administration, il saisit l'institution ou l'organe concerné, qui dispose d'un délai de trois mois pour lui faire parvenir son avis. Le médiateur transmet ensuite un rapport au Parlement européen et à l'institution ou à l'organe concerné avec les résultats de ses enquêtes. Enfin, la personne dont émane la plainte est informée par le médiateur du résultat de l'enquête, de l'avis rendu par l'institution ou l'organe concerné et de ses propres recommandations.

C. Fonctionnement administratif

Le médiateur dispose d'un secrétariat composé d'un personnel soumis aux règles de la fonction publique européenne. Il en nomme le principal responsable.

D. Activités

Le premier médiateur, M. Jacob Söderman, a exercé deux mandats de juillet 1995 au 31 mars 2003. Pendant son mandat, il a reçu plus de 11 000 plaintes, dont 30 % environ ont été déclarées recevables. Dans plus de 5 000 affaires, soit les plaintes ont été transférées vers un organe compétent, soit les citoyens ont été réorientés vers les personnes à qui s'adresser pour obtenir une aide. Près de 1 500 enquêtes ont été ouvertes, comprenant 19 initiatives propres. Dans plus de 500 affaires, l'institution concernée a résolu le problème au profit du plaignant. Plus de 200 affaires ont donné lieu à la publication d'un commentaire critique ayant pour but de promouvoir une meilleure administration dans des situations ultérieures de même nature. Des accords à l'amiable, des recommandations et des rapports spéciaux ont été de plus en plus utilisés. Les institutions n'ont rejeté les propositions du médiateur que dans un nombre restreint de cas. Dans 700 affaires environ, le médiateur a décidé qu'il n'y avait pas eu de mauvaise administration.

Le «Code de bonne conduite administrative» (approuvé en 2001 par le PE) est un code de procédure qui tient compte des principes du droit administratif européen contenus dans la jurisprudence de la Cour de justice et s'inspire également de législations nationales. Il sert au médiateur lorsque celui-ci examine s'il y a eu mauvaise administration, s'appuyant ainsi sur ses dispositions dans sa fonction de contrôle. Mais le Code sert également de guide et de ressource pour les fonctionnaires, encourageant les standards les plus élevés en matière d'administration.

Lors de la séance plénière du 15 janvier 2009, M. Nikiforos Diamandouros a été réélu, parmi trois candidats, médiateur européen par le Parlement européen jusqu'à la fin de la législature en cours (après un premier mandat débuté en avril 2003).

E. La révision du statut du médiateur

Le 11 juillet 2006, le médiateur a présenté au président du Parlement une proposition d'adaptation de son statut. La commission des pétitions a soutenu cette proposition dans son rapport sur le rapport annuel du médiateur pour 2005 (résolution du 16 novembre 2006) et le Parlement a approuvé le rapport proposant des modifications du statut le 22 avril 2008. Ces modifications ont été entérinées par le Conseil. Il s'agit principalement de:

- permettre au médiateur de consulter tout document qu'il exigerait au cours de son enquête, y compris en levant l'exception du secret tout en clarifiant et renforçant les dispositions exigeant de lui qu'il protège la confidentialité des documents qui lui sont rendus accessibles;
- élargir la coopération du médiateur européen (déjà en place avec les médiateurs nationaux) aux organismes ayant la responsabilité de la promotion et de la protection des Droits de l'homme dans les États membres;
- modifier le libellé de la disposition sur l'audition des fonctionnaires qui témoignent en tant que fonctionnaires et non à titre personnel (la formulation précédente mentionnait: «conformément aux instructions de leurs administrations»);
- demander au médiateur de notifier à l'OLAF (Office européen de lutte antifraude) si au cours de ses enquêtes il reçoit des informations qui pourraient faire partie du mandat de l'OLAF.

Rôle du Parlement européen

Bien que totalement indépendant dans l'exercice de ses fonctions, le médiateur a le caractère d'un médiateur parlementaire, c'est pourquoi l'article 228 du traité FUE se trouve à l'intérieur de la section du chapitre 1, qui traite du Parlement européen. Il est en rapport étroit avec le Parlement, qui a l'exclusivité de sa nomination et l'initiative de sa destitution, détermine son statut, l'assiste dans ses enquêtes et reçoit ses rapports. Chaque année la commission des pétitions établit un rapport sur le rapport annuel d'activités du médiateur. Elle a, dans ses rapports, réitéré son souhait de voir le médiateur européen et ses homologues nationaux et régionaux collaborer avec la Commission et le Parlement afin de s'assurer que ce qui ressortira des modifications actuelles apportées aux traités maximise la transparence et la responsabilité de l'Union européenne. Dans sa résolution adoptée en novembre 2010 sur la base du rapport de la commission des pétitions sur les activités du médiateur en 2009, le Parlement souligne que les allégations les plus courantes de mauvaise administration indiquent un manque de transparence. Il estime qu'il faut continuer de donner à la notion de «mauvaise administration» une interprétation extensive, de manière à englober non seulement la violation des règles juridiques ou des principes généraux du droit administratif européen, mais aussi les cas où une institution n'agit pas de façon cohérente et de bonne foi, ou ne tient pas compte des attentes légitimes des citoyens.

→ Claire Genta

1.4. Les procédures décisionnelles

1.4.1. Les procédures décisionnelles de type supranational

Compte tenu de leur appartenance à l'Union européenne, les États membres de l'UE ont convenu de transférer certaines de leurs compétences aux institutions de l'Union pour certains domaines politiques particuliers. Celles-ci prennent dès lors des décisions contraignantes de type supranational dans leurs procédures législatives et exécutives, dans les procédures budgétaires, dans les procédures de nomination et dans les procédures quasi-constitutionnelles.

Histoire (voir fiches 1.1.1, 1.1.2, 1.1.3, 1.1.4 et 1.1.5)

Le Traité de Rome était caractérisé par un pouvoir de proposition et de négociation de la Commission (notamment dans le domaine législatif et les relations économiques extérieures), un pouvoir de décision du Conseil (ou, en matière de nominations, des représentants des gouvernements des États membres) et un pouvoir consultatif du Parlement européen. Le rôle du Parlement a été progressivement accru, tant en matière budgétaire (réformes de 1970 et de 1975) qu'en matière législative, avec l'Acte unique européen et tous les traités ultérieurs, à commencer par le Traité de Maastricht, qui a instauré la codécision avec le Conseil et qui a élargi le rôle du Parlement en matière de nominations. L'Acte unique lui a aussi donné le pouvoir d'autoriser la ratification des traités d'adhésion et d'association, qui a été étendu à certains types de traités internationaux par le Traité de Maastricht. Le Traité d'Amsterdam a réalisé un progrès considérable sur le chemin de la démocratisation de la Communauté par la simplification de la procédure de codécision, par son extension à de nouvelles matières, et par le renforcement du rôle du Parlement dans la nomination de la Commission. Poursuivant dans ce sens, le Traité de Nice a considérablement accru les pouvoirs du Parlement. La procédure de codécision (dans laquelle le Parlement a les mêmes pouvoirs que le Conseil) s'applique à présent à presque toutes les nouvelles matières où le Conseil statue à la majorité qualifiée. Le Parlement a aussi reçu le pouvoir de saisir la Cour de justice dans les mêmes conditions qu'un État membre. Le Traité de Lisbonne constitue une étape importante supplémentaire pour amener le Parlement sur un pied d'égalité avec le Conseil dans le domaine de la législation et de la finance de l'Union européenne.

Procédures législatives[1]

A. La procédure législative ordinaire (articles 289 et 294 du traité FUE)

1. Domaine d'application

Le Traité de Lisbonne a ajouté 40 bases juridiques supplémentaires, en particulier dans les domaines de la justice, de la liberté et de la sécurité, ainsi que de l'agriculture, à propos desquelles le Parlement statue à présent sur un pied d'égalité avec le Conseil en ce qui concerne les actes législatifs. Cela signifie que la procédure législative ordinaire, appelée auparavant la procédure de codécision, s'applique à 85 bases juridiques. Elle s'applique désormais à la plupart des matières où le Conseil statue à la majorité qualifiée. Elle ne s'applique pas, en revanche, à plusieurs matières importantes relevant de l'unanimité au Conseil, comme, par exemple, la politique fiscale concernant les impôts directs ou les aspects transfrontaliers du droit de la famille.

2. Procédure

La procédure législative ordinaire se déroule suivant les mêmes étapes que l'ancienne procédure de codécision. Toutefois, la formulation du traité FUE a considérablement changé, notamment afin de mettre en évidence le rôle égal joué par le Conseil et le Parlement au cours de cette procédure.

a. Proposition de la Commission

b. Première lecture du Parlement

Le Parlement arrête sa position à la majorité simple.

c. Première lecture du Conseil

Le Conseil arrête sa position à la majorité qualifiée, sauf dans les domaines de la sécurité sociale et de la

[1] Le Traité de Lisbonne a supprimé la procédure de coopération que l'Acte unique européen avait introduite en 1986.

coopération policière et judiciaire en matière pénale, qui peuvent être soumis à l'unanimité ou renvoyés au Conseil européen sur demande d'un État membre (articles 48 et 82 du traité FUE). Dans ce dernier cas de figure, pour poursuivre la procédure, le Conseil européen doit réattribuer la question au Conseil dans un délai de quatre mois. D'autres exceptions au vote à la majorité qualifiée sont la politique d'asile (article 78 du traité FUE), l'immigration (article 79) et la définition des infractions pénales et des sanctions (article 83). Si le Conseil approuve la position du Parlement européen, l'acte concerné est adopté.

d. Deuxième lecture du Parlement

Après transmission de la position du Conseil, le Parlement doit se prononcer dans un délai de trois mois. Il peut alors:

- approuver la proposition telle que modifiée par le Conseil ou ne pas se prononcer; dans les deux cas, l'acte tel que modifié par le Conseil est réputé adopté;
- rejeter la position du Conseil à la majorité absolue de ses membres; l'acte est réputé non adopté et la procédure se termine;
- adopter, à la majorité absolue de ses membres, des amendements à la position du Conseil, qui feront l'objet d'un avis de la Commission et du Conseil.

e. Deuxième lecture du Conseil

- Si le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur les amendements du Parlement, et à l'unanimité sur ceux qui ont fait l'objet d'un avis négatif de la Commission, approuve tous les amendements du Parlement au plus tard trois mois après réception, l'acte est réputé adopté;
- sinon, le comité de conciliation est convoqué dans un délai de six semaines.

f. Conciliation

- Le comité de conciliation, paritairement composé de membres représentant le Conseil et de représentants du Parlement européen et assisté par la Commission, examine la position commune sur la base des positions respectives du Parlement et du Conseil. Il dispose de six semaines pour élaborer un projet commun;
- s'il n'approuve pas de projet commun, à la majorité qualifiée des membres du Conseil ou de leurs représentants et à la majorité des membres représentant le Parlement européen, dans le délai prévu, l'acte est réputé non adopté et la procédure est terminée;
- s'il approuve un projet commun, celui-ci est soumis au Conseil et au Parlement pour approbation.

g. Fin de la procédure (troisième lecture)

- Le Conseil et le Parlement disposent de six semaines pour approuver le projet commun; le Conseil statue à la majorité qualifiée et le Parlement à la majorité des voix exprimées;
- l'acte est adopté si le Conseil et le Parlement approuvent le projet;
- lorsqu'à l'expiration du délai, l'approbation d'une des deux institutions fait défaut, la procédure se termine par la non-adoption de l'acte.

Certaines clauses passerelles permettent au Conseil européen d'étendre l'application de la procédure ordinaire à des matières qui y échappent. Au cours des dernières années, le nombre d'actes adoptés en première lecture sur la base de négociations informelles entre le Conseil et le Parlement a sensiblement augmenté.

B. La procédure de consultation

Avant de statuer, le Conseil doit prendre connaissance de l'avis du Parlement européen et, le cas échéant, du Comité économique et social et du Comité des régions. Cette consultation est obligatoire en ce sens que son absence rend l'acte illégal et annulable par la Cour de justice (arrêt aff. 138, 139/79). Lorsque le Conseil entend modifier substantiellement l'acte proposé, il est tenu de consulter à nouveau le Parlement (arrêt aff. 65/90).

C. Procédure d'approbation

1. Domaine d'application

Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la procédure d'approbation s'applique spécialement à la clause de flexibilité horizontale (ex-article 352 du traité CE, précédemment article 308). D'autres domaines d'application sont, par exemple, le cadre financier pluriannuel (article 312, paragraphe 2, du traité FUE), la lutte contre la discrimination (article 19, paragraphe 1, du traité FUE), l'appartenance à l'Union (article 49 du traité UE) et les modalités de retrait de l'Union (article 50 du traité UE). De plus, l'approbation du Parlement est requise pour les accords d'association, l'adhésion de l'Union à la CEDH, les accords créant un cadre institutionnel spécifique, les accords ayant des implications budgétaires notables et ceux couvrant des domaines auxquels s'applique la procédure législative ordinaire.

2. Procédure

Le Parlement européen examine un projet d'acte transmis par le Conseil; il statue sur son approbation (sans la possibilité de l'amender) à la majorité absolue des voix exprimées. Au cours des phases antérieures de la procédure (examen de la proposition de la Commission européenne), le traité ne confère au Parlement aucun rôle formel; de manière informelle, sa participation a été cependant acquise au

moyen d'arrangements interinstitutionnels (voir le règlement du Parlement).

Procédure budgétaire (voir fiche 1.4.3)

Procédures de nomination

A. Le Parlement élit le président de la Commission (article 14, paragraphe 1, du traité UE) (voir fiche 1.3.8).

B. Le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, désigne le Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (article 18, paragraphe 1, du traité UE).

C. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, nomme:

- les autres personnalités qu'il propose de nommer membres de la Commission, d'un commun accord avec le président élu;
- les membres de la Cour des comptes (article 286 du traité FUE), après consultation du Parlement et conformément aux propositions faites par les États membres;
- les membres du Comité des régions et du Comité économique et social, statuant à l'unanimité, sur proposition de la Commission (articles 301 et 305 du traité FUE).

D. Le Parlement élit le médiateur européen (article 228 du traité FUE).

Conclusion d'accords internationaux

Ayant acquis la personnalité juridique, l'Union est maintenant en mesure de conclure des accords internationaux (article 218 du traité FUE). Le Traité de Lisbonne exige l'approbation du Parlement européen pour tout accord conclu en matière de politique commerciale commune ainsi que dans tout domaine où les politiques relèvent de la procédure législative ordinaire au sein de l'UE. Le Conseil décide par vote à la majorité qualifiée, à l'exception des accords d'association et d'adhésion, des accords qui risquent de porter atteinte à la diversité culturelle et linguistique de l'Union et des accords dans les domaines où l'unanimité serait requise pour l'adoption d'actes internes.

- Procédure: la Commission ou le Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité présente des recommandations au Conseil; le Conseil définit le mandat de négociation et désigne le négociateur de l'Union (membre de la Commission ou Haut Représentant) qui mènera les négociations; en vertu du Traité de Lisbonne, la Commission doit régulièrement rendre des comptes à un comité spécial du Parlement européen au cours de ces négociations; la proposition de conclusion est présentée par le «négociateur» (Commission ou Haut Représentant).
- Décision: Conseil, par vote à la majorité qualifiée, sauf dans les domaines susmentionnés.
- Rôle du Parlement: approbation pour la plupart des accords (voir ci-dessus), consultation pour les accords relevant exclusivement du domaine de la politique étrangère et de sécurité.

Procédures quasi-constitutionnelles

A. Système de ressources propres (article 311 du traité FUE):

- Proposition: Commission
- Rôle du Parlement: consultation
- Décision: Conseil statuant à l'unanimité sous réserve de l'adoption par les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

B. Dispositions en vue de l'Élection du Parlement européen au suffrage universel direct (article 223 du traité FUE):

- Proposition: Parlement
- Décision: Conseil statuant à l'unanimité, après approbation du Parlement et recommandation des actes proposés aux États membres pour adoption conformément à leurs règles constitutionnelles.

C. Adoption du statut des députés au Parlement européen (article 223, paragraphe 2, du traité FUE) et du statut du médiateur européen (article 228, paragraphe 4, du traité FUE):

- Proposition: Parlement
- Rôle de la Commission: avis
- Rôle du Conseil: approbation (à la majorité qualifiée sauf en ce qui concerne toute règle ou toute condition relative au régime fiscal des membres ou des anciens membres pour lesquelles la règle de l'unanimité s'applique)
- Décision: Parlement européen

D. Modification du protocole sur le statut de la Cour de justice (article 281 du traité FUE):

- Proposition: Cour de justice (avec consultation de la Commission) ou Commission (avec consultation de la Cour de justice)
- Décision: Conseil et Parlement (procédure législative ordinaire).

Rôle du Parlement européen

Lors de la CIG 2000, le Parlement européen a fait plusieurs propositions pour élargir le champ d'application de la procédure de codécision. De surcroît, le Parlement a réitéré à maintes reprises son avis selon lequel, si un passage de l'unanimité à la majorité qualifiée avait lieu, la codécision devrait automatiquement être appliquée. Le Traité de Nice a entériné cette position sans toutefois faire coïncider pleinement majorité qualifiée et codécision. C'est pourquoi la question de la simplification des procédures constituait l'un des éléments centraux du mandat adressé à la Convention sur l'avenir de l'Europe. On a ainsi envisagé la suppression de la procédure de coopération et de l'avis simple, la simplification de la procédure de codécision et son extension à l'ensemble du champ législatif, ainsi que la limitation de la procédure d'avis conforme à la ratification des accords internationaux. Nombre de ces améliorations ont été mises en œuvre par le Traité de Lisbonne (voir fiche 1.1.5).

En ce qui concerne les nominations, l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne n'a pas mis fin à la diversité des procédures, même si elles ont pu dans une certaine mesure être rationalisées. L'unanimité reste de mise dans certains cas, ce qui est susceptible de créer des conflits politiques et réduit l'influence du Parlement. On notera, après l'entrée en vigueur du Traité de Nice, le progrès que constituait notamment le passage de l'unanimité à la majorité qualifiée pour la nomination du président de la Commission. De surcroît, le Traité de Lisbonne prévoit l'élection du président de la Commission par le Parlement. La nomination du président élu, après que le Parlement a été dûment consulté, doit être effectuée compte tenu des résultats des élections européennes. L'accent est ainsi mis sur la légitimité et la responsabilité politique de la Commission européenne.

→ Erika Schulze

1.4.2. Les procédures décisionnelles de type intergouvernemental

En matière de politique étrangère et de sécurité commune ainsi que dans plusieurs autres domaines tels que les coopérations renforcées, certaines nominations et la révision des traités, la procédure décisionnelle est différente de celle appliquée au processus de décision au niveau supranational, notamment pour la législation européenne. En l'espèce, c'est le renforcement du rôle joué par la coopération intergouvernementale et la participation des États membres qui est généralement de mise. Les enjeux de la crise de la dette publique ont renforcé le recours à ces mécanismes de prise de décision, notamment pour la mise en place d'un ensemble de moyens d'aide pour les États membres qui rencontrent des difficultés financières.

Base juridique

Articles 21 à 46 et article 48 du traité sur l'Union européenne; article 2, paragraphe 4, articles 215, 218, 220 et 221 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Description

A. Procédure de modification des traités (article 48 du traité UE)

- **Proposition**: tout État membre, le Parlement ou la Commission;
- **Rôle de la Commission**: consultation et participation à la conférence intergouvernementale;
- **Rôle du Parlement**: consultation avant la convocation d'une conférence intergouvernementale (le Parlement est associé aux conférences intergouvernementales selon des formules ad hoc, mais avec une influence croissante: il a longtemps été représenté par son président ou par deux de ses membres et il a envoyé trois représentants à la dernière conférence intergouvernementale);
- **Rôle du conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne**: consultation dans le cas de modifications institutionnelles dans le domaine monétaire;
- **Décision**: commun accord des gouvernements sur les amendements aux traités qui sont ensuite soumis à la ratification de tous les États membres selon leurs règles constitutionnelles; cette étape est précédée d'une décision du Conseil européen, prise à la majorité simple, favorable ou non à la convocation d'une Convention, après approbation du Parlement.

B. Procédure d'activation de clauses «passerelles»

- **Conseil européen:** déclenchement et décision, à l'unanimité, du recours à la clause passerelle générale (article 48 du traité UE) et à la clause passerelle spécifique au cadre financier pluriannuel (article 312 du traité FUE). Tout parlement national dispose du droit de veto en ce qui concerne la clause générale.
- **Conseil:** il peut décider d'autres clauses passerelles, à l'unanimité ou à la majorité qualifiée, conformément aux dispositions pertinentes du traité (article 31 du traité UE, articles 81, 153, 192 et 333 du traité FUE).

C. Procédure d'adhésion (article 49 du traité UE)

- **Candidature**: tout État européen qui respecte les principes de l'Union (article 2 du traité UE); notification des parlements nationaux et du Parlement européen; le Conseil européen approuve les conditions d'éligibilité;
- **Rôle de la Commission**: consultation; elle participe activement à la préparation et au déroulement des négociations;
- **Rôle du Parlement**: approbation, donnée à la majorité absolue des membres qui le composent;
- **Décision**: par le Conseil, statuant à l'unanimité; l'accord entre les États membres de l'Union et l'État candidat, fixant les conditions de l'adhésion et les adaptations nécessaires, est soumis à la ratification de tous les États membres selon leurs règles constitutionnelles.

D. Procédure de sanction pour violation grave et persistante des principes de l'Union par un État membre (article 7 du traité UE)

1. Procédure principale

- Proposition de décision constatant l'existence d'une violation grave et persistante: présentée par un tiers des États membres ou par la Commission;
- Approbation du Parlement, qui statue à la majorité des deux tiers des voix exprimées, représentant une majorité de ses membres (article 74(3) du règlement du Parlement européen);

- Décision constatant l'existence d'une violation: adoptée à l'unanimité par le Conseil européen, sans la participation de l'État concerné mais après avoir invité cet État à présenter ses observations en la matière;
- Décision de suspendre certains droits de l'État membre concerné, adoptée par le Conseil statuant à la majorité qualifiée (sans la participation de l'État membre concerné).

2. Le Traité de Nice a complété cette procédure par un dispositif préventif.

- Proposition de décision constatant l'existence d'un risque clair de violation grave des principes de l'Union par un État membre: sur l'initiative de la Commission, du Parlement ou d'un tiers des États membres;
- Approbation du Parlement: donnée à la majorité des deux tiers des voix exprimées, représentant une majorité de ses membres;
- Décision: adoptée par le Conseil à la majorité des quatre cinquièmes de ses membres après avoir entendu l'État en question. Le Conseil peut adresser des recommandations à l'État membre avant de prendre une telle décision.

E. Procédure de coopération renforcée

1. Règles générales (article 20 du traité UE, article 329, paragraphe 1, du traité FUE)

- **Proposition**: prérogative exclusive de la Commission; les États membres qui se proposent d'instaurer une coopération renforcée peuvent adresser une demande en ce sens à la Commission;
- **Rôle du Parlement**: approbation;
- **Décision**: prise par le Conseil, qui statue à la majorité qualifiée.

2. Coopération portant sur le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) (article 329, paragraphe 2, du traité FUE)

- Demande des États membres concernés adressée au Conseil;
- la proposition est transmise au Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, qui donne son avis;
- information du Parlement;
- le Conseil statue à l'unanimité.

Il existe une procédure semblable pour instaurer une coopération structurée dans le domaine de la politique de défense, introduite par le Traité de Lisbonne (voir fiche 6.1.2).

F. Procédures décisionnelles applicables aux affaires étrangères

Le Traité de Lisbonne a supprimé la structure, à trois piliers, instaurée par les traités précédents mais a maintenu la séparation entre la politique étrangère et les autres politiques de l'Union. Les objectifs et les dispositions en matière de PESC figurent dans le traité sur l'Union européenne. Ils sont désormais mieux formulés et plus cohérents que dans les traités précédents.

Un changement institutionnel majeur a été apporté par la création de la fonction de Haut Représentant, qui est assisté par un nouveau service pour l'action extérieure et peut proposer des initiatives relevant de la PESC. La PESC a été intégrée dans le cadre de l'Union mais elle est soumise à des règles et procédures spécifiques (article 24, paragraphe 2, du traité UE).

- **Proposition**: tout État membre, le Haut Représentant ou la Commission (article 22 du traité UE);
- **Rôle du Parlement**: information régulière par la présidence et consultation sur les principaux aspects et les choix fondamentaux. L'accord interinstitutionnel concernant le financement de la PESC précise que cette consultation se fera annuellement sur la base d'un document élaboré par le Conseil;
- **Décision:** le Conseil européen ou le Conseil, statuant à l'unanimité. Le Conseil européen définit les priorités et les intérêts stratégiques de l'Union, tandis que le Conseil prend des décisions ou mène des actions. Le Haut Représentant et les États membres mettent en œuvre ces décisions en recourant aux ressources nationales ou européennes. Le président du Conseil européen peut convoquer une réunion extraordinaire du Conseil européen, si l'évolution de la situation internationale le requiert.

G. Gestion de la crise financière (voir fiche 4.2.3)

Face à l'apparition de difficultés financières sérieuses dans certains États membres en 2010, il s'est avéré nécessaire de leur venir en aide par différents moyens. L'Union européenne gère certains éléments de l'ensemble des moyens d'aide, notamment le mécanisme européen de stabilisation financière. La plus grande partie, notamment les contributions au Fonds européen de stabilité financière (FESF), est directement versée par les États membres. Le FESF est un organe ad hoc créé sur la base d'un accord intergouvernemental conclu entre les États membres de la zone euro. C'est pourquoi les décisions requises au titre de ces mesures intergouvernementales ont dû être adoptées par le Conseil européen, ou par les chefs d'État ou de gouvernement de l'Eurogroupe, et être ratifiées dans les États membres conformément

aux exigences constitutionnelles nationales. Deux importantes raisons en sont la clause de «no-bail-out» ou «non-renflouement» (article 125 du traité FUE) ainsi que la résistance opposée par certaines cours constitutionnelles nationales qui refusent de transférer davantage de pouvoirs financiers et budgétaires à l'Union européenne.

Le Conseil européen a adopté le 25 mars 2011 un amendement à l'article 136 du traité FUE (coordination de la politique économique), conformément à la procédure de révision simplifiée des traités, sans convoquer de Convention (décision n° 2011/199/UE du Conseil européen). Cette décision entrera en vigueur en avril 2013 et permettra ainsi l'application de mécanismes permanents de prévention des crises, tels que le mécanisme européen de stabilité (MES). Ce dernier a été instauré par un traité intergouvernemental entre les membres de la zone euro qui est entré en vigueur le 27 septembre 2012. Les procédures de vote au sein de son conseil d'administration comprennent une procédure d'urgence, qui requiert une majorité qualifiée de 85 % si la Commission et la BCE estiment qu'une décision urgente est nécessaire en matière d'aide financière. Pour finir, un traité international sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire a été élaboré par les gouvernements de certains États membres et est entré en vigueur au 1er janvier 2013, après que douze des parties contractantes dont la monnaie est l'euro ont déposé leur instrument de ratification.

H. Nominations

- Le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, nomme le président, le vice-président et les quatre autres membres du directoire de la Banque centrale européenne, sur recommandation du Conseil et après consultation du Parlement (article 283, paragraphe 2, du traité FUE).
- Les gouvernements des États membres nomment d'un commun accord les juges et avocats généraux de la Cour de justice de l'Union européenne et du Tribunal (anciennement Tribunal de première instance, article 19, paragraphe 2, du traité UE).

Rôle du Parlement européen

Lors des préparatifs de la conférence intergouvernementale de 1996, le Parlement européen avait déjà demandé de «communautariser» les deuxième et troisième piliers, de telle sorte que les procédures décisionnelles en vigueur au titre du traité instituant la Communauté européenne leur soient également applicables. L'entrée en vigueur du Traité de Nice, le 1er février 2003, a fait avancer cette question dans la mesure où elle a généralisé l'application de la procédure de la majorité qualifiée et l'a étendue, notamment, aux deuxième et au troisième piliers.

À la suite des efforts constants déployés par le Parlement pour intégrer les anciens deuxième et troisième piliers à la structure de l'Union européenne lors de la Convention européenne (voir fiche 1.1.4), le Traité de Lisbonne a étendu le processus décisionnel de type supranational à l'ancien troisième pilier (justice et affaires intérieures) et mis en place un cadre institutionnel cohérent pour la politique étrangère et de sécurité, comportant d'importantes innovations, telles que la création de la fonction de président permanent du Conseil européen ainsi que celle de Haut Représentant.

Dans le cadre du renforcement du caractère intergouvernemental de la gouvernance économique et budgétaire, le Parlement a contribué à faire en sorte que les institutions européennes participent comme il se doit aux négociations sur le traité international mentionné plus haut, au point G.

→ Petr Novak

1.4.3. La procédure budgétaire

Depuis les traités de 1970 et de 1975, le rôle du Parlement dans la procédure budgétaire s'est progressivement renforcé. Le Traité de Lisbonne a placé le Parlement et le Conseil sur un pied d'égalité pour l'adoption de la totalité du budget de l'Union européenne.

Base juridique

- Article 314 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE) et article 106 *bis* du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique,
- Articles 36 à 52 du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil, JO L 298 du 26.10.2012.
- Accord interinstitutionnel (AII) du 17 mai 2006 sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière (JO C 139 du 14.6.2006) tel que modifié par la décision n°2012/5/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 (JO L 4 du 7.1.2012, p. 12), la décision n° 2009/1005/UE du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2009 (JO L 347 du 24.12.2009, p. 26), la décision n° 2009/407/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2009 (JO L 132 du 29.5.2009, p. 9), la modification du 18 décembre 2008 (JO C 326 du 20.12.2008, p. 3), la décision n° 2008/371/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2008 (JO L 128 du 16.5.2008, p. 8) et la décision n° 2008/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2007 (JO L 6 du 10.1.2008, p. 7).

Objectifs

Le pouvoir budgétaire consiste à fixer le montant global et la répartition des dépenses annuelles de l'Union européenne ainsi que les recettes nécessaires pour les couvrir, et à contrôler l'exécution du budget. La procédure budgétaire proprement dite comprend la préparation et l'adoption du budget (voir fiches 1.5.1 pour les recettes et les dépenses de l'Union, 1.5.3 pour l'exécution du budget et 1.5.4 pour le contrôle budgétaire).

Description

A. Historique

Le Parlement européen et le Conseil forment ensemble l'autorité budgétaire. Avant 1970, le pouvoir budgétaire appartenait exclusivement au Conseil; le Parlement n'avait qu'un rôle consultatif. Les traités du 22 avril 1970 et du 22 juillet 1975 ont augmenté les pouvoirs budgétaires du Parlement:

- le traité de 1970, tout en laissant au Conseil le dernier mot sur les «dépenses obligatoires» liées aux obligations découlant du traité ou des actes adoptés en vertu du traité, donnait au Parlement le dernier mot sur les «dépenses non obligatoires», qui représentaient initialement 8 % du budget;
- le traité de 1975 donnait au Parlement le droit de rejeter l'ensemble du budget.

Avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le Conseil et le Parlement effectuaient chacun deux lectures au cours de la procédure budgétaire, à l'issue desquelles le Parlement pouvait soit adopter le budget, soit le rejeter dans son ensemble.

Le Traité de Lisbonne a simplifié la procédure budgétaire et l'a rendue plus transparente. Les modifications découlent principalement de la suppression de la distinction entre dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires (qui étaient passées à 68 % du budget en 2010), ce qui permet d'appliquer le même traitement à toutes les dépenses au sein d'une même procédure. La procédure est encore simplifiée par le fait qu'il n'y a plus qu'une seule lecture dans chaque institution sur la base du projet de budget présenté par la Commission.

B. Les étapes de la procédure

L'article 314 du traité FUE définit les étapes et les dates à respecter au cours de la procédure budgétaire. En pratique, toutefois, le Parlement, le Conseil et la Commission suivent un calendrier «pragmatique». Les différentes étapes de la procédure sont les suivantes:

1. Première étape: l'élaboration du projet de budget par la Commission

Le Parlement et le Conseil arrêtent des orientations sur les priorités budgétaires. La Commission établit le projet de budget et le transmet au Conseil et au Parlement au plus tard le 1er septembre (conformément à l'article 314, paragraphe 2, du traité FUE, mais avant la fin du mois d'avril ou début mai, selon le calendrier pragmatique). Le projet de budget est susceptible d'être modifié ultérieurement par la Commission européenne pour tenir compte de nouveaux développements, mais au plus tard au moment de la convocation du comité de conciliation (voir ci-dessous).

2. Deuxième étape: l'adoption de la position du Conseil sur le projet de budget

Le Conseil adopte sa position sur le projet de budget et la transmet au Parlement au plus tard le 1er octobre (conformément à l'article 314, paragraphe 3, du traité FUE, mais avant la fin du mois de juillet selon le calendrier pragmatique). Le Conseil informe pleinement le Parlement européen des raisons qui l'ont conduit à adopter sa position.

3. Troisième étape: lecture au Parlement

Le Parlement européen dispose de 42 jours pour réagir. Dans ce délai, il peut soit approuver la position du Conseil, soit s'abstenir de prendre une décision — auquel cas le budget est réputé définitivement adopté — ou adopter des amendements à la majorité de ses membres, auquel cas le projet ainsi amendé est renvoyé au Conseil et à la Commission. En accord avec le Président du Conseil, le Président du Parlement européen convoque alors sans délai le comité de conciliation.

4. Quatrième étape: réunion du comité de conciliation et adoption du budget

À partir du jour de sa convocation, le comité de conciliation (composé des représentants des membres du Conseil et d'un nombre équivalent de représentants du Parlement européen) dispose de 21 jours pour aboutir à un accord sur un projet commun. À cet effet, une décision à la majorité qualifiée des membres du Conseil ou de leurs représentants et à la majorité des représentants du Parlement est indispensable. La Commission participe aux travaux du comité de conciliation et prend toutes les initiatives nécessaires en vue de concilier les positions du Parlement et du Conseil.

Si, dans un délai de 21 jours, le comité de conciliation ne parvient pas à un accord sur un projet commun, un nouveau projet de budget doit être présenté par la Commission. Si, dans ce délai, le comité de conciliation parvient à un accord sur un projet commun, le Parlement et le Conseil disposent de 14 jours à compter de la date de cet accord pour approuver le projet commun. Le tableau ci-dessous résume les résultats possibles à l'issue de ces 14 jours.

Approbation du projet commun en conciliation

Positions sur le projet commun	Parlement	Conseil	Résultat
+: adopté –: rejeté Néant: aucune décision prise	+	+	Projet commun adopté
		–	Retour éventuel à la position du Parlement[1]
		Néant	Projet commun adopté
	Néant	+	Projet commun adopté
		–	Nouveau projet de budget par la Commission
		Néant	Projet commun adopté
	–	+	Nouveau projet de budget par la Commission
		–	Nouveau projet de budget par la Commission
		Néant	Nouveau projet de budget par la Commission

[1] Si le Parlement confirme certains ou l'ensemble de ses amendements précédents à la majorité des membres qui le composent et des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Si le Parlement n'atteint pas la majorité requise, la position convenue dans le projet commun est adoptée.

Lorsque la procédure est achevée avec succès, le président du Parlement européen constate que le budget est définitivement adopté. En cas d'absence d'accord au début d'un exercice budgétaire, un système de douzièmes provisoires est mis en place jusqu'à ce qu'un accord soit trouvé. Dans ce cas, un montant ne pouvant dépasser le douzième des crédits du budget de l'exercice précédent peut être dépensé mensuellement pour chaque chapitre du budget. Ce montant ne peut toutefois pas dépasser le douzième des crédits prévus au même chapitre dans le projet de budget. Néanmoins, en vertu de l'article 315 du traité FUE, le Conseil peut, sur proposition de la Commission, autoriser des dépenses excédant le douzième (conformément à l'article 16 du règlement financier) sauf si le Parlement européen, dans un délai de 30 jours, décide de réduire les dépenses autorisées par le Conseil.

5. Les budgets rectificatifs et supplémentaires

En cas d'événements inévitables, exceptionnels ou imprévus, la Commission peut être amenée à proposer des projets de budgets rectificatifs modifiant le budget qui a été adopté pour l'exercice en cours. Ces budgets rectificatifs sont soumis aux mêmes règles que le budget général.

Rôle du Parlement européen

A. Pouvoirs conférés par l'article 314 du traité FUE (ex-article 272 du traité CE)

En 1970, le Parlement européen a obtenu le dernier mot sur les dépenses non obligatoires. Celles-ci sont passées de 8 % du budget en 1970 à 63 % du budget en 2010, dernier exercice où cette distinction était opérée. Avec la suppression de la distinction entre dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires, le Parlement européen dispose désormais du même pouvoir que le Conseil sur l'ensemble des dépenses du budget. La position du Parlement peut en fait être considérée comme plus forte que celle du Conseil puisque ce dernier ne pourra jamais imposer un budget sans l'accord du Parlement alors que ce dernier pourra, dans certaines circonstances, avoir le dernier mot et imposer un budget sans l'accord du Conseil (voir B.4. ci-dessus). Or, cette situation est plutôt improbable et il serait plus approprié de dire qu'en général, la nouvelle procédure budgétaire fait l'objet d'une procédure de codécision réelle (bien que particulière) entre le Parlement et le Conseil, placés sur un pied d'égalité, et couvre l'intégralité des dépenses de l'Union.

Le Parlement européen a rejeté l'ensemble du budget à deux occasions (en décembre 1979 et en décembre 1984) depuis qu'il en a obtenu le pouvoir en 1975. Depuis l'adoption des nouvelles dispositions figurant dans le Traité de Lisbonne, il est arrivé à deux reprises que le comité de conciliation ne parvienne pas à un accord (dans le cas des budgets pour 2011 et 2013). Dans les deux cas, le nouveau projet de budget présenté par la Commission traduisant le quasi-compromis obtenu en conciliation a finalement été adopté. Toutefois, dans le cas du budget 2013, le Parlement européen n'a donné son accord qu'après que des déclarations conjointes concernant les paiements aient été signées par les trois institutions.

B. Accords interinstitutionnels sur la discipline budgétaire (AII, cadres financiers pluriannuels) (voir fiche 1.5.2)

À la suite de plusieurs conflits relatifs à la base juridique de l'exécution du budget, les institutions ont adopté, en 1982, une déclaration commune qui prévoyait également des mesures destinées à garantir un déroulement plus serein de la procédure budgétaire. Elle a été suivie d'une série d'accords interinstitutionnels portant sur les périodes suivantes: 1988-1992, 1993-1999, 2000-2006 et 2007-2013. La proposition de nouvel accord institutionnel pour la période débutant en 2014 est en cours de discussion. Ces accords successifs ont instauré un cadre de référence interinstitutionnel pour les procédures budgétaires annuelles et ont très largement amélioré le déroulement de la procédure budgétaire:

- en définissant des cadres financiers pluriannuels (CFP) fixant des plafonds de crédits par catégorie de dépenses;
- en formalisant une procédure de collaboration interinstitutionnelle au moyen de discussions tripartites et de concertations aux différentes étapes de l'établissement du budget;
- en prévoyant des dispositions particulières dans certains domaines conflictuels tels que la classification des dépenses, l'inscription des dispositions financières dans les actes législatifs, les bases juridiques et les projets pilotes et actions préparatoires (initiatives du Parlement européen sans base juridique), les dépenses relatives aux accords de pêche, le financement de la PESC, etc.;
- en limitant le rôle de la règle du taux maximal d'augmentation;
- en créant des mécanismes de décision en faveur de ressources supplémentaires tels que l'instrument de flexibilité, la réserve d'urgence, le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, le Fonds européen de solidarité ou la révision des plafonds du CFP.

Même si les CFP ne remplacent pas la procédure budgétaire annuelle, les accords interinstitutionnels ont instauré une forme de codécision budgétaire qui permet au Parlement d'affirmer son rôle de branche de l'autorité budgétaire à part entière, de consolider sa crédibilité en tant qu'institution et d'orienter le budget en faveur de ses priorités politiques. Le Traité de Lisbonne et le règlement financier disposent également que le budget annuel doit respecter les plafonds définis par le CFP, qui doit lui-même respecter les plafonds fixés lors de la définition de ses ressources propres.

C. Le semestre européen

Le 7 septembre 2010, le Conseil «Affaires économiques et financières» a approuvé l'introduction du «semestre européen». Il s'agit d'une période de six mois chaque année au cours de laquelle les politiques budgétaires et structurelles des États membres sont passées en revue afin d'y détecter des incohérences ou des signes de déséquilibre éventuel. Son objectif est de renforcer la coordination pendant que les décisions budgétaires importantes en sont encore au stade de l'élaboration. Outre la coordination des budgets nationaux, le Parlement européen œuvre également à tirer partir des synergies et à renforcer la coordination entre les budgets nationaux et le budget de l'Union européenne.

→ Judith Lackner

1.5. Le financement

1.5.1. Les recettes et les dépenses de l'Union

Les recettes budgétaires sont déterminées par le Conseil après ratification des parlements des États membres. Les dépenses du budget sont approuvées conjointement par le Conseil et le Parlement.

Base juridique

- Articles 310 à 325 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et article 173 du traité Euratom (recettes et dépenses); article 352 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et articles 172 et 203 du traité Euratom (emprunts);
- Décision (CE, Euratom) n° 436/2007 du Conseil du 7 juin 2007 relative au système des ressources propres des Communautés européennes, (JO L 163 du 23.6.2007, p. 17);
- Règlement (CE, Euratom) n° 105/2009/CE du Conseil du 26 janvier 2009 modifiant le règlement (CE, Euratom) n° 1150/2000/CE du Conseil portant application de la décision 2000/597/CE, Euratom relative au système des ressources propres des Communautés (JO L 36 du 5.2.2009, p. 36);
- Règlement (CE, Euratom) n° 2028/2004/CE du Conseil du 16 novembre 2004 modifiant le règlement (CE, Euratom) n° 1150/2000/CE du Conseil portant application de la décision 94/728/CE, Euratom relative au système des ressources propres des Communautés (JO L 352 du 27.11.2004, p. 1);
- Règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil (JO L 298 du 26.10.2012, p. 1);
- Accord interinstitutionnel (AII) du 17 mai 2006 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière, incluant le cadre financier pluriannuel 2007-2013 (JO C 139 du 14.6.2006) tel que modifié par la décision n° 2012/5/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 (JO L 4 du 7.1.2012, p. 12), la décision n° 2009/1005/UE du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2009 (JO L 347 du 24.12.2009, p. 26), la décision n° 2009/407/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2009 (JO L 132 du 29.5.2009, p. 8), la modification du 18 décembre 2008 (JO C 326 du 20.12.2008, p. 3), la décision n° 2008/371/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2008 (JO L 128 du 16.5.2008, p. 8) et la décision n° 2008/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2007 (JO L 6 du 10.1.2008, p. 7).

Objectif

Assurer à l'Union européenne une autonomie financière dans le respect de la discipline budgétaire.

Fonctionnement

Alors que la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) a disposé de ressources propres dès le début, la Communauté économique européenne (CEE) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) étaient financées à l'origine par des contributions des États membres. La décision du 21 avril 1970 relative au système de ressources propres a permis à la Communauté de disposer de ressources propres. Le plafond des ressources propres est actuellement fixé à 1,23 % du RNB de l'Union européenne. Vu que le budget doit être en équilibre, les dépenses sont également limitées par ce plafond.

Les recettes

1. Les ressources propres «traditionnelles»

Elles ont été créées par la décision de 1970 et perçues depuis lors. En 2012, elles représentaient environ 12 % du total des recettes. Elles se composent de droits de douane, de droits agricoles et de cotisations sucre et isoglucose;

2. Les ressources propres fondées sur la TVA

Prévue par la décision de 1970, cette ressource a dû attendre l'harmonisation des systèmes de TVA entre États membres pour être appliquée (1979). Elle consiste à transférer à la Communauté une proportion de la TVA estimée perçue par les États membres. En 2012, la ressource de la TVA s'élevait à 10,4 % du total des recettes.

3. Les ressources propres fondées sur le revenu national brut (RNB)

Créée par la décision de 1988, cette quatrième ressource propre consiste en prélèvement sur le PNB des États membres d'un pourcentage unique fixé dans la procédure budgétaire annuelle. À l'origine, elle ne devait être perçue que si les autres ressources propres étaient insuffisantes pour couvrir les dépenses, mais elle finance aujourd'hui l'essentiel du budget de l'Union: en 2012, les ressources fondées sur le revenu national brut représentaient environ 70 % des recettes de l'Union.

4. Les autres recettes et le solde reporté de l'exercice précédent

Les autres revenus comprennent les taxes versées par le personnel de l'Union sur ses rémunérations, les contributions de pays tiers à certains programmes communautaires, et les amendes infligées aux entreprises qui enfreignent les règles de concurrence ou d'autres lois. Le solde de chaque exercice est inscrit dans le budget de l'exercice suivant en recette, s'il s'agit d'un excédent. En 2012, les autres recettes, le solde reporté et les ajustements techniques ont représenté environ 7,6 % du total des recettes.

5. Mécanismes de correction

La correction des déséquilibres budgétaires entre les contributions des États membres fait aussi partie intégrante du système actuel de ressources propres. Le «rabais britannique», décidé en 1984, consiste en une réduction de la contribution du Royaume-Uni équivalente à deux tiers de la différence entre sa contribution (à l'exclusion des ressources propres traditionnelles) et le montant qu'il reçoit en retour du budget. La correction britannique a été ajustée en 2007 afin d'exclure progressivement du calcul les dépenses non agricoles dans les États membres ayant adhéré à l'Union depuis 2004. Cette correction est financée par l'ensemble des autres États membres, à l'exception de l'Allemagne, des Pays-Bas, de l'Autriche et de la Suède, qui bénéficient d'une réduction de leur contribution au financement de la correction en faveur du Royaume-Uni. L'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède bénéficient aussi de taux d'appel réduits pour la ressource TVA pour la période 2007-2013, tandis que les Pays-Bas et la Suède profitent d'une réduction de leur contribution fondée sur le RNB pour la période 2007-2013. Des propositions concernant une nouvelle décision relative au système des ressources propres sont en cours d'examen.

Les dépenses

A. Principes de base

Conformément aux articles 6 à 35 du règlement concernant les règles financières, le budget communautaire obéit à neuf grands principes: unité, vérité budgétaire, annualité, équilibre, unité monétaire (l'euro), universalité, spécialité (chaque crédit est affecté à une dépense de nature définie), bonne gestion financière et transparence.

Il convient de concilier le principe d'annualité avec la nécessité de gérer des actions pluriannuelles qui ont pris une importance croissante dans le budget. Celui-ci comprend donc des crédits dissociés, à savoir:

- des crédits d'engagement qui couvrent, pendant l'exercice en cours, le coût total des obligations juridiques contractées pour des actions qui s'étendent sur plusieurs années;
- des crédits de paiement destinés à couvrir les dépenses découlant de l'exécution d'engagements contractés pendant l'exercice en cours ou les exercices précédents.

De même, le principe d'unité n'est pas entièrement respecté puisque les crédits du Fonds européen de développement ne sont pas budgétisés. Dans ses résolutions, le Parlement a demandé à maintes reprises que le Fonds européen de développement soit intégré dans le budget général.

B. Structure budgétaire par nature de crédits

1. Dépenses opérationnelles — dépenses administratives — budget par activité

Le budget général comprend une section par institution, soit dix au total. Alors que les sections des institutions autres que la Commission comprennent essentiellement des dépenses administratives, celle de la Commission (section III) comporte des dépenses opérationnelles relatives au financement des actions et programmes et des dépenses administratives nécessaires à leur mise en œuvre (assistance technique, agences, ressources humaines). La Commission utilise une nouvelle nomenclature budgétaire qui présente les ressources par domaine politique et par activité, ce qui permet d'évaluer plus facilement le coût et l'efficacité de chaque politique communautaire: «l'établissement du budget par activités».

2. Cadre financier pluriannuel (voir fiche 1.5.2)

Depuis 1988, les dépenses de la Communauté se développent dans un cadre pluriannuel qui compartimente le budget en rubriques avec des plafonds de dépenses reflétant les grandes priorités budgétaires de la période couverte. La première période de programmation a couvert 5 années; les périodes suivante et actuelle 7 années. Le Traité de Lisbonne prévoit une période d'«au moins 5 ans», durée correspondant au mandat de la Commission et à une législature. Les budgets annuels doivent respecter les limites fixées dans le cadre pluriannuel.

Les opérations d'emprunt et de prêt

Le traité Euratom donne expressément à la Communauté la possibilité d'emprunter. L'article 352 confère

les pouvoirs nécessaires en vertu du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Les emprunts ont pris une ampleur considérable depuis 1978 et devraient encore augmenter. L'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière de mai 2006 prévoit un recours étendu à ces «nouveaux instruments financiers». Des instruments financiers, sous forme d'actions ou de capital-risque, de garanties ou d'autres instruments de partage des risques ont été intégrés dans une série de programmes de l'Union afin de renforcer la capacité de mobilisation de l'assistance financière de l'Union.

Dans le cadre d'un ensemble de mesures adopté par le Conseil le 9 mai 2010 en faveur des États membres qui connaissent des difficultés ou une menace sérieuse de graves difficultés, le mécanisme européen de stabilisation financière a été créé pour apporter un soutien financier sous la forme de prêts ou de lignes de crédit garantis par le budget de l'Union. Le mécanisme de soutien à la balance des paiements permet d'offrir une assistance financière aux États membres qui n'ont pas pour monnaie l'euro. En outre, une assistance macro-financière, sous forme de prêts ou de dons, peut être octroyée afin d'assister des États tiers.

Rôle du Parlement européen

A. Les recettes

Dans plusieurs résolutions (notamment une résolution du 11 mars 1999, la résolution du 8 juin 2005 sur les défis politiques et les moyens budgétaires de l'Union élargie 2007-2013, et la résolution du 17 mai 2006 sur l'AII), le Parlement a souligné l'insuffisance des recettes et mis en évidence des problèmes concernant le système de ressources propres, plus particulièrement par rapport à sa complexité excessive. Il a fait des propositions pour garantir l'autonomie budgétaire de l'Union et pour rendre la perception des recettes plus simple, plus transparente et plus démocratique.

La résolution du 29 mars 2007 sur l'avenir des ressources propres de l'Union européenne a fourni des lignes directrices pour le travail de révision de la Commission, prévu initialement en 2008-2009. Cette résolution a mentionné les défauts du système financier actuel et préconisé une approche en deux étapes en vue de parvenir à un nouveau système de ressources propres.

Le Traité de Lisbonne considère que le budget doit être entièrement financé à partir de ressources propres et prévoit qu'après avoir consulté le Parlement, le Conseil adopte à l'unanimité une décision relative au système des ressources propres de l'Union, avec la possibilité de créer de nouvelles catégories de ressources propres et d'abolir les catégories existantes. Une décision de ce genre doit être ratifiée par les États membres. Cependant, les mesures de mise en œuvre ne peuvent désormais être adoptées par le Conseil qu'après approbation du Parlement. On peut considérer cela comme un pas vers une méthode communautaire dans le domaine des ressources propres de l'Union.

S'appuyant sur les nouvelles dispositions du Traité de Lisbonne, le Parlement a réitéré son appel en faveur d'une réforme profonde dans ses résolutions du 8 juin 2011, du 13 juin 2012 et du 13 mars 2013, et a voté en faveur de la proposition de la Commission concernant la réforme de la ressource propre TVA. La réforme proposée par le Parlement vise à parvenir à un système autonome, plus juste, plus simple et plus transparent, dans lequel le pourcentage de ressources fondées sur le RNB serait réduit à un maximum de 40 % et remplacé par une ou plusieurs ressources propres réelles. Les rabais et mécanismes de correction seraient progressivement supprimés. Cette réforme n'accroîtrait pas la charge fiscale totale qui pèse sur les citoyens, mais réduirait en revanche la charge qui pèse sur les ministères des finances nationaux. À la suite des négociations sur le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020, un groupe de haut niveau, composé de membres du Parlement, du Conseil et de la Commission européenne a été mis en place afin de procéder à un réexamen général du système des ressources propres dans le cadre d'un dialogue avec les parlements nationaux. Les résultats de ces travaux devront être pris en compte dans la révision prévue du prochain CFP.

B. Les dépenses

Avant l'adoption du Traité de Lisbonne, les dépenses budgétaires étaient classées soit en dépenses obligatoires, si elles concernaient les obligations découlant des traités ou des actes arrêtés en vertu de ceux-ci, soit en dépenses non obligatoires. Tandis que le Parlement décidait en dernier ressort des dépenses non obligatoires, le Conseil avait le dernier mot sur les dépenses obligatoires. Le Parlement s'opposait à cette distinction qu'il considérait limitative de ses compétences. Le Traité de Lisbonne abolit la distinction entre dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires, et confère au Parlement des compétences budgétaires conjointement avec le Conseil sur l'ensemble du budget.

C. Les opérations d'emprunt et de prêt

Conformément à sa résolution du 22 avril 2008 sur le rapport annuel 2006 de la Banque européenne d'investissement, la commission du contrôle budgétaire du Parlement a commencé à tenir une session annuelle avec la BEI afin d'examiner ses activités financières. Tout en reconnaissant que les instruments financiers peuvent s'avérer très utiles pour multiplier l'impact des fonds de l'Union, le Parlement a souligné que ces instruments ne devraient être mis en

œuvre que dans des conditions strictes, afin de ne pas susciter de risques budgétaires pour le budget de l'Union. À cette fin, des règles détaillées concernant l'utilisation des instruments financiers ont été intégrées dans le règlement concernant les règles financières.

Le 7 juillet 2010, le Parlement a adopté une proposition de résolution demandant l'évaluation de l'impact que le mécanisme européen de stabilisation financière et d'autres instruments financiers communautaires ainsi que les prêts accordés par la BEI pourraient avoir sur le budget de l'Union. Le Parlement a également demandé que toutes les dépenses et les recettes résultant de décisions prises par les institutions européennes ou en leur nom, y compris les opération de prêt, d'emprunt et de garantie, soient résumées dans un document annexé chaque année au projet de budget, de manière à donner une vue générale des conséquences financières et budgétaires des activités de l'Union.

→ Annemieke Beugelink

1.5.2. Cadre financier pluriannuel

Jusqu'ici, la procédure budgétaire relative au cadre financier pluriannuel a fait l'objet de quatre accords interinstitutionnels: l'accord Delors I (1988-1992), l'accord Delors II (1993-1999), l'Agenda 2000 (2000-2006) et le cadre financier pluriannuel 2007-2013. Le Traité de Lisbonne a transformé le cadre financier pluriannuel en acte juridique contraignant. À la suite de l'approbation donnée par le Parlement le 19 novembre, le Conseil a adopté le règlement sur le CFP le 2 décembre 2013.

Base juridique

Avant l'adoption du Traité de Lisbonne, le cadre financier pluriannuel (CFP), également qualifié de «perspectives financières», était adopté dans le cadre d'accords budgétaires interinstitutionnels conclus entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission. Le CFP précédent a été conclu en annexe à l'accord interinstitutionnel (AII) du 17 mai 2006 sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière (JO C 139 du 14.6.2006). L'article 312 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE), entré en vigueur le 1er décembre 2009, prévoit l'adoption d'un règlement fixant le CFP. Le projet de règlement fixant le CFP et un nouveau projet d'AII sur la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière, tel que modifié par le Conseil, ont été rejetés par le Parlement le 6 juillet 2011. Les Présidents du Parlement, du Conseil et de la Commission sont parvenus, le 27 juin 2013, à un accord politique concernant un règlement sur le CFP pour 2014-2020 et un nouvel AII, que le Parlement a adopté officiellement au cours de sa session plénière de novembre 2013.

Contexte

Dans les années 1980, l'écart grandissant entre les moyens disponibles et les besoins a plongé les relations entre les institutions dans un climat conflictuel. Le concept de perspectives financières pluriannuelles a été élaboré dans le souci d'apaiser ce conflit, d'améliorer la discipline budgétaire et d'optimiser sa mise en œuvre par une meilleure planification. Le premier AII a été conclu en 1988. Il comportait les perspectives financières pour 1988-1992, dénommées «Paquet Delors I». Elles avaient pour objectif de dégager les ressources nécessaires pour accompagner la mise en œuvre de l'Acte unique européen. Un nouvel AII a été conclu le 29 octobre 1993, avec les perspectives financières pour la période 1993-1999: ce fut le «Paquet Delors II», qui a permis le doublement des Fonds structurels et l'augmentation du plafond des ressources propres (voir fiche 1.5.1). Le troisième AII sur les perspectives financières pour la période 2000-2006, également connu comme l'«Agenda 2000», a été signé le 6 mai 1999; l'un de ses défis majeurs était de garantir les ressources nécessaires à l'élargissement (voir fiche 6.3.1). Le quatrième AII, couvrant la période 2007-2013, a été conclu le 17 mai 2006.

Depuis lors, le CFP a été intégré au Traité de Lisbonne, dont l'article 312 dispose que le CFP, «établi pour une période d'au moins cinq années», «vise à assurer l'évolution ordonnée des dépenses de l'Union dans la limite de ses ressources propres», et que «[...] le budget annuel de l'Union respecte le cadre financier pluriannuel», posant ainsi la pierre angulaire de la discipline financière.

Outre la définition des «montants des plafonds annuels des crédits pour engagements par catégorie de dépenses et du plafond annuel des crédits pour paiements», le traité FUE précise que le CFP «prévoit toute autre disposition utile au bon déroulement de la procédure budgétaire annuelle». Le nouveau CFP sera assorti d'un nouvel AII sur la discipline financière, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière.

Cadre financier pluriannuel 2007-2013

Le CFP précédent établit pour 2007-2013 les plafonds annuels des crédits pour engagement par rubrique et sous-rubrique, ainsi que ceux des crédits de paiement.

Pour la période 2007-2013, le plafond des crédits d'engagement s'élève à 976 milliards d'euros (1,12 % du RNB de l'UE) et celui des crédits de paiement, à 926 milliards d'euros (1,06 % du RNB de l'UE) aux prix courants[1].

L'AII auquel le CFP est annexé est divisé en trois parties.

a) La partie I comprend la définition et les modalités d'application du cadre financier. Elle décrit un certain nombre d'instruments permettant d'accroître la flexibilité (le Fonds de solidarité de l'Union, le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, la réserve pour aides d'urgence et l'instrument de flexibilité), en plus de la possibilité, «en cas de circonstances imprévues», de réviser les plafonds des CFP (article 21).

b) La partie II porte sur l'amélioration de la collaboration interinstitutionnelle au cours de la procédure budgétaire.

c) La partie III (ajoutée à la demande du Parlement) contient des dispositions relatives à la bonne gestion financière des fonds de l'Union européenne.

[1] Les plafonds aux prix de 2011 s'élèvent à 994 milliards d'euros pour les engagements et à 943 milliards d'euros pour les paiements.

Cadre financier pluriannuel 2014-2020[1]

Dans sa proposition modifiée du 6 juillet 2012, la Commission a proposé, pour la période 2014-2020, de porter le plafond des crédits d'engagement à 1 033 milliards d'euros (soit 1,08 % du RNB de l'UE) et le plafond des crédits de paiement à 988 milliards d'euros (soit 1,03 % du RNB de l'UE) pour la période 2014-2020. Compte tenu de la situation économique actuelle, les Présidents de la Commission, du Parlement et du Conseil sont parvenus, le 27 juin 2013, à un accord politique concernant un paquet législatif relatif au CFP, lequel a réduit les plafonds globaux des crédits d'engagement à 960 milliards d'euros (1,00 % du RNB de l'UE) et ceux des crédits de paiement à 908 milliards d'euros (0,95 % du RNB de l'UE).

[1] Tous les montants de cette section sont exprimés aux prix de 2011.

Dans sa résolution du 3 juillet 2013 sur l'accord politique concernant le cadre financier pluriannuel 2014-2020, le Parlement européen a rappelé que l'adoption du règlement sur le CFP et du nouvel AII dépendait de l'adoption des budgets rectificatifs permettant de fournir les crédits de paiement supplémentaires nécessaires pour l'exercice 2013, de la conclusion d'un accord politique sur les bases juridiques appropriées, notamment sur les points qui se retrouvent dans le règlement CFP, et de la mise en place d'un groupe à haut niveau sur les ressources propres.

Ces trois conditions ont été remplies dans des délais qui ont permis au Parlement de donner son approbation concernant le projet de règlement du Conseil sur de CFP au cours de la période de session plénière de novembre, à la suite de quoi le Conseil a adopté le règlement fixant le CFP 2014-2020 le 2 décembre 2013.

Cadre financier pluriannuel (en millions d'euros, aux prix de 2011)

CRÉDITS D'ENGAGEMENT	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2014-2020
1. Croissance intelligente et inclusive	60 283	61 725	62 771	64 238	62 528	67 214	69 004	450 763
1a Compétitivité pour la croissance et l'emploi	15 605	16 321	16 726	17 693	18 490	19 700	21 709	125 614
1b Cohésion économique, sociale et territoriale	44 678	45 404	46 045	46 545	47 038	47 514	47 925	325 149
2. Croissance durable: ressources naturelles	55 883	55 060	54 261	53 448	52 466	51 503	50 558	373 179
dont: dépenses relatives au marché et paiements directs	41 585	40 989	40 421	39 837	39 079	38 335	37 605	277 851
3. Sécurité et citoyenneté	2 053	2 075	2 154	2 232	2 312	2 391	2 469	15 686
4. L'Europe dans le monde	7 854	8 083	8 281	8 375	8 553	8 764	8 794	58 704
5. Fonctionnement	8 218	8 385	8 589	8 807	9 007	9 206	9 417	61 629
dont: Dépenses administratives des institutions	6 649	6 791	6 955	7 110	7 278	7 425	7 590	49 798
6. Compensations	27	0	0	0	0	0	0	27
TOTAL DES CRÉDITS D'ENGAGEMENT	134 318	135 328	136 056	137 100	137 866	139 078	140 242	959 988
en pourcentage du RNB	1,03%	1,02%	1,00%	1,00%	0,99%	0,98%	0,98%	1,00%
TOTAL DES CRÉDITS DE PAIEMENT	128 030	131 095	131 046	126 777	129 778	130 893	130 781	908 400
en pourcentage du RNB	0,98%	0,98%	0,97%	0,92%	0,93%	0,93%	0,91%	0,95%
Marge disponible	0,25%	0,25%	0,26%	0,31%	0,30%	0,30%	0,32%	0,28%
Plafond des ressources propres en poucentage du RNB	1,23%	1,23%	1,234%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%

Rôle du Parlement européen

A. Le CFP 2007-2013

En septembre 2004, le Parlement a mis en place une commission spéciale sur les défis politiques et les moyens budgétaires, qui a défini la position de négociation du PE. Le Parlement a assuré que l'accord global relatif au CFP 2007-2013 garantissait la bonne gestion du budget de l'Union européenne et la protection des pouvoirs législatifs et budgétaires du Parlement européen, par exemple en augmen-

tant la flexibilité dans la procédure budgétaire, en améliorant la qualité et la rapidité des réponses aux catastrophes, en clarifiant les obligations des États membres ou en améliorant la programmation financière et les contrôles sur l'établissement de nouvelles agences. Depuis lors, le Parlement a joué un rôle majeur dans la révision du CFP afin de garantir la disponibilité de moyens budgétaires suffisants pour le système Galileo, l'Institut européen d'innovation et de technologie, le plan européen de relance économique, ITER (le réacteur thermonucléaire expérimental international) et l'élargissement à la Croatie.

B. Le règlement CFP

À la suite de l'adoption du Traité de Lisbonne, le projet de règlement fixant le CFP pour la période 2007-2013 et le nouveau projet d'AII sur la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière, tel que modifié par le Conseil, ont été rejetés par le Parlement le 6 juillet 2011 car les textes étaient bien moins souples que l'AII précédent et ne prenaient pas suffisamment en compte la position du Parlement. Par voie de conséquence, c'est ce précédent AII qui est resté en vigueur.

C. Le CFP 2014-2020

En juillet 2010, le Parlement européen a créé une commission spéciale sur les défis politiques et les ressources budgétaires pour une Union européenne durable après 2013 (SURE), qui avait pour mission d'élaborer un rapport sur le prochain CFP avant que la Commission ne présente ses propositions. Sur la base du rapport de cette commission spéciale, le Parlement a adopté, le 8 juin 2011, une résolution intitulée «Investir dans l'avenir: un nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) pour une Europe compétitive, durable et inclusive».

Le Parlement a réaffirmé la position définie dans le rapport de la commission SURE dans trois autres résolutions sur le CFP et sur les ressources propres:

- sa résolution du 13 juin 2012 sur le cadre financier pluriannuel et les ressources propres;
- sa résolution du 23 octobre 2012 visant à favoriser un résultat positif de la procédure d'approbation du cadre financier pluriannuel 2014-2020;
- sa résolution du 13 mars 2013 sur les conclusions du Conseil européen des 7 et 8 février concernant le cadre financier pluriannuel.

Dans sa résolution du 3 juillet 2013, le Parlement a validé politiquement, avant d'approuver juridiquement le paquet législatif relatif au CFP, l'accord sur le CFP 2014-2020 conclu par les Présidents du Parlement, du Conseil et de la Commission, à l'issue d'une série intense de négociations qui ont permis au Parlement d'obtenir les éléments suivants:

- une flexibilité pour les engagements et les paiements entre les rubriques et les exercices pour permettre d'utiliser les sommes totales prévues pour la période 2014-2020,
- une flexibilité accrue pour faire face au chômage des jeunes et renforcer la recherche sans réduire les ressources affectées à d'autres programmes[1],
- une flexibilité accrue en vue de fournir de l'aide en cas de catastrophes majeures, via le Fonds de solidarité,
- une clause de révision obligatoire permettant de réévaluer les besoins budgétaires durant la période du CFP et de les ajuster, si nécessaire, permettant au Parlement européen nouvellement élu de jouer son rôle, et un engagement à revoir la durée des futurs CFP en vue de trouver un juste équilibre entre, d'une part, la durée des cycles politiques des institutions — en particulier de ceux de la Commission européenne et du Parlement européen — et, d'autre part, la nécessité d'assurer la stabilité des cycles de programmation et la prévisibilité des investissements,
- un verrouillage des fonds alloués aux grands projets tels qu'ITER, Galileo et Copernicus, afin de protéger les autres programmes en cas de dépassement des coûts,
- une entente claire sur des modalités et un calendrier viables pour la mise en place d'un véritable système de ressources propres pour l'Union européenne,
- l'unité et la transparence en matière budgétaire, de façon à garantir la pleine information des citoyens concernant l'ensemble des recettes et des dépenses découlant des décisions prises par les citoyens de l'Union ou en leur nom et à assurer un contrôle parlementaire adéquat,
- une transparence en matière budgétaire, de façon à garantir la pleine information des citoyens concernant l'ensemble des recettes et des dépenses découlant des décisions prises par les citoyens de l'Union ou en leur nom et à assurer un contrôle parlementaire adéquat,
- une gestion financière renforcée, en particulier en ce qui concerne les fonds de l'Union qui sont dépensés par l'intermédiaire d'organisations internationales et par les États membres, ainsi que l'évaluation des dépenses européennes.

→ Fabia Jones
11/2013

[1] Un montant de 2 543 millions d'euros (aux prix de 2011) sera concentré en début de période, durant les exercices 2014 et 2015, pour la mise en œuvre des programmes suivants: Emploi des jeunes: 2 143 millions d'euros; Horizon 2020: 200 millions d'euros; Erasmus: 150 millions d'euros et COSME: 50 millions d'euros.

1.5.3. L'exécution du budget

La Commission exécute le budget sous sa propre responsabilité en coopération avec les États membres, mais elle est soumise au contrôle politique du Parlement européen.

Base juridique

- Articles 290, 291, 317, 318, 319, 321, 322 et 323 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE) et article 179 du traité Euratom;
- Règlement financier, c'est-à-dire le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil[1];
- Modalités d'exécution du règlement financier, c'est-à-dire le règlement délégué (UE) n° 1268/2012 de la Commission du 29 octobre 2012 relatif aux règles d'application du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union[2];
- Accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière, incluant le cadre financier pluriannuel 2007-2013[3], modifié en dernier lieu par la décision 2009/407/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2009[4].

Objectifs

La Commission exécute, sous sa propre responsabilité et dans les limites des crédits autorisés, les recettes et les dépenses du budget conformément aux traités et aux dispositions et instructions qui figurent dans le règlement financier (voir fiche 1.5.2).

Les États membres coopèrent avec elle pour que les crédits soient utilisés conformément au principe de la bonne gestion financière, à savoir économie, efficience et efficacité.

Description

A. Mécanisme de base

L'exécution du budget comporte deux opérations principales, l'engagement et le paiement. Pour l'engagement des dépenses, une décision est prise en vue d'affecter un certain montant d'une ligne budgétaire déterminée pour financer une activité spécifique. Puis, une fois les engagements légaux correspondants (comme des contrats) déterminés et le contrat de services, de travaux ou de fournitures exécuté, on procède à l'ordonnancement des dépenses et au paiement des sommes dues.

B. Modes d'exécution

Comme le précise l'article 58 du règlement financier, la Commission peut exécuter le budget de la façon suivante:

- de manière directe («gestion directe») dans ses services ou par l'intermédiaire des agences exécutives,
- en gestion partagée avec les États membres («gestion partagée»),
- de manière indirecte («gestion indirecte») en confiant des tâches d'exécution budgétaire à des organismes ou des personnes, comme des pays tiers, des organisations internationales et d'autres organismes.

Dans la pratique, quelque 76 % du budget est dépensé en «gestion partagée» (les États membres se chargeant de verser les crédits et de gérer les dépenses), 22 % en «gestion directe» par la Commission et le reste (2 %) en «gestion indirecte»[5].

L'article 317 du traité FUE précise que la Commission exécute le budget en coopération avec les États membres, et ajoute que les règlements pris en exécution de l'article 322 du traité FUE prévoiront les obligations de contrôle et d'audit des États membres dans l'exécution du budget ainsi que les responsabilités qui en découlent.

Par ailleurs, dans le cadre plus large de la mise en œuvre du droit de l'Union européenne, les articles 290 et 291 du traité FUE fixent les règles relatives aux pouvoirs délégués et aux compétences d'exécution conférés à la Commission, et notamment les modalités de contrôle de la Commission par les États membres, le Conseil et le Parlement à cet égard.

En vertu de l'article 290 du traité FUE, un acte législatif peut déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes non législatifs qui complètent «certains éléments non essentiels de l'acte législatif». Le Parlement et le Conseil ont le droit de révoquer cette délégation de pouvoir à la Commission ou d'y

[1] JO L 298 du 26.10.2012, pp. 1-96.

[2] JO L 362 du 31.12.2012, pp. 1-111.

[3] JO C 139 du 14.6.2006, pp. 1-17.

[4] JO L 132 du 29.5.2009, pp. 8-9.

[5] Données fournies par la Direction générale du budget de la Commission.

exprimer des objections, auquel cas l'acte n'entre pas en vigueur.

L'article 291 régit les compétences d'exécution conférées à la Commission. Alors que l'article 291, paragraphe 1, du traité FUE prévoit que les États membres sont responsables de l'adoption de toutes les mesures de droit interne nécessaires pour la mise en œuvre des actes juridiquement contraignants de l'Union, l'article 291, paragraphe 2, du traité FUE indique que ces actes confèrent des compétences d'exécution à la Commission ou, dans les cas prévus aux articles 24 et 26 du traité sur l'Union européenne (traité UE), au Conseil, lorsque des «conditions uniformes d'exécution des actes juridiquement contraignants de l'Union sont nécessaires». En vertu de l'article 291, paragraphe 3, du traité FUE, le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements, établissent les règles relatives aux modalités de contrôle de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission.

L'article 291 du traité FUE est complété par le règlement (UE) n° 182/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission[1]. Ce contrôle s'exerce par des comités composés de représentants des États membres et présidés par un représentant de la Commission. Le règlement institue deux nouveaux types de procédures, applicables en fonction de la portée de l'acte en question. Dans le cadre de la procédure d'examen, la Commission ne peut adopter la mesure si le comité a émis un avis défavorable. Dans le cadre de la procédure consultative, la Commission est obligée de tenir «le plus grand compte» des conclusions du comité, mais elle n'est pas liée par l'avis rendu.

Les États membres qui exécutent le budget de façon incorrecte sont sanctionnés dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes et de contrôles d'éligibilité: à la suite de contrôles effectués par la Commission et la Cour des comptes, les recettes que les gouvernements nationaux perçoivent du budget européen sont corrigées par une demande de remboursement des fonds indûment versés. Les décisions relatives à ces corrections sont prises par la Commission selon les procédures susmentionnées relatives à l'exercice des compétences d'exécution (voir fiche 1.5.4).

La Cour des comptes a souvent critiqué l'exécution du budget dans certains secteurs (voir fiche 1.3.10).

C. Règles d'exécution

Le règlement financier contient l'ensemble des principes et des règles régissant l'exécution du budget. Il a un caractère transversal puisqu'il s'applique à tous les secteurs de dépenses et à toutes les recettes. D'autres règles applicables à l'exécution du budget figurent dans les réglementations sectorielles, qui portent sur des politiques européennes spécifiques.

Le principal instrument dont dispose la Commission pour l'exécution du budget et la surveillance de son exécution est le système comptable informatisé ABAC (comptabilité d'exercice). La Commission a pris des mesures pour satisfaire aux plus hautes normes comptables internationales, en particulier aux normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS) établies par la Fédération internationale des experts-comptables (IFAC). La responsabilité des États membres dans la gestion partagée du budget de l'Union a été renforcée, en particulier par l'article 59 du nouveau règlement financier.

Le respect de la législation de l'Union applicable à la passation de marchés publics (fourniture, travaux et services, voir fiche 3.4.1) constitue un aspect important de l'exécution budgétaire.

Rôle du Parlement européen

D'abord, en tant qu'une des deux branches de l'autorité budgétaire, le Parlement influence «préalablement» l'exécution du budget de l'Union par les amendements et les décisions d'allocation de crédits qu'il prend dans le contexte de la procédure budgétaire (voir fiche 1.4.3). Le Parlement peut décider de recourir au mécanisme budgétaire de la réserve par lequel, s'il a des doutes concernant la justification des dépenses ou la possibilité de la Commission de l'exécuter, il peut décider de placer les crédits demandés en réserve jusqu'à ce que la Commission fournisse les preuves appropriées. Celles-ci sont fournies dans le cadre d'une demande de virement de crédits de la réserve. Il est demandé aussi bien au Parlement qu'au Conseil d'approuver les propositions de virement. Les crédits ne peuvent être exécutés qu'après virement de la réserve vers la ligne budgétaire concernée.

Ensuite, la procédure de décharge (voir fiche 1.5.4) permet au Parlement de contrôler l'exécution du budget en cours. Si la plupart des questions posées portent sur la période de décharge, nombre de celles posées par la commission du contrôle budgétaire du Parlement à la Commission dans le cadre de la procédure de décharge concernent l'exécution du budget en cours. La résolution relative à la décharge, qui fait partie intégrante de la décision concernant la décharge, contient de nombreuses obligations et recommandations adressées à la Commission et aux autres organismes intervenant dans l'exécution du budget.

En vertu du traité de Lisbonne, le Parlement et le Conseil sont responsables de l'adoption des «règles financières qui fixent notamment les modalités relatives à l'établissement et à l'exécution du budget et à la reddition et à la vérification des comptes»

[1] JO L 55 du 28.2.2011, pp. 13-18.

(article 322, paragraphe 1, du traité FUE). L'objectif premier de ces règles est d'améliorer l'exécution du budget, d'accroître la visibilité et les avantages du financement de l'Union pour les citoyens ainsi que de parvenir à un juste équilibre entre la protection des intérêts financiers, le principe de proportionnalité des coûts administratifs et la clarté des procédures.

De plus, dans la plupart des domaines stratégiques, le Parlement influence l'exécution du budget par ses activités législatives et non législatives, par exemple par des rapports et des résolutions, ou simplement en adressant des questions orales ou écrites à la Commission.

Au cours des dernières années, le Parlement a renforcé son contrôle politique sur la Commission à travers la mise en place d'instruments permettant un échange d'informations sur l'état d'exécution des crédits et le niveau de restes à liquider (à savoir les engagements légaux qui n'ont pas encore été honorés). Les restes à liquider peuvent poser problème s'ils s'accumulent sur de longues périodes et le Parlement incite donc la Commission à les garder sous contrôle.

De nouveaux outils sont mis au point pour permettre un meilleur contrôle de l'exécution et l'amélioration du «rapport qualité-prix» des programmes de l'Union. À cet effet, le Parlement est favorable aux déclarations d'activité de haut niveau (préparées par la Commission dans les documents de travail de l'avant-projet de budget général) et à la transmission régulière d'analyses d'efficacité des coûts des programmes de l'Union.

La décision de comitologie[1] avait déjà renforcé les compétences de contrôle du Parlement grâce à la «procédure de réglementation avec contrôle». Néanmoins, les articles 290 et 291 du traité FUE prévoient, pour les pouvoirs délégués et les actes d'exécution, de nouvelles règles qui vont plus loin que cette «procédure de réglementation avec contrôle».

Selon le député József Szájer, membre de la commission des affaires constitutionnelles, l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne a radicalement transformé l'ancien système de comitologie en un nouveau cadre juridique qui prévoit des actes délégués et des actes d'exécution. Par cette nouvelle hiérarchie des normes, le nouveau traité renforce ainsi le caractère démocratique de l'Union et rationalise son ordre juridique.

→ Alexandre MATHIS

[1] Décision 2006/512/CE du Conseil du 17 juillet 2006 modifiant la décision 1999/468/CE du Conseil du 28 juin 1999 (JO L 200 du 22.7.2006, p. 11).

1.5.4. Le contrôle budgétaire

Le contrôle budgétaire s'opère au sein de chaque institution européenne et au niveau des États membres. La Cour des comptes et le Parlement assurent un important travail de contrôle à différents niveaux. Chaque année, ce dernier examine l'exécution du budget en vue de donner décharge à la Commission européenne.

Base juridique

- Articles 317, 318, 319, 322 et 325 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE);
- Règlement financier, première partie, titre VII, chapitres 1 et 2 [règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes, modifié en dernier lieu par le règlement (UE, Euratom) n° 1081/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010];
- Accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière, paragraphe 44;
- Règlement du Parlement européen, titre II, chapitre 7, articles 76, 77 et 78; titre IV, chapitre 2, article 112; annexe VI.

Objectifs

Assurer la légalité, l'exactitude et la bonne gestion financière des opérations budgétaires et des systèmes de contrôle financier ainsi que la bonne gestion financière du budget européen (économie, efficience et efficacité).

Réalisations

A. Contrôle au niveau national

Le contrôle initial des recettes et des dépenses est exercé en partie par les instances nationales. Celles-ci ont gardé leurs compétences, surtout en matière de ressources propres traditionnelles (voir fiche 1.5.1), domaine dans lequel elles disposent des procédures nécessaires à la perception et au contrôle des montants en question. Les États membres retiennent 25 % des ressources propres traditionnelles pour couvrir les frais de perception. La collecte des ressources propres traditionnelles n'en revêt pas moins une grande importance pour les institutions de l'Union européenne. Aussi le Parlement européen a-t-il institué une commission d'enquête sur la fraude dans le transit communautaire (voir ci-dessous). Les dépenses opérationnelles à charge du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA), du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et des Fonds structurels sont également contrôlées en premier lieu par les autorités des États membres qui, souvent, doivent supporter une partie du coût de ces interventions.

B. Contrôle au niveau communautaire

1. Interne

Au sein de chaque institution, le contrôle est effectué par les ordonnateurs et les comptables, puis par l'auditeur interne de l'institution concernée.

2. Externe: par la Cour des comptes (voir fiche 1.3.11)

Le contrôle externe est effectué par la Cour des comptes européenne, qui présente chaque année à l'autorité budgétaire des rapports détaillés conformément aux dispositions de l'article 287 du traité FUE, à savoir:

- une déclaration d'assurance (DAS) concernant la fiabilité des comptes ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes;
- le rapport annuel sur l'exécution du budget général, y compris les budgets de toutes les institutions et organes satellites;
- des rapports spéciaux sur des dossiers particuliers;
- des rapports annuels spécifiques relatifs aux agences et organes de l'Union européenne.

La Cour fait également rapport sur les opérations d'emprunt et de prêt ainsi que sur le Fonds européen de développement.

3. Contrôle au niveau politique: par le Parlement européen

Au sein du Parlement européen, la commission du contrôle budgétaire est chargée de préparer la position du Parlement et en particulier de:

- contrôler l'exécution du budget de l'Union et du Fonds européen de développement (FED);
- clôturer la présentation et l'audit des comptes et des bilans de l'Union, de ses institutions et de tous les organes qu'elle finance;
- contrôler les activités financières de la Banque européenne d'investissement (voir fiche 1.3.14);
- contrôler la rentabilité des différentes formes de financement communautaire dans la mise en œuvre des politiques de l'Union;

- examiner les fraudes et les irrégularités dans l'exécution du budget de l'Union, adopter des mesures visant à prévenir et à poursuivre ces cas de fraude et d'irrégularités, et protéger les intérêts financiers généraux de l'Union.

Elle prépare également les décisions de décharge.

La procédure de décharge

Une fois par an, le Parlement, sur recommandation du Conseil, donne décharge à la Commission sur l'exécution du budget de l'année n-2 après avoir examiné le rapport annuel de la Cour des comptes et les réponses de la Commission et d'autres institutions à ses propres questions (article 319 du traité FUE). La Commission et les autres institutions sont tenues de donner suite aux observations faites par le Parlement européen dans ses résolutions de décharge (article 147 du règlement financier). Le Parlement donne également décharge annuellement aux autres institutions ainsi qu'aux agences. Le Parlement donne à la Commission une décharge séparée concernant la mise en œuvre des mesures relatives au FED, celles-ci n'étant pas encore intégrées dans le budget général. La décision de décharge du Parlement et sa résolution relative à l'exécution du budget général, Section I — Parlement européen sont adressées au Président du Parlement.

Le Parlement étudie les rapports de décharge à l'assemblée plénière avant le 15 mai (article 145 du règlement financier). Ainsi, l'octroi de la décharge est voté lors de la période de session du mois de mai et, si celle-ci est reportée, lors de la période de session du mois d'octobre. Si la proposition d'octroi de la décharge n'est pas soutenue par une majorité ou si le Parlement décide de différer sa décision de décharge, il informe les institutions ou les agences concernées des raisons du report de la décision de décharge. Celles-ci sont tenues de prendre sans tarder les mesures nécessaires à l'élimination des obstacles à la décision de décharge. Ensuite, la commission du contrôle budgétaire soumet dans les six mois un nouveau rapport contenant une nouvelle proposition d'octroi ou de refus de la décharge.

4. Mesures antifraude: par l'OLAF

L'Office de lutte antifraude (OLAF) a été institué en 1999 (décision 1999/352 de la Commission). Il est compétent pour mener des enquêtes indépendantes de la Commission. Son rôle concerne la protection des intérêts financiers de l'Union, étant investi de la responsabilité de la lutte contre les fraudes commises au détriment des fonds de l'Union européenne dans toutes les institutions et de la coordination des organes compétents dans les États membres. Dans le cadre des règlements (CE) nº 1073/1999 et nº 1074/1999 relatifs aux enquêtes menées par l'OLAF, le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont signé, le 25 mai 1999, un accord interinstitutionnel relatif aux enquêtes internes. Cet accord stipule que chaque institution établit des règles internes communes visant à assurer le bon déroulement des enquêtes menées par l'OLAF. Certaines de ces règles, désormais intégrées dans le statut des fonctionnaires des Communautés européennes, obligent le personnel à coopérer avec l'OLAF et prévoient une certaine protection des membres du personnel qui divulguent des informations concernant une fraude ou une corruption éventuelles. Ce système est également connu sous le nom de «dénonciation des dysfonctionnements».

Une réforme de l'OLAF est en discussion depuis 2003[1]. Le 20 novembre 2008, le Parlement a remis sa position en première lecture en déposant environ cent amendements à la deuxième proposition de la Commission de 2006[2]. Dans sa position, le Parlement européen soulignait la nécessité d'une «amélioration considérable de l'efficacité et de la qualité des enquêtes de l'OLAF par le renforcement des garanties de procédure, du rôle du comité de surveillance, des droits à la présomption d'innocence, des droits de la défense des personnes sous enquête et des droits des informateurs, par l'adoption de règles claires et transparentes applicables à la conduite des enquêtes et par l'amélioration de la coopération avec les autorités nationales compétentes et les institutions de l'Union» et invitait le Conseil à ouvrir les négociations sur une refonte de la législation antifraude de l'Union. Or, le dossier est resté bloqué au Conseil jusqu'à l'adoption d'une nouvelle proposition par la Commission le 17 mars 2011[3]. Depuis septembre 2011, une délégation du Parlement européen est chargée de négocier des amendements avec le Conseil sur la base de la position du Parlement du 20 novembre 2008 en première lecture. Les grandes questions sensibles évoquées lors de ces trilogues portent sur la nécessité:

- de simplifier et de consolider la législation antifraude,
- de définir clairement la notion d'«intérêts financiers de l'Union»,
- d'assurer un contrôle indépendant de la légalité des enquêtes en cours,
- de clarifier le rôle du comité de surveillance,

[1] Voir le rapport de la Commission sur l'évaluation des activités de l'OLAF (COM(2003)154 final du 2 avril 2003).

[2] La première proposition datait de février 2004 (COM(2004)103 final du 10 février 2004) et avait été retirée en mars 2007. La deuxième proposition a été publiée en mai 2006 (COM(2006)244 final du 24 mai 2006).

[3] COM(2011)135 final du 17 mars 2011 — Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1073/1999 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et abrogeant le règlement (Euratom) n° 1074/1999.

- de clarifier le rôle du directeur général et des directeurs suppléants de l'OLAF.

Pour l'instant, en janvier 2012, il est difficile de fixer un calendrier précis pour la clôture du dossier. Tout dépendra de la volonté des différentes parties impliquées dans le trilogue à parvenir à un compromis raisonnable susceptible de garantir l'efficacité, l'efficience et la responsabilité de l'olaf tout en préservant son indépendance en matière d'enquêtes.

L'article 325 du traité FUE prévoit une coopération étroite et régulière entre les États membres et la Commission ainsi que la possibilité de mesures spécifiques du Conseil visant à offrir une protection effective et équivalente des intérêts financiers de la Communauté dans les États membres.

Rôle du Parlement européen

A. Évolution des compétences

Entre 1958 et 1970, le Parlement européen était simplement informé des décisions relatives à la décharge donnée par le Conseil à la Commission sur l'exécution du budget. En 1971, il a obtenu le pouvoir de donner décharge conjointement avec le Conseil. Depuis le 1er juin 1977, date à laquelle le traité du 22 juillet 1975 est entré en vigueur, il est seul à pouvoir donner décharge sur les comptes, après que le Conseil a émis sa recommandation. Il convient également de préciser que le Parlement européen, par l'intermédiaire de ses commissions compétentes, auditionne les commissaires désignés, et la commission du contrôle budgétaire auditionne les membres désignés de la Cour des comptes ainsi que les candidats présélectionnés pour le poste de directeur de l'OLAF. Ces postes ne peuvent pas être pourvus en l'absence de ces auditions au Parlement.

B. Recours à la décharge

Le Parlement européen peut décider d'ajourner la décharge s'il estime que la manière dont la Commission a exécuté le budget laisse à désirer sur certains points. Le refus de la décharge peut être assimilé à une demande de démission de la Commission. La menace a été mise à exécution en décembre 1998: le rejet, par un vote en assemblée plénière, de la proposition de décharge a été suivi de la constitution d'un groupe de cinq experts indépendants qui a enquêté sur des accusations de fraude, de mauvaise gestion et de népotisme visant la Commission; le Collège des commissaires a démissionné collectivement le 16 mars 1999. Les membres de la commission du contrôle budgétaire préparent la réponse du Parlement aux rapports spéciaux de la Cour des comptes, généralement sous la forme de documents de travail qui fournissent des orientations au rapporteur général de la décharge.

Bien que le traité ne se réfère qu'à la décharge de la Commission, pour des raisons de transparence et de contrôle démocratique, le Parlement européen donne aussi décharge séparément aux autres institutions et organes et à chaque agence ou organisme similaire (règlement du Parlement européen, annexe VI). En séance plénière d'avril 2009, dans le cadre de la procédure de décharge pour l'année 2007, le Parlement européen a reporté la décharge au Conseil des ministres en raison notamment du refus du Conseil de lui fournir les informations voulues qui lui auraient permis de donner la décharge; celle-ci a finalement été accordée au mois de novembre de la même année après que le Conseil a accepté des avancées en faveur des demandes du Parlement. Or, les procédures de décharge du Conseil pour les exercices 2008 et 2009 ont à nouveau rencontré des difficultés considérables. Par conséquent, le rapport de décharge sur l'exécution du budget du Conseil pour 2009, adopté à l'unanimité le 28 mars 2011 par la commission du contrôle budgétaire, propose à nouveau d'ajourner sa décision d'octroi de la décharge au secrétaire général du Conseil.

Comme il a déjà été précisé, la Commission, les autres institutions et les agences font rapport sur les mesures prises pour faire suite aux observations accompagnant les résolutions de décharge. Les États membres informent la Commission des mesures prises à la suite des observations du Parlement et la Commission en tient compte dans son propre rapport de suivi (article 147 du règlement financier).

C. Autres instruments

Les commissions spécialisées du Parlement contribuent également à garantir que les crédits communautaires sont dépensés de manière efficiente, au mieux des intérêts du contribuable européen.

En outre, des membres de la commission du contrôle budgétaire ont rencontré, à plusieurs occasions, des représentants des commissions homologues des parlements des États membres, les autorités nationales de contrôle ainsi que des représentants des services des douanes. Des députés ont également effectué un certain nombre d'enquêtes sur le terrain afin de vérifier les faits à l'origine de problèmes particuliers.

En décembre 1995, le Parlement européen a exercé pour la première fois le droit que lui a conféré le traité de créer une commission d'enquête. Cette commission a fait rapport sur des allégations de fraudes et de mauvaise administration sous le régime de transit communautaire. Les 38 recommandations de la commission d'enquête ont recueilli une large approbation.

Plusieurs fonctionnaires des institutions européennes qui avaient divulgué des informations concernant de possibles cas de fraude, de corrup-

tion ou de mauvaise gestion n'ayant pas fait l'objet d'une protection adaptée dans le cadre des règles de protection prévues par le système de dénonciation des dysfonctionnements, la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen a suggéré à la Commission une révision de ces règles.

Le Traité de Lisbonne renforce les mécanismes de contrôle axés sur les résultats obtenus par les programmes de l'Union européenne mis en œuvre grâce aux financements de l'Union. L'article 318 du traité FUE oblige la Commission à soumettre au Parlement et au Conseil, en tenant compte de leurs indications, un rapport d'évaluation complet tel qu'indiqué dans la procédure de décharge annuelle.

Par ailleurs, le paragraphe 44 de l'accord nterinstitutionnel du 17 mai 2006 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière reconnaît «l'importance d'un renforcement du contrôle interne sans alourdir la charge administrative» et demande que «dans ce cadre, priorité [soit] accordée à une bonne gestion financière visant l'obtention d'une déclaration d'assurance positive pour les fonds en gestion partagée» avec les États membres, qui «s'engagent dès lors à établir chaque année, au niveau national approprié, un récapitulatif des contrôles des comptes et des déclarations disponibles».

→ Jean-Jacques Gay / Helmut Werner

L'EUROPE DES CITOYENS 2

L'Europe des citoyens englobe divers aspects et s'est construite progressivement. Consacrée aujourd'hui par les traités, la citoyenneté européenne complète la citoyenneté nationale sans la remplacer. La Charte des droits fondamentaux, devenue juridiquement contraignante avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, rassemble dans un même texte tous les droits des personnes autour de quelques principes majeurs: la dignité humaine, les libertés fondamentales, l'égalité entre les personnes, la solidarité, la citoyenneté et la justice. En plus du droit de circuler librement au sein de l'Union, tout citoyen a le droit d'adresser une pétition au Parlement au sujet d'une question relevant d'un domaine de compétence de l'Union. Enfin, l'initiative citoyenne européenne permet à des citoyens d'inviter, sous certaines conditions, la Commission à présenter une proposition d'acte juridique jugée nécessaire aux fins de l'application des traités

2 L'EUROPE DES CITOYENS

2.1. Droits individuels et collectifs — 109
2.1.1. Les citoyens de l'Union et leurs droits — 109
2.1.2. Le respect des droits fondamentaux dans l'Union — 112
2.1.3. La libre circulation des personnes — 115
2.1.4. Le droit de pétition — 118
2.1.5. L'Initiative citoyenne européenne — 121

2.1. Droits individuels et collectifs

2.1.1. Les citoyens de l'Union et leurs droits

Consacrée par les traités (article 20 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne — traité FUE — et article 9 du traité sur l'Union européenne — traité UE), la citoyenneté européenne est le premier levier de la formation de l'identité européenne. Elle se différencie principalement de la citoyenneté des États membres, qu'elle vient compléter, par le fait que les droits qu'elle confère aux citoyens ne sont pas assortis de devoirs.

Base juridique

Articles 18 à 25 du traité FUE et articles 9 à 12 du traité UE

Objectifs

Dans l'esprit de la liberté de circulation des personnes inscrite dans les traités, les années 1960 ont vu naître l'idée d'instaurer une citoyenneté européenne assortie de droits et de devoirs précisément définis. À la suite des travaux préparatoires accomplis depuis le milieu des années 1970, le traité sur l'Union européenne, adopté à Maastricht en 1992, donne comme objectif à l'Union de «renforcer la protection des droits et des intérêts des ressortissants (des États membres) par l'instauration d'une citoyenneté de l'Union». Une nouvelle partie (ex-articles 17 à 22) du traité CE est consacrée à cette citoyenneté.

Par référence à la citoyenneté attachée à un État, la citoyenneté de l'Union européenne désigne un rapport entre le citoyen et l'Union caractérisé par des droits, des devoirs et la participation à la vie politique. Ce lien doit permettre d'effacer la coupure due au fait que les citoyens de la Communauté sont de plus en plus largement concernés par les mesures communautaires, tandis que l'exercice des droits et l'accomplissement des obligations, ainsi que la participation aux processus démocratiques, se situent presque exclusivement au plan national. Il s'agit de faire en sorte que les citoyens s'identifient davantage à l'Union européenne et que se développent une opinion publique, une conscience politique et une identité européennes.

Il importe aussi de renforcer la protection des droits et des intérêts des ressortissants des États membres (ex-article 2, troisième tiret, du traité UE, nouvel article 3).

Réalisations

A. Définition de la citoyenneté de l'Union

Aux termes de l'article 9 du traité UE et de l'article 20 du traité FUE, est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre, laquelle découle de l'application des dispositions propres à cet État. La citoyenneté de l'Union, qui complète la citoyenneté nationale mais ne la remplace pas, se compose d'un ensemble de droits et de devoirs venant s'ajouter aux droits et aux devoirs attachés à la citoyenneté d'un État membre.

B. Contenu de la citoyenneté

Le statut de la citoyenneté de l'Union signifie pour tout citoyen de l'Union:

- le droit à la libre circulation et le droit de séjour sur le territoire des États membres (voir fiche 2.1.3);
- le droit de vote et l'éligibilité aux élections du Parlement européen et aux élections municipales dans l'État membre où il réside dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État (concernant les règles relatives à la participation aux élections municipales, voir la directive 94/80/CE du 19 décembre 1994, et pour celles encadrant l'élection au Parlement européen, voir la directive 93/109/CE du 6 décembre 1993);
- le droit de recevoir sur le territoire d'un pays tiers (n'appartenant pas à l'Union européenne) la protection diplomatique ou consulaire de la part des autorités d'un autre État membre, si son pays n'y est pas représenté, dans la même mesure que les ressortissants de l'État membre concerné;
- le droit de pétition devant le Parlement européen (article 24, alinéa 2, du traité FUE) et le droit de faire appel au médiateur (article 24, alinéa 3, du traité FUE) désigné par le Parlement européen

pour connaître des cas de mauvaise administration des institutions et organes communautaires. Ces procédures sont respectivement régies par les articles 227 et 228 du traité FUE (voir fiches 1.3.16 et 2.1.4);

- le droit d'écrire à toute institution ou organe de la Communauté dans l'une des langues des États membres et de recevoir une réponse dans la même langue (article 24, alinéa 4, du traité FUE);
- le droit d'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, sous réserve de la fixation de certaines conditions (article 15, paragraphe 3, du traité FUE).

Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne souligne davantage les principaux droits des citoyens de l'Union en les énumérant au paragraphe 2 de son article 20.

C. Portée

À ce jour, le contenu de la citoyenneté de l'Union ne va pas, pour l'essentiel (le droit électoral faisant exception), au-delà de la systématisation de droits déjà reconnus (notamment la liberté de circulation, le droit de séjour et le droit de pétition), à ceci près que ces droits sont désormais inscrits, au nom d'un projet politique, dans le corpus du droit primaire.

Au contraire de l'orientation constitutionnaliste qui a cours dans les États européens depuis l'adoption en France, en 1789, de la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen, la citoyenneté de l'Union ne va pas de pair avec la garantie de la jouissance des droits fondamentaux. L'article 6 du traité UE, tel que modifié par le Traité de Lisbonne, stipule certes que l'Union reconnaît les droits énoncés par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et adhère à la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'homme mais ne précise pas le statut juridique de la citoyenneté de l'Union (sur les droits fondamentaux de l'Union, voir fiche 1.1.6).

Jusqu'à présent, la citoyenneté de l'Union n'impose pas — malgré la formule contenue à l'article 20, paragraphe 2, du traité FUE — de devoirs aux citoyens de l'Union; c'est là une différence tout à fait fondamentale avec la citoyenneté au sein des États membres.

L'article 22, second alinéa, du traité CE et l'article 48 du traité UE offraient des perspectives pour le développement progressif de la citoyenneté de l'Union et l'amélioration du statut juridique, sur le plan européen, des citoyens de l'Union. Le traité sur l'Union européenne tel que modifié par le Traité de Lisbonne conserve les mêmes dispositions (articles 25 traité FUE et 48 traité UE) et prévoit d'ailleurs, dans son article 11, paragraphe 4, un nouveau droit pour les citoyens de l'Union, «au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'États membres, de prendre l'initiative d'inviter la Commission Européenne, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application des traités». Les conditions de soumission et d'admissibilité d'une telle initiative citoyenne font l'objet du règlement n° 211/2011 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'initiative citoyenne. Le texte voté prévoit principalement que:

- les signataires d'une initiative citoyenne doivent provenir d'au moins un quart des États membres et pour chaque État membre représenté être au nombre minimal correspondant au nombre de députés élus au Parlement européen dans leur État membre multiplié par 750;
- les organisateurs doivent être au moins 7 citoyens de l'Union européenne, en âge de voter aux élections du Parlement européen et résidant dans au moins 7 États membres différents; le comité ainsi formé devra désigner un représentant et un suppléant en charge des relations avec la Commission européenne;
- pour être recevable une initiative citoyenne doit remplir les conditions suivantes: la constitution d'un comité de citoyens et la désignation de personnes de contact; une proposition qui ne se trouve pas manifestement en dehors du cadre des attributions de la Commission pour proposer un acte juridique de l'Union, qui ne soit pas manifestement contraire aux valeurs de l'Union (*cf.* l'article 2 traité UE); un caractère non injurieux, non dénué de sérieux et non-tracassier;
- toute initiative citoyenne répondant aux critères de recevabilité établis devra être enregistrée par la Commission européenne dans les deux mois suivant sa réception.

Il est prévu que l'initiative, une fois reçue, soit publiée sur le site internet de la Commission, que les organisateurs soient reçus pour exposer les questions soulevées et que la Commission rende ses conclusions juridiques et politiques dans un délai de trois mois.

Afin de faciliter et de clarifier la procédure, le texte établit également un formulaire de déclaration de soutien (avec les données requises pour vérification par les États membres), précisant les procédures et conditions pour la collecte de ces formulaires. Les organisateurs sont soumis à des obligations assurant la protection des données à caractère personnel. Ils seront également responsables en cas de dommages causés lors de l'organisation d'une initiative et sanctionné en cas de non-respect du règlement.

Rôle du Parlement européen

En élisant le Parlement européen au suffrage direct, les citoyens de l'Union exercent l'un des droits essentiels de l'Union européenne, à savoir la participation démocratique au processus de décision politique en Europe. Le Parlement a, à propos des modalités d'élection de ses membres, toujours appelé à la mise

en œuvre d'un système électoral uniforme dans tous les États membres. L'article 223 du traité FUE prévoit que le Parlement élabore un projet en ce sens («les dispositions nécessaires pour permettre l'élection de ses membres au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les États membres ou conformément à des principes communs à tous les États membres»). Le Conseil établira ensuite les dispositions nécessaires (statuant à l'unanimité et après approbation de la majorité des membres du Parlement) qui entreront en vigueur après leur approbation par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

Dès l'origine, le Parlement européen a souhaité que le concept de citoyenneté de l'Union soit assorti de larges droits. Il a plaidé pour que la citoyenneté de l'Union soit définie de manière autonome par la Communauté, en sorte que les citoyens de l'Union jouissent d'un statut spécifique. En outre, il a très tôt demandé tout particulièrement que les Droits de l'homme et les droits fondamentaux soient inscrits dans le droit primaire et que les citoyens de l'Union puissent saisir la Cour de justice en cas de violation de ces droits par des institutions de l'Union ou par un État membre (résolution du 21 novembre 1991).

Dans le cadre des négociations du Traité d'Amsterdam, le Parlement européen a réitéré sa demande d'élargissement des droits liés à la citoyenneté de l'Union et a déploré que le traité ne fasse aucun progrès significatif sur le contenu de la citoyenneté de l'Union, ni dans le domaine des droits individuels, ni dans le domaine des droits collectifs. La réalisation du principe de l'égalité et de l'interdiction de discrimination par l'adoption de mesures à la majorité qualifiée est une demande du Parlement encore restée sans réponse (résolution du 11 juin 1997). Il faut toutefois noter que, depuis le Traité d'Amsterdam, c'est la procédure de codécision qui s'applique aux mesures visant à faciliter l'exercice des droits de citoyenneté de l'Union (article 18, paragraphe 2).

En conformité avec les demandes du Parlement européen, le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (article 263, paragraphe 4) prévoit que toute personne physique ou morale peut former un recours contre les actes dont elle est le destinataire ou qui la concernent directement et individuellement ainsi que contre les actes réglementaires qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution.

Concernant le droit d'accès aux documents, le Parlement a adopté, le 17 décembre 2009, une résolution sur les améliorations à apporter au cadre juridique de l'accès aux documents suite à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne. Il insiste notamment sur la nécessité d'élargir le champ d'application du règlement (CE) n° 1049/2001 à toutes les institutions ou organes non-couverts par le texte d'origine.

→ Claire Genta

2.1.2. Le respect des droits fondamentaux dans l'Union

Au niveau de l'Union européenne, la base juridique relative aux droits fondamentaux a longtemps résidé essentiellement dans la référence faite par les traités à la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales. La jurisprudence de la Cour européenne de justice a également grandement contribué, depuis longtemps, au respect des Droits de l'homme au sein de l'Union. Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la Charte des droits fondamentaux, devenue juridiquement contraignante, élargit cette base juridique.

Base juridique

La garantie des droits fondamentaux est l'un des acquis du droit de l'Union. Pendant longtemps, les traités européens n'ont pas comporté de catalogue écrit de ces droits. Ils se limitaient à faire référence à la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales. Les traités faisaient également référence aux droits fondamentaux tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire. Parallèlement, la Cour de justice de l'Union européenne a largement contribué, par sa jurisprudence, au développement et à la prise en compte des droits fondamentaux.

Avec l'adoption du Traité de Lisbonne, fin 2009, la situation a sensiblement évolué puisque l'Union dispose d'une Charte des droits fondamentaux qui a désormais une valeur juridique contraignante. Dans le traité sur l'Union européenne, l'article 2 indique que «l'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'état de droit, ainsi que de respect des Droits de l'homme, y compris des personnes appartenant à des minorités». L'article 6 dudit traité précise que:

1. «L'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (...) laquelle a la même valeur juridique que les traités».

2. «L'Union adhère à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales».

3. «Les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux».

L'article 7 du traité sur l'Union européenne reprend une disposition déjà existante dans le cadre du précédent Traité de Nice instaurant à la fois un mécanisme de prévention lorsqu'il existe «un risque clair de violation grave» par un État membre des valeurs visées à l'article 2 et un mécanisme de sanction en cas de constatation «d'une violation grave et persistante» par un État membre de ces mêmes valeurs. Le Parlement européen dispose à la fois d'un droit d'initiative permettant le déclenchement de ces mécanismes et d'un droit de contrôle démocratique puisqu'il doit donner son approbation à leur mise en œuvre.

Une référence aux Droits de l'homme et aux libertés fondamentales se retrouve également dans les dispositions relatives à l'action extérieure de l'Union (article 21 du traité sur l'Union européenne). L'article 67 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose quant à lui que «l'Union constitue un espace de liberté, de sécurité et de justice dans le respect des droits fondamentaux et des différents systèmes et traditions juridiques des États membres».

Des dispositions spécifiques du traité consacrent certains droits. C'est le cas notamment de l'article 8 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne relatif à l'égalité entre les hommes et les femmes et de l'article 10 relatif à la lutte contre les discriminations.

L'article 15 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui reprend une disposition du précédent Traité de Nice, consacre pour toute personne physique ou morale d'un État membre un droit d'accès aux documents des institutions, organes et organismes de l'Union. Il en est de même pour l'article 16 relatif au droit à la protection des données à caractère personnel.

Objectifs

Il s'agit d'assurer la protection des droits fondamentaux dans la création, l'application et l'interprétation du droit communautaire. Dans leur fonction classique de droits de défense, les droits fondamentaux communautaires protègent l'individu contre les ingérences de puissance publique de la part des institutions communautaires.

Réalisations

A. La jurisprudence de la Cour de justice

La Cour de Justice a souligné depuis longtemps la nécessité de respecter les droits fondamentaux de tout individu. Son importante jurisprudence fixe des normes de protection en se fondant sur un ensemble de sources de droit: les dispositions des traités, y compris la Charte des droits fondamentaux de l'Union, les conventions internationales auxquelles font référence les traités - c'est notamment le cas de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés -, les droits fondamentaux tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes des États membres, les instruments juridiques internationaux auxquels sont parties les États membres ainsi que ceux auxquels est partie l'Union. La Cour de justice examine à la fois la compatibilité de la législation adoptée par l'Union avec les droits fondamentaux mais également celle des mesures prises au niveau national par les États membres en application ou dans le cadre du droit de l'Union. La jurisprudence de la Cour de justice s'est essentiellement développée dans le cadre du recours à titre préjudiciel (article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne).

B. La Charte des droits fondamentaux

La Charte a été proclamée par la Commission européenne, le Conseil et le Parlement européen le 7 décembre 2000, lors du Conseil européen de Nice. Ses droits ne représentent pas une innovation: la Charte a été établie «à droit constant», c'est-à-dire qu'elle regroupe les droits fondamentaux déjà reconnus par les traités communautaires, les principes constitutionnels communs aux États membres, la Convention européenne des Droits de l'homme et les Chartes sociales de l'Union et du Conseil de l'Europe. Toutefois, le texte donne une place particulière aux problèmes découlant du développement actuel et futur des technologies de l'information ou du génie génétique lorsqu'il consacre des droits comme la protection des données personnelles ou les droits liés à la bioéthique. Il répond aussi aux demandes contemporaines de transparence et d'impartialité dans le fonctionnement de l'administration communautaire en reprenant le droit d'accès aux documents administratifs qui synthétise la jurisprudence de la Cour en la matière.

La Charte rassemble dans un même texte tous les droits des personnes. Elle met ainsi en œuvre le principe d'indivisibilité des droits fondamentaux. Rompant avec la distinction, jusque-là observée dans les textes européens et internationaux, entre droits civils et politiques, d'une part, et droits économiques et sociaux, d'autre part, elle énumère l'ensemble des droits autour de quelques principes majeurs: la dignité humaine, les libertés fondamentales, l'égalité entre les personnes, la solidarité, la citoyenneté et la justice.

La Charte vise uniquement à protéger les droits fondamentaux des personnes à l'encontre des actes pris par les institutions de l'Union et par les États membres en application des traités de l'Union.

Désormais, l'article 6, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne fait référence à la Charte — qui n'est pas incorporée dans le traité lui-même — et la rend juridiquement contraignante. Un protocole introduit des mesures dérogatoires en faveur du Royaume-Uni et de la Pologne.

C. Adhésion de l'Union à la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales

Cette Convention, adoptée dans le cadre du Conseil de l'Europe en 1950 et modifiée par un certain nombre de protocoles, constitue un texte essentiel en matière de droits fondamentaux. Elle se divise en deux parties: une partie sur les droits et libertés comprenant 17 articles et une seconde partie décrivant les modalités de fonctionnement et les compétences de la Cour européenne des Droits de l'homme, laquelle siège à Strasbourg. La Cour a produit une jurisprudence importante qui précise les différents droits inclus dans la Convention. Parmi ceux-ci figurent le droit à la vie (article 2), l'interdiction de la torture (article 3) ainsi que l'interdiction de l'esclavage et du travail forcé (article 4). L'Union en tant que telle n'est pas partie à la CEDH. Tous ses États membres en sont, par contre, membres. Le Traité de Lisbonne, dans son article 6, paragraphe 2, fait obligation à l'Union d'adhérer à la CEDH. Une telle adhésion aura pour conséquence de soumettre l'Union — tout comme actuellement ses États membres — en matière de respect des droits fondamentaux au contrôle d'une juridiction externe à l'Union spécialisée en matière de protection des droits fondamentaux, la Cour européenne des Droits de l'homme. Cette adhésion permettra aux citoyens européens — mais aussi aux ressortissants d'États tiers présents sur le territoire de l'Union — notamment de contester directement devant la Cour, sur la base des dispositions de la CEDH, les actes juridiques adoptés par l'Union dans les mêmes conditions que les actes juridiques de ses États membres. Les négociations sont actuellement en cours entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe.

D. L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne

L'Agence fait suite à l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes créé en 1977. Son objectif principal était de fournir à l'Union et à ses États membres des informations objectives, fiables et comparables au niveau européen sur les phénomènes du racisme, de la xénophobie et de

l'antisémitisme afin de les aider à prendre des mesures et à définir les actions appropriées. Elle a été créée par un règlement du Conseil de février 2007[1]. Elle est opérationnelle depuis mars 2007. Son siège est à Vienne. Son objectif est de fournir aux institutions de l'Union européenne et aux États membres une assistance et une expertise en matière de droits fondamentaux. L'Agence n'est pas habilitée à traiter de plaintes individuelles ou à disposer de compétences décisionnelles en matière de réglementation ni à surveiller la situation des droits fondamentaux dans les États membres aux fins de l'article 7 du traité sur l'Union européenne. Un cadre pluriannuel de cinq ans définit les domaines sur lesquels doit porter son action. Ses tâches comprennent notamment la collecte, l'analyse, la diffusion et l'évaluation des informations et des données pertinentes, la réalisation de recherches et d'enquêtes scientifiques, des études préparatoires et de faisabilité, la publication d'un rapport annuel sur les droits fondamentaux et de rapports thématiques.

Rôle du Parlement européen

A. Attitude générale

Le Parlement européen a constamment accordé une grande importance au respect des droits fondamentaux dans l'Union. Depuis 1993, il organise chaque année un débat et adopte une résolution sur le sujet à partir d'un rapport de sa commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures.

B. Actions particulières

Le Parlement européen s'est préoccupé surtout de la codification de ces droits dans un document ayant force juridique. Il a été à l'origine de la déclaration de principe sur la définition des droits fondamentaux adoptée par les trois institutions politiques de l'Union (Commission, Conseil et PE) le 5 avril 1977, et élargie en 1989. En 1994, il a élaboré un catalogue des droits fondamentaux garantis par l'Union. Il a accordé une importance essentielle à l'élaboration de la Charte en en faisant «une de ses priorités de nature constitutionnelle» et en précisant ses exigences, demandant en particulier que le document:

- soit pleinement doté d'un caractère juridique contraignant à travers son incorporation au traité de l'Union («une Charte qui ne constituerait qu'une déclaration non contraignante et se bornerait à énumérer des droits existants décevrait les attentes légitimes des citoyens»); c'est ainsi qu'il a réclamé qu'elle soit incorporée au Traité de Nice et qu'il demande maintenant à ce qu'elle le soit dans le nouveau traité constitutionnel;
- reconnaisse l'indivisibilité des droits fondamentaux, en étendant son champ d'application à toutes les institutions et à tous les organes de l'Union, ainsi qu'à toutes ses politiques, y compris celles relevant des deuxième et troisième piliers dans le cadre des compétences et fonctions qui lui ont été confiées par les traités.

Il a enfin régulièrement demandé que l'Union adhère à la Convention européenne des Droits de l'homme, soulignant que cette adhésion ne ferait aucunement double emploi avec une charte communautaire ayant valeur contraignante. Il a en outre sollicité, à plusieurs reprises, la création d'une Agence des droits fondamentaux.

→ Jean-Louis Antoine-Grégoire

[1] Règlement (CE) n° 168/2007 du 15 février 2007, JO L 53 du 22.2.2007.

2.1.3. La libre circulation des personnes

La liberté de circulation et de séjour des personnes dans l'Union constitue la pierre angulaire de la citoyenneté de l'Union, telle qu'instaurée par le Traité de Maastricht en 1992. Sa mise en œuvre concrète dans le droit de l'Union, toutefois, n'est pas allée de soi; elle a d'abord impliqué l'abolition progressive, limitée à certains États membres, des frontières intérieures, au titre des accords de Schengen. Aujourd'hui, la libre circulation des personnes est principalement régie par la directive 2004/38/CE relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres. La mise en application de cette directive continue cependant de se heurter à de nombreux obstacles.

Base juridique

Article 3, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne (traité UE); article 21 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE); titres IV et V du TFUE.

Objectifs

Le concept de la liberté de circulation des personnes a subi un changement sémantique depuis ses origines. Les premières dispositions adoptées en la matière, lors de la mise en place de la Communauté économique européenne en 1957 (voir fiches 1.1.1, 3.1.3 et 3.1.4), visaient simplement la liberté de circulation d'individus considérés comme sujets économiques, soit comme travailleurs, soit comme prestataires de services, ce qui recouvrait donc la libre circulation des travailleurs et la liberté d'établissement. Le Traité de Maastricht[1] a instauré la citoyenneté de l'Union européenne[2] pour toutes les personnes ayant la nationalité d'un État membre. C'est sur cette citoyenneté de l'Union que s'appuie le droit des personnes de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres. Le Traité de Lisbonne a confirmé ce droit, qui est également inclus dans les dispositions générales de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

Réalisations

A. L'espace Schengen

L'élément majeur pour l'instauration d'un marché intérieur dépourvu d'obstacles à la libre circulation des personnes a été la conclusion des deux accords de Schengen, à savoir l'accord de Schengen du 14 juin 1985 et la convention d'application de l'accord de Schengen, qui a été signée le 19 juin 1990 et est entrée en vigueur le 26 mars 1995. À l'origine, la convention d'application de Schengen (signée par seulement cinq États membres: la Belgique, la France, l'Allemagne, le Luxembourg et les Pays-Bas) relevait de la coopération intergouvernementale dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. Un protocole au Traité d'Amsterdam prévoyait la reprise de l'acquis de Schengen (voir fiche 5.12.4) dans les traités. Aujourd'hui, en vertu du Traité de Lisbonne, il fait l'objet d'un contrôle parlementaire et judiciaire. Comme bon nombre des domaines couverts par les accords de Schengen font désormais partie de l'acquis de l'Union, les pays adhérents n'ont plus la possibilité de ne pas y participer (article 8 du protocole Schengen) depuis l'élargissement de l'Union européenne du 1er mai 2004.

1. Pays participants

Ils sont actuellement 26 membres permanents de l'espace Schengen: 22 États membres de l'UE plus la Norvège, l'Islande, la Suisse et le Liechtenstein (qui ont un statut d'associé). L'Irlande et le Royaume-Uni ne sont pas parties à la convention mais peuvent choisir de participer à l'application de certains volets de la législation Schengen, tandis que le Danemark est tenu par des dispositions spécifiques. La Bulgarie, la Roumanie et Chypre ont signé la convention mais ne l'ont pas encore mise en œuvre. La Croatie est tenue d'adhérer à l'espace Schengen d'ici 2015.

2. Portée

Les réalisations liées à l'espace Schengen comprennent:

a. la suppression des contrôles aux frontières intérieures pour toutes les personnes;

b. le renforcement et l'harmonisation de la surveillance des frontières extérieures: tous les citoyens de l'Union européenne peuvent pénétrer dans l'espace Schengen sur simple présentation de leur carte d'identité ou de leur passeport (voir fiche 5.12.4);

c. une politique commune des visas de court séjour: les ressortissants des pays tiers figurant sur la liste commune des pays non membres dont les nationaux sont tenus de produire un visa d'entrée (liste figurant à l'annexe II du règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil) peuvent obtenir un visa unique valable pour tout l'espace Schengen; cependant, les États

[1] Traité sur l'Union européenne, entré en vigueur le 1er novembre 1993.

[2] Voir la deuxième partie du TFUE, intitulée: «Non-discrimination et citoyenneté de l'Union».

membres peuvent exiger un visa des ressortissants d'autres pays tiers;

d. la coopération policière et judiciaire: les forces de police se prêtent assistance mutuelle dans la détection et la prévention de la criminalité et sont habilitées à poursuivre les criminels en fuite sur le territoire d'un État limitrophe signataire de la convention de Schengen; un système d'extradition plus rapide et la transmission de l'exécution des jugement répressifs (voir fiches 5.12.6 et 5.12.7);

e. l'établissement et le développement du système d'information Schengen (SIS) (voir fiche 5.12.4).

B. Libre circulation des citoyens de l'UE et des membres de leur famille

1. Premières étapes

Dans le droit fil de l'objectif consistant à transformer l'Union en un espace de vraie liberté et de vraie mobilité pour tous ses citoyens, plusieurs directives ont été adoptées dans les années 90 afin d'accorder des droits de séjour aux personnes autres que les travailleurs: la directive 90/365/CEE du Conseil relative au droit de séjour des travailleurs salariés et non salariés ayant cessé leur activité professionnelle, la directive 90/366/CEE du Conseil relative au droit de séjour des étudiants et la directive 90/364/CEE du Conseil relative au droit de séjour (pour les ressortissants des États membres qui ne bénéficient pas de ce droit en vertu d'autres dispositions du droit communautaire ainsi que les membres de leur famille).

2. Directive 2004/38/CE

Afin de tenir compte de l'abondante jurisprudence liée à la libre circulation des personnes, une nouvelle directive détaillée a été adoptée en 2004, à savoir la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres. Cette nouvelle directive a abrogé les trois directives susmentionnées (ainsi que les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE et 75/35/CEE) et a regroupé les mesures parcellaires présentes dans la législation et la jurisprudence complexes qui régissaient cette matière. Ses dispositions visent à encourager les citoyens de l'Union à exercer leur droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, à réduire au strict nécessaire les formalités administratives, à apporter une meilleure définition du statut de membre de la famille et à limiter les possibilités de refus d'entrée ou de suppression du droit de séjour. Aux termes de la directive 2004/38/CE, les membres de la famille incluent: le conjoint; le partenaire avec lequel le citoyen de l'Union a contracté un partenariat enregistré, si, conformément à la législation de l'État membre d'accueil, les partenariats enregistrés sont équivalents au mariage[1]; les descendants directs qui sont âgés de moins de vingt-et-un ans ou qui sont à charge et ceux du conjoint ou du partenaire enregistré; les ascendants directs à charge et ceux du conjoint ou du partenaire enregistré.

a. Droits et obligations

- **Pour les séjours de moins de trois mois**: la seule exigence imposée aux citoyens de l'Union est de posséder un document d'identité ou un passeport en cours de validité. L'État membre d'accueil peut exiger que les personnes concernées signalent leur présence dans le pays dans un délai raisonnable et non discriminatoire.
- **Pour les séjours de plus de trois mois**: le droit de séjour est soumis à certaines conditions: les citoyens de l'UE et les membres de leur famille doivent disposer de ressources suffisantes et d'une assurance maladie afin de ne pas devenir une charge pour l'assistance sociale de l'État membre d'accueil durant leur séjour. La carte de séjour pour les citoyens de l'Union est supprimée; cependant, les États membres pourront demander au citoyen de s'inscrire auprès des autorités compétentes. Les membres de la famille d'un citoyen de l'Union, qui n'ont pas la nationalité d'un État membre, doivent demander une carte de séjour d'une validité de cinq ans.
- **Droit de séjour permanent:** la directive confère aux citoyens de l'Union le nouveau droit de séjour permanent dans l'État membre d'accueil après y avoir légalement résidé durant une période ininterrompue de cinq ans, pour autant qu'ils n'aient pas fait l'objet d'une mesure d'éloignement. Ce droit de séjour permanent n'est plus soumis à aucune condition. La même règle s'applique aux membres de la famille qui n'ont pas la nationalité d'un État membre et qui résident avec un citoyen de l'Union depuis cinq ans. Une fois acquis, le droit de séjour permanent ne se perd qu'en cas d'absence d'une durée supérieure à deux années consécutives de l'État membre d'accueil;
- **Limitation du droit d'entrée et du droit de séjour pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique:** les citoyens de l'Union ou les membres de leur famille peuvent être éloignés de l'État membre d'accueil pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique. La décision d'éloignement ne peut en aucun cas se fonder sur des raisons économiques. Les mesures concernant la liberté de circulation et de séjour doivent respecter le principe de proportionnalité et reposer

[1] Cela comprend le partenariat enregistré ou le mariage homosexuel, si, conformément à la législation de l'État membre d'accueil, les partenariats enregistrés ou mariages homosexuels sont équivalents au mariage.

exclusivement sur le comportement personnel de la personne concernée. Ce comportement doit représenter une menace suffisamment grave et actuelle touchant un intérêt fondamental de l'État. L'existence de condamnations pénales ne peut pas automatiquement justifier l'éloignement. Le simple fait que les documents ayant permis l'entrée de la personne concernée ont expiré ne constitue pas une raison justifiant pareille mesure. C'est seulement dans des circonstances exceptionnelles, pour des motifs impérieux de sécurité publique, que des mesures d'éloignement pourront être prises contre un citoyen de l'UE s'il séjourne dans le pays d'accueil depuis dix ans ou s'il est mineur.

La mesure d'éloignement du territoire ne peut en aucun cas être prise à vie. Les personnes concernées par des mesures d'éloignement peuvent introduire une demande de réexamen de leur situation après trois ans. De plus, la directive prévoit toute une série de garanties procédurales. En particulier, les personnes concernées ont accès aux voies de recours juridictionnelles et, le cas échéant, administratives dans l'État membre d'accueil. Les États membres peuvent adopter les mesures nécessaires pour refuser, annuler ou retirer tout droit conféré par cette directive en cas d'abus de droit ou de fraude, tels que les mariages de complaisance.

b. Mise en œuvre de la directive 2004/38/CE

Cette directive devait être transposée dans le droit national et mise en œuvre par tous les États membres pour le 30 avril 2006**.** Le 10 décembre 2008, la Commission a présenté au Conseil et au Parlement européen un rapport sur l'application de la directive, qui mentionnait plusieurs graves problèmes dans les dispositions de transposition[1] et, en 2009, une communication concernant les lignes directrices destinées à améliorer la transposition et l'application de la directive[2]. Il incombe à la Commission, en tant que gardienne des traités, de veiller à sa mise en œuvre complète et effective par tous les États membres. La Commission a également souligné, dans sa déclaration datée du 29 septembre 2010, que «les États membres sont responsables et ont le droit de prendre des mesures pour s'assurer du respect de l'ordre public et de la sécurité publique sur leur territoire» et que, «ce faisant, ils doivent respecter les règles établies par la directive de 2004 sur la libre circulation, les droits fondamentaux des citoyens de l'UE et éviter toute discrimination, en particulier sur la base de la nationalité ou de l'appartenance à une minorité ethnique». La Commission a par ailleurs annoncé qu'elle «est en train d'analyser la situation dans tous les autres États membres en ce qui concerne la transposition de la directive sur la libre circulation pour évaluer la nécessité ou pas d'entamer des procédures d'infraction».

c. Période de transition pour les travailleurs des nouveaux États membres

Le traité d'adhésion signé le 16 avril 2003 permet aux 15«anciens» États membres d'instaurer des mesures dites «transitoires» pour les ressortissants des États membres qui ont rejoint l'UE en 2004. Cela signifie que certaines restrictions à la libre circulation des personnes peuvent être maintenues à l'égard des citoyens des «nouveaux» États membres pendant une période de transition de 7 ans au maximum à compter de leur adhésion (c'est-à-dire à compter du 1er janvier 2007 pour la Bulgarie et la Roumanie).

d. Ressortissants de pays tiers

Pour les dispositions s'appliquant aux ressortissants de pays tiers qui ne sont pas membres de la famille d'un citoyen de l'UE, voir la fiche 5.12.3.

e. Proposition actuelle

En avril 2013, la Commission a présenté une proposition de règlement visant à favoriser la libre circulation des citoyens et des entreprises en simplifiant l'acceptation de certains documents publics dans l'Union européenne. Cette proposition a pour objectif de faciliter la circulation de certains documents publics en supprimant toutes formes d'obligation de légalisation ou autres formalités similaires pour l'acceptation de documents délivrés par un État membre dans un autre État membre.

Le rôle du Parlement européen

Le Parlement, grâce à la procédure de codécision, a considérablement contribué à une mise en œuvre effective de la libre circulation des personnes, ainsi qu'à l'extension du nombre de ses bénéficiaires. Le Parlement organise régulièrement divers événements, également avec la participation des parlements nationaux et des représentants de la société civile, consacrés à des thèmes concernant les citoyens de l'Union afin d'encourager le débat politique sur la libre circulation des personnes. Ces dernières années, le Parlement a également publié plusieurs études abordant la problématique de la libre circulation des citoyens de l'Union et traitant des obstacles divers auxquels ils sont confrontés en exerçant leur droit à la libre circulation.

→ Vesna Naglič

[1] COM(2008) 840.

[2] COM(2009) 313

2.1.4. Le droit de pétition

Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht, tout citoyen de l'Union européenne a le droit d'adresser une pétition au Parlement européen, sous la forme d'une plainte ou d'une requête, au sujet d'une question relevant d'un domaine de compétence de l'Union européenne. Les pétitions sont examinées par la commission des pétitions du Parlement européen, qui statue sur leur recevabilité et est chargée de leur traitement en collaboration avec la Commission européenne.

Base juridique

Article 227 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Objectifs

L'instauration du droit de pétition vise à offrir au citoyen européen et aux personnes qui résident dans l'Union européenne un moyen simple de s'adresser aux institutions de l'Union pour formuler des vœux ou des doléances.

Réalisations

A. Principes (article 227 du TFUE)

1. Titulaires du droit

Le droit de pétition est ouvert à tout citoyen de l'Union européenne et à toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre, individuellement ou en association.

2. Champ d'application

Pour être recevables, les pétitions doivent porter sur des sujets relevant des compétences de l'Union européenne et concernant directement leurs auteurs: cette dernière condition est appliquée de façon très large.

B. Modalités de traitement

Elles sont fixées par le règlement du Parlement (articles 201 à 203) qui donne compétence à une commission parlementaire, qui est actuellement la «commission des pétitions».

1. Recevabilité formelle

Les pétitions doivent mentionner le nom, la nationalité et le domicile de chacun des pétitionnaires. Elles doivent être rédigées dans une des langues officielles de l'Union européenne.

2. Recevabilité matérielle

Les pétitions remplissant ces conditions sont transmises à la commission des pétitions qui décide d'abord si la pétition est recevable. Pour ce faire, elle vérifie que le sujet relève des domaines d'activités de l'Union européenne. Si ce n'est pas le cas, la pétition est déclarée irrecevable. La décision d'irrecevabilité, motivée, est notifiée au pétitionnaire, accompagnée souvent de la suggestion de s'adresser à tel ou tel autre organe national ou international. L'analyse des statistiques relatives aux pétitions montre que la plupart des pétitions déclarées irrecevables le sont suite à une confusion persistante entre les compétences européennes et nationales ainsi qu'entre les institutions européennes et le Conseil de l'Europe ou la Cour européenne des droits de l'Homme.

3. Examen

La commission des pétitions demande ensuite généralement à la Commission européenne de lui fournir des informations pertinentes ou son avis sur les points soulevés par le pétitionnaire. Elle s'adresse aussi parfois à d'autres commissions parlementaires, notamment dans les cas de pétitions visant à modifier des dispositions législatives en vigueur. La commission des pétitions peut encore organiser des auditions ou envoyer des membres sur place pour constater les faits (quatre **fact finding missions** ont été organisées à Fos-sur-mer (France), à Chypre, en Bulgarie et en Roumanie en 2008). Lorsque suffisamment d'informations ont été rassemblées, la pétition est inscrite à l'ordre du jour d'une réunion de la commission des pétitions à laquelle la Commission européenne est conviée à participer. Lors de la réunion, cette dernière expose son point de vue oralement et commente la réponse écrite fournie aux questions soulevées par la pétition. Les membres de la commission des pétitions ont alors l'occasion de poser des questions au représentant de la Commission européenne.

4. Aboutissement

Il varie selon la nature du cas:

- Si la pétition concerne un cas particulier, qui exige un traitement individuel, la Commission européenne peut prendre contact avec les autorités compétentes ou intervient par le truchement de la représentation permanente de l'État membre concerné, cette démarche pouvant aboutir à une solution du problème. Il arrive également que la commission des pétitions invite le Président du PE à prendre contact avec les autorités nationales.
- Si la pétition touche un sujet d'intérêt général, par exemple, si la Commission européenne

constate que la législation communautaire a été enfreinte, elle peut introduire une procédure en manquement, qui peut aboutir à un jugement de la Cour de justice sur lequel le pétitionnaire pourra s'appuyer.

- La pétition peut donner lieu à une initiative politique du Parlement ou de la Commission.

Dans tous les cas, le pétitionnaire reçoit une réponse exposant les résultats des démarches entreprises.

C. Quelques exemples

1. L'affaire «Equitable Life», Royaume-Uni

Il s'agit de deux pétitions dans lesquelles des clients de la compagnie d'assurance vie Equitable Life relataient les pertes subies suite aux difficultés financières rencontrées par cette société. Les pétitionnaires alléguaient que les autorités du Royaume-Uni n'avaient pas appliqué de façon satisfaisante la législation européenne relative aux compagnies d'assurance. Ces pétitions ont conduit à la constitution d'une commission d'enquête au sein du Parlement.

2. Le tunnel ferroviaire Lyon-Turin

Les citoyens du Val di Susa, soutenus par les autorités locales, ont présenté une pétition faisant part de leurs préoccupations quant aux effets sur l'environnement et sur la santé de la construction de la ligne ferroviaire à grande vitesse Lyon-Turin. Suite à la visite d'une délégation de la commission des pétitions, les députés ont encouragé l'élaboration d'évaluations d'impact indépendantes plus détaillées. Ces évaluations ont été par la suite examinées lors d'une réunion conjointe des commissions des pétitions et des transports, en la présence du commissaire Barrot et des pétitionnaires. Le gouvernement italien a ensuite été saisi des conclusions de ces évaluations. Le dossier reste ouvert et le travail se poursuit au sein de la commission PETI, en collaboration avec les commissions en charge des transports et de l'environnement.

3. Loi d'urbanisme adoptée par la région de Valence, Espagne, et violations de certains droits

Plusieurs pétitions, signées par plus de 15 000 personnes, ont contesté une loi en matière d'urbanisme adoptée par la région autonome de Valence (loi dite LRAU) et qui, selon eux, violait leurs droits en tant propriétaires de biens immobiliers. La commission des pétitions a envoyé deux missions d'enquête sur place. L'action de la commission PETI a poussé les autorités de la région autonome de Valence à modifier la législation et le Parlement s'est même vu inviter à proposer des recommandations en la matière. Ces recommandations ont fait l'objet d'une résolution en décembre 2005. En 2006, le Parlement a reçu une pétition alléguant que les autorités d'Alicante, ne tenant pas compte de l'abrogation imminente de la LRAU, avaient adopté des plans d'urbanisation non conformes à la règlementation européenne en matière d'environnement et de marchés publics. La commission des pétitions a alors organisé une mission d'enquête sur place dont les résultats ont fait l'objet d'une résolution du Parlement adoptée en juin 2007. Des mois durant, les autorités locales concernées sont restées sourdes à ces recommandations. La Commission européenne a finalement décidé de poursuivre les autorités espagnoles devant la Cour de Justice pour non-application de la directive sur les marchés publics. À la demande de la commission des pétitions, elle a également ouvert une enquête concernant plus de 250 projets d'aménagement urbain en contradiction avec la directive-cadre sur l'eau. Enfin, sur la base du rapport présenté par Mme Auken (Verts/ALE, DK), le Parlement a adopté en mars 2009, une résolution concernant l'impact de l'urbanisation extensive en Espagne sur les droits individuels des citoyens européens, l'environnement et l'application du droit communautaire où il appelle le gouvernement espagnol et les autorités régionales à réviser en profondeur leur législation relative aux droits des propriétaires privés et à la mettre en conformité avec les règles communautaires. Suites à ces différentes actions et procédures, les autorités d'Alicante ont finalement renoncé aux plans d'urbanisation prévus autour du village de Parcent.

4. Projet autoroutier de la M30 à Madrid, Espagne

La mission d'enquête organisée à Madrid en juin 2006 s'inscrit dans le cadre de plusieurs pétitions relatives à un projet de prolongement de l'autoroute traversant la ville de Madrid (la M30). Les pétitionnaires contestaient essentiellement l'absence d'études d'impact auxquelles aurait dû être soumis un projet de cette nature et de cette taille au regard de sa localisation. En effet, la conduite de telles études est exigée par la directive 97/11/CE du Conseil modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. L'enquête diligentée par les services de la Commission européenne a mis en lumière le non-respect de la règlementation communautaire en matière d'évaluation d'impact environnemental lors de la mise en œuvre de ce projet.

5. La pétition «European City Guide»: une résolution sur les «sociétés annuaires» trompeuses

Dans une résolution adoptée en décembre 2008 sur la base du rapport présenté par M. Busuttil (PPE-DE, MT), le Parlement européen s'est penché sur le préjudice psychologique et financier qu'ont subi les petites entreprises pétitionnaires (400 pétitions reçues). Il a notamment estimé que les institutions communautaires devaient ouvrir une voie de droit appropriée aux victimes pour pouvoir ainsi contester, annuler ou dénoncer avec succès les contrats conclus sur la base d'une publicité trompeuse et

obtenir le remboursement des sommes dépensées. Il a invité les victimes à signaler les cas d'escroquerie commerciale aux autorités nationales, et appelé les États membres à fournir aux petites et moyennes entreprises les outils nécessaires pour introduire une plainte auprès des autorités gouvernementales et non gouvernementales.

D. Le rapport annuel d'activité

Le rapport annuel de 2011 a été attribué à Giles Chichester (ECR, R.-U.) et a été adopté en plénière le 17 juillet 2012.

Nombre annuel de pétitions reçues par le Parlement

Année parlementaire *	Nombre total	Recevables	Irrecevables
2001	1 132	812	320
2002	1 601	1 186	415
2003	1 315	858	457
2004	1 002	623	379
2005	1 032	628	318
2006	1 021	667	354
2007	1 506	980	526
2008	1 849	—	—
2009	1 924	1 108	818
2010	1 655	972	653
2011	1 414	998	416

* Remarques: En 2008 et 2009, le plus grand nombre de pétitions est venu d'Allemagne et d'Espagne, suivies par l'Italie, la Roumanie, la Pologne et le Royaume-Uni. Cet ordre reste le même en 2011.

Les dix thèmes généraux les plus visés par les pétitions reçues en 2010)

Environnement	245 (12,2 %)
Droits fondamentaux	152 (7,6 %)
Marché intérieur	131 (6,5 %)
Justice	125 (6,2 %)
Transport	101 (5 %)
Santé	83 (4,1 %)
Affaires sociales	76 (3,8 %)
Éducation et culture	72 (3,6 %)
Propriétés et restitutions	70 (3,5 %)
Emploi	62 (3,1 %)

Les dix thèmes généraux les plus visés par les pétitions reçues en 2011

Environnement	227 (16,1 %)
Droits fondamentaux	123 (8,7 %)
Marché intérieur	98 (6,9 %)
Transport	69 (4,9 %)
Droit des consommateurs	55 (3,9 %)
Affaires économiques et monétaires	53 (3,7 %)
Justice	45 (3,2 %)
Emploi	45 (3,2 %)
Culture	42 (3 %)
Santé	28 (2 %)

→ Claire GENTA

2.1.5. L'Initiative citoyenne européenne

L'initiative citoyenne européenne est un important outil de démocratie participative de l'Union européenne. Avec cette mesure, un million de citoyens européens résidant dans au moins un quart des États membres de l'Union peuvent inviter la Commission à présenter une proposition d'acte législatif qu'ils jugent nécessaire pour mettre en œuvre les traités de l'Union. L'initiative citoyenne européenne confère aux citoyens de l'Union un droit d'initiative similaire à celui exercé par le Parlement européen et le Conseil. Depuis l'entrée en vigueur du règlement (UE) n° 211/2011, qui a fixé le détail des procédures et des conditions applicables à l'initiative citoyenne, plus d'une vingtaine d'initiatives ont été engagées, dont les deux tiers ont été enregistrés avec succès et en sont désormais au stade de la collecte des déclarations de soutien.

Base juridique

- Article 11, paragraphe 4, du traité sur l'Union européenne (traité UE);
- Article 24, premier alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE);
- Règlement (UE) n° 211/2011;
- Article 197 bis du règlement du Parlement européen.

Contexte

Les initiatives citoyennes sont des instruments accessibles aux citoyens dans la majorité des États membres, que ce soit au niveau national, régional ou local, mais leurs champs d'application et leurs modalités sont très variables. La notion de citoyenneté de l'Union, dont découle l'initiative citoyenne européenne, a fait sa première apparition dans le Traité de Maastricht (voir fiche 1.3.1). Dès 1996, dans la perspective de la conférence intergouvernementale d'Amsterdam, les ministres des affaires étrangères d'Autriche et d'Italie avaient proposé qu'un droit de lancer de telles initiatives soit créé, parallèlement au droit de présenter des pétitions au Parlement européen, mais cette proposition n'a pas été retenue par la conférence. Des dispositions relatives à une initiative citoyenne très similaire à la procédure en vigueur figuraient à l'origine dans le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe (article 47, paragraphe 4). Le præsidium de la Convention avait décidé de ne pas conserver ces dispositions dans le texte définitif, mais les efforts conjoints des organisations de la société civile ont permis de les rétablir. À la suite de l'échec du processus de ratification du traité constitutionnel, des dispositions similaires ont de nouveau été incorporées au moment de l'élaboration du Traité de Lisbonne.

Aujourd'hui, le droit de présenter une initiative citoyenne est entériné au titre II du traité UE (dispositions relatives aux principes démocratiques). L'article 11, paragraphe 4, dudit traité définit le cadre de base pour l'exercice de ce droit et l'article 24, premier alinéa, du traité FUE établit les principes généraux d'un règlement définissant les procédures concrètes et détaillant les conditions requises pour la présentation d'une initiative citoyenne. La proposition de règlement a représenté l'aboutissement d'une consultation de grande envergure, menée dans le cadre de l'élaboration d'un livre vert de la Commission (COM(2009) 622). La procédure de négociation et de conclusion d'un accord sur le texte final s'est étendue sur plusieurs mois: un projet de proposition a été soumis au Parlement et au Conseil le 31 mars 2010 et un accord politique a été dégagé le 15 décembre 2010, permettant l'adoption officielle du texte par le Parlement et par le Conseil le 16 février 2011. Cet accord, sous la forme du règlement (UE) nº 211/2011, est entré en vigueur le 1er avril 2011. En raison d'un certain nombre d'adaptations techniques nécessaires au niveau des États membres afin d'instaurer une procédure de vérification rationalisée, le règlement relatif à l'initiative citoyenne n'est entré en application qu'un an plus tard. Au plus tard le 1er avril 2015 et, ensuite, au plus tard à la même date tous les trois ans, la Commission est tenue de présenter un rapport sur la mise en œuvre dudit règlement en vue de son éventuelle révision.

Il convient de distinguer clairement le droit de présenter une initiative citoyenne européenne du droit de présenter une pétition, ces deux procédures différant clairement sur beaucoup de points essentiels. Les pétitions peuvent être présentées par les citoyens de l'Union ou par des personnes physiques ou morales ayant leur résidence sur le territoire de l'Union (voir fiche 2.1.4) et doivent aborder des questions qui relèvent de la compétence de l'Union et qui concernent directement le pétitionnaire. Elles sont adressées au Parlement européen en tant que représentant direct des citoyens au niveau de l'Union. Les initiatives citoyennes européennes constituent un appel direct à l'élaboration d'un acte juridique spécifique de l'Union et doivent, afin d'être retenues, observer des règles strictes. Elles sont en outre adressées, en fin de compte, à la Commission, qui est la seule institution à pouvoir présenter des propositions législatives. À cet égard, l'initiative citoyenne est similaire au droit d'initiative conféré au

Parlement européen (article 225 du traité FUE) et au Conseil (article 241 du traité FUE).

Procédure

A. Comité des citoyens

Par son envergure même, toute initiative citoyenne européenne a besoin d'une structure minimale d'organisation. La première étape de la procédure est donc la création d'un comité d'organisateurs, appelé «comité des citoyens». Il doit se composer d'au moins sept citoyens de l'Union, en âge de voter aux élections au Parlement européen, résidant dans au moins sept États membres différents (sans être nécessairement de nationalités différentes). Les députés au Parlement européen peuvent participer, mais ne peuvent être comptabilisés dans le nombre minimal de citoyens requis pour former un comité. Le comité désigne un représentant et un suppléant pour assurer la liaison avec les institutions tout au long de la procédure.

B. Enregistrement

Avant de pouvoir commencer à collecter les déclarations de soutien des citoyens, le comité doit enregistrer l'initiative auprès de la Commission. Cette démarche implique de fournir un document faisant figurer l'intitulé, l'objet et une brève description de l'initiative, de même que la base juridique proposée pour l'acte juridique et des informations sur les membres du comité des citoyens ainsi que sur toutes les sources de soutien et de financement de la proposition d'initiative. Les organisateurs peuvent fournir, en annexe, des informations plus détaillées et d'autres éléments, tels qu'un projet de l'acte législatif proposé.

La Commission statue sur l'enregistrement de l'initiative proposée dans un délai de deux mois. L'initiative ne sera pas enregistrée si les exigences procédurales n'ont pas été respectées ou si la Commission n'est pas habilitée à présenter une proposition d'acte juridique aux fins de la mise en œuvre des traités dans le domaine en question. L'enregistrement sera également refusé si l'initiative est manifestement fantaisiste, abusive, malveillante ou contraire aux valeurs de l'Union telles qu'énoncées à l'article 2 du traité UE. La décision de la Commission peut faire l'objet de recours judiciaires ou extrajudiciaires. Les initiatives enregistrées sont publiées sur le portail Internet de la Commission.

C. Collecte des déclarations de soutien

Une fois l'initiative enregistrée, les organisateurs peuvent commencer à collecter les déclarations de soutien. Ils disposent de douze mois pour le faire. Ces déclarations de soutien peuvent être réunies sur papier ou par voie électronique. Si elles sont collectées par voie électronique, le système de collecte en ligne doit au préalable être certifié par les autorités nationales compétentes. Les règles détaillées concernant les spécifications techniques pour les systèmes de collecte en ligne sont établies dans un règlement d'exécution de la Commission (règlement (UE) nº 1179/2011).

Que les déclarations de soutien soient collectées sur papier ou par voie électronique, les mêmes exigences en matière de données s'appliquent aux fins de la vérification. Ces exigences, définies au niveau des États membres, sont énoncées à l'annexe III du règlement (UE) n° 211/2011. Certains États membres (Allemagne, Belgique, Danemark, Estonie, Finlande, Irlande, Pays Bas, Royaume-Uni et Slovaquie) n'exigent pas des signataires des déclarations de soutien qu'ils fournissent des documents ou des numéros d'identification personnels. Tous les autres États membres exigent une identification de ce type. L'annexe précise, pour chaque État membre dans lesquels ils sont requis, les types de document d'identification personnel qui peuvent être utilisés.

Afin d'être examinée par la Commission, une initiative citoyenne européenne doit recueillir un million de déclarations de soutien dans un délai de douze mois. Par ailleurs, afin d'être valable dans un État membre donné, le nombre de signataires dans cet État membre doit au moins s'élever à 750 multiplié par le nombre de députés au Parlement européen élus dans cet État membre. De cette manière, le nombre minimal de déclarations de soutien est déterminé en fonction du même système de proportionnalité dégressive qui gouverne, au Parlement européen, la répartition des sièges entre les États membres.

D. Vérification et certification

Après avoir collecté le nombre nécessaire de déclarations de soutien dans un nombre suffisant d'États membres, les organisateurs doivent les soumettre aux autorités nationales compétentes[1], qui sont chargées de certifier les déclarations de soutien, dont la liste est rassemblée par la Commission sur la base des informations communiquées par les États membres. Les autorités auxquelles cette mission est confiée sont, en règle générale, les ministères de l'intérieur, les commissions électorales ou les registres de population. Les autorités nationales ont trois mois pour certifier les déclarations de soutien, mais ne sont pas tenues d'authentifier les signatures.

E. Présentation à la Commission et examen

À ce stade, les organisateurs sont invités à fournir les certificats correspondants délivrés par les autorités nationales concernant le nombre de déclarations de soutien et doivent transmettre des informations sur

[1] Une liste des autorités nationales compétentes est donnée à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/authorities-verification?lg=fr

le financement reçu de quelque source que ce soit, dans le respect des seuils fixés dans le règlement (CE) nº 2004/2003 relatif au statut et au financement des partis politiques au niveau européen. En principe, toute contribution supérieure à 500 euros doit être déclarée.

Après réception de l'initiative, la Commission est tenue de la publier sans tarder dans un registre et de recevoir les organisateurs à un niveau approprié afin de leur permettre d'exposer leur requête dans le détail. À la suite d'un échange de vues avec la Commission, les organisateurs se voient donner la possibilité de présenter l'initiative lors d'une audition publique tenue au Parlement européen. Cette audition est organisée par la commission compétente pour l'objet de l'initiative (article 197 bis du règlement du Parlement européen).

Initiatives en cours

Plusieurs organisations ont tenté de lancer des initiatives similaires à l'initiative citoyenne européenne avant l'adoption de l'outil et la mise au point, dans le détail, de ses procédures. En 2007, le Forum européen des personnes handicapées a été l'un des premiers à lancer une initiative pilote de cet ordre, pour laquelle il affirmait avoir recueilli 1,2 million de signatures. Après l'adoption, en 2010, du règlement relatif à l'initiative citoyenne, mais avant son entrée en vigueur, Greenpeace a déclaré avoir reçu un million de signatures appelant à un moratoire sur les cultures d'OGM. Toutefois, aucune de ces initiatives ne peut être considérée comme une initiative citoyenne européenne. Depuis le 1er avril 2012, environ vingt-cinq initiatives citoyennes européennes ont été lancées. On compte, à l'heure actuelle, neuf initiatives enregistrées, qui en sont au stade de la collecte des signatures. Cinq initiatives ont été clôturées en novembre 2013. Les organisateurs d'au moins deux d'entre elles affirment avoir recueilli le nombre requis de déclarations de soutien dans le délai d'un an. Tout d'abord, l'initiative intitulée «L'eau et l'assainissement sont un droit humain! L'eau est un bien public, pas une marchandise!» invite la Commission à «proposer une législation qui fasse du droit à l'eau et à l'assainissement un droit humain au sens que lui donnent les Nations unies, et à promouvoir la fourniture d'eau et l'assainissement en tant que services publics essentiels pour tous». Ensuite, «Un de nous», qui affirme également avoir franchi le seuil du million de signatures, demande à l'Union de «mettre fin au financement des activités qui impliquent la destruction d'embryons humains, en particulier dans les domaines de la recherche, de l'aide au développement et de la santé publique». Jusqu'à présent, quinze initiatives se sont vu opposer un refus d'enregistrement par la Commission, en majorité au motif que l'objet de l'initiative ne relevait pas des attributions de la Commission. Une fois la collecte des signatures terminée, les déclarations de soutien sont soumises aux autorités nationales pour vérification, avant d'être présentées à la Commission.

Rôle du Parlement européen

L'instrument de l'initiative citoyenne européenne présente un intérêt majeur pour le Parlement européen. Le 7 mai 2009, avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le Parlement a présenté une résolution[1] portant proposition détaillée pour la mise en œuvre de l'initiative citoyenne européenne. Après l'entrée en vigueur du traité, il a participé de manière active aux négociations concernant le règlement relatif à l'initiative citoyenne européenne par l'intermédiaire de ses quatre rapporteurs (Zita Gurmai et Alain Lamassoure pour la commission des affaires constitutionnelles ainsi que Diana Wallis et Gerald Häfner pour la commission des pétitions). Le Parlement européen a contribué avec succès à faire de l'initiative citoyenne européenne un outil de la démocratie participative plus accessible, et véritablement tourné vers le citoyen. Il a, entre autres, obtenu que le nombre minimal d'États membres d'où doivent provenir les déclarations de soutien, qui était d'un tiers dans la proposition initiale, soit ramené à un quart des États membres de l'Union. Il a également insisté pour que la vérification de la recevabilité d'une initiative soit effectuée avant l'enregistrement de celle-ci. Enfin, c'est grâce à lui que l'ensemble des citoyens et des résidents de l'Union, quelle que soit leur nationalité, ont le droit de signer une déclaration de soutien à une initiative.

→ Petr Novak
11/2013

[1] JO C 282 E du 5.8.2010, p. 99.

LE MARCHÉ INTÉRIEUR 3

Le marché unique est la plus grande réalisation de l'Union européenne. Il s'agit d'un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est en principe garantie. Pour qu'il devienne réalité, les législateurs européens ont adopté des centaines de directives visant l'élimination des barrières techniques, réglementaires, juridiques et culturelles au sein de l'Union. La création du marché unique a incité les États membres à libéraliser les marchés monopolistiques dans les secteurs d'utilité publique qui étaient, jusque-là, protégés. Par le rapprochement des législations nationales, les États membres ont procédé à l'harmonisation des règles et des normes au sein de l'Union. Cela s'applique, par exemple, à la reconnaissance mutuelle des diplômes, aux marchés publics, à la propriété intellectuelle et à la supervision financière.

3 LE MARCHÉ INTÉRIEUR

3.1. Le marché intérieur: cadre général — 127
3.1.1. Le marché intérieur: principes généraux — **127**
3.1.2. La libre circulation des marchandises — **131**
3.1.3. Libre circulation des travailleurs — **134**
3.1.4. La liberté d'établissement et la liberté de prestation de services — **137**
3.1.5. La reconnaissance mutuelle des diplômes — **139**
3.1.6. La libre circulation des capitaux — **141**

3.2. Mise en œuvre — 144
3.2.1. Politique de la concurrence — **144**
3.2.2. Marchés publics — **147**
3.2.3. Le droit des sociétés — **150**
3.2.4. La propriété intellectuelle, industrielle et commerciale — **153**
3.2.5. Système européen de surveillance financière — **156**
3.2.6. Services financiers: législation importante — **159**

3.1. Le marché intérieur: cadre général

3.1.1. Le marché intérieur: principes généraux

Le marché intérieur est un espace de prospérité et de liberté qui permet à 500 millions d'Européens d'avoir accès aux biens, aux services, aux emplois, aux débouchés économiques et à la richesse culturelle des vingt-sept États membres. Il s'agit d'un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est garantie. La publication récente d'une série de documents par les institutions européennes a relancé le débat sur le marché intérieur: la communication sur la stratégie «Europe 2020», le rapport de la Commission intitulé «Une nouvelle stratégie pour le marché unique — Au service de l'économie et de la société européennes», les communications intitulées «L'Acte pour le marché unique — Douze leviers pour stimuler la croissance et renforcer la confiance» et «L'Acte pour le marché unique II — Ensemble pour une nouvelle croissance», ainsi qu'une série de résolutions du Parlement européen (entre autres celle sur l'achèvement du marché unique numérique[1] et celle intitulée «Un marché unique du numérique concurrentiel — L'administration en ligne comme fer de lance»[2]). Le marché unique du numérique est un des domaines d'avenir parmi les plus prometteurs et les plus ambitieux. Il ouvre de nouvelles pistes pour relancer l'économie (par exemple celle du commerce électronique) tout en allégeant les charges administratives (grâce notamment à l'administration en ligne). D'autre part, il met en lumière les secteurs dans lesquels les réglementations et les pratiques commerciales ne permettent pas de répondre aux débouchés que créent les technologies de l'information et de la communication.

[1] Résolution du Parlement européen du 11 décembre 2012, textes adoptés de cette date, P7_TA(2012)0468.

[2] Résolution du Parlement européen du 20 avril 2012, textes adoptés de cette date, P7_TA(2012)0140.

Base juridique

Article 4, paragraphe 2, point a), et articles 26, 27, 114 et 115 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE).

Objectifs

Le marché commun que le Traité de Rome a mis en place en 1958 consistait déjà à libéraliser les échanges entre les États membres dans le double but d'accroître la prospérité économique et de contribuer à «une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe». L'Acte unique européen de 1986 a intégré l'objectif du marché intérieur dans le traité CEE en le définissant comme «un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée». À présent que le cadre juridique du marché intérieur est en place, les débats tournent autour de l'efficacité de la législation européenne et de ses effets. Ils révèlent la nécessité d'une approche centrée sur la transposition, la mise en œuvre et l'application intégrales des règles du marché intérieur pour avancer vers la «gestion» de ce marché et le «partenariat» entre les institutions de l'Union et les gouvernements nationaux.

Réalisations

A. Le marché commun de 1958

Le marché commun, objet principal du Traité de Rome, visait à amalgamer autant que possible les économies des États membres en réalisant une union douanière dotée d'un tarif extérieur commun, en instaurant la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et, dans une certaine mesure, des capitaux, et en éliminant les restrictions quantitatives (contingents) et les mesures d'effet équivalent. L'union douanière (achevée le 1er juillet 1968), la suppression des contingents, la liberté de circulation des citoyens et des travailleurs et une certaine harmonisation fiscale avec la généralisation de la TVA (1970) sont des objectifs qui ont été atteints avant la fin de la période de transition (1er janvier 1970). Toutefois, la libre circulation des biens et des services et la liberté d'établissement

sont demeurées limitées en raison du maintien de pratiques anticoncurrentielles imposées par les pouvoirs publics, de mesures ayant des effets équivalents à ceux de restrictions quantitatives et de la non-abrogation des règles techniques nationales relatives aux produits. Au milieu des années 80, les objectifs de la libre circulation des services et du libre établissement (sauf exceptions pour certaines professions, comme les médecins) n'avaient toujours pas été complètement réalisés.

B. Le lancement du marché intérieur dans les années 80 et l'Acte unique européen

L'insuffisance des résultats atteints dans le processus de réalisation du marché commun était largement imputable au choix d'une méthode d'harmonisation législative trop détaillée et à la règle de l'unanimité requise pour l'adoption des décisions du Conseil. Selon le rapport Cecchini sur «le coût de la non-Europe», présenté en mars 1988, ces retards avaient un coût économique considérable, estimé entre 4,25 % et 6,5 % du PIB. Le débat politique a amené la Communauté économique européenne, vers le milieu des années 80, à envisager l'objectif de libéralisation des échanges d'une manière plus approfondie, en mettant en place le «marché intérieur». Le feu vert à ce processus a été donné en 1985, lorsque le Conseil européen a fixé à la fin de 1992 la date d'achèvement du marché intérieur et a demandé à la Commission d'établir un programme assorti d'une liste d'actes à adopter et d'un calendrier de mise en œuvre. En 1985, la Commission a adopté un Livre blanc qui présentait la plupart des mesures législatives à prendre (environ 300) et les regroupait en un triple objectif: l'élimination des frontières physiques, techniques et fiscales.

L'Acte unique européen est entré en vigueur le 1er juillet 1987. Il fixait l'échéance pour la réalisation du marché intérieur au 31 décembre 1992. Dans cette optique, il renforçait les mécanismes de décision, en introduisant le vote à la majorité qualifiée pour le tarif douanier commun, la libre prestation des services, la libre circulation des capitaux et le rapprochement des législations nationales. Au terme fixé, plus de 90 % des mesures prévues par le Livre blanc de 1985 avaient été adoptées, largement grâce au recours à la règle de la majorité.

C. Vers une responsabilité partagée pour la réalisation du marché intérieur

Le marché intérieur, le plus grand espace commun du monde avec ses 500 millions de consommateurs, a fortement contribué à la prospérité et à l'intégration de l'économie européenne. Il a accru les échanges intracommunautaires d'environ 15 % par an sur dix ans, il a augmenté la productivité et réduit les coûts (grâce à la suppression des formalités douanières, à l'harmonisation ou à la reconnaissance mutuelle des réglementations techniques et à la baisse des prix induite par le jeu de la concurrence), il a généré un gain de croissance de 1,8 % au cours des dix dernières années et a créé environ 2,5 millions d'emplois supplémentaires, tout en réduisant les écarts de revenus entre les États membres.

Au cours de la période 2003-2010, le marché intérieur a fait l'objet d'une nouvelle stratégie, centrée sur la nécessité de faciliter la libre circulation des marchandises, d'intégrer les marchés des services, de réduire les effets des obstacles fiscaux et de simplifier le cadre réglementaire. Des progrès considérables ont été réalisés dans l'ouverture des marchés des transports, des télécommunications, de l'électricité, du gaz et des services postaux. Le taux de transposition (mesuré par le «déficit de transposition», qui est le pourcentage de directives non transposées dans tous les États membres) est tombé à 0,9 % en 2010, mais est remonté à 1,2 % en septembre 2011[1], l'objectif provisoire étant de 1 %. Dans son Tableau d'affichage du marché intérieur pour 2012, la Commission observe que, bien que le déficit moyen de transposition demeure sous l'objectif de 1 %, certains États membres devraient prendre des mesures draconiennes pour résorber leur retard. Dans sa communication intitulée «Une meilleure gouvernance pour le marché unique»[2], elle exhorte les États membres à ramener ce déficit à 0 %.

La Commission souhaite aussi raccourcir les procédures d'infraction et appliquer des sanctions pour garantir la bonne mise en œuvre des arrêts de la Cour de justice. Elle propose des mesures horizontales, en insistant par exemple sur la clarté et sur la facilité de transposition des nouveaux actes législatifs, en encourageant une meilleure utilisation des outils informatiques pour aider les participants au marché unique à exercer leurs droits et en demandant la création de centres nationaux charger de superviser le bon fonctionnement de ce marché. Ce suivi fait d'ailleurs partie intégrante des rapports annuels sur l'intégration du marché unique dans le cadre du semestre européen. Le rapport de 2013 de la Commission[3] indique qu'un seul État membre (le Danemark) a atteint l'objectif consistant à ramener son déficit de transposition à 0 % mais que le réseau Solvit (résolution des problèmes en ligne) reste sous-utilisé.

D. La relance du marché intérieur en 2010 — Les préparatifs du 20e anniversaire

Étant donné que le marché intérieur n'est toujours pas pleinement exploité, que la réunification et les élargissements ont transformé la physionomie de l'Europe et que l'introduction du marché unique a

[1] Commission européenne, Tableau d'affichage du marché intérieur, septembre 2011.

[2] COM(2012) 259.

[3] COM(2012) 752.

consolidé son intégration, le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont récemment fourni de nombreux efforts de relance du marché intérieur pour donner une nouvelle impulsion au marché unique européen et pour mettre les citoyens, les consommateurs et les PME au centre de la politique du marché unique. À travers sa communication «Europe 2020 — Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive»[1], la Commission a présenté sept initiatives phares qui engageront à la fois l'Union européenne et les États membres à aider l'Europe à surmonter la crise et qui feront de l'Union «une économie intelligente, durable et inclusive avec des niveaux d'emploi, de productivité et de cohésion sociale élevés». Elle y souligne également l'importance de renforcer le marché unique pour le XXIe siècle.

Parallèlement à sa stratégie Europe 2020, la Commission a publié en mai 2010 un rapport intitulé «Une nouvelle stratégie pour le marché unique — Au service de l'économie et de la société européennes». Ce rapport visait à élaborer une stratégie globale pour le marché unique couvrant l'ensemble des politiques concernées (celles sur la concurrence, les consommateurs, le numérique, la fiscalité, etc.) et présentait plusieurs initiatives destinées à renforcer le marché unique et à lever les blocages restants. Ces communications de la Commission ainsi que la résolution du Parlement européen du 20 mai 2010 intitulée «Donner un marché unique aux consommateurs et aux citoyens»[2] ont préparé le terrain pour une autre communication de la Commission, «Vers un Acte pour le marché unique»[3], qui énonce une série de mesures de relance de l'économie européenne et de création d'emplois et qui tend vers une politique du marché unique plus ambitieuse. Dans la foulée de sa communication du 11 janvier 2012 intitulée «Un cadre cohérent pour renforcer la confiance dans le marché unique numérique du commerce électronique et des services en ligne»[4], la Commission a publié, en juin 2012, sa communication sur «Une meilleure gouvernance pour le marché unique»[5]. Elle y propose d'accorder la priorité aux secteurs qui présentent le plus fort potentiel de croissance en 2012 et 2013, à savoir les réseaux (comme l'énergie et les télécommunications) et des secteurs tertiaires essentiels (le commerce, les services aux entreprises, l'intermédiation financière et les transports).

En octobre 2012, la Commission a publié un deuxième ensemble de propositions (l'Acte pour le marché unique II) afin d'approfondir encore le marché intérieur et d'exploiter son potentiel en jachère afin de faire redémarrer la croissance. L'Acte pour le marché unique II énonce douze grandes actions que les institutions de l'Union devraient adopter rapidement. Elles sont concentrées sur quatre grands moteurs censés relancer la croissance, créer des emplois et restaurer la confiance: les réseaux intégrés, la mobilité transfrontalière des citoyens et des entreprises, l'économie numérique et les activités destinées à renforcer la cohésion et les avantages pour les consommateurs. L'Acte pour le marché unique II suit la piste déjà tracée par un premier ensemble de mesures présenté auparavant par la Commission (l'Acte pour le marché unique I) et prévoit les actions suivantes, qui visent à approfondir et à mieux intégrer le marché unique:

- **la mobilité des entreprises** (par exemple des mesures de mobilisation des investissements à long terme, de modernisation des procédures d'insolvabilité et des mesures visant à créer un cadre qui offrirait une deuxième chance aux chefs d'entreprise qui ont déjà connu la faillite);
- **l'économie numérique** (afin de clore l'achèvement du marché unique du numérique d'ici 2015, la Commission propose de promouvoir le commerce électronique dans l'Union en facilitant l'utilisation des services de paiement et en les rendant plus fiables et plus concurrentiels; elle souhaite aussi remédier aux principales causes du manque d'investissements dans les connexions à haut débit et généraliser la facturation électronique dans les procédures des marchés publics);
- **la restauration de la confiance des consommateurs** (mesures visant à garantir l'accès universel aux comptes bancaires, à rendre les frais de tenue de compte transparents et comparables, à faciliter les changements de compte bancaire, etc.).

La Commission a l'intention de publier l'ensemble de ses propositions législatives relatives à l'Acte pour le marché unique II au printemps 2013 et ses propositions non législatives à la fin de l'année. Elle invitera le Parlement européen et le Conseil à adopter ses propositions législatives prioritairement pour le printemps 2014.

Le rôle du Parlement européen

Le Parlement européen a joué un rôle moteur dans le processus qui a conduit à la création du marché intérieur. Il a en particulier encouragé l'idée de transformer le marché intérieur en un marché domestique complètement intégré à l'horizon 2002 (résolution du 20 novembre 1997). Dans plusieurs résolutions qu'il a adoptées en 2006 (comme celles des 12 et 14 février, du 16 mai et du 6 juillet), il a soutenu l'idée selon laquelle le marché intérieur est un cadre commun et un point de référence pour un grand nombre de politiques européennes et a demandé l'ouverture d'un débat qui se ne limite pas à aborder les règles

[1] COM(2010) 2020.

[2] Textes adoptés de cette date, P7_TA(2010)0186.

[3] COM(2010) 608.

[4] COM(2011) 942.

[5] COM(2012) 259.

communes concernant les quatre libertés, les droits fondamentaux et la concurrence.

En outre, le Parlement européen a pris part activement à la récente relance du marché intérieur. Dans sa résolution du 20 mai 2010 intitulée «Donner un marché unique aux consommateurs et aux citoyens»[1], il a souligné la nécessité d'approfondir l'intégration, de combler les carences restantes, de prendre des mesures pour informer plus efficacement les consommateurs et les PME et renforcer leur position sur le marché unique, et d'accroître la confiance des consommateurs. Le Parlement a ensuite diffusé trois réponses à l'Acte pour le marché unique à travers trois résolutions qu'il a adoptées le 6 avril 2011: «Gouvernance et partenariat dans le marché unique»[2], «Un marché unique pour les Européens»[3] et «Un marché unique pour les entreprises et la croissance»[4]. Dans toutes ses résolutions de 2010 et 2011 sur le marché unique, il a appelé au renforcement de la gouvernance du marché unique et à l'amélioration de la transposition et de la mise en œuvre de la législation en la matière. Dans sa résolution du 20 avril 2012 intitulée «Un marché unique du numérique concurrentiel — L'administration en ligne comme fer de lance»[5], il insiste sur la mise en place d'un cadre juridique clair et cohérent pour la reconnaissance mutuelle de l'authentification, de l'identification et des signatures électroniques, qui est indispensable pour garantir le bon fonctionnement des services administratifs transfrontaliers dans l'Union européenne). Cette résolution a été suivie par celle du 22 mai 2012 sur le «Tableau d'affichage du marché intérieur»[6] et par deux communications de la Commission intitulées «Une stratégie pour la passation électronique des marchés publics»[7] et «Une stratégie européenne pour un Internet mieux adapté aux enfants»[8].

Le Parlement européen a poursuivi ses travaux sur le thème du marché unique en adoptant, le 11 décembre 2012, deux résolutions non législatives, l'une sur l'achèvement du marché unique numérique[9] et l'autre sur une stratégie pour la liberté numérique dans la politique étrangère de l'Union[10]. Il y déclare son soutien indéfectible à la neutralité de l'internet, c'est-à-dire que les fournisseurs de services internet ne peuvent bloquer, défavoriser, affecter ou amoindrir la capacité de chacun, entre autres en agissant sur les prix, à utiliser un service en vue d'accéder à tout contenu, application ou service mis à disposition via l'internet, de l'utiliser, de le transmettre, de le poster, de le recevoir ou de le proposer, quelle qu'en soit la source ou la cible. Il y appelle aussi la Commission et le Conseil à promouvoir et à préserver des normes élevées dans le domaine des libertés numériques dans l'Union. À travers ces deux résolutions, le Parlement a voulu encourager la mise en place de politiques et de bonnes pratiques destinées à installer dans l'Union un véritable marché unique numérique en dépit de l'existence de vingt-sept législations dans des matières aussi fondamentales que la TVA, les services postaux et les droits de propriété intellectuelle. Pour supprimer les barrières numériques entre les États membres, le Parlement recommande à la Commission et au Conseil de mettre en place une structure paneuropéenne de commerce électronique qui permette aux PME de prendre le train de la révolution numérique.

Enfin, le 7 février 2013, le Parlement a adopté une résolution contenant des recommandations à la Commission sur la gouvernance du marché unique[11], dans laquelle il propose d'établir un cycle de gouvernance du marché unique qui soit un pilier spécifique du semestre européen. Cette résolution contient dans son annexe huit recommandations détaillées à la Commission quant au contenu de la proposition législative et détermine les conditions à garantir pour améliorer notablement la gouvernance du marché unique. Le groupe de travail sur le marché unique numérique, constitué au sein de la commission du marché intérieur et de la protection du consommateur, étudie les moyens de stimuler l'économie numérique en Europe, de créer le cadre réglementaire adéquat et l'infrastructure appropriée et d'accroître la confiance des consommateurs.

→ Mariusz Maciejewski / Jana Roginska

[1] Textes adoptés de cette date, P7_TA(2010)0186.

[2] Textes adoptés de cette date, P7_TA(2011)0144.

[3] Textes adoptés de cette date, P7_TA(2011)0145.

[4] Textes adoptés de cette date, P7_TA(2011)0146.

[5] Textes adoptés de cette date, P7_TA(2012)0140.

[6] Textes adoptés de cette date, P7_TA(2012)0211.

[7] COM(2012) 179.

[8] COM(2012) 196.

[9] Textes adoptés de cette date, P7_TA(2012)0468.

[10] Textes adoptés de cette date, P7_TA(2012)0470.

[11] Textes adoptés de cette date, P7_TA(2013)0054.

3.1.2. La libre circulation des marchandises

La libre circulation des marchandises, première des quatre libertés fondamentales du marché intérieur, est garantie par la suppression des droits de douane et des restrictions quantitatives aux échanges, ainsi que par l'interdiction des mesures d'effet équivalent. Le principe de la reconnaissance mutuelle, l'élimination des barrières physiques et techniques et la promotion de la normalisation y ont été ajoutés pour poursuivre l'achèvement du marché intérieur. L'adoption du nouveau cadre législatif, en 2008, renforça considérablement les règles de commercialisation des produits, la libre circulation des marchandises, le système de surveillance du marché de l'Union européenne ainsi que le marquage CE. Le principe de la reconnaissance mutuelle fut également consolidé et s'applique à présent à toute une série de produits non soumis à l'harmonisation de l'Union européenne.

Base juridique

Article 26 et articles 28 à 37 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE).

Objectifs

Le droit à la libre circulation des marchandises originaires des États membres ou en provenance de pays tiers qui se trouvent en libre pratique dans les États membres constitue un des principes fondamentaux du traité (article 28 du traité FUE). Initialement, la libre circulation des marchandises était considérée comme s'inscrivant dans le cadre d'une union douanière entre les États membres, comportant la suppression des droits de douane, des restrictions quantitatives aux échanges et des mesures d'effet équivalent, ainsi que la création d'un tarif douanier commun pour la Communauté. Ultérieurement, l'accent a été mis sur la suppression de tous les obstacles restants à la libre circulation en vue de créer le marché intérieur, un espace sans frontières intérieures dans lequel les marchandises pouvaient circuler aussi librement que sur un marché national.

Réalisations

La suppression des droits de douane et des restrictions quantitatives (contingents) entre les États membres était en fait acquise au 1er juillet 1968, soit un an et demi plus tôt que prévu. Cette échéance n'a cependant pas été respectée en ce qui concerne les objectifs supplémentaires, à savoir l'interdiction des mesures d'effet équivalent et l'harmonisation des législations nationales en la matière. Ces objectifs sont ensuite devenus les objets principaux des efforts consentis pour faire de la liberté de circulation des marchandises une réalité.

A. Interdiction des taxes d'effet équivalent à un droit de douane: article 28, paragraphe 1, et article 30 du traité FUE

Comme le traité ne donnait pas une définition précise de ce concept, c'est la jurisprudence qui a dû en fournir une. La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a estimé que toute taxe, quelles que soient son appellation et ses modalités d'application, «qui, frappant spécifiquement un produit importé d'un pays membre à l'exclusion du produit national similaire, a pour résultat, en altérant son prix, d'avoir ainsi sur la libre circulation des produits, la même incidence qu'un droit de douane» peut être considérée comme une taxe d'effet équivalent, indépendamment de sa nature et de sa forme (arrêts du 14 décembre 1962 dans les affaires 2/62 et 3/62 et du 25 septembre 1979 dans l'affaire 232/78).

B. Interdiction des mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives: articles 34 et 35 du traité FUE

Le concept de mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative était vague, lui aussi. Dans l'arrêt Dassonville, la Cour de justice a d'abord déclaré que toute réglementation commerciale des États membres susceptible d'entraver directement ou indirectement, effectivement ou potentiellement, le commerce intracommunautaire est à considérer comme mesure d'effet équivalant à des restrictions quantitatives (affaire 8/74 du 11 juillet 1974 et arrêt du 15 novembre 2005 dans l'affaire C-320/03, points 63 à 67). Le raisonnement de la Cour s'est développé avec la jurisprudence «Cassis de Dijon» (arrêt du 20 février 1979 dans l'affaire 120/78) établissant le principe selon lequel tout produit légalement fabriqué et commercialisé dans un État membre conformément à ses règles traditionnelles et équitables et à ses processus de fabrication doit être autorisé sur le marché de n'importe quel autre État membre. Tel est le raisonnement à la base du débat qui a conduit à inscrire le principe de la reconnaissance mutuelle, même en l'absence d'harmonisation. Par conséquent, les États membres sont tenus, même en l'absence de mesures d'harmonisation européenne (droit communautaire dérivé), de permettre la circulation et la mise sur leur marché de produits qui ont été légalement fabriqués et commercialisés dans un autre État membre, à moins que des contraintes impératives ne subsistent. Dans ce cas, toute mesure

prise doit être contrôlée à la lumière des principes de nécessité et de proportionnalité.

Il convient toutefois de noter que le champ d'application de l'article 34 du traité FUE a été limité par la jurisprudence Keck, qui en exempte certaines formes de vente à condition qu'elles ne créent pas de discrimination, c'est-à-dire qu'elles s'appliquent à tous les opérateurs concernés exerçant leur activité sur le territoire national, et qu'elles affectent de la même manière, en droit comme en fait, la commercialisation des produits nationaux et de ceux en provenance d'autres États membres (arrêt du 24 novembre 1993 dans les affaires jointes C-267/91 et C-268/91).

C. Exceptions à l'interdiction des mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives

L'article 36 du traité FUE permet aux États membres de prendre des mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives sous réserve que celles-ci soient justifiées par des considérations non économiques à caractère général (notamment la moralité publique, l'ordre public ou la sécurité publique). De telles exceptions au principe général doivent faire l'objet d'une interprétation stricte et les mesures nationales ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre États membres. Les exceptions ne sont plus justifiées dès lors qu'une législation de l'Union est entrée en vigueur dans le même domaine et qu'elle ne les permet pas. Enfin, les mesures doivent avoir une incidence directe sur les intérêts publics à protéger et ne doivent pas dépasser le niveau nécessaire (principe de proportionnalité).

En outre, la Cour a reconnu dans sa jurisprudence («Cassis de Dijon») que les États membres peuvent invoquer des exceptions à l'interdiction des mesures d'effet équivalent sur la base de contraintes impératives (tenant, notamment, à l'efficacité des contrôles fiscaux, à la loyauté des transactions commerciales, à la défense des consommateurs et à la protection de l'environnement). Les États membres sont tenus de notifier leurs mesures nationales d'exemption à la Commission. Des procédures d'information mutuelle et un mécanisme de contrôle ont été mis en place afin de faciliter la supervision de telles mesures, conformément aux dispositions des articles 114 et 117 du traité FUE, à la décision n° 3052/95/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 1995 et au règlement (CE) n° 2679/98 du Conseil du 7 décembre 1998. Ces dispositions ont ensuite été officialisées dans le règlement (CE) n° 764/2008 sur la reconnaissance mutuelle, adopté en 2008 dans le cadre du «nouveau cadre législatif».

D. Harmonisation des législations nationales

Depuis la fin des années 1970, des efforts considérables ont été faits pour harmoniser les législations nationales. L'adoption d'actes législatifs d'harmonisation a permis de supprimer les obstacles créés par des dispositions nationales jugées inapplicables et d'établir des règles communes visant à garantir à la fois la libre circulation des marchandises et le respect des autres objectifs du traité CE, notamment dans les domaines de l'environnement, de la protection des consommateurs, de la concurrence, etc.

L'harmonisation était encore facilitée par l'introduction de la règle de la majorité qualifiée, requise pour la plupart des directives relatives à l'achèvement du marché unique (article 95 du traité CE tel que modifié par le Traité de Maastricht), et par l'adoption d'une nouvelle approche destinée à éviter une harmonisation lourde et détaillée, proposée dans le Livre blanc de juin 1985 de la Commission. Dans la nouvelle approche basée sur la résolution du Conseil du 7 mai 1985 (confirmées par la résolution du Conseil du 21 décembre 1989 et la décision n° 93/465/CEE du Conseil), le principe directeur est la reconnaissance mutuelle des règles nationales. L'harmonisation, qui doit se limiter aux exigences essentielles, est justifiée lorsque les règles nationales ne peuvent être jugées équivalentes et créent des restrictions. Les directives adoptées dans le cadre de cette nouvelle approche ont pour objectif de garantir la libre circulation des marchandises par l'harmonisation technique de secteurs tout entiers, d'une part, et de garantir un niveau de protection élevé des objectifs d'intérêt public visés à l'article 114, paragraphe 3, du traité FUE, d'autre part (par exemple, jouets, matériaux de construction, machines, appareils à gaz et équipements de terminaux de télécommunications).

E. Achèvement du marché intérieur

La création du marché unique nécessitait la suppression de tous les obstacles qui subsistaient à la libre circulation. Le Livre blanc de juin 1985 de la Commission énonçait les obstacles physiques et techniques à supprimer ainsi que les mesures à prendre par la Communauté pour ce faire. La plupart de ces mesures ont désormais été adoptées. Toutefois, le marché unique doit encore faire l'objet de réformes approfondies pour pouvoir relever les défis du progrès technologique, ce qui est un facteur-clé pour faire de l'Union européenne l'économie la plus compétitive et la plus dynamique au monde.

Rôle du Parlement européen

Le Parlement européen, partisan de l'achèvement du marché intérieur, a toujours apporté un soutien particulier à la «nouvelle approche» dans le domaine de la libre circulation des marchandises, en clarifiant sa définition dans un rapport de 1987. Il a aussi apporté une contribution législative significative aux directives d'harmonisation. Le Parlement européen a également largement contribué à l'important paquet du nouveau cadre législatif adopté en 2008. Lors de ses négociations avec le Conseil, il a

veillé particulièrement à convenir de ce que tous les opérateurs économiques concernés soient de plus en plus responsables de garantir la conformité et la sécurité des produits qu'ils mettent sur le marché et à renforcer encore le marquage CE en améliorant sa notoriété parmi les consommateurs. Par ailleurs, dans son effort pour intensifier la surveillance du marché, il a modifié la directive sur la sécurité générale des produits de façon à ce que les autorités nationales soient tenues de prendre des mesures appropriées contre les produits de consommation qui présentent des risques sérieux.

Dans sa résolution du 8 mars 2011, le Parlement européen demandait également à la Commission d'établir un système unique de surveillance du marché pour tous les produits (harmonisés ou non), basé sur un acte législatif unique couvrant tant la directive sur la sécurité générale des produits que le règlement (CE) n° 765/2008 sur la surveillance du marché, dans le but d'atteindre un niveau élevé de sécurité des produits et de surveillance du marché et de clarifier la base juridique. Le 13 février 2013, la Commission, à la demande du Parlement européen, présentait un paquet «sécurité des produits et surveillance du marché», qui vise à améliorer les systèmes de surveillance des marchés dans les États membres. Le paquet consiste en de nouvelles règles d'application pour le marché intérieur des biens, qui donneront aux autorités nationales de surveillance des marchés le pouvoir de faire appliquer la législation et de se doter de meilleurs moyens, plus larges, de protection des consommateurs. En particulier, les autorités seront mieux à même de repérer les produits dangereux tandis qu'en même temps, les règles sur la sécurité des produits de consommation seront simplifiées et combinées en un seul instrument juridique.

Les trois parties les plus importantes du paquet sont:

1. une proposition d'un nouveau règlement relatif à la sécurité des produits de consommation;

2. une proposition de règlement unique concernant la surveillance du marché, unifiant et simplifiant la législation actuelle, très fragmentée;

3. un plan d'action pluriannuel pour la surveillance du marché regroupant vingt actions que la Commission mènera au cours des trois prochaines années.

En plus du principe de reconnaissance mutuelle, **la normalisation** joue un rôle central dans le bon fonctionnement du marché intérieur. Des normes européennes harmonisées aident à garantir la libre circulation des marchandises sur le marché intérieur et permettent aux entreprises de l'Union européenne de devenir plus compétitives. Ces normes aident à protéger la santé et la sécurité des consommateurs européens et contribuent également à la protection de l'environnement. Pour influer le contenu de la réforme de la normalisation, le Parlement européen adoptait, le 21 octobre 2010[1], une résolution dans laquelle il demande de préserver les nombreux volets les plus réussis du système européen de normalisation, de pallier ses insuffisances et de trouver un juste équilibre entre les dimensions européenne, nationale et internationale. Il estime aussi que l'ajout du principe d'une «représentation appropriée» constitue un élément crucial, car il importe au plus haut point, lorsque l'intérêt public est en jeu, de tenir compte à bon escient des positions de toutes les parties concernées, en particulier lors de l'élaboration de normes destinées à soutenir la législation et les politiques de l'Union européenne.

Le règlement (UE) n° 1025/2012 du Parlement européen et du Conseil relatif à la normalisation européenne était adopté le 25 octobre 2012. Il vise à moderniser, en les améliorant, les mécanismes d'instauration de normes européennes afin de rendre le processus plus rapide et plus inclusif.

Le Parlement européen soutient le renforcement de la coopération entre les autorités nationales et européennes en vue d'améliorer la qualité de la législation de l'Union et d'identifier les actes nécessitant une simplification ou une codification, conformément à l'objectif visant à redoubler d'efforts pour une meilleure réglementation, une transposition rapide et une application correcte. Il invite aussi les autres institutions à soutenir la corégulation et les accords volontaires, quand c'est possible, afin de respecter le même principe du mieux légiférer.

→ Mariusz Maciejewski / Jana Roginska

[1] JO C 70 E du 8.3.2012, p. 56.

3.1.3. Libre circulation des travailleurs

L'une des quatre libertés dont bénéficient les citoyens de l'Union européenne est la liberté de circulation des travailleurs. Elle comprend les droits de déplacement et de séjour des travailleurs, les droits d'entrée et de séjour des membres de leur famille, et le droit d'exercer une activité professionnelle dans un autre État membre de l'Union. Ces droits sont assortis de certaines restrictions, notamment en ce qui concerne les droits d'entrée et de séjour et le droit d'occuper des emplois dans le secteur public. De plus, des restrictions s'appliquent dans certains pays aux citoyens venant des «nouveaux» États membres.

Base juridique

L'article 4, paragraphe 2, point a), et les articles 20, 26, 45, 46 et 47 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Le règlement (CEE) n° 1612/68 du 15 octobre 1968 (modifié par les règlements (CEE) n° 312/76 et (CE) n° 2434/92), et la directive 2004/38/CE ainsi que la directive 2005/36/CE et la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE).

Objectifs

La liberté de circulation des travailleurs est l'un des principes fondateurs de l'Union européenne. Elle est inscrite à l'article 45 du TFUE et constitue un droit fondamental des travailleurs. Elle implique l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des États membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail.

Réalisations

En 2008, d'après les données Eurostat, 2,3 % des citoyens de l'Union (11,3 millions de personnes) résidaient dans un État membre autre que celui dont ils étaient ressortissants. Dans le cadre d'une enquête Eurobaromètre récente, 10 % des personnes interrogées dans l'Union ont indiqué avoir vécu et travaillé dans un autre pays dans le passé, tandis que 17 % ont formulé l'intention de profiter de la libre circulation à l'avenir.

A. Le régime général actuel de la liberté de circulation

Tout ressortissant d'un État membre a le droit de rechercher un emploi dans un autre État membre, conformément à la réglementation nationale pertinente applicable aux travailleurs nationaux. Il ou elle a le droit de recevoir, de la part des offices nationaux de l'emploi, les mêmes aides qu'un ressortissant de l'État membre d'accueil, sans discrimination pour raisons de nationalité, et a également le droit de séjourner dans le pays d'accueil le temps nécessaire pour y rechercher un emploi, présenter sa candidature et être recruté. Ce droit s'applique de la même manière à tous les travailleurs d'autres États membres, qu'ils soient des travailleurs permanents, saisonniers, frontaliers ou qu'ils fournissent des services.

1. Droit de déplacement et de séjour du travailleur

a. Déplacement

Conformément à la directive 2004/38/CE concernant le droit de séjour des citoyens de l'Union, l'État membre d'accueil peut demander au citoyen de signaler sa présence sur son territoire dans un délai raisonnable et non discriminatoire. Selon la longueur du séjour, d'autres formalités peuvent également devoir être accomplies. La directive introduit la citoyenneté européenne comme statut de base pour les ressortissants des États membres, lorsque ceux-ci exercent leur droit à se déplacer et à séjourner librement sur le territoire de l'Union.

b. Séjour

Le droit des travailleurs migrants de séjourner dans un autre État membre pendant plus de trois mois reste soumis à certaines conditions, qui dépendent du statut du travailleur (employé, indépendant, retraité, travailleur détaché ou ayant perdu son emploi). Tout citoyen de l'Union acquiert le droit de séjour permanent dans l'État membre d'accueil après y avoir légalement résidé durant une période ininterrompue de cinq ans.

2. Droit d'entrée et de séjour des membres de la famille

La directive 2004/38/CE a modifié le règlement 1612/68/CEE concernant le regroupement familial et a élargi la définition de «membre de la famille» (auparavant limitée au conjoint, aux descendants de moins de 21 ans ou à charge, et aux ascendants à charge), afin d'y inclure les partenaires enregistrés, si la législation de l'État membre d'accueil considère que le partenariat enregistré est l'équivalent du mariage. Indépendamment de leur nationalité, les membres de la famille d'un travailleur ont le droit de séjourner dans le même pays.

3. Exercice de l'activité professionnelle

a. Recrutement et traitement dans l'exercice de l'emploi

En ce qui concerne les conditions d'emploi et de travail sur le territoire de l'État membre d'accueil, le travailleur ressortissant d'un autre État membre ne peut être traité différemment des travailleurs nationaux en raison de sa nationalité. Cela s'applique notamment aux questions relatives au recrutement, au licenciement et à la rémunération, ainsi qu'aux mesures de formation, réorientation et réadaptation professionnelles. Le travailleur ressortissant d'un État membre travaillant sur le territoire d'un autre État membre bénéficie des mêmes avantages sociaux et fiscaux que les travailleurs nationaux et bénéficie de l'égalité de traitement en matière d'exercice des droits syndicaux.

b. Droit de demeurer dans le pays d'accueil après l'exercice de l'emploi

Ce droit a été prévu par le règlement (CEE) n° 1251/70 et doit être considéré dans le contexte de la directive «Citoyens».

B. Les restrictions à la liberté de circulation

1. Restrictions aux droits d'entrée et de séjour

Le traité permet aux États membres de refuser à un ressortissant de l'Union l'entrée ou le séjour sur leur territoire pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique, ou de santé publique. Toute mesure concernant la liberté de circulation et de séjour devra être fondée sur le comportement personnel de l'individu, et ce comportement devra représenter une menace suffisamment grave et actuelle touchant les intérêts fondamentaux de l'État. En tout état de cause, avant de prendre une décision d'éloignement, l'État membre d'accueil devra évaluer un certain nombre d'éléments. En aucun cas, la mesure d'interdiction du territoire ne sera prise à vie. À cet égard, la directive 2004/38/CE prévoit toute une série de garanties procédurales.

2. Restrictions à l'accès aux emplois dans l'administration publique

Conformément à l'article 45, paragraphe 4, du TFUE, la libre circulation des travailleurs ne s'applique pas aux emplois du secteur public. L'accès à l'administration publique peut être limité aux ressortissants de l'État membre d'accueil. Cette dérogation a cependant été interprétée de manière très restrictive par la CJUE, selon laquelle seul l'accès aux postes impliquant l'exercice de l'autorité publique et la responsabilité de préservation de l'intérêt général de l'État peut être limité (par exemple, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État). Ces critères doivent être évalués au cas par cas, eu égard à la nature des tâches et des responsabilités inhérentes aux postes en question (Lawrie-Blum contre Land de Bade-Wurtemberg, affaire C-66/85).

3. Restrictions à la liberté de circulation des ressortissants des nouveaux États membres

Pendant une période de transition après l'adhésion de nouveaux États membres, il est possible d'appliquer certaines conditions limitant la libre circulation des travailleurs depuis, vers et entre ces États membres. Ces restrictions concernent seulement la liberté de circulation pour l'accès à l'emploi, et elles peuvent varier d'un État membre à l'autre. Suite à l'adhésion de dix nouveaux pays le 1er mai 2004, des périodes transitoires ont été mises en place pour les travailleurs de huit de ces pays (Malte et Chypre n'étaient pas concernés). Après plusieurs reconductions, la totale liberté de mouvement a été établie pour les travailleurs de ces États membres en mai 2011.

Lorsque la Bulgarie et la Roumanie ont rejoint l'Union en 2007, des périodes transitoires similaires ont été adoptées pour ces deux pays. Certains États membres continuent à appliquer des restrictions; elles seront levées au plus tard le 1er janvier 2014.

C. Mesures destinées à favoriser l'exercice de la liberté de circulation

1. Reconnaissance mutuelle des formations

Le fait que tout citoyen de l'Union devrait pouvoir pratiquer librement sa profession dans n'importe quel État membre constitue un principe fondamental. Cependant, la mise en œuvre concrète de ce principe est souvent entravée par les exigences nationales conditionnant l'accès à certaines professions dans le pays d'accueil. Le système de reconnaissance des qualifications professionnelles a été réformé, afin de rendre les marchés du travail plus flexibles et d'encourager une reconnaissance plus automatique des qualifications. La directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles renforce et modernise les quinze directives existantes couvrant presque toutes les règles de reconnaissance (voir fiche 3.2.3).

2. Le réseau EURES (European Employment Services)

EURES est un réseau de coopération entre la Commission, les services publics de l'emploi des États membres de l'EEE et d'autres organisations partenaires, ainsi que la Suisse (voir fiche 5.10.3).

3. Autres activités permettant de renforcer la mobilité des travailleurs

L'Union européenne a consenti des efforts importants pour créer un environnement favorable à la mobilité des travailleurs. Ils comprennent:

- le plan d'action en matière de compétences et de mobilité 2002-2005;
- une carte européenne d'assurance maladie et une directive relative aux soins de santé transfrontaliers;

- la coordination des systèmes de sécurité sociale avec l'adoption des règlements (CE) n° 883/2004 et (CE) n° 987/2009 (voir fiche 5.10.4);
- l'Année européenne de la mobilité des travailleurs (2006), lancée pour accroître la sensibilisation aux droits des travailleurs en matière de libre circulation des personnes, aux opportunités qui existent en la matière et aux instruments qui ont été mis en place pour les promouvoir (EURES);
- une proposition de directive sur la portabilité des droits à pension complémentaire;
- des programmes d'échange pour les jeunes travailleurs, notamment grâce au programme Leonardo da Vinci, qui fait partie du programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie de la Commission 2007-2013 (voir fiche 5.13.3);
- la proposition de la Commission visant à faciliter et à promouvoir la mobilité au sein de l'Union dans le cadre de la stratégie «Europe 2020», et notamment de l'initiative phare «Un agenda pour les nouvelles compétences et les nouveaux emplois»;
- l'initiative phare «Jeunesse en mouvement», faisant également partie de la stratégie «Europe 2020»;
- la communication de la Commission «Réaffirmer la libre circulation des travailleurs: droits et principales avancées»;

Rôle du Parlement européen

Le Parlement européen considère tous les sujets liés à l'emploi comme comptant parmi les priorités les plus importantes de l'Union et a toujours fait valoir que l'un des objectifs du marché intérieur achevé était que l'Union et ses États membres devaient coordonner leurs efforts et promouvoir la libre circulation des travailleurs. Le Parlement européen a toujours joué un rôle dynamique dans la mise en place et l'achèvement du marché intérieur. Il a toujours soutenu vigoureusement les efforts de la Commission dans ce domaine.

Le Parlement défend le principe selon lequel les travailleurs des autres États membres devraient être traités de la même façon que ceux du pays d'accueil. Ce principe a toutefois été contesté par la CJUE dans une série de jugements récents concernant la directive 96/71/CE relative au détachement des travailleurs (dans les affaires Viking, Laval, Rüffert et Commission contre Luxembourg), notamment en ce qui concerne la liberté d'établissement et la liberté de prestation de services. Dans ces jugements, la Cour a recherché un équilibre entre les droits économiques et les droits sociaux à la lumière de la directive.

Dès 2006, dans sa résolution sur l'application de la directive 96/71/CE relative au détachement des travailleurs, le Parlement s'était inquiété que les dispositions de la directive visant à empêcher le dumping social n'étaient pas correctement appliquées dans certains États membres. Dans sa résolution du 18 décembre 2008 sur le plan d'action européen pour la mobilité de l'emploi (2007-2010), le Parlement européen a rappelé son engagement à promouvoir la mobilité des travailleurs ainsi que l'importance d'une stratégie de mobilité à long-terme. Le 25 octobre 2011, le Parlement européen a adopté une résolution intitulée «Encourager la mobilité des travailleurs dans l'Union européenne» (2010/2273(INI)), en réponse à la communication de la Commission sur le même sujet, dans laquelle il réaffirme l'importance d'encourager la mobilité des travailleurs et aborde des points tels que lever les obstacles à la mobilité, aborder les aspects administratifs et juridiques et relier la mobilité à d'autres politiques. Le 15 décembre 2011, le Parlement a adopté une résolution sur la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union européenne, dans laquelle il était d'avis que la mobilité des travailleurs à l'intérieur de l'Union ne saurait en aucun cas être considérée comme une menace pour les marchés du travail des États membres.

→ Dr. Marion Schmid-Drüner

3.1.4. La liberté d'établissement et la liberté de prestation de services

Comme prévu par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et renforcé par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, la liberté d'établissement et la liberté de prestation de services garantissent la mobilité des entreprises et des professionnels au sein de l'Union. Pour la poursuite de la mise en œuvre de ces deux libertés, les attentes par rapport à la directive «services», adoptée en 2006, sont grandes, étant donné qu'elle revêt une importance considérable pour l'achèvement du marché intérieur.

Base juridique

Les articles 26 (marché intérieur), 49 à 55 (établissement), et 56 à 62 (services) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Objectifs

Les indépendants, les professions libérales ou les personnes morales au sens de l'article 54 du TFUE, qui opèrent légalement dans un État membre peuvent: (i) exercer une activité économique dans un cadre stable et continu dans un autre État membre (liberté d'établissement, prévue à l'article 49 du TFUE), ou (ii) proposer et fournir temporairement leurs services dans d'autres États membres tout en demeurant dans leur pays d'origine (liberté de prestation de services, prévue à l'article 56 du TFUE). Cela suppose non seulement la suppression de toute discrimination selon la nationalité mais encore, si l'on veut que ces libertés soit utilisées efficacement, l'adoption de mesures propres à en faciliter l'exercice, y compris l'harmonisation des règles nationales d'accès ou leur reconnaissance mutuelle (voir fiche 3.1.5).

Réalisations

A. Le régime de la libéralisation dans le traité

1. «Libertés fondamentales»

Le droit d'établissement couvre le droit d'accéder à des activités indépendantes et de les exercer et celui de créer et de gérer des entreprises en vue d'exercer une activité permanente dans un cadre stable et continu, aux mêmes conditions que celles énoncées par le droit de l'État membre d'établissement pour ses propres ressortissants.

La liberté de prestation de services s'applique à tous les services généralement fournis contre rémunération, pour autant qu'ils ne soient pas régis par les dispositions relatives à la libre circulation des biens, des capitaux et des personnes. La personne fournissant un «service» peut, à cet effet, exercer temporairement son activité dans l'État membre où le service est fourni, aux mêmes conditions que celles imposées par l'État membre à ses propres ressortissants.

2. Les exceptions

En vertu du TFUE, la liberté d'établissement et de prestation de services exclut les activités participant à l'exercice de l'autorité publique (article 51 du TFUE). Cette exclusion est limitée toutefois par une interprétation restrictive: les exclusions ne couvrent que les activités et fonctions spécifiques participant à l'exercice de l'autorité publique; toute une profession ne peut être exclue que si elle est consacrée à l'exercice de l'autorité publique ou que la partie qui y est consacrée n'est pas séparable du reste. Les exceptions permettent aussi aux États membres d'en écarter la production et le commerce de matériel de guerre (article 346, paragraphe 1, point b), du TFUE) et de maintenir un régime propre aux non-nationaux pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique (article 52, paragraphe 1).

B. Directive «services» — vers l'achèvement du marché intérieur

La directive «services» (directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur), qui renforce la liberté de prestation de services au sein de l'Union européenne, a été adoptée en 2006 avec comme délai de mise en œuvre le 28 décembre 2009. Cette directive est fondamentale pour achever le marché intérieur, compte tenu des avantages qu'elle offre potentiellement aux consommateurs et aux PME. L'objectif est de créer un marché unique des services au sein de l'Union, tout en veillant à garantir la qualité des services fournis aux consommateurs dans l'Union. La mise en œuvre complète de cette directive permettrait d'accroître les échanges de services commerciaux de 45 % et les investissements directs étrangers de 25 %, ce qui serait susceptible d'engendrer une hausse du PIB comprise entre 0,5 % et 1,5 % (communication de la Commission «Europe 2020»). Cette directive contribue à simplifier et à moderniser l'administration et la réglementation. Cela passe non seulement par un examen de la législation existante et l'adoption ainsi que la modification de la législation pertinente, mais également par des projets à long terme (créant des points de contact uniques et assurant une coopération administrative). La mise en œuvre de la directive a pris un retard considérable dans plusieurs

États membres par rapport à l'échéance initialement prévue. Sa bonne mise en œuvre exige un engagement politique soutenu et un large soutien de la part de tous les acteurs aux niveaux européen, national, régional et local.

Rôle du Parlement européen

Le PE a joué un rôle moteur dans la libéralisation des activités non salariées. Il a veillé à la stricte délimitation des activités qui peuvent rester réservées aux nationaux (par exemple celles qui participent à l'exercice de l'autorité publique). On signalera aussi son recours en carence auprès de la Cour de justice contre le Conseil en matière de politique des transports. Ce recours, introduit en janvier 1983, a abouti à un arrêt de la Cour (Affaire 13/83 du 22 mai 1985) condamnant le Conseil pour s'être abstenu, en violation du traité, d'assurer la libre prestation de services en matière de transports internationaux et de fixer des conditions permettant aux transporteurs non résidents de fournir des services de transport dans un État membre. En conséquence, le Conseil a été contraint d'adopter la législation nécessaire. On notera que le rôle du Parlement européen s'est accru avec l'application, depuis le Traité de Maastricht, de la procédure de codécision et, actuellement, de la procédure législative ordinaire, à la plupart des aspects de la liberté d'établissement et de la liberté de prestation de services.

En outre, le Parlement européen a joué un rôle essentiel dans l'adoption de la directive «services» et suit de près sa mise en œuvre. Il exerce également des pressions sur les États membres afin que ceux-ci respectent les obligations prévues par la directive et garantissent la bonne mise en œuvre de cette dernière. Suite à la communication de la Commission du 8 juin 2012 sur la mise en œuvre de la directive «services», la commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs (IMCO) du Parlement européen est en train d'élaborer un rapport intitulé «Marché intérieur des services: état des lieux et prochaines étapes» (2012/2144/INI).

Le 7 février 2013, le PE a également adopté une résolution contenant des recommandations à la Commission sur la gouvernance du marché unique (2012/2260(INI)), soulignant l'importance du secteur des services comme moteur de croissance, le caractère fondamental de la liberté de prestation de services et les avantages de la mise en œuvre intégrale de la directive «services».

→ Mariusz Maciejewski

3.1.5. La reconnaissance mutuelle des diplômes

La liberté d'établissement et la liberté de prestation de services représentent des pierres angulaires du marché unique, permettant la mobilité des entreprises et des professionnels dans l'ensemble de l'Union. Mettre en œuvre ces libertés présuppose la reconnaissance dans toute l'Union des diplômes et qualifications acquis à l'échelon national. Différentes mesures ont été adoptées en vue de leur harmonisation et reconnaissance mutuelle, et une nouvelle législation est en cours d'élaboration.

Base juridique

Articles 26 et 53 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)

Objectifs

Pour les indépendants et les professionnels voulant s'établir dans un autre État membre ou y offrir temporairement leurs services, les diplômes, certificats et autres preuves de qualifications professionnelles, tels que délivrés dans les différents États membres, doivent être mutuellement reconnus, et toute disposition nationale régissant l'accès aux différentes professions doit être coordonnée et harmonisée.

Réalisations

L'article 53, paragraphe 1, du TFUE dispose que la reconnaissance mutuelle des diplômes et autres titres requis dans chaque État membre pour l'accès aux professions réglementées peut servir à faciliter la liberté d'établissement et la liberté de prestation de services. Cette même disposition prévoit également la coordination des règles nationales d'accès aux activités non salariées et d'exercice de celles-ci. Le paragraphe 2 du même article subordonne la reconnaissance mutuelle, lorsqu'une telle harmonisation est difficile, à la coordination des conditions d'exercice dans les différents États membres. À partir du milieu des années 1970, le processus d'harmonisation a débouché sur l'adoption d'un certain nombre de directives. Sur ces bases, la législation de reconnaissance mutuelle s'est donc adaptée aux différentes situations. Elle est plus ou moins complète selon les secteurs professionnels et a été récemment adoptée au titre d'une approche plus générale.

A. L'approche sectorielle (par profession)

1. Reconnaissance mutuelle après harmonisation

C'est dans le secteur de la santé que l'harmonisation a été la plus rapide, pour l'évidente raison que les conditions d'exercice, en particulier les formations, variaient peu d'un pays à l'autre (par rapport à d'autres professions), ce qui explique que l'harmonisation n'aie pas été trop difficile à réaliser. Cette harmonisation s'est développée au travers de plusieurs directives, à partir du milieu des années 1970 jusque vers le milieu des années 1980, régissant de nombreuses professions en ce qui concerne la liberté d'établissement et de prestation de services (notamment les médecins, les infirmiers, les vétérinaires, les sages-femmes et les agents commerciaux indépendants). La directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles vise à clarifier, simplifier et moderniser les directives existantes et à rassembler les professions réglementées de médecins, dentistes, infirmiers, vétérinaires, sages-femmes, pharmaciens et architectes dans un seul texte législatif. Cette directive mentionne, entre autres, la manière dont l'État membre «d'accueil» doit reconnaître les qualifications professionnelles obtenues dans un autre État membre («d'origine»). La reconnaissance des professions comprend un système général de reconnaissance ainsi que des systèmes spécifiques pour chaque profession mentionnée ci-dessus. Elle porte, entre autres, sur le niveau de qualification, la formation et l'expérience professionnelle (tant à caractère général que spécialisé). La directive s'applique également aux qualifications professionnelles dans le secteur des transports, des intermédiaires d'assurance et des contrôleurs légaux des comptes. Ces professions étaient auparavant régies par des directives séparées. Le 22 juin 2011, la Commission a adopté un livre vert intitulé «Moderniser la directive sur les qualifications professionnelles» (COM(2011) 367), proposant une initiative législative pour réformer les systèmes de reconnaissance des qualifications professionnelles, afin de faciliter la mobilité des travailleurs et d'adapter la formation aux besoins actuels du marché du travail. Le 19 décembre 2011, la Commission a publié une proposition de révision de la directive relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles (COM(2011) 883), sur la base des résultats des divers processus de consultation. Les propositions les plus importantes comprennent l'introduction d'une carte professionnelle européenne, l'harmonisation des exigences minimales en matière de formation et la reconnaissance automatique de sept professions, à savoir les architectes, les dentistes, les médecins, les infirmiers, les sages-femmes, les pharmaciens et les vétérinaires. Les objectifs principaux de la proposition étaient de faciliter et de renforcer la mobilité des professionnels dans toute l'Europe et de contribuer à atténuer la pénurie de main-d'œuvre dans certains

États membres. Le Parlement et le Conseil sont actuellement en train de discuter de la proposition. Elle sera (probablement) adoptée au cours du deuxième semestre 2013.

2. Reconnaissance mutuelle sans harmonisation

Pour d'autres professions, pour lesquelles les différences entre les règles nationales n'ont pas permis l'harmonisation, la reconnaissance mutuelle a été moins poussée. La diversité des systèmes juridiques des États membres a empêché la reconnaissance mutuelle complète des diplômes et titres d'accès qui aurait assuré le libre établissement immédiat sur la base du titre obtenu dans l'État d'origine. La directive 77/249/CEE du Conseil du 22 mars 1977 a accordé la liberté de prestation de services occasionnels aux avocats, alors que pour le libre établissement, le titre du pays d'accueil est normalement exigé. Avec la directive 98/5/CE du 16 février 1998, on a franchi un pas important: les avocats titulaires d'un titre professionnel d'un État membre peuvent désormais s'établir dans un autre État membre pour y exercer leur profession, avec la réserve que l'exercice de la représentation et de la défense en justice peuvent être soumis par cet État à l'exigence de l'assistance d'un avocat du pays. Après trois ans d'activité sous ce régime, l'avocat acquiert (s'il le souhaite) le droit d'exercer pleinement sa profession en passant uniquement un test d'aptitude fixé par le pays d'accueil mais sans devoir passer un examen de qualification. D'autres directives ont appliqué ce même principe à d'autres professions, notamment aux opérateurs de transport routier, aux agents et courtiers d'assurance, aux coiffeurs et aux architectes.

B. L'approche générale

L'établissement d'une législation de reconnaissance mutuelle secteur par secteur (accompagnée parfois d'une harmonisation plus ou moins poussée des règles nationales) a toujours été une procédure longue et fastidieuse. C'est la raison pour laquelle il est apparu nécessaire de créer un système général de reconnaissance de l'équivalence des diplômes, valable pour toutes les professions réglementées n'étant pas soumises à une législation européenne spécifique. Cette nouvelle approche générale a changé la donne. Auparavant, la «reconnaissance» était subordonnée à l'existence de dispositions européennes concernant l'«harmonisation» en vigueur dans la profession ou l'activité réglementée concernée. Ensuite, la «reconnaissance mutuelle» est devenue, selon les dispositions en vigueur, presque automatique pour toutes les professions réglementées concernées, sans référence nécessaire à une quelconque législation dérivée sectorielle. Dès lors, les méthodes d'«harmonisation» et de «reconnaissance mutuelle» ont continué à être utilisées en parallèle, parfois dans le cadre d'un système complémentaire faisant appel à la fois à un règlement et à une directive (voir les résolutions du Conseil du 3 décembre 1992 et du 15 juillet 1996 sur la transparence des qualifications et des certificats de formation professionnelle). L'État d'accueil ne peut refuser au demandeur l'accès à l'activité considérée si celui-ci dispose de la qualification lui ouvrant cet accès dans le pays d'origine. Toutefois, il peut exiger, si la formation reçue était d'une durée inférieure à celle dispensée dans le pays d'accueil, une expérience professionnelle d'une certaine durée ou, si la formation est très différente, un stage d'adaptation ou une épreuve d'aptitude, au choix du demandeur, sauf dans le cas où l'activité requiert la connaissance du droit national.

Rôle du Parlement européen

Le 15 novembre 2011, le Parlement européen a adopté une résolution sur la mise en œuvre de la directive relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles (2005/36/CE)[1] demandant la modernisation et l'amélioration de la directive 2005/36/CE et encourageant l'utilisation des technologies les plus efficaces et les plus appropriées, comme l'introduction d'une carte professionnelle européenne, qui constituerait un document officiel pour toutes les autorités compétentes, afin de faciliter le processus de reconnaissance. Suite à la proposition de la Commission du 19 décembre 2011 concernant la révision de la directive relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, la commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs a présenté le 13 février 2013 un rapport à examiner en plénière en première lecture (PE494.470v02-00).

→ Mariusz Maciejewski

[1] Textes adoptés de cette date, P7_TA(2011)0490.

3.1.6. La libre circulation des capitaux

La libre circulation des capitaux est la plus récente de toutes les libertés prévues par le traité, mais elle est aussi la plus large, car elle a la particularité de concerner aussi les pays tiers. À l'origine, les traités ne demandaient pas la libéralisation complète de la circulation des capitaux; les États membres n'étaient tenus de supprimer les restrictions à cette circulation que dans la mesure où le bon fonctionnement du marché commun l'exigeait. Or, avec l'évolution de la situation économique et politique en Europe et dans le monde, le Conseil européen a confirmé la réalisation progressive de l'union économique et monétaire (UEM) en 1988, ce qui passait par un renforcement de la coordination des politiques économiques et monétaires nationales. En conséquence, la première phase de l'UEM s'est traduite par la libéralisation complète des mouvements de capitaux, d'abord introduite par une directive du Conseil, puis inscrite dans le Traité de Maastricht. Depuis lors, le traité interdit toutes les restrictions aux mouvements de capitaux et aux paiements, à la fois entre les États membres et entre les États membres et les pays tiers. Ce principe a été mis en œuvre immédiatement et n'a donc pas demandé de nouvelle législation, ni au niveau européen ni au niveau national.

Base juridique

Articles 63 à 66 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE), complétés par les articles 75 et 215 du traité FUE pour les sanctions

Objectifs

Toutes les restrictions aux mouvements de capitaux entre les États membres et entre les États membres et les pays tiers doivent être levées. Or, pour les mouvements de capitaux entre les États membres et les pays tiers, les États membres ont également 1) la possibilité de prendre des mesures de sauvegarde dans des circonstances exceptionnelles, 2) la possibilité d'appliquer, envers les pays tiers et pour certaines catégories de mouvements de capitaux, des restrictions qui existaient avant une certaine date, et 3) une base pour introduire ces restrictions, mais dans des circonstances très spécifiques. Combinée aux effets d'autres libertés (en particulier la libre circulation des personnes, des biens et des services), cette libéralisation doit contribuer à l'établissement du marché intérieur. Elle doit aussi stimuler le progrès économique en permettant une affectation optimale des capitaux et en favorisant l'utilisation de l'euro comme monnaie internationale, de manière à asseoir le rôle de l'Union européenne en tant qu'acteur mondial. Enfin, elle était indispensable à la mise en place de l'union économique et monétaire (UEM) et à l'introduction de l'euro.

Réalisations

A. Les premiers efforts de libéralisation (avant le marché intérieur)

Les premières mesures communautaires ont porté sur des opérations limitées. Une «première directive» datant du 11 mai 1960 et modifiée en 1962 a libéralisé inconditionnellement les investissements directs, les crédits à court ou moyen terme relatifs à des transactions commerciales et les achats de titres négociés en bourse. Sans attendre les décisions communautaires, certains États membres avaient introduit des mesures nationales unilatérales et avaient supprimé presque complètement leurs restrictions aux mouvements de capitaux (l'Allemagne en 1961, le Royaume-Uni en 1979 et les pays du Benelux (entre eux) en 1980). Cette directive a été suivie par une autre (72/156/CEE), sur la régulation des flux financiers internationaux.

B. Les avancées et la libéralisation générale dans la perspective du marché intérieur

Il a fallu attendre la réalisation du marché unique, soit près de vingt ans, pour reprendre le mouvement amorcé en 1960-1962. Deux directives, datant de 1985 et de 1986, ont étendu la libéralisation inconditionnelle aux crédits à long terme relatifs à des transactions commerciales et aux achats de titres non négociés en bourse. Afin d'achever le marché intérieur (pour 1993) et de passer du système monétaire européen à l'UEM et à l'introduction envisagée de l'euro, les mouvements de capitaux ont été entièrement libéralisés dans un premier temps par la directive 88/361/CEE du Conseil du 24 juin 1988, qui a supprimé toutes les restrictions qui subsistaient à la circulation des capitaux entre les résidents des États membres à compter du 1er juillet 1990. La libéralisation s'est ainsi étendue aux opérations à caractère monétaire ou quasi monétaire, celles qui sont susceptibles d'avoir la plus grande incidence sur la politique monétaire des États, telles que les prêts financiers, les dépôts en devises ou les opérations sur titres. Certes, le texte comportait une clause dite de sauvegarde, qui permettait aux États membres de prendre des mesures de protection lorsque des mouvements de capitaux à court terme d'une ampleur exceptionnelle perturbaient gravement la politique monétaire, mais ces mesures ne pouvaient

s'appliquer qu'à un nombre limité de cas dûment justifiés et ne pouvaient pas durer plus de six mois (aucun État membre n'y a eu recours). Il permettait aussi à certains États de maintenir des restrictions temporaires, essentiellement sur les mouvements à court terme, mais pour un certain temps seulement: jusqu'au 31 décembre 1992 pour l'Irlande, le Portugal et l'Espagne, et jusqu'au 30 juin 1994 pour la Grèce. Toutefois, le protocole n° 32 du traité sur l'Union européenne permet, par exemple, au Danemark de maintenir sa législation en vigueur, qui limite l'acquisition de résidences secondaires par des non-résidents.

C. Le régime définitif

1. Le principe

Dans un deuxième temps, le Traité de Maastricht sur l'Union européenne a fait de la libre circulation des capitaux une liberté protégée par les traités. Aujourd'hui, l'article 63 du traité FUE interdit toutes les restrictions aux mouvements de capitaux et aux paiements entre les États membres et aussi entre les États membres et les pays tiers, ce qui constitue une particularité de cette liberté spécifique. Il interdit tous les obstacles, et pas uniquement ceux qui sont discriminatoires. Il interdit en effet les restrictions de façon générale et cette interdiction va au-delà de l'élimination d'un traitement inégal en raison de la nationalité (voir l'affaire C-367/98, Commission contre Portugal, paragraphe 44). L'article 65, paragraphe 1, du traité FUE permet d'appliquer un traitement fiscal différent aux non-résidents et aux investissements étrangers, mais ces mesures ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée, conformément à l'article 65, paragraphe 3, du traité. Même à l'égard des pays tiers, le principe de la libre circulation des capitaux prévaut sur la réciprocité et sur la préservation des leviers de négociation des États membres vis-à-vis de ces pays (voir l'affaire C-101/05, Skatteverket contre A).

Les obligations de notification n'affectent pas le droit à la libre circulation des capitaux. Ces obligations concernent la notification des transactions transfrontalières (par exemple les paiements électroniques, les transferts de liquidités et de titres au-delà d'un certain seuil) aux fins des statistiques sectorielles externes, qui servent à déterminer la balance des paiements des États membres et celle de l'union monétaire européenne.

2. Les exceptions et restrictions justifiées

Les exceptions se limitent essentiellement aux mouvements de capitaux avec les pays tiers (article 64 du traité FUE). Outre la possibilité de conserver les mesures nationales ou européennes en vigueur le 31 décembre 1993 (le 31 décembre 1999 pour la Bulgarie, l'Estonie et la Hongrie) pour les investissements directs et pour certaines autres transactions, le Conseil peut également adopter à l'unanimité, après consultation du Parlement européen, des mesures qui constituent un recul dans la libéralisation des mouvements de capitaux avec des pays tiers. Le Conseil et le Parlement européen peuvent adopter des mesures législatives en ce qui concerne les mouvements de capitaux à destination ou en provenance de pays tiers lorsqu'ils impliquent des investissements directs, l'établissement, la prestation de services financiers ou l'admission de titres sur les marchés des capitaux (tel est le cas, par exemple, de la proposition de règlement établissant des dispositions transitoires pour les accords bilatéraux d'investissement conclus entre des États membres et des pays tiers (COM(2010) 344) — Résolution législative du Parlement européen du 10 mai 2011 (TA(2011)0206)). L'article 66 du traité FUE couvre les mesures d'urgence à l'égard des pays tiers, mais celles-ci sont limitées à une période de six mois.

Les seules restrictions justifiées que les États membres peuvent décider d'appliquer aux mouvements de capitaux en général, et donc aux mouvements à l'intérieur de l'Union également, figurent à l'article 65 du traité FUE et comprennent i) les mesures indispensables pour faire échec aux infractions aux lois nationales (notamment en matière fiscale ou en matière de contrôle prudentiel des services financiers), ii) les procédures de déclaration des mouvements de capitaux à des fins d'information administrative ou statistique, et iii) les mesures justifiées par des motifs liés à l'ordre public ou à la sécurité publique. À ces mesures s'ajoute l'article 75 du traité FUE, qui prévoit la possibilité de prendre des sanctions financières à l'encontre de personnes, de groupes ou d'entités non étatiques afin de prévenir le terrorisme et de lutter contre ce phénomène. Conformément à l'article 215 du traité FUE, des sanctions financières peuvent être prises à l'encontre de pays tiers, d'individus, de groupes ou d'entités non étatiques sur la base de décisions adoptées dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune.

3. L'impact de l'union économique et monétaire (UEM): suppression de la clause de sauvegarde

La clause de sauvegarde actuelle est l'article 144 du traité FUE (avec l'article 143). Ces articles autorisent l'adoption de mesures de sauvegarde dans la balance des paiements en cas de difficultés qui compromettent le fonctionnement du marché intérieur ou en cas de crise soudaine. Depuis le 1er janvier 1999, soit le début de la troisième phase de l'UEM, la clause de sauvegarde en cas de crise de la balance des paiements n'est plus applicable qu'aux États membres n'ayant pas (encore) introduit l'euro.

D. Le traitement des violations et les décisions de la Cour de justice

Lorsque les États membres limitent la libre circulation des capitaux de manière injustifiée, la procédure

d'infraction habituelle s'applique en vertu des articles 258, 259 et 260 du traité FUE.

Les grandes affaires récentes d'infraction ont notamment porté sur les droits spéciaux des autorités publiques dans des entreprises ou des secteurs privés (comme dans l'affaire Commission contre Allemagne (affaire C-112/05, Volkswagen)). Dans une affaire portée contre le Portugal en 2010 (affaire C-171/08), la Cour a confirmé sa jurisprudence sur les droits spéciaux et a souligné que la libre circulation des capitaux englobait à la fois des investissements «directs» et des investissements «de portefeuille». Ce fut aussi le cas dans une affaire concernant un pays tiers (affaire C-452/04, Fidium Finanz).

E. Les paiements

En matière de paiements, l'article 63, paragraphe 2, du traité FUE dispose que «dans le cadre des dispositions du présent chapitre, toutes les restrictions aux paiements entre les États membres et entre les États membres et les pays tiers sont interdites».

1. L'harmonisation des frais appliqués aux paiements nationaux et transfrontaliers à l'intérieur de la zone euro

Le règlement (CE) n° 2560/2001 du 19 décembre 2001 a procédé à l'harmonisation des frais appliqués aux paiements nationaux et transfrontaliers au sein de la zone euro. Dans l'intervalle, il a été abrogé et remplacé par le règlement (CE) n° 924/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 concernant les paiements transfrontaliers dans la Communauté. Ce cadre a été amélioré par le règlement (UE) n° 260/2012 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2012 établissant des exigences techniques et commerciales pour les virements et les prélèvements en euros.

2. Le nouveau cadre juridique pour les paiements

La directive 2007/64/CE concernant les services de paiement constitue le cadre juridique nécessaire à la mise en place d'un marché européen unique des paiements pour 2010. Elle vise à instaurer un ensemble complet et détaillé de règles applicables à tous les services de paiement dans l'Union européenne afin de rendre les paiements transfrontaliers aussi aisés, efficaces et sûrs que les paiements effectués à l'intérieur d'un État membre, d'accroître l'efficacité et de réduire les coûts grâce à un renforcement de la concurrence par l'ouverture des marchés des paiements aux nouveaux venus. Cette directive constitue également le cadre juridique nécessaire au développement d'une initiative du secteur bancaire européen appelée «espace unique de paiement en euros» (SEPA). Les instruments SEPA étaient disponibles, mais peu utilisés à la fin de 2010. C'est la raison pour laquelle, en décembre 2010, la Commission européenne a proposé un règlement (COM(2010) 775) fixant des échéances à l'échelle de l'Union européenne pour la migration des anciens systèmes nationaux de virements et de prélèvements automatiques vers les instruments SEPA et éliminant ainsi les systèmes nationaux de virements et de prélèvements, respectivement douze et vingt-quatre mois après l'entrée en vigueur du règlement. Cette proposition a été adoptée en 2012 (règlement (UE) n° 260/2012 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2012 établissant des exigences techniques et commerciales pour les virements et les prélèvements en euros et modifiant le règlement (CE) n° 924/2009).

Rôle du Parlement européen

Le Parlement a soutenu vigoureusement les efforts de la Commission en faveur de la libéralisation des mouvements de capitaux. Il a toutefois toujours estimé que cette libéralisation devait être plus marquée à l'intérieur de l'Union européenne qu'entre l'Union et le reste du monde, pour que l'épargne européenne alimente en priorité les investissements européens. Il a également souligné que cette libéralisation devait s'accompagner de la libéralisation complète des services financiers et de l'harmonisation des législations fiscales si l'on voulait créer un véritable espace financier européen. C'est grâce à la pression politique du Parlement que la Commission a pu adopter la législation sur l'harmonisation des paiements nationaux et transfrontaliers (résolution du 17 juin 1988).

Dans un domaine très proche, le Parlement a soutenu l'objectif visant à mettre en place un marché efficace, intégré et sûr pour la compensation et le règlement-livraison des titres dans l'Union européenne à travers sa résolution non législative du 7 juillet 2005 sur ce thème (2004/2185(INI)). Il a aussi organisé un séminaire sur la législation relative aux valeurs mobilières (voir le document PE 464.428 pour le séminaire et la note PE 464.416). Il attend actuellement de nouvelles propositions législatives en matière de compensation et de règlement-livraison qui seront examinées selon la procédure législative ordinaire.

→ Doris Kolassa

3.2. Mise en œuvre

3.2.1. Politique de la concurrence

Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (Traité FUE) contient dans ses articles 101 à 109 des règles relatives à la concurrence sur le marché commun. Conformément à ces règles, les accords entre entreprises restreignant la concurrence sont interdits. Il est interdit aux entreprises dominantes sur le marché d'abuser de leur position pour influencer les échanges entre les États membres.

Les fusions et acquisitions de dimension communautaire sont contrôlées par la Commission européenne et peuvent, dans certains cas, être interdites.

Les aides d'État versées à certaines entreprises ou à certains produits, qui entraînent des restrictions de concurrence, sont interdites, mais peuvent dans certains cas précis être autorisées.

Les dispositions en matière de concurrence sont également valables pour les entreprises publiques, les services publics et les services d'intérêt général. Si la réalisation des objectifs de ces services est menacée, des règles en matière de concurrence peuvent être suspendues.

Base juridique

- Les articles 101 à 109 du traité FUE ainsi que le protocole n° 27 sur le marché intérieur et la concurrence, qui précise que, selon l'article 3, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne (traité UE), le marché intérieur vise entre autres à ce que la concurrence ne soit pas faussée.
- Le règlement (CE) n° 139/2004 sur les concentrations.
- Les articles 37, 106 et 345 du Traité FUE pour les entreprises publiques ainsi que les articles 14, 59, 93, 106, 107, 108 et 114 du Traité FUE pour les services publics, services d'intérêt général et services d'intérêt économique général; l'article 36 de la charte des droits fondamentaux.

Objectifs

Le but fondamental des règles communautaires de concurrence est de veiller à ce que la concurrence ne soit pas faussée. Une concurrence efficace n'est pas une fin en soi mais une condition pour la réalisation d'un marché intérieur libre et dynamique, et agit comme un instrument parmi de nombreux autres en faveur du bien-être économique général. Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la protection contre les distorsions de la concurrence n'est plus expressément mentionnée à l'article 3 du traité FUE mais fait partie du concept de marché intérieur en vertu du protocole n° 27. Ceci ne devrait pas entraîner de modifications en pratique car les règles en matière de concurrence n'en ont pas été affectées. Leurs conditions d'application et leurs effets juridiques se sont ancrés dans les pratiques administratives de longue date de la Commission européenne et dans la jurisprudence des juridictions européennes, de telle sorte que ces domaines peuvent être considérés comme stables.

Résultats

A. Interdiction totale des accords restreignant la concurrence (article 101 du traité FUE)

Sont interdits et nuls de plein droit tous les accords entre entreprises qui ont pour objet ou pour effet de restreindre le jeu de la concurrence et qui sont susceptibles d'affecter le commerce intracommunautaire (paragraphe 1). Peuvent être exemptés de l'interdiction les accords qui contribuent à l'amélioration de la production ou de la distribution ou encore au progrès technique ou économique, à condition toutefois qu'une partie équitable du profit qui en résulte soit réservée aux utilisateurs et qu'ils n'imposent pas d'inutiles restrictions ni n'aboutissent, pour une partie substantielle des produits en cause, à l'élimination de la concurrence (paragraphe 3).

Depuis le 1er mai 2004, c'est le règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil qui régit l'application des règles énoncées aux articles 101 et 102 du Traité FUE. Selon ce règlement, les autorités nationales de concurrence ainsi que les juridictions des États membres peuvent appliquer elles-mêmes les articles 101 et 102 du traité FUE. Dans la pratique, les instruments suivants se sont avérés utiles:

- Exemptions par catégorie: un groupe d'accords individuels au contenu semblable qui affectent la concurrence de manière habituellement similaire. Si les conditions d'exemption de l'article 101, paragraphe 3, du traité FUE sont régulièrement remplies pour un tel groupe d'accords, il est possible de les exempter, en tant que groupe, de l'interdiction de l'article 101, paragraphe 1, du traité FUE sous la forme juridique d'un règlement. Cette procédure vise à alléger les charges administratives de la Commission européenne.
- Accords d'importance mineure: certains accords, qui ne relèvent pas de l'exception prévue au paragraphe 3 de l'article 101 du Traité FUE, ne sont pas considérés comme des infractions lorsqu'ils revêtent une importance mineure et affectent à peine le marché (principe «de minimis»). De tels accords sont souvent considérés comme utiles à la coopération entre petites et moyennes entreprises.

Certains types d'accord sont considérés par la Commission européenne comme toujours dommageables à la concurrence et donc interdits sans exception; il s'agit en premier lieu des accords de fixation des prix et des clauses de protection territoriale absolue.

Procédures de transaction dans les affaires d'entente: sur la base du règlement (CE) n° 773/2004 en liaison avec le règlement (CE) n° 622/2008, il est prévu la possibilité d'achever une procédure de façon accélérée et de faire baisser l'amende de 10 % lorsque les entreprises concernées apportent leur aide au travail de la Commission européenne et qu'elles divulguent leur participation à une entente contraire au droit de la concurrence à un stade précoce de la procédure.

Actions en dommages et intérêts: afin de renforcer l'effet dissuasif des accords interdits et de mieux protéger les consommateurs, la Commission européenne a publié un livre blanc sur les actions en dommages et intérêts en 2008. En juin 2013, elle a en outre présenté une proposition de directive relative à certaines règles régissant les actions en dommages et intérêts en droit interne pour les infractions aux dispositions du droit de la concurrence des États membres et de l'Union européenne (COM(2013) 404 final), qui fait actuellement l'objet de la procédure législative. En ce qui concerne les procédures relatives aux ententes, il en ressort notamment deux particularités: les dommages et intérêts au titre d'une action civile viendraient en sus de l'amende, et l'efficacité de la communication sur la clémence ne saurait être menacée.

B. Abus de position dominante sur le marché (article 102 du Traité FUE)

La position dominante est «une position de puissance économique détenue par une entreprise qui lui donne le pouvoir de faire obstacle au maintien d'une concurrence effective sur le marché en cause en fournissant la possibilité de comportements indépendants dans une mesure appréciable vis-à-vis de ses concurrents, de ses clients et, finalement, des consommateurs» (affaire C-27/76, United Brands). La position dominante est examinée par rapport à l'ensemble ou à une partie significative du marché intérieur. L'étendue du marché à prendre en considération dans un cas donné dépend des caractéristiques du produit, de l'existence d'une clientèle et de produits de remplacement, mais aussi du comportement des consommateurs et de leur disposition à opter pour un produit de remplacement. L'article 102 du traité FUE donne une liste non exhaustive d'exemples de «pratiques abusives».

C. Contrôle des concentrations

En vertu du règlement (CE) n° 139/2004, toute concentration qui entraverait de manière significative une concurrence effective, dans le marché commun ou une partie substantielle de celui-ci, en particulier par la création ou le renforcement d'une position dominante, doit être déclarée incompatible avec le marché commun (article 2, paragraphe 3). Le projet de concentration doit être notifié à la Commission européenne avant que ladite concentration ait lieu. La prise du contrôle d'une autre entreprise constitue le critère pour examiner si une telle situation est présente (article 3, paragraphe 1). La concentration ne doit pas avoir lieu avant que la Commission l'ait autorisée (article 7). Il n'est pas procédé à un contrôle ultérieur systématique ni à une déconcentration des entreprises associées.

La procédure peut comprendre deux phases. La plupart du temps, les procédures peuvent être clôturées dès la fin de la première phase (25 jours ouvrables). Les cas compliqués sont examinés plus en détail lors d'une deuxième phase (90 jours ouvrables). Les décisions d'autorisation peuvent être assorties de conditions et de charges (article 8).

D. Interdiction des aides d'État (article 107 du traité FUE)

Les aides d'État sont des aides accordées directement par les États membres et mobilisant des ressources d'État. Elles englobent, outre les subventions à fonds perdus, les prêts à conditions favorables, les exonérations d'impôts et de taxes et les garanties d'emprunt, de même que les prises de participation des autorités publiques dans les entreprises à condition qu'elles faussent ou menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions et affectent les échanges entre les États membres.

L'interdiction des aides d'État ne s'applique pas aux cas dont la liste exhaustive est dressée au paragraphe 2. Ces aides sont compatibles avec le marché intérieur et automatiquement recevables. Dans les

cas énumérés au paragraphe 3, la Commission européenne doit procéder à un examen au cas par cas. Le principe «de minimis» est également appliqué en matière de contrôle des aides d'État, de même que, depuis 2008, une exemption générale par catégorie (règlement (CE) n° 800/2008).

Lors de la crise économique et financière, un cadre juridique provisoirement applicable, dont la validité expirait tout d'abord fin 2010 puis a été prolongée, a été créé sur la base juridique de l'article 107, paragraphe 3, point c) du traité FUE. Ses dispositions englobaient notamment:

- le cadre communautaire temporaire pour les aides d'État destinées à favoriser l'accès au financement, JO C 83 du 7.4.2009, p. 1;
- l'application des règles en matière d'aides d'État aux mesures prises en rapport avec les institutions financières, JO C 270 du 25.10.2008, p. 8;
- et la recapitalisation des établissements financiers, JO C 10 du 15.1.2009, p. 2.

Ces aides, disponibles pour tous les secteurs économiques, avaient pour objectif de compenser le fait que les banques n'octroient plus de prêts et d'encourager les investissements en faveur de la croissance durable. Toutes les dispositions relatives aux aides d'État sont actuellement révisées; les nouvelles règles, qui remplacent également l'arsenal des instruments de gestion de crise, doivent s'appliquer à partir de 2014.

E. Services publics, services d'intérêt général et services d'intérêt économique général (SIEG)

L'article 14, deuxième phrase, du Traité FUE attribue pour la première fois à l'Union européenne une compétence qui n'est pas exclusivement législative. La procédure législative ordinaire donne un rôle de colégislateurs au Parlement européen et au Conseil à égalité, dans les articles 52 et 114 du Traité FUE. L'article 14 du traité FUE est complété par un protocole, le protocole (n° 26) sur les services d'intérêt général qui souligne une nouvelle fois, en référence à l'article 14 du traité FUE, l'importance des services d'intérêt général, leur diversité, le large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales ainsi que l'accès universel à ces services. L'article 14 du traité FUE obtient une importance particulière de par l'article 36 de la charte des droits fondamentaux qui reconnaît également l'accès des citoyens de l'Union aux services d'intérêt économique général (SIEG), afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union.

Le 20 décembre 2011, la Commission a adopté un nouvel ensemble de mesures sur les SIEG. Les règles dudit ensemble de mesures sont appliquées depuis le 31 janvier 2012 et se composent d'une décision de la Commission (JO L 7 du 11.1.2012, p. 3) et de deux communications (JO C 8 du 11.1.2012, p. 14 et JO C 8 du 11.1.2012, p. 15). La directive 2006/111/CE reste quant à elle d'application.

Rôle du Parlement européen

Le PE est engagé dans l'élaboration de la législation sur la concurrence presque uniquement par la procédure de consultation. Son influence est donc moindre que celle du Conseil et de la Commission. À différentes occasions, le Parlement a demandé que la législation en matière de concurrence entre dans le champ de la procédure législative ordinaire.

Le principal rôle du PE consiste donc à contrôler l'exécutif. Le membre de la Commission chargé de la concurrence rend compte plusieurs fois par an de sa politique et des différentes décisions prises devant la commission des affaires économiques et monétaires (ECON).

Chaque année, le Parlement adopte une résolution sur le rapport annuel de la Commission européenne sur la politique de concurrence. Depuis 2011, cette résolution ne fait plus seulement suite aux résultats obtenus par la Commission lors de la période précédente à l'examen, mais porte également sur des questions centrales de droit de la concurrence et de l'application de celui-ci.

Afin d'améliorer la protection des consommateurs, le PE a adopté au début de l'année 2012 une résolution dans laquelle il demande une approche européenne cohérente du recours collectif de consommateurs (A7-0012/2012). La procédure législative ordinaire s'applique à la proposition de directive sur les actions en dommages et intérêts susmentionnée. Il s'agit d'un cas rare dans le domaine de la politique de la concurrence, où le Parlement européen se voit conférer le rôle de colégislateur (commission compétente: ECON).

Dans sa résolution adoptée le 15 novembre 2011 sur la réforme des règles de l'UE en matière d'aides d'État applicables aux services d'intérêt économique général (P7_TA-PROV(2011)0494), relative au projet de réforme de la Commission, le Parlement souligne la nécessité de clarifier les rapports entre les règles du marché intérieur et la fourniture de services publics et demande une nouvelle fois de veiller à l'application du principe de subsidiarité. Il rappelle la compétence et le pouvoir d'appréciation des autorités nationales/communales et se réfère dans ce contexte au protocole n° 26 figurant dans le traité FUE.

→ Stephanie Honnefelder
11/2013

3.2.2. Marchés publics

Les pouvoirs publics concluent des contrats ayant pour objet l'exécution de travaux ou la fourniture de services. Conclus à titre onéreux avec un ou plusieurs opérateurs, ces contrats sont dénommés marchés publics et représentent une part importante du PIB de l'Union.

Base juridique

Articles 26, 34, 53, paragraphe 1, 56, 57, 62 et 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Objectifs

Les marchés publics jouent un rôle important dans l'économie des États membres. On estime qu'ils représentent plus de 16 % du PIB de l'Union. Avant la mise en œuvre de la législation européenne y afférente, seuls 2 % des marchés publics étaient adjugés à des entreprises non nationales. Or ces marchés remplissent un rôle clé dans certains secteurs (par exemple, le bâtiment et les travaux publics, l'énergie, les télécommunications et l'industrie lourde) et se caractérisent traditionnellement par une préférence pour des fournisseurs nationaux, sur la base de règles administratives ou de droit. Cette absence de concurrence ouverte et effective a constitué l'un des obstacles à l'achèvement du marché unique, faisant croître les coûts pour les pouvoirs adjudicateurs et inhibant le développement de la concurrence dans certaines industries clés.

L'application des principes du marché intérieur (notamment la libre prestation de services et la libre concurrence) à ces marchés garantit une meilleure distribution des ressources économiques et une utilisation plus rationnelle des fonds publics, les autorités publiques obtenant des produits et des services de la plus haute qualité disponible au meilleur prix du fait d'une concurrence plus vive. Donner la préférence aux entreprises les plus performantes du marché européen stimule la compétitivité des entreprises européennes (qui sont alors aptes à croître et à développer leurs débouchés) et renforce le respect des principes de transparence, d'égalité de traitement, de réelle concurrence et d'efficacité, réduisant ainsi le risque de fraude et de corruption. Un marché unique véritablement ouvert ne peut être pleinement réalisé que lorsque toutes ces entreprises se trouvent en mesure de rivaliser sur un pied d'égalité pour obtenir ces marchés.

Réalisations

L'Union s'est dotée d'une législation visant à coordonner les règles nationales, imposant des obligations concernant la publicité des appels d'offres et l'objectivité des critères d'examen des soumissions. Après avoir émis divers actes normatifs depuis les années 1960, l'Union a décidé de simplifier et de coordonner la législation relative aux marchés publics en adoptant quatre directives à cet effet (92/50/CEE, 93/36/CEE, 93/37/CEE et 93/38/CEE).

Comme proposé dans le livre vert du 27 novembre 1996, trois de ces directives ont été fusionnées, à des fins de simplification et de clarification, dans la directive 2004/18/CE sur les marchés publics de travaux, de fournitures et de services (rectifiée par la directive 2005/75/CE) et dans la directive 2004/17/CE sur les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux. Certaines annexes de ces deux directives ont été amendées par la directive 2005/51/CE.

La directive 2004/17/CE ne s'applique pas aux «concessions» de travaux et de services, octroyées dans le seul but de l'exercice des activités spécifiques concernées.

La directive 2009/81/CE a introduit des règles spécifiques pour les marchés publics de la défense, ce qui devrait faciliter l'accès des entreprises de défense aux marchés de la défense d'autres États membres.

Définitions

Les «marchés publics» sont définis comme des contrats à titre onéreux conclus par écrit entre un ou plusieurs opérateurs économiques et un ou plusieurs pouvoirs adjudicateurs et ayant pour objet l'exécution de travaux, la fourniture de biens ou de services.

On entend par «pouvoirs adjudicateurs» l'État, les collectivités territoriales, les organismes de droit public et les associations formées par une ou plusieurs de ces collectivités ou un ou plusieurs de ces organismes de droit public, créés pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial, dotés de la personnalité juridique et dont l'activité est financée par les «pouvoirs adjudicateurs» ou dont la gestion est soumise au contrôle de ces derniers. Tous ceux-ci sont mentionnés sur les listes figurant en annexe.

Les «concessions» sont des contrats présentant des caractéristiques similaires à un marché public de services, à l'exception du fait que la contrepartie de la prestation des services consiste soit uniquement dans le droit d'exploiter ce service, soit dans ce droit assorti d'un prix.

Procédures

Les appels d'offres doivent correspondre à trois types de procédure, à appliquer sur la base d'un système de seuils, en combinaison avec les méthodes de calcul de la valeur estimée de chaque marché et des indications quant aux procédures à utiliser — obligatoires ou indicatives — tel que disposé par les directives. Le système de seuils est actualisé tous les deux ans. Dans la «procédure ouverte», tout opérateur économique intéressé peut soumettre une offre. Dans la «procédure restreinte», seuls les candidats invités peuvent soumettre une offre. Dans la «procédure négociée», les pouvoirs adjudicateurs peuvent consulter les opérateurs économiques de leur choix et négocier les termes du contrat avec un ou plusieurs d'entre eux. Un «dialogue compétitif» (une procédure à laquelle tout opérateur économique peut demander de participer et au cours de laquelle les pouvoirs adjudicateurs peuvent conduire un dialogue avec les candidats admis, en vue de développer une ou plusieurs solutions aptes à répondre à leurs besoins et sur la base de laquelle ou desquelles seuls les candidats sélectionnés seront invités à soumettre une offre) est adapté aux contrats complexes, dans le cadre de la directive 2004/18/CE.

De manière générale, toutes les règles auxquelles doit répondre une soumission particulière (notamment en termes de procédure, de recevabilité, de caractéristiques quantifiables, de procédure d'enchères et de spécifications techniques, de sous-traitance, d'obligations, de conditions de réalisation, de capacités économiques, financières et techniques, de qualifications et d'attribution du contrat) doivent être précisées dans l'«appel d'offres» et le «cahier des charges» annexé.

Toutes les procédures doivent respecter les principes du droit de l'Union, notamment en matière de transparence, de non-discrimination, de concurrence, de libre circulation, de reconnaissance mutuelle, de proportionnalité, de confidentialité et d'efficacité. Ces principes doivent être respectés, et s'appliquent également aux marchés publics signés par une tierce partie, qu'elle soit publique ou privée, s'étant vu octroyer par un pouvoir adjudicateur des droits spéciaux ou exclusifs d'exercer un service public. Les règles nationales peuvent être appliquées, mais doivent respecter le droit de l'Union européenne existant, notamment dans le domaine de la moralité publique, de la politique publique, de la sécurité publique, de la santé, de la vie humaine et animale, des conditions d'emploi et de la sécurité au travail, de la sécurité des échanges d'informations par voie électronique, de la sécurité, de la confidentialité, du respect de la vie privée, des agréments, de l'environnement, de la mauvaise conduite et concernant les conditions d'exercice d'une activité ou d'une profession. La Commission entend mettre au point un cadre international pour les systèmes électroniques de passation des marchés publics et proposera des mesures pour garantir le bon fonctionnement du marché intérieur par leur utilisation, améliorer la gouvernance du système de passation des marchés publics et atteindre une plus grande efficacité. Les directives 1999/93/CE et 2000/31/CE s'appliquent à cet égard.

Des règles particulières sont prévues pour les concessions de travaux publics, les concours dans le domaine de la conception de services, la sous-traitance, les accords-cadres, les systèmes d'acquisition dynamiques et les marchés de travaux publics assortis de programmes de logement subventionnés. Le règlement (CE) nº 2195/2002 prévoit un vocabulaire commun pour les marchés publics (CPV).

A. Critères d'attribution d'un marché

Le choix est autorisé entre (a) le prix le plus bas et (b) l'offre la plus avantageuse économiquement (critère renfermant plusieurs éléments, notamment la qualité, le prix, l'intérêt technique, les caractéristiques environnementales, le délai de livraison, la rentabilité, etc.). Les critères retenus doivent être précisés dans l'appel d'offres et dans les documents annexés.

B. Règles sur la publicité et la transparence

Les marchés publics dont la valeur dépasse les seuils fixés dans les directives doivent être publiés conformément à des formulaires standards. Dans certains marchés, la publication d'un avis d'information (par exemple, avis concernant un concours de conception) est obligatoire, alors qu'il ne l'est pas dans d'autres (par exemple, avis de pré-information). Les formes de publicité, les délais, les règles applicables à la communication et à l'échange d'informations et la conduite de la procédure sont indiqués dans ces deux directives et leurs annexes, ainsi que dans le règlement (CE) nº 1564/2005. La décision 2005/15/CE a fixé des règles détaillées concernant la procédure permettant d'établir si une activité donnée est directement exposée à la concurrence, prévue à l'article 30 de la directive 2004/17/CE. Tout pouvoir adjudicateur doit dûment informer les soumissionnaires des décisions prises concernant la procédure et l'attribution des contrats dans les plus brefs délais. Tout candidat non retenu est informé des motifs du rejet de son offre.

C. Voies de recours

Afin de régler les cas de violation, par les pouvoirs adjudicateurs, des règles en matière de marchés publics, la directive sur les procédures de recours (2007/66/CE) prévoit un système de recours efficace couvrant les deux directives relatives aux marchés publics (2004/17/CE et 2004/18/CE). Un élément important de la directive sur les procédures de recours est le délai de «suspension» prévu entre la communication aux soumissionnaires de la décision d'attribution du marché et l'attribution même. Ce délai de

suspension s'élève à dix jours calendaires lorsque des moyens électroniques ou des télécopieurs sont utilisés pour notifier la décision d'attribution et à quinze jours calendaires si d'autres moyens sont utilisés.

D. Autres aspects relatifs aux marchés publics

Le potentiel des marchés publics en tant qu'instrument politique est de plus en plus reconnu. Une communication publiée par la Commission en juillet 2008 invitait les gouvernements à s'assurer que la moitié de leurs procédures de passation de marchés respecte une série de critères environnementaux communs à l'horizon 2010. Le guide de la Commission «Acheter social — Un guide sur les appels d'offres publics avec clauses de responsabilité sociale», datant de 2010, promeut les marchés publics socialement responsables. Les achats publics avant commercialisation constituent pour les autorités publiques une incitation à passer des marchés innovants.

Réforme

Le 20 décembre 2011, la Commission a adopté des propositions législatives en vue du remplacement des directives 2004/17/CE et 2004/18/CE. Elles visent à simplifier et assouplir les procédures afin de promouvoir l'accès des PME aux marchés publics et de faire en sorte que les critères sociaux et environnementaux soient davantage pris en compte.

Le 20 décembre 2011 également, la Commission a proposé une directive sur les concessions, y compris les concessions de services, complétant ainsi le cadre législatif sur les marchés publics au sein du marché intérieur. La composante extérieure des marchés publics fait également l'objet de débats depuis le 21 mars 2012, date à laquelle la Commission a publié une proposition de règlement concernant l'accès des produits et services des pays tiers au marché intérieur des marchés publics de l'Union et établissant des procédures visant à faciliter les négociations relatives à l'accès des produits et services originaires de l'Union aux marchés publics des pays tiers.

La Commission a par ailleurs ouvert, en octobre 2010, une consultation sur la passation électronique des marchés publics[1] et adopté, en avril 2012, une «Stratégie pour la passation électronique des marchés publics[2]», en vue de réaliser une transition complète vers la dématérialisation d'ici la mi-2016.

Rôle du Parlement européen

Depuis plusieurs années, le Parlement européen travaille activement sur le dossier des marchés publics et a adopté plusieurs résolutions, dont la résolution du 18 mai 2010 sur les évolutions récentes dans ce domaine, la résolution du 12 mai 2011 sur l'égalité d'accès aux marchés publics dans l'Union européenne et dans les pays tiers et la résolution du 25 octobre 2011 sur la modernisation des marchés publics.

La commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs du Parlement européen a adopté, les 18 décembre 2012 et 24 janvier 2013, trois rapports concernant les propositions législatives relatives aux marchés publics et aux concessions. Le Parlement se prononce notamment en faveur de mesures de simplification, telles que l'instauration de procédures flexibles, et appelle à un renforcement de la sécurité juridique. Il estime que le choix d'un attributaire ne devrait pas se fonder uniquement sur le critère du prix le plus bas. La qualité de l'offre, notamment évaluée à l'aune de la viabilité à long terme (coûts tout au long du cycle de vie, critères environnementaux et sociaux), devrait également entrer en ligne de compte.

L'équipe de négociation du Parlement débat actuellement de ces propositions dans le cadre d'un trilogue avec le Conseil et la Commission préalablement au vote en séance plénière.

→ Carine Piaguet

[1] Livre vert sur le développement des marchés publics électroniques dans l'UE — COM(2012) 571.

[2] COM(2012) 179 final.

3.2.3. Le droit des sociétés

Après de nombreuses années de tentatives d'instauration d'un cadre européen unique pour les entreprises, deux instruments législatifs adoptés en 2001 par le Conseil ont permis la création de la Société européenne. Des règles ont été adoptées pour la société coopérative européenne. Un groupement européen d'intérêt économique a également été créé.

Base juridique

L'article 50, paragraphe 1 et paragraphe 2, lettre g) du TFUE; 54, deuxième alinéa du TFUE; articles 114, 115, et 352 du TFUE.

Objectifs

Des objectifs principaux de l'harmonisation du droit des sociétés sont de favoriser la réalisation de la liberté d´établissement et visent à faciliter et accélérer l'accès du public à l'information sur les sociétés, tout en simplifiant les formalités de publicité imposées à ces dernières et de lever les obstacles juridiques au développement européen des sociétés. Le marché unique impliquant la formation de sociétés de dimension européenne, les sociétés doivent pouvoir agir dans toute l'Union selon un cadre juridique uniforme, ce qui mène à gommer les effets de l'existence de plusieurs ordres juridiques nationaux.

Réalisations

A. Un minimum d'obligations communes

1. La constitution des sociétés

Une première directive du Conseil 68/151/CEE du 9 mars 1968 modifiée par la directive 2003/58/CE du Parlement et du Conseil du 15 juillet 2003, vise à faciliter et accélérer l'accès du public à l'information sur les sociétés, tout en simplifiant les formalités de publicité imposées à ces dernières. Une seconde directive du Conseil 77/91/CEE du 13 décembre 1976 concerne seules des sociétés anonymes, la constitution de ces sociétés nécessite un minimum de capital social, conçu comme le gage des créanciers et la contrepartie de la responsabilité limitée des associés. Un contenu minimum pour tout acte constitutif d'une société anonyme est également prévu. En vue de simplifier les modalités de constitution des sociétés anonymes, de maintien et de modification de leur capital, la directive 77/91/CEE a été modifiée par la directive 2006/68/CE. .

2. Le fonctionnement des sociétés

La question de validité des engagements de la société à l'égard des tiers «de bonne foi» est réglée par la première directive. Pour le reste, à l'exception de la directive du Parlement européen et du Conseil (2009/102/CE du 16 septembre 2009) relative à la société à responsabilité limitée à un seul associé, cette question ne fait encore l'objet que de propositions. La directive 90/435/CEE du Conseil, du 23 juillet 1990 (modifiée par la directive 2003/123/CE), concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et aux filiales d'États membres différents instaure, pour les regroupements de sociétés d'États membres différents, des règles fiscales neutres au regard de la concurrence. Elle supprime la double imposition des bénéfices distribués sous forme de dividendes par une société filiale située dans un État membre à sa société mère située dans un autre**.** Par ailleurs, dans le domaine du régime fiscal, aussi la directive du Conseil (2008/7/CE du 12 février 2008) concernant les impôts indirects frappant les rassemblements de capitaux a été adoptée.

3. Les restructurations des sociétés

L'objectif est d'assurer aux associés et aux tiers les mêmes garanties lors des restructurations. Cela s'est traduit par l'adoption d'une directive du Parlement européen et du Conseil (2011/35/EU du 5 avril 2011 abrogeant la troisième directive 78/855/CEE du Conseil, du 9 octobre 1978) concernant les fusions des sociétés anonymes d'un même État membre et d'une sixième directive (82/891/CEE du 17 décembre 1982) concernant les scissions des mêmes sociétés. La dernière a été modifiée par la directive 2007/63/CE pour ce qui est de l'exigence d'un rapport d'expert indépendant à réaliser à l'occasion des fusions ou des scissions des sociétés anonymes, et par la directive 2009/109/CE du Parlement européen et du Conseil (partiellement abrogée par la directive 2012/30/UE), afin de simplifier les obligations en matière de rapports et de documentation en cas de fusions ou de scissions de sociétés. Par ailleurs, la directive 2004/25/CE du Parlement européen et du Conseil, du 21 avril 2004, concernant les offres publiques d'acquisition vise à établir des lignes directrices minimales pour la conduite des OPA s'agissant des titres de sociétés régies par le droit des États membres, lorsque certains ou l'intégralité de ces titres relèvent du marché réglementé. La directive dite «Transparence» (2004/109/EC) prévoyait un certain nombre de seuils de notification pour les acquéreurs quand ils atteignent une certaine participation dans une société cotée. Toutefois, les règles initiales contenaient un écart de notification: la détention de certains types d'instruments financiers qui pouvaient être utilisés pour acquérir une participation économique dans des sociétés cotées sans l'acquisition d'actions n'était pas couverte par les

dispositions de la directive relatives à la divulgation. Afin de combler le fossé existant dans les exigences en matière de notification, la directive «Transparence» révisée exige la divulgation de la détention importante de tous les instruments financiers qui pourraient être utilisés pour acquérir une participation économique dans des sociétés cotées et qui a le même effet que la détention d'actions.

4. Les garanties sur la situation financière des sociétés

Pour que l'information fournie par les documents comptables soit équivalente dans tous les États membres, les quatrième, septième et huitième directives (78/660/CEE du 25 juillet 1978, 83/349/CEE du 13 juin 1983 et 84/253/CEE du 10 avril 1984) prévoient que les documents relatifs aux comptes sociaux (comptes annuels, comptes consolidés et agrément des personnes chargées du contrôle légal de ces comptes) donnent à leurs lecteurs l'image fidèle du patrimoine, de la situation financière et des résultats des sociétés. Par ailleurs, le règlement (CE) n° 1606/2002 du Parlement européen et du Conseil du 19 juillet 2002 sur l'application des normes comptables internationales harmonise l'information financière des sociétés cotées en bourse afin de garantir la protection des investisseurs.

La directive 2006/43/CE du 17 mai 2006, concernant les contrôles légaux des comptes annuels et des comptes consolidés modifie les directives 78/660/CEE et 83/349/CEE, et abroge la directive 84/253/CEE. Son objectif est de renforcer la fiabilité des états financiers des sociétés en établissant des exigences minimales applicables au contrôle légal des comptes annuels et des comptes consolidés. La directive 2009/49 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009 (aussi modifiant la directive 83/349/CEE) simplifie l'environnement économique, et notamment les obligations d'information financière des micro-entités afin d'améliorer leur compétitivité et de libérer leur potentiel de croissance.

Une réglementation pour des sociétés de taille européenne

A. La suppression des obstacles au développement européen des sociétés

Pour éviter que les opérations transfrontalières des sociétés se heurtent aux différences de législations nationales dans le domaine du droit des sociétés, des instruments législatifs ont été adoptés pour faciliter les fusions transfrontalières ainsi que l'exercice transfrontalier de certains droits des actionnaires des sociétés cotées. L'éventualité du transfert transfrontalier du siège statuaire reste une question non résolue, la Commission ayant lancé une consultation publique sur ce point de janvier à avril 2013.

1. Les fusions transfrontalières

La directive 2005/56/CE a pour objectif de faciliter les fusions transfrontalières entre sociétés de capitaux. Elle institue un cadre simple qui permet d'éviter la liquidation de la société rachetée et s'applique aux fusions de sociétés de capitaux constituées en conformité avec la législation d'un État membre et ayant leur siège statutaire, leur administration centrale ou leur principal établissement à l'intérieur de l'Union, si deux d'entre elles au moins relèvent de la législation d'États membres différents. Elle s'applique à toutes les sociétés de capitaux, à l'exception des organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM).

2. L'exercice transfrontalier de certains droits des actionnaires

La directive 2007/36/CE du 11 juillet 2007 concernant l'exercice de certains droits des actionnaires de sociétés cotées supprime les principaux obstacles au vote transfrontalier dans les sociétés cotées qui ont leur siège social dans un État membre, en introduisant des exigences particulières pour ce qui est d'un certain nombre de droits des actionnaires dans le cadre de l'assemblée générale.

B. Des statuts européens

1. Objectif

Offrir aux sociétés souhaitant agir ou s'établir par delà les frontières nationales la possibilité de relever d'une seule et même législation, et non plus de plusieurs législations nationales à la fois.

2. La société européenne

Après une longue période d'enlisement du dossier (30 ans de négociations), le Conseil a adopté les deux instruments législatifs nécessaires à la création de la Société européenne, à savoir le Règlement (CE) n° 2157/2001 relatif au statut de la société européenne, et la directive 2001/86/CE qui complète le statut en ce qui concerne l'implication des travailleurs dans la société européenne.

Le règlement (CE) n° 2157/2001 permet à une société de se constituer sur le territoire de l'Union sous forme d'une société anonyme, appelée du nom latin «Societas Europaea» (SE). La SE permet d'opérer à l'échelle de l'Union en étant soumise à la législation de l'Union directement applicable dans tous les États membres. Plusieurs options sont mises à la disposition d'entreprises d'au moins deux États membres qui veulent se constituer en SE : la fusion, le «holding», la création d'une filiale ou la transformation en SE. La SE doit avoir la forme d'une société de capitaux par actions. Pour assurer que ces sociétés aient une dimension raisonnable, un capital minimum d'au moins 120 000 euros est imposé.

La directive 2001/86/CE vise à garantir que la création d'une SE n'entraîne pas la disparition ou

l'affaiblissement du régime d'implication des travailleurs existant dans les sociétés participant à la création de la SE. Lorsque des droits de participation existent à l'intérieur d'une ou plusieurs sociétés créant une SE, ces droits sont préservés par voie de transfert à la SE dès sa création, à moins que les parties impliquées n'en décident autrement dans le cadre du «Groupe spécial de négociation» réunissant les représentants des travailleurs de toutes les sociétés concernées.

3. La société coopérative européenne (SCE)

Le règlement (CE) n° 1435/2003 relatif au statut de la SCE organise un véritable statut juridique unique de la SCE. Il permet la création d'une coopérative par des personnes résidant dans des États membres différents ou par des entités juridiques implantées dans des États membres différents. Dotée d'un capital minimum de 30 000 euros, ces nouvelles SCE peuvent exercer leurs activités dans l'ensemble du marché intérieur avec une personnalité juridique, une réglementation et une structure uniques. Elles peuvent élargir et restructurer leurs opérations transfrontalières sans devoir mettre en place un réseau de filiales, opération coûteuse en temps et en argent. En outre, les coopératives de plusieurs pays peuvent dorénavant fusionner sous forme de SCE. Enfin, une coopérative nationale, ayant des activités dans un autre État membre que celui où elle a son siège, peut être convertie en coopérative européenne sans dissolution préalable.

La directive 2003/72/CE du 22 juillet 2003 complète ce statut notamment en ce qui concerne l'implication des travailleurs dans la SCE pour garantir que la création d'une SCE n'entraîne pas la disparition ou l'affaiblissement du régime d'implication des travailleurs existant dans les entités participant à cette création.

4. Le groupement européen d'intérêt économique (GEIE)

Le GEIE, qui a la capacité juridique, est régi par le règlement (CEE) n° 2137/85 et offre aux sociétés d'un État membre la possibilité de coopérer en vue d'un objectif commun (par exemple de faciliter ou de développer l'activité économique de ses membres, mais pas de réaliser des bénéfices pour lui-même) avec des sociétés ou des personnes physiques d'autres États membres, les bénéfices étant répartis entre les membres. Son activité n'a qu'un caractère auxiliaire par rapport à l'activité économique de ses membres. Le GEIE ne peut faire d'appel public à l'épargne.

Des projets

La Commission a lancé en ligne une large consultation publique en février 2012 afin de recueillir les avis de toutes les parties intéressées sur le droit européen des sociétés. Dans l'exercice de réflexion lancé fin 2010, cette consultation suit le rapport du groupe de réflexion et la conférence sur l'avenir du droit européen des sociétés en mai 2011. Suite à la communication de la Commission sur la responsabilité sociale des entreprises: une nouvelle stratégie de l'UE pour la période 2011-2014, le Parlement a adopté, en février 2013, une résolution s'y rattachant.

Rôle du Parlement européen

Le Parlement européen a pu faire passer certains de ses amendements dans la législation. Il s'est fait surtout le défenseur de la participation des travailleurs au sein des sociétés. Par ailleurs, il a mis particulièrement l'accent sur la nécessité d'avancer dans la création de formes sociétaires européennes afin de faciliter les activités transfrontalières des entreprises. À ce propos, il a demandé, en février 2007, à la Commission de présenter une proposition sur la société privée européenne pour satisfaire les besoins des PME et de préparer une révision des règles du statut de la société européenne afin de simplifier les dispositions relatives à la constitution de telles entreprises. En outre, suite au retrait des deux propositions de règlement sur l'association et sur la mutualité européennes, le Parlement a invité la Commission à relancer ces projets. Il a aussi appelé à l'instauration d'un cadre juridique approprié pour les fondations et les associations. Dans la Résolution du 14 mars 2013, il donne des recommandations à la Commission sur le statut de la mutualité européenne. Enfin, le Parlement a, à plusieurs reprises, demandé l'élaboration d'une proposition sur le transfert transfrontalier du siège statutaire. Plus récemment, le Parlement a accueilli favorablement l'objectif de réduire les charges administratives des entreprises européennes et s'est prononcé sur les différentes options proposées par la Commission pour atteindre ce but.

→ Vesna Naglič

3.2.4. La propriété intellectuelle, industrielle et commerciale

La propriété intellectuelle désigne l'ensemble des droits exclusifs accordés sur les créations intellectuelles. Elle se divise en deux branches : la propriété industrielle, qui comprend les inventions (brevets), les marques, les dessins et modèles industriels et les indications géographiques; et les droits d'auteur, qui couvrent les œuvres littéraires et artistiques. L'Union européenne mène depuis de nombreuses années une politique active dans le domaine de la propriété intellectuelle qui tend à l'harmonisation de certains aspects des législations nationales ainsi qu'à la création de titres européens assurant une protection uniforme des droits de propriété intellectuelle au sein de l'Union.

Base juridique

Articles 36, 114 et 118 du traité FUE

Objectifs

Bien que régis par les différentes législations nationales, les droits de propriété intellectuelle font également l'objet de la législation de l'Union européenne. Plus précisément, l'activité législative de l'Union dans ce domaine a pour objectif d'harmoniser certains aspects particuliers des droits de propriété intellectuelle et d'assurer une protection uniforme des droits au sein de l'Union à travers la création de titres uniques européens, comme c'est le cas pour la marque communautaire ainsi que le dessin ou modèle communautaire.

Réalisations

A. Harmonisation législative

1. Marques, dessins et modèles

La Commission européenne a présenté, le 27 mars 2013, une proposition visant à simplifier et à actualiser la législation sur la marque, tant au niveau national qu'au niveau de l'Union, ce qui rend l'enregistrement d'une marque dans l'UE moins cher, plus rapide, plus fiable et plus prévisible et permet d'accroître la sécurité juridique pour les détenteurs de marques. Cette proposition se compose d'un paquet réglementaire incluant: une refonte de la directive sur les marques (n° 2008/95/CE) qui rapproche les lois sur les marques des États membres de l'UE; une révision du règlement sur la marque communautaire (règlement (CE) n° 207/2009 qui contient aussi des dispositions sur l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur); et une révision du règlement relatif aux taxes à payer à l'Office (n° 2869/95).

La directive 98/71/CE du 13 octobre 1998 rapproche les dispositions nationales de protection juridique des dessins et modèles. Le règlement (CE) n° 6/2002 du 12 décembre 2001 (tel que modifié) instaure un système communautaire de protection des dessins et modèles. La décision 2006/954/CE du Conseil du 18 décembre 2006 et le règlement (CE) n° 1891/2006 du Conseil du 18 décembre 2006 lient le système d'enregistrement des dessins ou modèles de l'Union au système international d'enregistrement des dessins ou modèles industriels de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle.

2. Droits d'auteur

a. Droits d'auteur dans la société de l'information

Afin d'adapter la législation relative aux droits d'auteur et droits voisins aux évolutions technologiques et particulièrement à la société de l'information, le Parlement européen et le Conseil ont adopté la directive 2001/29/CE du 22 mai 2001 sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information[1].

b. L'exploitation des droits

Les principaux actes juridiques dans ce domaine sont énumérés ci-dessous:

- la directive 92/100/CEE, du 19 novembre 1992, relative à la location et au prêt des œuvres, abrogée et remplacée, aux fins de codification, par la directive 2006/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006.
- la directive 93/83/CEE, du 27 septembre 1993, sur la radiodiffusion et la retransmission par câble.
- la directive 2001/84/CE, du 27 septembre 2001, relative au droit de suite au profit de l'auteur d'une œuvre d'art originale.

c. La durée de protection du droit d'auteur et des droits voisins

La durée de ces droits est de soixante-dix ans (voire directive 2006/116/CE telle que modifiée par la directive 2011/77/UE).

[1] La directive vise en particulier à harmoniser les droits de reproduction, de communication, de mise à la disposition du public et de distribution des œuvres, tout en recherchant un juste équilibre entre les intérêts des titulaires de droits et des tiers.

d. Les programmes d'ordinateurs et les bases de données

La directive 91/250/CEE impose aux États membres de les protéger au titre du droit d'auteur dans la mesure où ils sont considérés comme des œuvres littéraires au sens de la convention de Berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques. Ayant été modifiée à plusieurs reprises, la directive a été codifiée par la directive 2009/24/CE du Parlement européen et du Conseil. La directive 96/9/CE du Parlement européen et du Conseil, du 11 mars 1996, vise à protéger juridiquement les bases de données définies comme «un recueil d'œuvres, de données ou d'autres éléments indépendants, disposés de manière systématique ou méthodique, et individuellement accessibles par des moyens électroniques ou d'une autre manière». La directive prévoit d'accorder à la fois une protection par le droit d'auteur pour la création intellectuelle et une protection «sui generis», visant à assurer la protection d'un investissement (financier, en ressources humaines, efforts et énergie) dans l'obtention, la vérification ou la présentation du contenu d'une base de données.

e. Sociétés de gestion collective

Pour diffuser des contenus protégés par le droit d'auteur et les droits voisins et des services connexes, il est nécessaire d'obtenir une licence de droits auprès des différents titulaires des droits d'auteur et des droits voisins. Les titulaires de droits confient leurs droits à une société de gestion collective qui les gère en leur nom. Afin de définir les exigences nécessaires pour assurer le bon fonctionnement de la gestion des droits d'auteur et des droits voisins par les sociétés de gestion collective, la Commission a soumis, en juillet 2012, une proposition de la directive sur la gestion collective des droits d'auteur et des droits voisins (COM(2012) 372). Cette proposition vise aussi la concession de licences multiterritoriales de droits portant sur des œuvres musicales en vue de leur utilisation en ligne dans le marché intérieur.

3. Brevets

La décision 2011/167/UE du Conseil du 10 mars 2011 fait état de la volonté de vingt-cinq États membres d'instaurer entre eux une coopération renforcée dans le domaine de la création d'une protection par brevet unitaire. Le règlement (UE) n° 1257/2012 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2012 met en œuvre la coopération renforcée dans le domaine de la création d'une protection unitaire conférée par un brevet telle qu'elle a été autorisée par la décision 2011/167/UE. Le règlement (UE) n° 1260/2012 du Conseil du 17 décembre 2012 met en œuvre la coopération renforcée dans le domaine de la création d'une protection unitaire conférée par un brevet, en ce qui concerne les modalités applicables en matière de traduction. Tous les deux seront appliqués à partir du 1er janvier 2014 ou de la date d'entrée en vigueur de l'accord sur la juridiction unifiée du brevet, si cette date est ultérieure.

4. Lutte contre la contrefaçon

Les disparités dans les régimes de sanctions entre les États membres rendant difficile une lutte efficace contre la contrefaçon et la piraterie, le Parlement européen et le Conseil ont adopté dans un premier temps la directive 2004/48/CE relative au respect des droits de propriété intellectuelle. L'objectif de la directive est de renforcer la lutte contre la piraterie et la contrefaçon en rapprochant les législations nationales afin d'assurer un niveau de protection élevé, équivalent et homogène de la propriété intellectuelle dans le marché intérieur. La directive 2004/48/CE prévoit exclusivement des mesures, procédures et réparations de nature civile et administrative. Dans un deuxième temps, la Commission a proposé l'adoption de dispositions pénales de renforcement et d'amélioration de la lutte contre la contrefaçon et la piraterie, destinées à compléter la directive 2004/48/CE. Cependant, à la suite de sa communication du 23 novembre 2005 sur les conséquences de l'arrêt de la Cour de justice annulant la décision-cadre relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, la Commission a retiré sa proposition.

Jurisprudence récente de la Cour de justice

En mai 2012, la Cour a confirmé, dans l'affaire SAS [C-406/10], que selon la directive 91/250/CEE, seule l'expression d'un programme d'ordinateur est protégée par le droit d'auteur; les idées et les principes qui sont à la base de la logique, des algorithmes et des langages de programmation ne sont pas protégés en vertu d'elle (paragraphe 32). La Cour a souligné que ni la fonctionnalité d'un programme d'ordinateur ni le langage de programmation et le format de fichiers de données utilisés dans le cadre d'un programme d'ordinateur pour exploiter certaines de ses fonctions ne constituent une forme d'expression de ce programme au sens de l'article 1er, paragraphe 2, de la directive 91/250/CEE (paragraphe 39).

5. La théorie de l'«épuisement» des droits

a. Définition

Cette théorie signifie que le titulaire d'un droit de propriété industrielle et commerciale protégé par la législation d'un État membre ne saurait invoquer cette législation pour s'opposer «à l'importation ou à la commercialisation d'un produit qui a été écoulé sur le marché d'un autre État membre». Cette théorie est applicable à tous les domaines de la propriété industrielle.

b. Limites

La théorie de l'épuisement communautaire des droits ne joue pas en présence de la commercialisation d'un produit contrefait, ni à l'égard des produits mis en circulation à l'extérieur de l'Espace économique européen. (article 6 ADPIC, Accord relatif aux

droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce). En juillet 1999, la Cour a jugé dans l'arrêt Sebago et Ancienne Maison Dubois et Fils/GB-Unic SA [C-173/98] que les États membres ne sont pas non plus autorisés à prévoir dans leur droit national l'épuisement des droits d'une marque concernant des produits mis en circulation dans un pays tiers.

Rôle du Parlement européen

Par ses diverses résolutions sur les droits de propriété intellectuelle, en particulier sur la protection juridique des bases de données, des inventions biotechnologiques et des droits d'auteur, le Parlement a soutenu l'harmonisation progressive des droits de propriété intellectuelle. Il s'est par ailleurs opposé à ce que des éléments du corps humain soient l'objet de brevet. Le Parlement européen s'est aussi opposé à la brevetabilité des inventions mises en œuvre par ordinateur, en vue de ne pas entraver la diffusion de l'innovation dans ce domaine et de permettre aux PME d'accéder librement aux logiciels développés par les grands développeurs internationaux. Actuellement, le Parlement prépare un rapport d'initiative sur la rémunération pour la copie privée très controversée. Il s'est aussi fortement engagé sur le projet de traité de l'OMPI sur les exceptions au droit d'auteur pour les déficients visuels.

→ Vesna Naglič

3.2.5. Système européen de surveillance financière

Les leçons tirées de la crise financière, de même que les recommandations formulées dans le rapport de Larosière, ont conduit à instaurer un Système européen de surveillance financière (SESF) conçu comme un réseau d'autorités microprudentielles et d'autorités macroprudentielles décentralisé et à composantes multiples. Ce système de surveillance connaît actuellement de profonds changements sous l'effet de la mise en place d'une Union bancaire. Le SESF fera l'objet d'un bilan en 2014.

Base juridique

Articles 26 et 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE); article 290 (actes délégués); article 291 (actes d'exécution); article 127, paragraphe 6, du traité TFUE

Objectifs

Le rapport de Larosière, publié en février 2009, recommandait la création d'un Système européen de surveillance financière (SESF) sous la forme d'un réseau décentralisé. Il a été finalement décidé de créer un système de contrôle microprudentiel et macroprudentiel associant les contrôleurs européens et nationaux. À l'échelle européenne, le pilier microprudentiel est constitué de l'Autorité bancaire européenne (ABE), de l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF) et de l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP), qui collaborent au sein du comité mixte des autorités européennes de surveillance (AES). La surveillance macroprudentielle est assurée par le Conseil européen du risque systémique (CERS). Font également partie du SESF les autorités nationales de surveillance compétentes des États membres. Le SESF a pour objectifs, entre autres, de faire émerger une culture commune et de faciliter l'instauration d'un marché financier européen unique.

Cadre juridique du SESF

A. Contrôle et réglementation microprudentiels

Dans l'Union européenne, le contrôle microprudentiel, à savoir le contrôle de chaque établissement en particulier, est conduit par un réseau d'autorités à composantes multiples. Celles-ci peuvent être distinguées selon le champ sectoriel de la surveillance et de la réglementation (banques, compagnies d'assurances et marchés financiers) et d'après l'échelon (européen ou national) de la surveillance et de la réglementation. La cohérence et l'articulation entre les diverses composantes est obtenue au moyen de plusieurs organes et instruments de coordination. De plus, il importe d'assurer la coordination des établissements au niveau international.

1. Les autorités européennes de surveillance (AES)

Les ASE sont chargées du contrôle microprudentiel sur le plan européen, tandis que le contrôle quotidien est effectué sur le plan national. L'ABE, l'AEAPP et l'AEMF sont des organes de l'Union dotés d'une personnalité juridique propre et représentés chacun par leur président; elles sont indépendantes et servent uniquement les intérêts de l'Union dans son ensemble.

a. L'Autorité bancaire européenne (ABE)

Base juridique: règlement (UE) n° 1093/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne), modifiant la décision n° 716/2009/CE et abrogeant la décision 2009/78/CE de la Commission

L'ABE a son siège à Londres. Son activité porte sur les établissements de crédit, les conglomérats financiers, les entreprises d'investissement et les établissements de paiement. Le règlement portant création de l'ABE assigne à celle-ci de très nombreuses missions: elle doit, notamment, assurer un niveau de réglementation et de contrôle satisfaisant, efficace et cohérent, contribuer à la stabilité et à l'efficacité du système financier, prévenir l'arbitrage réglementaire, garantir des conditions de surveillance homogènes, protéger les consommateurs, renforcer la coordination de la surveillance sur le plan international et encadrer d'une manière adéquate le contrôle des établissements de crédit. L'ABE rédige des normes techniques de réglementation et des normes techniques d'exécution qui sont ensuite adoptées par la Commission (sous la forme d'actes délégués ou d'actes d'exécution). Elle publie des lignes directrices et des recommandations et exerce certaines compétences en cas de violation du droit de l'Union par les autorités nationales de surveillance. Les organes de direction de l'ABE sont le conseil des autorités de surveillance (principal organe décisionnel, composé du président, du dirigeant de l'autorité de surveillance compétente dans chaque État membre et d'un représentant de la Commission, d'un représentant de la BCE, d'un représentant du CERS et d'un représentant de chacune des deux autres autorités européennes de surveillance), le conseil

d'administration, le président, le directeur exécutif et la commission de recours.

b. L'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP)

Base juridique: règlement (UE) n° 1094/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles), modifiant la décision n° 716/2009/CE et abrogeant la décision 2009/79/CE de la Commission

L'AEAPP a son siège à Francfort-sur-le-Main. Sa structure est identique à celle de l'ABE, mais son champ d'application couvre spécifiquement les entreprises d'assurance.

c. L'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF)

Base juridique: règlement (UE) n° 1095/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité européenne des marchés financiers), modifiant la décision n° 716/2009/CE et abrogeant la décision 2009/77/CE de la Commission

L'AEMF a son siège à Paris. Sa structure est identique à celle des autres AES, mais son champ d'application couvre spécifiquement les marchés financiers et les établissements qui y exercent des activités. Elle est chargée aussi de la surveillance des agences de notation de crédit.

2. Le Comité mixte des autorités européennes de surveillance

Le Comité mixte est investi de la coordination générale et transsectorielle, sa mission étant d'assurer la cohérence des opérations de surveillance d'un secteur à l'autre. Selon les dispositions énoncées dans les règlements créant les AES, son action porte sur les domaines suivants: conglomérats financiers, comptabilité et audit, analyses microprudentielles des évolutions transsectorielles, risques et fragilités sous l'angle de la stabilité financière, produits d'investissement de détail, mesures contre le blanchiment d'argent, échange d'informations entre le CERS et les AES, et développement des relations entre ces institutions. Le Comité mixte est responsable du règlement des litiges transsectoriels entre les autorités membres du SESF. Le Comité mixte est composé des présidents des AES (et d'éventuels sous-comités) et présidé, selon un système de roulement, par le président d'une AES pour un mandat de 12 mois. Le président du comité mixte est le vice-président du CERS. Le Comité mixte doit tenir au moins deux réunions par an. Son secrétariat est assuré par des membres du personnel des AES.

3. Les autorités nationales de surveillance compétentes

En vertu des diverses mesures législatives applicables aux services financiers, chaque État membre désigne lui-même une ou plusieurs autorités compétentes. Ces autorités nationales de surveillance compétentes font partie du SESF.

B. Contrôle macroprudentiel

1. Base juridique

- Règlement (UE) n° 1092/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relatif à la surveillance macroprudentielle du système financier dans l'Union européenne et instituant un Comité européen du risque systémique
- Règlement (UE) n° 1096/2010 du Conseil du 17 novembre 2010 confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques relatives au fonctionnement du Comité européen du risque systémique

La surveillance macroprudentielle est effectuée au niveau européen par le Conseil européen du risque systémique (CERS). Le CERS a son siège à Francfort-sur-le-Main. Il a pour objectif de prévenir et d'atténuer les risques systémiques menaçant la stabilité financière de l'Union européenne au vu des développements macroéconomiques. Les règlements portant création du CERS confèrent à celui-ci, en le dotant des instruments nécessaires, plusieurs missions, dont la collecte et l'analyse des informations utiles, l'identification des risques et la définition de priorités, la diffusion d'alertes et de recommandations ainsi que le suivi des mesures adoptées, l'émission à l'adresse du Conseil d'un avertissement confidentiel et d'une évaluation chaque fois que le CERS établit qu'une situation d'urgence est susceptible de se produire, la coopération avec les autres composantes du système, la coordination de ses actions avec les organisations financières internationales telles que le FMI et le Conseil de stabilité financière (CSF), de même que l'accomplissement de tâches précisées dans d'autres actes législatifs de l'Union. La Banque centrale européenne (BCE) assure le secrétariat du CERS et le président de la BCE préside le CERS.

C. Coopération à divers niveaux

En outre, le SESF coordonne ses activités au niveau international avec diverses institutions.

Union bancaire — future extension du SESF

La crise financière a montré qu'une simple coordination des activités de surveillance financière par le canal du SESF était insuffisante pour prévenir la fragmentation du marché financier européen. En vue de surmonter cet obstacle, la Commission européenne a proposé au milieu de l'année 2012 l'instauration

d'une Union bancaire qui se traduirait par l'adoption d'une démarche plus intégrée et viendrait compléter la zone de la monnaie unique et le marché unique. Le cadre suggéré comporte un mécanisme de surveillance unique, un mécanisme de résolution unique, des propositions au sujet des systèmes de garantie des dépôts ainsi qu'un règlement de surveillance uniforme, accompagné d'un manuel unique de surveillance. La procédure d'instauration de l'Union bancaire est en cours.

1. Le Mécanisme de surveillance unique (MSU)

Le Mécanisme de surveillance unique a pour finalité d'assurer une surveillance cohérente et homogène afin de prévenir l'arbitrage réglementaire et la fragmentation du marché des services financiers dans l'Union. Le MSU sera composé de la BCE et des autorités nationales compétentes. La BCE veillera à ce que le mécanisme fonctionne d'une manière efficace et cohérente. La BCE et les autorités nationales compétentes devront coopérer et échanger des informations. Dans le cadre du MSU, certaines missions en rapport avec le contrôle prudentiel des établissements de crédit dans les États membres participants — à savoir tous les États membres de la zone euro et les États membres qui n'en font pas partie mais ont décidé d'y adhérer — seront accomplies par la BCE. Il s'agira notamment d'agréer les établissements de crédit, de veiller au respect des exigences prudentielles et autres prescriptions réglementaires, de procéder à des contrôles prudentiels, etc. Outre ses missions microprudentielles, la BCE assumera des missions macroprudentielles au moyen des outils à sa disposition, par exemple sous l'aspect des réserves de fonds propres. La structure de direction de la BCE sera adaptée en conséquence: il sera créé en son sein un nouveau conseil de surveillance chargé du MSU.

La procédure législative est en cours.

2. Le Mécanisme de résolution unique (MRU)

Le Mécanisme de résolution unique (MRU) associant les États membres qui participent au Mécanisme de surveillance unique est destiné à compléter le MSU. Il comportera des dispositions et offrira des outils appropriés pour le sauvetage et la résolution des défaillances des établissements de crédit couverts par le MSU. La proposition de la Commission sur la création du MRU est attendue pour juin 2013.

Il convient de distinguer le futur MRU et la proposition de directive concernant le redressement et la résolution des défaillances des banques présentée par la Commission européenne (COM(2012) 280/3), actuellement négociée, qui a pour finalité la mise au point de mécanismes nationaux de redressement et de résolution harmonisés à l'échelle de l'Union européenne.

3. Les systèmes de garantie des dépôts (SGD)

La Commission a présenté en 2010 une proposition visant à la refonte de la directive en vigueur sur les SGD. Le cadre relatif à l'Union bancaire comportait initialement un système «commun» de garantie des dépôts, mais les discussions se poursuivent sur la nécessité de mettre en place un tel SGD, le choix devant être fait entre des SGD nationaux harmonisés et un SGD commun à l'échelle de l'Union.

4. Autres éléments du projet d'union bancaire

Si on veut assurer des conditions équitables, il est indispensable d'adopter un règlement unique. Il y a lieu que les autorités compétentes concernées élaborent un manuel unique de surveillance permettant de conduire les tâches de contrôle d'une manière homogène. Les initiatives en faveur de réformes structurelles du secteur bancaire, actuellement en discussion (rapport Liikanen), pourraient aussi avoir des répercussions sur le projet d'union bancaire.

Le rôle du Parlement européen

En sa qualité de colégislateur, le Parlement européen a joué un rôle important dans la mise en place de la législation créant le SESF et occupe une place majeure dans les négociations ayant pour objet la législation visant à réglementer les divers aspects de l'Union bancaire envisagée. Il participe à l'élaboration des normes techniques réglementaires (destinées à être adoptées par la Commission) et des normes techniques d'exécution. Il jouit de droits étendus d'information, en vertu desquels il est destinataire, par exemple, du programme de travail annuel, du programme de travail pluriannuel et d'un rapport annuel sur les AES. Il a aussi le pouvoir d'approuver la désignation des présidents et des directeurs exécutifs des AES. Le Parlement peut demander aux AES de lui soumettre des avis. Par ailleurs, il est appelé à émettre un vote sur la décharge annuelle des autorités.

→ Rudolf Maier

3.2.6. Services financiers: législation importante

En 1999, la Commission a présenté, dans un plan d'action pour les services financiers (PASF), 42 mesures pour la mise en place d'un marché financier unique fonctionnel. Les mesures mises en œuvre ont harmonisé les réglementations des États membres en ce qui concerne les activités bancaires, les opérations sur les titres, les assurances, les retraites et autres services financiers. Le PASF fait partie intégrante du programme de Lisbonne auquel succède la stratégie «Europe 2020», qui couvre également le domaine financier.

Base juridique

- Les articles 49 et 56 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) concernant la liberté d'établissement et la libre prestation des services constituent la base de la plupart des directives et règlements dans le domaine des services financiers;
- 11 mai 1999: adoption par la Commission du plan d'action pour les services financiers (COM(1999) 232);
- 5 décembre 2005: Livre blanc sur la politique des services financiers 2005-2010
- 2 juin 2010: communication de la Commission sur «La règlementation des services financiers au service d'une croissance durable» (COM(2010) 301);
- les directives essentielles et leur évolution actuelle sont présentées sur le site «Services financiers et marchés des capitaux» de la Commission européenne, direction générale «Marché intérieur et services» (http://ec.europa.eu/internal_market/top_layer/index_24_fr.htm).

Activités bancaires et marché des paiements

A. Directive bancaire 2013/36/UE (Capital Requirements Directive, CRD) et règlement (UE) n° 573/2013 sur les exigences de fonds propres (CRR, formant ensemble la CRD IV)

1. Objectif et contenu

L'objectif de la directive et du règlement est de mettre en place un cadre juridique moderne et attentif aux risques pour les établissements de crédit, cadre tenant compte des accords-cadres internationaux du Comité de Bâle pour la surveillance bancaire en ce qui concerne les fonds propres des établissements de crédit (Bâle III). Tant l'économie de l'UE que la stabilité financière sont censées bénéficier des dispositions précédemment inscrites dans deux directives, qui doivent aussi apporter des avantages aux entreprises et aux consommateurs. Les directives actualisent les dispositions relatives à l'autorisation et à l'exercice des activités ainsi qu'aux exigences de fonds propres, à l'effet de les organiser de manière plus globale et en tenant compte des risques. C'est ainsi que la CRD prévoit par exemple une évaluation explicite des risques opérationnels et permet d'apporter des améliorations à la gestion des risques en autorisant les systèmes internes d'évaluation des risques (notation). Des modifications ultérieures (CRD II–IV) ont introduit, par exemple, des dispositions concernant la titrisation et la rémunération ainsi que des exigences de fonds propres plus élevées. Le règlement CRR devrait assurer une application uniforme («single rule book»).

2. Évaluation

La CRD initiale a transposé l'accord-cadre de Bâle en l'adaptant au secteur européen des services financiers. Toutefois, la crise financière mondiale survenue en 2008 a démontré qu'il faut y apporter des améliorations. En 2010, le Parlement a précisé dans un rapport ses priorités: amélioration de la base de capital, normes relatives aux liquidités, mesures anticycliques, ratio de levier et couverture du risque de crédit de contrepartie. Toutefois, le manque de transparence de la procédure appliquée jusqu'ici a fait l'objet de critiques et une proposition de directive prévoyant des règles adaptées au marché européen a été exigée.

B. Directive 2007/64/CE concernant les services de paiement dans le marché intérieur (Payment Services Directive, PSD)

1. Objectif et contenu

La PSD a pour objectif de faciliter les opérations de paiement par virement à travers l'Union européenne et d'ouvrir la voie à un espace unique de paiement en euros (Single European Payment Area, SEPA). Comptent parmi les autres objectifs: la protection des consommateurs, à travers des obligations en matière d'information, et la concurrence, par l'ouverture des marchés grâce à des dispositions harmonisées régissant l'accès au marché. Il s'agit de mettre en place un environnement juridique cohérent et neutre du point de vue technologique pour les services de paiement et de promouvoir la moder-

nisation de l'infrastructure. La PSD a été complétée par le règlement (CE) n° 924/20069 concernant les paiements transfrontaliers dans la Communauté et par le règlement (UE) n° 260/2012 établissant des exigences techniques et commerciales pour les virements et les prélèvements en euros.

2. Évaluation

Certaines dispositions de la PSD ont fait l'objet de critiques visant par exemple l'absence de rapprochement entre le numéro IBAN (déterminant) et le nom du titulaire du compte, qui fait qu'un virement est exécuté même s'il n'y a pas correspondance. Par ailleurs, les autorisations de débit ne peuvent être plafonnées et il n'y a pas de possibilité de rétractation une fois le virement accepté. Depuis la fin de 2010, les instruments SEPA ont été introduits dans l'UE mais ils ne sont guère utilisés. C'est pourquoi une proposition de règlement a été présentée en décembre 2010 pour mettre fin aux virements et aux prélèvements nationaux, proposition qui a été adoptée en 2012 (en tant que règlement (CE) n° 260/2012) et qui fixe des délais pour le passage des instruments de paiement nationaux à des instruments européens.

Marché des valeurs

A. Directive 2004/39/CE concernant les marchés d'instruments financiers (Markets in Financial Instruments Directive, MiFID)

1. Objectif et contenu

La MiFID vise à instaurer à l'échelle de l'UE des normes uniformes en ce qui concerne les transactions sur le marché des valeurs, et à garantir une concurrence accrue et une meilleure protection des investisseurs, et ce notamment à travers des dispositions nouvelles concernant la protection des investisseurs, une transparence accrue concernant les commissions sur les conseils en investissement et une offre mieux intégrée de la part des fournisseurs de services financiers. La directive prévoit que les investisseurs doivent recevoir les explications relatives à tous les frais se rapportant à une transaction donnée et être informés sur le produit et les risques afférents avant la conclusion d'un contrat. On espère que ce cadre réglementaire permettra d'accroître la confiance des investisseurs, ce qui devrait renforcer l'afflux des capitaux internationaux vers l'Europe. Une révision a été proposée en 2011 par la Commission — comme pour la CRD IV — sous la forme d'une refonte de la directive (COM(2011) 656, «MiFID II») et d'un règlement (COM(2011) 652, «MiFIR».

2. Évaluation

Les défenseurs des droits des investisseurs regrettent que, par exemple, en cas de fourniture de conseils erronés ou déficients par la banque, la charge de la preuve incombe à l'investisseur alors que l'obligation de documentation incombe au conseiller. De plus, un manquement aux prescriptions sur la surveillance n'entraîne aucune conséquence en droit civil, de sorte qu'un investisseur ne peut prétendre à un quelconque dédommagement. Comme il s'agit d'une «directive Lamfalussy», de nombreuses dispositions d'exécution sont prévues et nécessaires pour la mise en œuvre. Cela vaut aussi pour les nouvelles propositions.

B. Directive 2009/65/CE concernant les organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM)

1. Objectif et contenu

Depuis 1985, la directive sur les OPCVM donne aux parts des fonds d'investissement harmonisés un «passeport européen» au moyen duquel elles peuvent, après avoir été agréées dans un État membre, être commercialisées dans tous les autres États membres par une procédure de notification. Ce faisant, l'éventail de produits couverts a constamment été élargi et des aspects liés à la protection des investisseurs ont été intégrés. La nouvelle version de la directive apporte des précisions concernant le passeport européen pour les sociétés de gestion, élimine les entraves bureaucratiques aux opérations transfrontalières, réglemente la fusion de fonds ainsi que les structures «master-feeder» (maître-nourricier). En outre, des améliorations sont apportées en ce qui concerne l'information des investisseurs et les mécanismes de coopération entre autorités de surveillance nationales.

2. Évaluation

Pour cette directive également, il est nécessaire d'adopter de nombreuses mesures d'exécution dans certains domaines, par exemple pour le regroupement d'actifs, la procédure de notification, le passeport pour les sociétés de gestion ou les informations clés pour l'investisseur. D'autres propositions sont à l'examen: a) proposition de modification concernant les fonctions de dépositaire, les politiques de rémunération et les sanctions (COM(2012) 350), b) proposition de règlement relatif aux fonds européens d'investissement à long terme (COM(2013) 462) et c) proposition de règlement sur les fonds monétaires (COM(2013) 615). À la mi-2012, la Commission a en outre procédé à une consultation sur le futur cadre réglementaire applicable aux fonds d'investissement.

Assurances

A. Directive 2009/138/CE sur les activités de l'assurance et de la réassurance (Solvabilité II)

1. Objectif et contenu

Cette directive procède à une réforme en profondeur de la surveillance financière exercée sur les entreprises d'assurance et marque le passage du modèle de surveillance statique en place à une approche dynamique basée sur les risques, afin d'améliorer la protection des consommateurs et des entreprises. Elle vise à approfondir encore l'intégration du marché européen de l'assurance et à renforcer la protection des assurés et des ayant-droits. L'ensemble doit aboutir, en fin de compte, à une amélioration de la compétitivité internationale des entreprises européennes d'assurance et de réassurance. La prise en compte des risques et la gestion des capitaux constituent des aspects importants.

Les directives précédentes prévoyaient un schéma de calcul statique pour la marge de solvabilité, dont le montant était fonction du volume d'affaires total, compte tenu d'éléments purement bilantaires. À l'inverse, le régime Solvabilité II est davantage axé sur les risques effectifs et place le risque individuel de l'entreprise au centre de la surveillance. Désormais, tous les risques pertinents quantifiables doivent être pris en compte (au moins les risques de marché, les risques de crédit, les risques techniques spécifiques à l'assurance et les risques opérationnels). Le nouveau système de surveillance aboutira par conséquent à une dotation de fonds propres adaptée aux risques pour les entreprises d'assurance. Il est complété par des exigences de fonds propres qui doivent absolument être respectées.

Dans le régime Solvabilité II, le conseil d'administration d'une entreprise d'assurance sera responsable de l'élaboration et de l'application de la stratégie d'investissement de l'entreprise. L'objectif est de parvenir à une gestion des actifs d'une prudence telle que les obligations telles que les exigences de solvabilité ou un profil risque/rendement prédéterminé seront satisfaites à tout moment.

2. Évaluation

Grâce à Solvabilité II, les assurances peuvent disposer de montants plus importants pour les placements et ainsi mieux jouer le jeu de la concurrence sur des marchés de plus en plus mondialisés. Les autorités de surveillance craignent cependant qu'une dynamique ainsi stimulée n'entraîne également une concurrence plus exacerbée qui pourrait à son tour provoquer davantage de faillites et une érosion de la confiance des consommateurs, mais aussi accroître la pression sur les petites et moyennes compagnies d'assurance. À court terme, cela pourrait conduire à un niveau moindre de couverture des risques élevés à long terme (en raison d'exigences plus rigoureuses en matière de capital) et des assureurs pourraient limiter les subventions croisées, ce qui pourrait, dans certains domaines, entraîner une hausse des tarifs. La procédure législative relative au régime Solvabilité II illustre également de manière exemplaire les difficultés de la procédure législative à deux niveaux, où des mesures d'exécution sont indispensables pour transposer et appliquer la directive-cadre. Ce n'est qu'en 2011 que la Commission a adopté la proposition «Omnibus II» (COM(2011) 8) (rappelons que la directive «Omnibus I» a adapté en conséquence les directives concernant les secteurs bancaire et des valeurs mobilières), afin de tenir compte de la nouvelle architecture de surveillance et, notamment, de la mise en place, au début de 2011, de l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP). La proposition renferme également des dispositions visant à prolonger les délais de transposition, d'abrogation et d'entrée en vigueur. Au printemps 2012, il était cependant prévisible que la directive Omnibus II ne serait pas publiée et n'entrerait pas en vigueur avant l'expiration du délai de transposition de la directive Solvabilité II, fixé au 31 octobre 2012, de sorte qu'il aurait fallu transposer la directive-cadre sans les dispositions transitoires. Il a donc été proposé, en mai 2012, de repousser au 30 juin 2013 le délai de transposition et de fixer au 1er janvier 2014 la date d'application par les entreprises. La directive 2012/23/UE était nécessaire pour éviter l'apparition d'un vide juridique après le 31 octobre 2012. Cependant, la directive Omnibus II étant encore à l'examen, il a déjà été proposé de repousser à nouveau le délai de transposition au 31 janvier 2015 et de fixer la date d'application au 1er janvier 2016 (COM(2013) 680).

Rôle du Parlement européen

Le PE s'investit tout particulièrement dans la législation relative aux services financiers. Non seulement il a fait honneur à son rôle de législateur, mais il a en même temps soutenu constamment le travail de la Commission, il a initié à plusieurs reprises des discussions et avancé des initiatives (visant par exemple à limiter les systèmes de rémunération dans le secteur bancaire et de l'investissement) pour faire connaître son point de vue. Eu égard à son attitude proactive, le Parlement européen figure au premier plan dans les discussions actuelles à la Commission, au Conseil et dans les institutions internationales sur l'évolution de la structure de la surveillance des marchés financiers au niveau européen et dans la recherche de solutions pour prévenir les risques systémiques.

→ Doris Kolassa
11/2013

L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE

4

L'Union économique et monétaire (UEM), qui fait partie intégrante de l'achèvement du marché intérieur, se traduit par une coordination accrue des politiques économiques des États membres au niveau européen et par l'obligation d'éviter des déficits budgétaires excessifs (pacte de stabilité et de croissance). L'UEM a débouché sur l'introduction d'une monnaie unique: l'euro. Depuis le 1er janvier 1999, la Banque centrale européenne (BCE) est chargée de mener la politique monétaire européenne. Un système de gouvernance économique a été mis en place, ainsi que la coordination et la surveillance des politiques économiques, ainsi qu'un mécanisme d'aide financière pour les États membres faisant face à des graves difficultés économiques.

4 L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE

4.1. Cadre général — 165
4.1.1. Historique de l'Union économique et monétaire — **165**
4.1.2. Les institutions de l'Union économique et monétaire — **168**
4.1.3. La politique monétaire européenne — **172**
4.1.4. Gouvernance économique — **176**

4.2. Coordination et surveillance des politiques économiques — 179
4.2.1. Un nouveau cadre pour les politiques budgétaires — **179**
4.2.2. Surveillance macroéconomique — **182**
4.2.3. Assistance financière aux États membres de l'Union européenne connaissant de graves difficultés économiques — **184**

4.1. Cadre général

4.1.1. Historique de l'Union économique et monétaire

L'Union économique et monétaire (UEM) est la conséquence de l'intégration économique progressive de l'Union européenne. C'est un développement du marché unique de l'Union européenne, avec des réglementations communes sur les produits et la libre circulation des biens, des capitaux, du travail et des services. Une monnaie commune, l'euro, a été mise en circulation dans zone euro qui comprend actuellement 18 États membres de l'Union. Les 28 États membres, à l'exception du Royaume-Uni et du Danemark, doivent adopter l'euro après deux ans au moins de participation au MTC II et après avoir prouvé qu'ils remplissaient les critères de convergence. Une politique monétaire unique est mise en place par la Banque centrale européenne (BCE), complétée par des politiques budgétaires harmonisées et des politiques économiques coordonnées. Au sein de l'UEM, il n'existe pas d'institution unique responsable de la politique économique. Cette responsabilité est partagée entre les États membres et diverses institutions de l'Union.

Base juridique

- Décisions adoptées lors des sommets européens de La Haye (1969), Paris (1972), Bruxelles (1978), Hanovre (1988), Madrid et Strasbourg (tous deux en 1989) et Maastricht (1991-1992),
- Articles 119 à 144, 219 et 282 à 284 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE),
- Protocoles annexés au traité FUE concernant le passage à la troisième phase de l'Union économique et monétaire, les procédures concernant les déficits excessifs et les déséquilibres macroéconomiques, les critères de convergence, les clauses d'exception en faveur du Royaume-Uni et du Danemark, le système européen des banques centrales, la Banque centrale européenne et l'Eurogroupe.

Objectifs

L'UEM est la conséquence d'une intégration économique progressive et, partant, elle n'est pas une fin en soi. La gestion de l'UEM est conçue de manière à soutenir une croissance économique durable et un niveau d'emploi élevé au moyen de politiques économiques et monétaires appropriées. Pour atteindre ces objectifs, elle s'appuie sur trois branches principales de l'activité économique: (i) la politique monétaire avec pour finalité la stabilité des prix; (ii) la coordination des politiques économiques dans les États membres; (iii) la garantie du bon fonctionnement du marché intérieur.

Réalisations

L'euro s'est désormais inscrit dans le quotidien de 18 États membres de l'Union européenne. D'autres États membres adopteront ultérieurement l'euro. La monnaie unique présente des avantages indéniables: elle fait baisser les coûts des transactions financières, facilite les voyages, renforce le rôle de l'Europe sur la scène internationale, etc.

Historique de l'UEM

Lors du sommet organisé à La Haye en 1969, les chefs d'États ont défini un nouvel objectif de l'intégration européenne: l'Union économique et monétaire (UEM). Un groupe dirigé par le Premier ministre du Luxembourg de l'époque, Pierre Werner, a élaboré un rapport dans lequel il était envisagé de réaliser une union économique et monétaire complète en l'espace de dix ans selon un plan en plusieurs étapes. L'objectif final était de parvenir à la libéralisation complète des mouvements de capitaux, à la convertibilité totale des monnaies des États membres et à la fixation irrévocable des taux de change. L'effondrement du système de Bretton Woods et la décision du gouvernement des États-Unis de laisser flotter le dollar à la mi-1971 ont entraîné une vague d'instabilité des opérations sur devises qui a remis profondément en cause les parités entre les monnaies européennes. Le projet de l'UEM a subi un brusque coup d'arrêt.

En 1972, avec le sommet de Paris, la Communauté a tenté d'insuffler un nouvel élan à l'intégration monétaire en créant le «serpent dans le tunnel»: un mécanisme de flottement contrôlé des monnaies nationales (le «serpent») dans le cadre de marges étroites de fluctuation du dollar (le «tunnel»).

Perturbé par la crise du pétrole, la faiblesse du dollar et les divergences entre les politiques économiques, le «serpent» a perdu la plupart de ses membres en moins de deux ans, et a été finalement réduit à une «zone deutsche mark» regroupant l'Allemagne, les pays du Bénélux et le Danemark.

Création du système monétaire européen (SME). Les efforts déployés pour instituer une zone de stabilité monétaire ont été renouvelés en 1978 avec le sommet de Bruxelles et la création du système monétaire européen (SME), fondé sur le concept de taux de change fixes mais ajustables. Les monnaies de l'ensemble des États membres, à l'exception du Royaume-Uni, ont participé au mécanisme de taux de change connu sous le nom de MTC I. Les taux de change étaient fondés sur des cours centraux de l'unité monétaire européenne ou ECU (initialement connue sous le nom d'unité de compte européenne), qui était une moyenne pondérée des monnaies participantes. Une grille de taux bilatéraux était calculée sur la base de ces cours centraux exprimés en ECU et les fluctuations de devises devaient être contenues dans une marge de 2,25 % autour des taux bilatéraux (à l'exception de la lire italienne, pour laquelle une marge de 6 % était autorisée). Pendant dix ans, le SME a largement contribué à réduire la variabilité des taux de change: la flexibilité du système, combinée à une volonté politique de parvenir à la convergence économique, a instauré une stabilité monétaire durable.

Avec l'adoption du programme du marché unique en 1985, il est devenu de plus en plus évident que le potentiel du marché intérieur ne pourrait être pleinement exploité tant que des coûts de transaction relativement élevés imputables à la conversion des monnaies et aux incertitudes liées aux fluctuations des taux de change, même faibles, persisteraient. En outre, de nombreux économistes ont dénoncé ce qu'ils appelaient le «triangle impossible», considérant que la libre circulation des capitaux, la stabilité des taux de change et des politiques monétaires indépendantes étaient incompatibles à long terme.

Introduction de l'UEM. En 1988, le Conseil européen d'Hanovre a créé une commission chargée de se pencher sur l'UEM, sous la présidence de Jacques Delors, alors Président de la Commission. Le rapport de la commission, présenté en 1989, proposait des mesures concrètes en vue de l'introduction de l'UEM en trois étapes. En particulier, il soulignait la nécessité de mieux coordonner les politiques économiques, d'introduire des règles régissant les déficits budgétaires nationaux, ainsi que de créer une nouvelle institution, totalement indépendante, qui serait responsable de la politique monétaire de l'Union: la Banque centrale européenne (BCE). Sur la base du rapport Delors, le Conseil européen de Madrid a décidé en 1989 de lancer la première étape de l'UEM, à savoir la libéralisation totale des mouvements de capitaux d'ici au 1er juillet 1990.

En décembre 1989, le Conseil européen de Strasbourg a demandé qu'une conférence intergouvernementale soit organisée afin de déterminer les modifications qu'il convenait d'apporter au traité pour réaliser l'UEM. Les travaux de cette conférence intergouvernementale ont débouché sur le traité sur l'Union européenne qui a été officiellement adopté par les chefs d'État et de gouvernement lors du Conseil européen de Maastricht de décembre 1991 et signé le 7 février 1992.

Le traité prévoit l'introduction de l'UEM en trois étapes:

1re étape: (à partir du 1er juillet 1990 jusqu'au 31 décembre 1993): libre circulation des capitaux entre les États membres;

2e étape: (à partir du 1er janvier 1994 jusqu'au 31 décembre 1998): convergence des politiques économiques des États membres et renforcement de la coopération entre les banques centrales nationales. La coordination des politiques monétaires a été institutionnalisée par l'établissement de l'Institut monétaire européen (IME), dont la tâche consistait à renforcer la coopération entre les banques centrales nationales et à effectuer les préparatifs nécessaires à l'introduction de la monnaie unique. Au cours de cette étape, les États membres devraient veiller à ce que les banques centrales nationales deviennent indépendantes;

3e étape: (en cours depuis le 1er janvier 1999): introduction progressive de l'euro comme monnaie unique des États membres et mise en œuvre d'une politique monétaire commune sous l'égide de la BCE. Le passage à la troisième étape était subordonné à la réalisation d'un niveau élevé de convergence durable évalué à l'aune d'une série de critères fixés par les traités. Les règles budgétaires devaient devenir contraignantes et un État membre qui ne les respectait pas s'exposait à des sanctions. Une politique monétaire unique a été introduite et confiée au système européen de banques centrales (SEBC), composé des banques centrales nationales et de la BCE.

Les deux premières étapes de l'UEM ont été achevées. La troisième étape est toujours en cours. En principe, tous les États membres de l'Union européenne doivent participer à cette étape finale et, partant, adopter l'euro (article 119 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne). Cependant, certains États membres ne remplissent pas encore les critères de convergence. Par conséquent, ces États membres bénéficient d'une dérogation provisoire jusqu'à ce qu'ils soient en mesure de participer à la troisième étape de l'UEM. Par ailleurs, le Royaume-Uni et le Danemark ont indiqué qu'ils ne souhaitaient pas participer à la troisième étape de l'UEM et, par conséquent, qu'ils ne voulaient pas adopter l'euro. Ces deux États bénéficient donc d'une exemption en ce qui concerne leur participation à l'UEM. Les modalités de l'exemption sont détaillées

dans les protocoles relatifs aux deux pays annexés aux traités constitutifs de l'Union européenne. Toutefois, le Royaume-Uni et le Danemark se réservent le droit de mettre un terme à leur exemption et de demander à participer à la troisième étape de l'UEM. À l'heure actuelle, 18 des 28 États membres prennent part à la troisième étape de l'UEM et ont donc l'euro comme monnaie unique.

Rôle du Parlement européen

Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le Parlement européen participe dorénavant en tant que colégislateur à la procédure législative ordinaire lors de l'élaboration des modalités de la surveillance multilatérale (article 121, paragraphe 6, du traité FUE). Cela concerne notamment le volet préventif du pacte de stabilité et de croissance ainsi qu'une surveillance macroéconomique renforcée afin d'éviter les déséquilibres préjudiciables résultant de la crise financière. Le paquet législatif relatif à la gouvernance économique («six-pack») a renforcé le rôle du Parlement en ce qui concerne la gouvernance économique de l'Union européenne, en particulier à travers l'introduction du semestre européen et la mise en place du dialogue économique. Le Parlement européen est également consulté sur les points suivants:

- accords sur les taux de change entre l'euro et les devises de pays ne faisant pas partie de l'Union européenne,
- depuis 1999, choix des pays admissibles à la monnaie unique,
- nomination du Président, du Vice-président et des autres membres du directoire de la BCE,
- législation mettant en œuvre la procédure en cas de déficit excessif prévue par le pacte de stabilité et de croissance.

→ Dirk Verbeken

4.1.2. Les institutions de l'Union économique et monétaire

Les institutions de l'Union monétaire européenne ont pour principale mission de déterminer la politique monétaire européenne, de prendre des décisions sur l'émission de l'euro et d'assurer la stabilité des prix au sein de l'UE. Ces institutions sont la BCE, le SEBC, le comité économique et financier, l'Eurogroupe et le Conseil des ministres de l'économie et des finances (ECOFIN).

Base juridique

- Articles 119 à 144, 219, 282 à 284 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne;
- Protocoles annexés au traité sur l'Union européenne: Protocole (n° 4) sur les statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne, protocole (n° 14) sur l'Eurogroupe

Objectifs

Les institutions de l'Union économique et monétaire (UEM) ont pour principaux objectifs (voir fiche 4.1.1):

- de parfaire la réalisation du marché intérieur en éliminant les fluctuations des taux de change et les coûts inhérents aux opérations de change ainsi que les frais de couverture contre les risques de fluctuation monétaire;
- d'assurer la comparabilité des coûts et des prix dans l'ensemble de l'Union, ce qui aide les consommateurs, stimule les échanges au sein de l'Union et facilite l'activité des entreprises;
- de renforcer la stabilité monétaire et la puissance financière de l'Europe:
  - en mettant fin, par définition, à toute possibilité de spéculation entre les monnaies de l'Union,
  - en assurant, par la dimension économique de l'ensemble monétaire ainsi créé, une certaine invulnérabilité de la nouvelle monnaie face à la spéculation internationale,
  - en donnant à l'euro la possibilité de devenir une grande monnaie de réserve et de paiement.

Réalisations

A. Les institutions de la première phase de l'UEM (1er juillet 1990-31 décembre 1993)

Aucune institution monétaire n'a été créée durant la première phase de l'UEM.

B. Les institutions de la deuxième phase de l'UEM (1er janvier 1994-31 décembre 1998)

1. L'Institut monétaire européen (IME)

Mis en place dès le début de la deuxième phase de l'UEM (conformément à l'article 117 du traité CE), l'IME a repris les fonctions du comité des gouverneurs et du Fonds européen de coopération monétaire (FECOM). Il n'avait aucune responsabilité dans la conduite de la politique monétaire qui restait la prérogative des autorités nationales. Pour la réalisation de la deuxième phase de l'UEM, il avait pour tâches principales de renforcer la coopération entre les banques centrales nationales et la coordination des politiques monétaires des États membres en vue d'assurer la stabilité des prix. Conformément à l'article 123, paragraphe 2, du traité CE, l'IME a été supprimé suite à la création de la BCE, dont il a préparé la mise en place (1er juin 1998).

2. Le comité monétaire

Il était composé de membres nommés à part égale par la Commission et par les États membres. Il a été créé pour promouvoir la coordination des politiques des États membres, nécessaire au fonctionnement du marché intérieur (article 114 du traité CE), et il avait un rôle consultatif. Il a été dissout au début de la troisième phase et remplacé par le comité économique et financier (article 134, paragraphe 2, du traité FUE).

C. Les institutions de la troisième phase (depuis le 1er janvier 1999)

1. La Banque centrale européenne (BCE) (voir fiche 1.3.11)

a. Organisation

La BCE a été créée le 1er juin 1998. Son siège est à Francfort-sur-le-Main. Elle est dirigée par deux organes indépendants des institutions de l'Union et des autorités nationales (à savoir le conseil des gouverneurs et le directoire) ainsi que — pour certaines tâches — le Conseil général, qui n'est pas un organe de décision du SEBC. Le traité de Lisbonne a fait de la BCE une institution de l'UE (article 13, paragraphe 1, du traité UE, articles 282 à 284 du traité FUE); auparavant, elle ne s'était vu accorder aucun statut par le

traité CE, bien qu'elle disposât tout de même de la personnalité juridique.

i. Le conseil des gouverneurs

Il est composé des membres du directoire et des gouverneurs des banques centrales nationales des pays ayant adopté l'euro (article 283 du traité FUE et article 10, paragraphe 1, des statuts). Organe supérieur de décision, il arrête les orientations et prend les décisions nécessaires à l'accomplissement des missions confiées au SEBC, définit la politique monétaire de l'Union (y compris, le cas échéant, les décisions concernant les objectifs monétaires intermédiaires, les taux directeurs et l'approvisionnement en réserves dans le SEBC) et arrête les orientations nécessaires à son exécution (article 12 des statuts). Le Traité de Lisbonne prévoit que les membres du directoire de la BCE sont désignés et nommés par le Conseil européen statuant à la majorité qualifiée (article 283 du traité FUE).

ii. Le directoire

Il est composé du président, du vice-président de la BCE et de quatre autres membres nommés d'un commun accord par les chefs d'État ou de gouvernement de la zone euro, pour une période de huit ans non renouvelable (article 283 du traité FUE). Chargé de mettre en œuvre la politique monétaire, il donne les instructions nécessaires aux banques centrales nationales. Il est aussi responsable de la préparation des réunions du conseil des gouverneurs et de la gestion courante de la BCE (articles 11 et 12 des statuts).

iii. Le conseil général

Il est composé du président et du vice-président de la BCE ainsi que des gouverneurs des banques centrales nationales de tous les pays de l'Union, qu'ils aient ou non adopté l'euro (article 44 des statuts). Il contribue à la collecte d'informations statistiques et assure la coordination des politiques monétaires des États membres n'ayant pas adopté l'euro et la supervision du fonctionnement du mécanisme de change européen.

b. Rôle

Si la BCE comme les banques centrales nationales peuvent émettre des billets de banque au sein de la zone euro, seule la BCE peut effectivement autoriser cette émission. Les pièces peuvent être émises par les États membres, sous réserve de l'approbation par la BCE du volume de l'émission (article 128 du traité FUE). La BCE prend les décisions nécessaires à l'accomplissement des missions confiées au SEBC en vertu des traités et des statuts du SEBC et de la BCE (article 132 du traité FUE). La BCE, assistée par les banques centrales nationales, collecte les informations statistiques nécessaires, soit auprès des autorités nationales compétentes, soit auprès des agents économiques (article 5 des statuts). Elle est consultée sur tout acte de l'Union proposé dans les domaines relevant de sa compétence et, à la demande des autorités nationales, sur tout projet de réglementation (article 127, paragraphe 4, du traité FUE). La BCE est responsable du bon fonctionnement du système de transfert express automatisé transeuropéen à règlement brut en temps réel TARGET2 (*Trans-european Automated Real-time Gross Settlement Express Transfer system*), un système de paiement en euros qui relie entre eux les 15 systèmes de paiement nationaux et le mécanisme de paiement de la BCE. La BCE met en œuvre les préparatifs pour une intégration des banques centrales des nouveaux États membres de la zone euro dans le SEBC.

La BCE peut accomplir des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de contrôle prudentiel des établissements de crédit et autres établissements financiers (article 127, paragraphe 6, du traité FUE et article 25.2 des statuts). Les autorités nationales des États membres continuent d'assurer la surveillance du système bancaire; la coopération transfrontière entre autorités de surveillance de l'Union est assurée par les trois agences européennes de surveillance (AES): l'Autorité bancaire européenne (ABE), l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF) et l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP). L'institution de surveillance macro-prudentielle nouvellement créée, le Comité européen du risque systémique (CERS), vient compléter ce système de surveillance.

2. Le Système européen de banques centrales (SEBC) et l'Eurosystème

a. Organisation

Le SEBC se compose de la BCE et des banques centrales nationales de tous les États membres de l'UE (article 282, paragraphe 1, du traité FUE; article 1 des statuts). Il est dirigé par les mêmes organes de décision que ceux de la BCE (article 282, paragraphe 2, du traité FUE). L'Eurosystème ne comprend que la BCE et les banques centrales nationales des États membres de la zone euro.

b. Rôle

L'objectif principal du SEBC est de maintenir la stabilité des prix (article 127, paragraphe 1, et article 282, paragraphe 2, du traité FUE, article 2 des statuts). Sans préjudice de cet objectif, le SEBC apporte son soutien aux politiques économiques générales contribuant à la réalisation des objectifs de l'Union. Il s'acquitte de cette mission en assurant les fonctions suivantes (article 127, paragraphe 2, du traité FUE et article 3 des statuts):

- définir et mettre en œuvre la politique monétaire de l'Union;
- conduire les opérations de change conformément à l'article 219 du traité FUE;
- détenir et gérer les réserves officielles de change des États membres;

- promouvoir le bon fonctionnement des systèmes de paiement;

et (article 127, paragraphe 5, du traité FUE et article 3.3 des statuts):

- contribuer à la bonne conduite des politiques menées par les autorités compétentes en ce qui concerne le contrôle prudentiel des établissements de crédit et la stabilité du système financier.

3. Le comité économique et financier

Il est composé de six membres au maximum, désignés pour un tiers chacun par les États membres, la Commission et la BCE (article 134, paragraphe 2, du traité FUE). Ses fonctions sont les mêmes que celles du comité monétaire, auquel il a succédé le 1er janvier 1999, avec une différence importante cependant: informer la Commission et le Conseil sur l'évolution de la situation monétaire relève désormais de la BCE.

4. Le Conseil des ministres de l'économie et des finances (Ecofin)

Il réunit les ministres des finances de tous les États membres de l'UE. C'est l'instance décisionnelle au niveau européen. Il prend, après avis de la BCE, des décisions relatives à la politique de change de l'euro envers les monnaies des pays tiers, tout en respectant l'objectif de stabilité des prix.

5. L'Eurogroupe

Appelée d'abord «Euro 11», la réunion des ministres de l'économie et des finances des États membres de la zone euro a pris le nom d'«Eurogroupe» en 1997. C'est un organe consultatif et informel qui débat régulièrement de tous les sujets relatifs au bon fonctionnement de la zone euro et de l'UEM. La Commission européenne et, le cas échéant, la BCE sont invitées à y participer (article premier du protocole (n° 14) sur l'Eurogroupe). Lors de la réunion informelle du Conseil Ecofin à Scheveningen le 10 septembre 2004, le Premier ministre et ministre des finances du Luxembourg, Jean-Claude Juncker, a été élu à la présidence de l'Eurogroupe. Il est donc devenu le premier président élu et permanent de l'Eurogroupe pour un mandat qui a débuté le 1er janvier 2005. Le rôle de l'Eurogroupe a été renforcé par le traité de Lisbonne, avec comme objectif d'accroître l'harmonisation au sein de la zone euro. Le terme «Eurogroupe» est également mentionné pour la première fois dans le traité (article 137 du traité FUE). Parmi les innovations formelles figure l'élection d'un président de l'Eurogroupe pour un mandat de deux ans et demi, à la majorité des États membres représentés dans l'Eurogroupe (article 2 du protocole n° 14 sur l'Eurogroupe).

Rôle du Parlement européen

A. Rôle législatif

1. Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire:

- arrête les modalités de la procédure de surveillance multilatérale (article 121, paragraphe 6, du traité FUE);
- modifie certaines articles des statuts de la BCE (article 129, paragraphe 3, du traité FUE); et
- établit les mesures nécessaires à l'usage de l'euro en tant que monnaie unique (article 133 du traité FUE).

2. Le Parlement européen est consulté sur les points suivants:

- les dispositions portant introduction des pièces de monnaie libellées en euros par les États membres (article 128, paragraphe 2, du traité FUE);
- les accords relatifs au taux de change pour l'euro vis-à-vis des monnaies d'États tiers (article 219, paragraphe 1, du traité FUE);
- le choix des pays éligibles à la participation à la monnaie unique dès 1999 puis postérieurement à cette date;
- la nomination du président, du vice-président et des autres membres du directoire de la BCE (article 283, paragraphe 2, du traité FUE et article 11.2 des statuts de la BCE);
- toute modification des modalités de vote au sein du conseil des gouverneurs de la BCE (article 10.2 des statuts du SEBC et de la BCE);
- la législation portant application de la procédure de «déficit excessif», prévue dans le Pacte de stabilité et de croissance;
- toute modification des pouvoirs conférés à la BCE pour le contrôle des établissements de crédit et autres établissements financiers (article 127, paragraphe 6, du traité FUE);
- la modification de certains articles des statuts de la BCE (article 129, paragraphe 4, du traité FUE).

3. Le Parlement européen est informé des modalités relatives à la composition du comité économique et financier (article 134, paragraphe 3, du traité FUE).

B. Rôle de contrôle

1. En vertu du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

La BCE adresse un rapport annuel sur les activités du SEBC et sur la politique monétaire de l'année précédente et de l'année en cours au Parlement européen, au Conseil et à la Commission, ainsi qu'au Conseil

européen. Le président de la BCE doit alors présenter ce rapport au Conseil et au Parlement européen, qui peut tenir un débat général sur cette base (article 284, paragraphe 3, du traité FUE et article 15.3 des statuts de la BCE). Le président de la BCE et les autres membres du directoire peuvent, à la demande du Parlement ou de leur propre initiative, être entendus par les commissions compétentes du Parlement européen (article 284, paragraphe 3, alinéa 2, du traité FUE).

2. Sur initiative du Parlement

Le PE a demandé que les pouvoirs considérables de la BCE qui procèdent du traité (indépendance dans le choix de la politique monétaire à mener) soient compensés par une responsabilité démocratique (résolution du 18 juin 1996). À cette fin, il a institué un «dialogue sur la politique monétaire». Au moins une fois par trimestre, le président de la BCE, ou un autre membre du Conseil des gouverneurs, est invité à répondre aux questions de la commission économique et monétaire du Parlement européen relatives aux perspectives économiques et à justifier la politique monétaire menée dans la zone euro. De plus, le Parlement européen prend régulièrement position sur le rapport annuel de la BCE dans le cadre d'un rapport d'initiative.

→ Dirk Verbeken

4.1.3. La politique monétaire européenne

La BCE et le SEBC veillent au respect de l'objectif prioritaire de l'Union monétaire européenne, c'est-à-dire le maintien de la stabilité des prix. Les principaux instruments de la politique monétaire unique au sein de la zone euro sont les opérations d'open market, les facilités permanentes et la constitution de réserves obligatoires.

Base juridique

- Articles 119 à 144, 219 et articles 282 à 284 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE)
- Protocole (n° 4) annexé au traité de Lisbonne sur les statuts du Système européen de banques centrales (SEBC) et de la Banque centrale européenne (BCE)

Objectifs

L'objectif prioritaire du SEBC est de garantir la stabilité des prix en vertu de l'article 127, paragraphe 1, du traité FUE. Sans préjudice de cet objectif, le SEBC apporte son soutien à la politique économique générale de l'Union en contribuant à la réalisation des objectifs de celle-ci tels qu'ils sont définis à l'article 3 du traité sur l'Union européenne (traité UE). Le SEBC agit conformément aux principes d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre, en favorisant une allocation efficace des ressources (article 127, paragraphe 1, du traité FUE).

Réalisations

A. Les principes directeurs de l'action de la BCE

1. L'indépendance de la BCE

Le principe essentiel d'indépendance de la BCE est énoncé à l'article 130 du traité FUE et à l'article 7 des statuts du SEBC et de la BCE. Dans l'exercice des pouvoirs et dans l'accomplissement des missions et des devoirs qui leur sont conférés, ni la BCE, ni une banque centrale nationale (BCN), ni un membre quelconque de leurs organes de décision ne peuvent solliciter ni accepter d'instructions des institutions ou organes de l'Union, des gouvernements des États membres ou de tout autre organisme. Le mandat des membres du directoire et du conseil des gouverneurs de la BCE est formulé de manière à garantir le respect de l'article 130 du traité FUE (voir fiche 4.1.2). L'indépendance de la BCE est également préservée par les interdictions figurant à l'article 123 du traité FUE, qui s'appliquent aussi aux BCN: interdiction d'accorder des découverts ou tout autre crédit aux institutions ou organes de l'Union, aux administrations centrales, aux autorités régionales ou locales, aux autres autorités publiques, aux autres organismes ou entreprises publics des États membres (voir fiche 4.1.2). L'indépendance de la BCE est se traduit principalement par le libre choix des instruments de politique monétaire. Le traité prévoit l'utilisation d'instruments traditionnels (articles 18 et 19 des statuts) et laisse le conseil des gouverneurs libre de décider à la majorité des deux tiers du recours aux autres méthodes qu'il juge opportunes (article 20 des statuts).

2. Les principes de responsabilité et de transparence de la BCE

Afin d'assurer la crédibilité de l'institution, le traité FUE (article 284) ainsi que les statuts (article 15) imposent à la BCE l'obligation de présenter des rapports. Celle-ci rédige et publie des rapports sur les activités du SEBC au moins chaque trimestre (article 15.1 des statuts). Une situation financière consolidée du SEBC est publiée chaque semaine (article 15.2 des statuts). Dans la pratique, la BCE publie chaque mois un bulletin qui présente une analyse approfondie de la situation économique et des perspectives d'évolution des prix. En outre, la BCE adresse au Parlement européen un rapport annuel sur les activités du SEBC et sur la politique monétaire de l'année précédente et de l'année en cours (article 284, paragraphe 3, du traité FUE et article 15.3 des statuts). La BCE doit également répondre de sa politique auprès du Parlement, qui entend périodiquement les membres du directoire de la Banque (voir fiche 4.1.2). Cependant, le Parlement européen ne peut donner d'instructions à la BCE et n'est investi d'aucun pouvoir de contrôle a posteriori.

3. Règles de vote au sein du conseil des gouverneurs (article 10.2 des statuts)

Les votes au conseil des gouverneurs de la BCE s'opèrent selon le principe «un membre, une voix». Les décisions relatives à la politique monétaire sont prises à la majorité simple des suffrages exprimés par les membres jouissant du droit de vote. En cas d'égalité, la voix du président est prépondérante. Le conseil des gouverneurs est composé des six membres du directoire et des gouverneurs des banques centrales nationales de la zone euro. En vertu d'une décision prise en mars 2003, un système de vote par roulement devrait prendre effet quand le conseil des gouverneurs comptera 21 membres. Sous ce régime, les membres du directoire conserveraient une voix délibérative permanente, tandis que les gouverneurs des banques centrales nationales se

partageraient les voix restantes, qu'ils détiendraient par roulement à des fréquences variables selon une classification fondée sur des indicateurs reflétant la taille relative de l'économie de l'État membre dont ils sont issus. Le conseil des gouverneurs, statuant à la majorité des deux tiers de ses membres qui disposent ou non du droit de vote au moment de la décision, prendrait toutes les mesures nécessaires à la mise en œuvre du système de roulement des droits de vote. Le 18 décembre 2008, le conseil des gouverneurs de la BCE a décidé de différer l'application du système de roulement jusqu'à ce que le nombre des gouverneurs ait atteint 19 (il est actuellement de 17). Lorsqu'ils exercent leurs activités au sein du conseil des gouverneurs, les gouverneurs des banques centrales nationales ne peuvent pas défendre des intérêts nationaux, mais doivent agir dans l'intérêt collectif de la zone euro. Les procès-verbaux des réunions du conseil ainsi que le détail des votes ne sont pas rendus publics.

B. La stratégie monétaire de la BCE

1. Vue d'ensemble

Le 13 octobre 1998, le conseil des gouverneurs de la BCE a arrêté les principaux éléments de sa stratégie de politique monétaire, à savoir (i) une définition quantitative de la stabilité des prix, (ii) un rôle important donné à la surveillance de la croissance de la masse monétaire dans l'analyse des risques d'inflation et (iii) une appréciation des perspectives d'évolution des prix se fondant sur un grand nombre d'indicateurs. La BCE a opté pour une stratégie monétaire à deux piliers (pilier 1: analyse économique, pilier 2: analyse monétaire), dont les rôles respectifs ont été clairement reprécisés lors de la révision de la stratégie, le 8 mai 2003.

2. La stabilité des prix

La stabilité des prix était à l'origine définie comme une progression sur un an de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) inférieure à 2 % dans la zone euro. Elle doit être garantie à moyen terme. Cette définition a été confirmée le 8 mai 2003 et l'un de ses aspects importants a été clarifié: à moyen terme, l'objectif est de maintenir l'inflation à un taux inférieur à 2%, mais proche de ce taux. La volonté est ainsi marquée de conserver une marge de sécurité à la baisse qui soit suffisante pour faire face au risque de déflation et prendre en compte les éventuelles incertitudes de mesure dans les données recueillies de même que les écarts d'inflation au sein de la zone euro.

3. Le premier pilier de la stratégie monétaire: l'analyse économique

L'analyse économique constitue le premier pilier de la stratégie monétaire de la BCE. Il s'agit essentiellement d'évaluer l'évolution économique et financière actuelle et les risques que celle-ci fait peser à court et à moyen terme sur la stabilité des prix. Cette analyse repose sur différentes variables économiques et financières, parmi lesquelles l'évolution générale de la production, la demande agrégée et ses composantes, la politique budgétaire, les conditions sur le marché des capitaux et sur le marché du travail, une large gamme d'indicateurs de prix et de coûts, les évolutions du taux de change, de l'économie dans son ensemble et de la balance des paiements, les marchés financiers, et les bilans des différents secteurs de la zone euro[1].

4. Le second pilier de la stratégie monétaire: l'analyse monétaire

L'analyse monétaire constitue le second pilier de la stratégie monétaire de la BCE. Elle repose sur la relation entre la croissance de la masse monétaire et l'inflation à moyen et à long terme et exploite le fait que les évolutions inflationnistes sont guidées par les évolutions monétaires.

C. Mise en œuvre de la politique monétaire: instruments et procédures

En fixant les taux d'intérêt auxquels les banques commerciales peuvent se refinancer auprès de la banque centrale, le conseil des gouverneurs de la BCE influe indirectement sur les taux d'intérêt pratiqués dans l'ensemble de l'économie de la zone euro, notamment sur les taux rémunérant les prêts accordés par les banques commerciales et ceux rémunérant les dépôts des épargnants. Pour concrétiser sa politique monétaire, la BCE dispose d'une série d'instruments.

1. Les opérations d'open market

Les opérations d'open market, qui se divisent en quatre catégories, jouent un rôle important dans le pilotage des taux d'intérêt et la gestion de la liquidité bancaire. Elles fournissent une indication de l'orientation de la politique monétaire.

a. Les opérations principales de refinancement: elles constituent l'instrument essentiel de la politique monétaire. Ce sont des opérations de cession temporaire destinées à fournir des liquidités de manière régulière avec une fréquence hebdomadaire et une échéance de deux semaines. Elles constituent le principal canal de refinancement du système bancaire. Le taux de soumission minimal des opérations principales de refinancement est l'un des taux directeurs principaux de la BCE. Il se situe dans une fourchette limitée, d'une part, par le taux de la facilité

[1] La description des deux piliers figure dans l'étude intitulée «The Monetary Policy of the ECB, 2011», http://www.ecb.int/pub/pdf/other/monetarypolicy2011en.pdf

de dépôt et, d'autre part, par le taux de la facilité de prêt marginal. Le niveau de ces trois taux directeurs indique l'orientation de la politique monétaire de la zone euro.

b. Les opérations de refinancement à plus long terme: ce sont des opérations de cession temporaire destinées à fournir des liquidités avec une fréquence mensuelle et une échéance de trois mois. Elles ne représentent qu'une part limitée du volume global de refinancement et n'ont pas pour objet d'émettre des signaux à l'intention du marché.

c. Les opérations de réglage fin: effectuées de manière ponctuelle, elles ont pour but de faire face aux fluctuations inattendues de la liquidité bancaire, notamment pour en atténuer l'incidence sur les taux d'intérêt.

d. Les actions structurelles: ces opérations visent principalement à adapter en permanence la position structurelle de l'Eurosystème par rapport au secteur financier.

2. Les facilités permanentes

Les facilités permanentes permettent de fournir ou de retirer des liquidités à échéance de 24 heures. Leurs taux d'intérêt marquent les limites supérieure et inférieure du corridor d'évolution du taux d'intérêt au jour le jour sur le marché monétaire. Ce taux est connu sous le nom d'EONIA (Euro Overnight Index Average). Les contreparties autorisées ont accès à deux facilités permanentes:

- la **facilité de prêt marginal** permet aux contreparties d'obtenir des liquidités au jour le jour, contre des actifs éligibles. Le taux de cette facilité constitue la valeur plafond du taux du marché monétaire au jour le jour;
- La **facilité de dépôt** permet aux contreparties d'effectuer des dépôts au jour le jour auprès de l'Eurosystème. Le taux d'intérêt de cette facilité constitue la valeur plancher du taux du marché monétaire au jour le jour.

Ces deux taux visent à assurer le bon fonctionnement du marché monétaire lorsque l'offre et la demande de fonds sont très élevées.

3. La constitution de réserves obligatoires

En vertu de l'article 19.1 des statuts, la BCE est habilitée à imposer aux établissements de crédit établis dans les États membres la constitution de réserves obligatoires auprès d'elle et auprès des banques centrales nationales. L'objectif des réserves obligatoires est de stabiliser les taux d'intérêt à court terme sur le marché et de créer (ou d'accentuer) un besoin structurel de refinancement du système bancaire à l'intérieur de l'Eurosystème, de manière à faciliter le pilotage des taux sur le marché monétaire par des opérations régulières d'injection de liquidités. Les modalités de calcul et la détermination du montant exigé sont fixées par le conseil des gouverneurs.

4. Politiques monétaires «non conventionnelles» et réponse à la crise à partir de 2007

En cas de crise, la BCE peut réagir par une série de politiques monétaires «non conventionnelles» (attribution de liquidités et assouplissement du crédit) afin de relancer le fonctionnement du marché et de garantir la continuité de la transmission de la politique monétaire[1]. Les plus importantes de ces mesures sont:

- la fourniture de liquidités en quantité illimitée à taux fixe pour les opérations de refinancement;
- l'abaissement des exigences minimales de notation pour les garanties (y compris pour la dette souveraine) et l'élargissement de la gamme des garanties acceptées;
- le programme pour les marchés de titres (SMP): intervention directe sur les marchés obligataires secondaires pour acheter de la dette souveraine des États membres, parallèlement à des opérations de neutralisation visant à maintenir constante la masse monétaire et à atteindre ainsi l'objectif de stabilité des prix;
- la conclusion d'accords de swap avec d'autres banques centrales;
- le programme d'achat d'obligations sécurisées (CBPP): un premier programme a été lancé en juillet 2009. Le deuxième (CBPP2) a été annoncé en octobre 2011. Ces programmes visent à soutenir un segment du marché financier particulièrement important pour le financement à long terme des banques et le financement de l'économie réelle[2].

Le 8 décembre 2011, la BCE a annoncé des mesures sans précédent destinées à «favoriser le crédit bancaire et la liquidité sur le marché monétaire de la zone euro»:

- des opérations de refinancement à plus long terme — appel d'offres à taux fixe, la totalité des soumissions étant servie — d'une durée de

[1] Pour de plus amples informations sur les différentes phases de la politique monétaire conduite par la BCE en réponse à la crise, voir: discours de M. González-Páramo du 13 octobre 2011 (en anglais): http://www.ecb.int/press/key/date/2011/html/sp111013.en.html

[2] Se reporter au discours de M. González-Páramo du 13 octobre 2011 (en anglais).

3 ans, assorties d'une option de remboursement anticipé après un an;

- la réduction de 2 % à 1 % du taux des réserves obligatoires;
- l'accroissement de la disponibilité des garanties (i) en abaissant le seuil de notation admis pour certains titres adossés à des actifs et ii) en acceptant en garantie des créances performantes supplémentaires (prêts bancaires).

Rôle du Parlement européen

Dans sa résolution du 1er décembre 2011 sur le rapport annuel 2010 de la BCE, le Parlement européen a salué «l'attitude déterminée et volontariste adoptée par la BCE depuis le début de la crise en 2007». Il recommande que la BCE accentue la transparence de ses travaux, par exemple en réitérant «le souhait qu'il a formulé de longue date de voir le résumé des procès-verbaux des réunions du Conseil des gouverneurs rendu public». Il préconise également une surveillance macroprudentielle plus intégrée du système financier dans le cadre de la politique monétaire.

→ Dirk Verbeken

4.1.4. Gouvernance économique

La gouvernance économique est l'ensemble des institutions et des procédures établies en vue d'atteindre les objectifs du traité dans le domaine de l'économie, à savoir la coordination des politiques économiques destinées à promouvoir le progrès social et économique pour les citoyens de l'UE.

La crise financière, budgétaire et économique qui a débuté en 2008 a démontré que l'UE a besoin d'un modèle de gouvernance économique plus efficace que la coordination économique et budgétaire ou les réponses ponctuelles qui étaient de mise jusqu'alors. Au nombre des récents développements intervenus en matière de gouvernance économique figurent la révision des dispositions existantes et l'adoption de nouvelles dispositions instaurant une coordination et une surveillance accrues des politiques budgétaires comme des politiques macroéconomiques, ainsi que la mise en place d'un cadre solide pour la gestion des crises financières.

Base juridique

- Article 3 du traité sur l'Union européenne (traité UE);
- Articles 2 à 5, 119 à 144, 219, 282 à 284 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE);
- protocoles annexés au traité FUE: protocole n° 12 sur la procédure concernant les déficits excessifs, protocole n° 13 sur les critères de convergence et protocole n° 14 sur l'Eurogroupe.

Objectifs

A. Dispositions des traités

Aux termes du préambule du traité UE, «(les États membres sont) … résolus à renforcer leurs économies ainsi qu'à en assurer la convergence, et à établir une union économique et monétaire…».

Les articles 2, 5 et 119 du traité FUE constituent la base de la coordination: ils imposent aux États membres de considérer leurs politiques économiques comme des questions d'intérêt commun et de les coordonner en étroite collaboration. Les domaines et les formes de coordination sont décrits dans l'article 121, qui définit la procédure relative aux recommandations de politique générale (grandes orientations des politiques économiques) et aux recommandations politiques spécifiques, et dans l'article 126, qui organise la procédure à suivre en cas de déficit public excessif (voir fiche 4.2.2).

Les articles 136 à 138 établissent les dispositions propres aux États membres dont la monnaie est l'euro: ils prévoient que ceux-ci doivent renforcer la coordination et la surveillance de la discipline budgétaire et des politiques économiques.

En outre, le titre IX relatif à l'emploi exige que les politiques de l'emploi soient coordonnées et compatibles avec les politiques économiques définies dans les grandes orientations (article 146) (voir fiche 5.10.3).

B. Domaines soumis à la gouvernance économique

La crise financière, budgétaire et économique qui a débuté en 2008 a montré que les déséquilibres financiers, budgétaires et macroéconomiques sont étroitement liés, non seulement au sein des économies nationales, mais également à l'échelle de l'UE, et davantage encore pour les pays de la zone euro. C'est la raison pour laquelle le système de gouvernance économique renforcé qui a été mis en place en 2011, et dont le développement se poursuit encore, s'applique à plusieurs domaines de l'économie, dont les politiques budgétaires, les questions macroéconomiques, la gestion de crise et la surveillance macro financière.

Réalisations

A. La coordination économique jusqu'en 2011

Jusqu'en 2011, la coordination de la politique économique reposait principalement sur le consensus et n'avait pas de règles juridiquement exécutoires, sauf dans le cadre de la politique budgétaire définie en vertu du pacte de stabilité et de croissance (PSC) (voir fiche 4.2.3). Le domaine de coordination des politiques économiques était vaste et différentes formes de coopération pouvaient être mises en œuvre en fonction du degré de contrainte de l'accord de coopération:

- **coopération axée sur l'échange d'informations:** par exemple, le dialogue macroéconomique établi lors du Conseil européen de Cologne en 1999;
- **coordination en tant qu'instrument de gestion de crise:** par exemple, les mécanismes européens de stabilité financière mis en place en mai 2010;
- **méthode ouverte de coordination:** les États membres se fixent des objectifs communs, mais ils décident eux-mêmes de la façon de les

atteindre (citons, par exemple, la «stratégie de Lisbonne» mise en place en mars 2000, dans le cadre de laquelle les dirigeants européens encouragent les États membres à fixer des points de repère, à identifier les meilleures pratiques et à mettre en œuvre des politiques pertinentes;

- **délégation d'une politique:** la responsabilité de l'ensemble d'une politique donnée peut être déléguée à une seule institution (citons, par exemple, la politique monétaire (voir fiche 4.1.3) ou la politique de concurrence (voir fiche 3.2.1), qui sont respectivement attribuées à la Banque centrale européenne (BCE) et à la Commission).

B. La gouvernance économique depuis 2011

La crise a révélé des problèmes fondamentaux et des tendances non durables dans de nombreux pays d'Europe. Elle a aussi clairement indiqué à quel point les économies de l'Union sont interdépendantes. Une coordination plus poussée de la politique économique au sein de l'UE a été jugée nécessaire pour faire face à ces problèmes et stimuler la croissance et la création d'emplois à l'avenir. À cette fin, le système des organes et procédures en matière de coordination économique en place dans l'UE a été révisé et renforcé en 2011 (avec l'adoption du «six-pack»), en 2012 (avec les propositions relatives à «l'union bancaire» et la mise en place du mécanisme européen de stabilité (MES)) et en 2013 (avec l'adoption du «two-pack» et d'autres propositions législatives dont la procédure d'adoption se poursuit).

1. La surveillance plus étroite des politiques économiques et budgétaires et leur coordination dans le cadre du semestre européen

La gouvernance renforcée comprend une nouvelle méthode de travail synchronisée — le semestre européen — permettant d'examiner et de coordonner les priorités économiques et budgétaires; une surveillance plus étroite des politiques budgétaires dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance (voir fiche 4.2.2), de nouveaux outils de lutte contre le déséquilibre macroéconomique (voir fiche 4.2.3), et de nouveaux instruments dédiés aux États membres en situation de crise financière (voir fiche 4.2.3).

Le semestre européen est une période de coordination des politiques structurelles, macroéconomiques et budgétaires des États membres, se déroulant chaque année pendant six mois. Il vise à permettre aux États membres de tenir compte des orientations de l'UE à un stade précoce de l'élaboration de leurs budgets nationaux et d'autres aspects des politiques économiques. Son objectif est de garantir que toutes les politiques soient analysées et évaluées ensemble et que les domaines politiques qui ne faisaient pas systématiquement l'objet d'une surveillance économique par le passé — tels que le déséquilibre macroéconomique et les problèmes du secteur financier — le fassent. Les principales étapes du semestre européen sont les suivantes:

- À la fin de l'automne, la Commission européenne présente l'examen annuel de la croissance (EAC) qui fixe ce que la Commission considère comme les priorités de l'Union européenne pour l'année à venir, en termes de politique économique, budgétaire et de l'emploi, ainsi que les autres réformes destinées à stimuler la croissance et l'emploi. La Commission publie également le rapport sur le mécanisme d'alerte (RMA), qui recense les États membres affichant d'éventuels déséquilibres macroéconomiques;
- Le Conseil européen de printemps définit l'orientation stratégique sur les priorités à poursuivre durant le cycle du semestre. Il invite formellement les États membres de l'UE à tenir compte de ces priorités lors de l'élaboration de leur programme de stabilité ou de convergence (PSC) et de leurs programmes nationaux de réforme (PNR), notamment les plans nationaux pour l'emploi;
- En avril, les États membres présentent leurs programmes de stabilité ou de convergence, qui visent à garantir la viabilité de leurs finances publiques, ainsi que les réformes et les mesures destinées à progresser sur la voie d'une croissance intelligente, durable et inclusive (programmes nationaux de réforme). Cette présentation simultanée permet de tenir compte des complémentarités et des effets d'entraînement entre les politiques budgétaires et les politiques structurelles;
- En mai/juin, la Commission évalue les PNR et les PSC, ainsi que les progrès accomplis par les États membres pour atteindre les objectifs définis par la stratégie Europe 2020 et corriger les déséquilibres macroéconomiques. En se fondant sur cette évaluation, la Commission propose alors des recommandations par pays (RPP), qui font ensuite l'objet de discussions au sein des différentes formations du Conseil;
- En juin/juillet, le Conseil européen approuve les recommandations par pays, qui sont alors officiellement adoptées par le Conseil en juillet, ce qui clôture le cycle annuel du «semestre européen» au niveau de l'Union.

Le premier «semestre européen» a été mis pour la première fois en pratique en 2011. Les discussions à l'échelle de l'UE en matière de politique budgétaire, de déséquilibres macroéconomiques, de problèmes du secteur financier et de réformes structurelles encourageant la croissance se tiennent à la fois lors du semestre européen et avant que les gouvernements ne dressent leurs projets de budget et ne les soumettent à l'examen des parlements nationaux au cours du deuxième semestre de l'année (le «semestre national»).

2. En outre, un programme complémentaire de réformes, le «pacte pour l'euro plus», a été convenu en mars 2011 entre les États membres de la zone euro; six pays hors zone euro ont également choisi d'y souscrire. la Bulgarie, le Danemark, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne et la Roumanie. Il est axé sur quatre priorités: la compétitivité, l'emploi, la viabilité des finances publiques et le renforcement de la stabilité financière. Les 23 pays signataires s'engagent tous à mettre en œuvre les réformes détaillées. Les quatre États membres qui n'ont pas signé le pacte sont libres d'y souscrire s'ils le souhaitent. Les engagements pris en vertu du pacte, qui s'intègrent pleinement dans le nouveau cadre de gouvernance économique, sont inclus dans les programmes nationaux de réforme des États membres.

3. Une action pour relever le secteur financier: l'Union européenne a adopté de nouvelles règles et mis en place de nouvelles autorités de surveillance (AES) afin de prévenir les crises et de garantir une régulation et une supervision adéquates des acteurs du secteur financier. Elle a entrepris d'autres actions, en particulier en vue de garantir que les banques européennes conservent suffisamment de réserves non distribuables pour pouvoir résister à l'avenir à tout bouleversement du système financier et continuer à fonctionner et à octroyer des crédits aux ménages et aux entreprises.

C. Acteurs

Le Conseil européen établit des priorités politiques coordonnées et définit des orientations au plus haut niveau. Les États membres sont chargés de transmettre leurs rapports nationaux, d'échanger des informations et de mettre en œuvre les recommandations et les décisions adoptées par le Conseil «Ecofin». L'Eurogroupe (les ministres des finances des États membres qui ont adopté l'euro) débat des sujets liés à l'Union monétaire européenne (UME), en général avant les réunions du Conseil «Ecofin». La BCE intervient si les thèmes sont liés à la politique monétaire ou de change. La Commission est chargée d'établir des rapports, de préparer et de faire des recommandations, mais aussi du suivi de la mise en œuvre des décisions. Le comité économique et financier donne des avis et prépare le travail du Conseil, tout comme le comité de politique économique (CPE) et le groupe de travail de l'Eurogroupe, qui contribuent également au travail de la Commission.

Rôle du Parlement européen

À la suite de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le Parlement européen (PE) possède le statut de colégislateur pour ce qui est de fixer des règles pour la surveillance multilatérale (article 121, paragraphe 6, du traité FUE).

Les actes législatifs relatifs à la gouvernance économique ont instauré le dialogue économique. Afin de renforcer le dialogue entre les institutions de l'Union, en particulier le Parlement européen, le Conseil et la Commission, et pour accroître la transparence et la responsabilité, la commission compétente du Parlement européen peut inviter le président du Conseil, la Commission et, le cas échéant, le président du Conseil européen ou le président de l'Eurogroupe à se présenter devant elle afin de débattre de leurs décisions ou de présenter leurs activités dans le contexte du semestre européen. Dans le cadre de ce dialogue, le Parlement européen peut également offrir à un État membre faisant l'objet d'une décision du Conseil au titre de la procédure de déficit excessif, ou de la procédure concernant les déséquilibres excessifs, la possibilité de participer à un échange de vues.

Dans le cadre du semestre européen, le Parlement européen émet son avis sur le projet d'examen annuel de la croissance dans des résolutions spécifiques, en tenant compte également des contributions recueillies lors de la semaine de rencontres parlementaires sur le semestre européen avec les parlements nationaux, qui se tient au début de l'année. À la fin de l'automne, le PE donne son avis sur le cycle du semestre européen en cours (notamment sur les recommandations par pays adoptées par le Conseil) en tenant également compte des conclusions d'une réunion commune tenue avec les présidents des commissions compétentes des parlements nationaux.

Le PE encourage la participation des parlements nationaux à travers un certain nombre de rencontres annuelles avec des membres des commissions compétentes des parlements nationaux. En outre, dans le respect des dispositions légales et politiques de chaque État membre, il convient que les parlements nationaux soient dûment associés au semestre européen et à la préparation des programmes de stabilité, des programmes de convergence et des programmes nationaux de réforme afin de renforcer la transparence des décisions qui sont prises, l'adhésion à ces décisions et la responsabilité à l'égard de ces dernières.

→ Alice Zoppè

4.2. Coordination et surveillance des politiques économiques

4.2.1. Un nouveau cadre pour les politiques budgétaires

La crise de la dette souveraine menaçant la stabilité de l'Union économique et monétaire a révélé l'urgence d'améliorer considérablement le cadre pour les politiques budgétaires. Une réforme de taille est entrée en vigueur le 13 décembre 2011. Elle s'inscrit dans le cadre du «six-pack» et modifie le pacte de stabilité et de croissance en prévoyant des règles et des instruments importants pour la surveillance des politiques budgétaires nationales. Une autre réforme importante, le traité intergouvernemental sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, dont le volet budgétaire est intitulé «pacte budgétaire», est entrée en vigueur le 1er janvier 2013. Ce pacte complète et renforce le «six-pack». En outre, un règlement important (faisant partie du «two-pack») entrera en vigueur à la mi-2013 dans l'optique de renforcer davantage la surveillance budgétaire et économique en établissant des règles communes pour surveiller et évaluer les projets nationaux de plan budgétaire au titre du cycle du semestre européen.

Base juridique

- articles 3, 119 à 144, 136, 219, 282 à 284 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).
- protocole (n° 12) sur la procédure concernant les déficits excessifs et protocole (n° 13) sur les critères de convergence, annexés au TFUE.

Objectifs

La nouvelle architecture en matière de politique budgétaire de l'Union européenne qui est en train de se dessiner vise à établir un cadre plus solide et plus efficace pour la coordination et la surveillance des politiques budgétaires des États membres. Cette nouvelle structure est une réponse directe à la crise de la dette souveraine qui a révélé la nécessité de règles plus strictes en ce qui concerne les effets de contagion des finances publiques non viables au sein de la zone euro. Le nouveau cadre s'inspire donc des leçons tirées des erreurs de conception initiales de l'Union économique et monétaire pour tenter de renforcer le principe directeur des finances publiques saines consacré par l'article 119, paragraphe 3, du traité FUE.

Réalisations

A. Pacte de stabilité et de croissance

Le droit primaire de l'Union énonce les principaux fondements juridiques du pacte de stabilité et de croissance (PSC) à l'article 121 du traité FUE (surveillance multilatérale), à l'article 126 du traité FUE (procédure concernant les déficits excessifs) et dans le protocole (n° 12) (sur la procédure concernant les déficits excessifs). Le droit dérivé de l'Union précise les modalités de mise en œuvre des règles et procédures prévues par le traité. Entré en vigueur le 13 décembre 2011, le premier paquet «gouvernance économique» («six-pack») révise et modifie les règles du pacte de stabilité et de croissance. Le PSC révisé prévoit les principaux instruments de surveillance des politiques budgétaires des États membres (volet préventif) et de correction des déficits excessifs (volet correctif). Sous sa forme actuelle, le PSC se compose des mesures suivantes:

- règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques tel que modifié par le règlement (CE) n° 1005/2005 du Conseil du 27 juin 2005 et le règlement (CE) n° 1175/2011 du 16 novembre 2011. Ce règlement constitue le volet préventif;
- règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, modifié par le règlement (CE) n° 1056/2005 du Conseil du 27 juin 2005 et le règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du

8 novembre 2011. Ce règlement constitue le volet correctif;

- règlement (UE) n° 1173/2011 du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro.

1. Volet préventif du PSC

L'objectif du volet préventif est de garantir des finances publiques saines grâce à la surveillance multilatérale sur la base de l'article 121 du traité FUE. Le règlement n° 1466/67 modifié et le nouveau règlement n° 1173/2011 sont le fondement de la législation dérivée.

Une notion centrale en matière de surveillance et d'orientation est l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) spécifique à chaque pays. Celui-ci doit se situer entre –1 % du PIB et l'équilibre ou l'excédent budgétaire en données corrigées des variations conjoncturelles et déduction faite des mesures temporaires. Cet objectif est revu tous les trois ans ou en cas de réforme structurelle ayant une incidence majeure sur la situation budgétaire. Les programmes de stabilité et de convergence sont des instruments centraux du volet préventif du PSC.

Les programmes de stabilité ou de convergence

Soumission : Dans le cadre de la surveillance multilatérale prévue à l'article 121 du traité FUE, au mois d'avril de chaque année, les États membres soumettent à la Commission et au Conseil un programme de stabilité (pour les États membres de la zone euro) ou un programme de convergence (pour les États membres n'appartenant pas à la zone euro). Les programmes de stabilité doivent contenir, entre autres, l'OMT, la trajectoire d'ajustement vers cet objectif et une analyse de l'incidence que tout changement des principales hypothèses économiques aurait sur la situation budgétaire. La base de calcul doit être le scénario macrobudgétaire le plus plausible (ou un scénario plus prudent). Ces programmes sont rendus publics.

Évaluation: Le Conseil examine les programmes sur la base des évaluations effectuées par la Commission et par le comité économique et financier (CEF). Les progrès réalisés en vue d'atteindre l'OMT sont notamment examinés de près. Une nouveauté du PSC modifié est la prise en compte explicite de l'évolution des dépenses lors de l'évaluation.

Avis: Sur la base d'une recommandation de la Commission et après consultation du CEF, le Conseil adopte un avis sur le programme. Dans cet avis, le Conseil peut demander à l'État membre d'adapter son programme.

Suivi: La Commission et le Conseil suivent la mise en œuvre des programmes de stabilité et de convergence:

Alerte rapide: En cas d'écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'OMT, la Commission, conformément à l'article 124, paragraphe 4, du traité FUE, adresse un avertissement à l'État membre concerné (articles 6 et 10 du règlement n° 1466/97 modifié). Cet avertissement est donné sous la forme d'une recommandation du Conseil invitant l'État membre concerné à prendre les mesures nécessaires en termes de politiques.

Sanctions: En ce qui concerne les États membres de la zone euro, le PSC modifié prévoit également la possibilité d'infliger des sanctions sous la forme d'un dépôt portant intérêt égal à 0,2 % du PIB de l'année précédente, lorsque l'État membre concerné ne procède pas aux ajustements nécessaires. Des amendes sont également prévues en cas de manipulation des données relatives à la dette ou au déficit.

Semestre européen: La soumission et l'évaluation des programmes de stabilité et de convergence fait partie du semestre européen, qui vient d'être intégré dans le volet préventif du PSC. Le semestre européen est un processus plus vaste de coordination des politiques économiques au sein de l'Union européenne.

2. Volet correctif du PSC

Procédure concernant les déficits excessifs

La procédure concernant les déficits excessifs (PDE) vise à en éviter l'apparition et, s'ils se produisent, à les corriger rapidement. Elle est régie par l'article 126 du traité FUE, le protocole (n° 12) annexé au traité et le règlement (CE) n° 1467/97 modifié ainsi que le nouveau règlement (UE) n° 1173/2011. Selon le PSC modifié, la procédure de déficit excessif est déclenchée par le critère du déficit **ou** de la dette:

- **critère du déficit:** le déficit des administrations publiques est jugé excessif s'il dépasse la valeur de référence de 3 % du PIB aux prix du marché **ou**
- **critère de la dette:** la dette est supérieure à 60 % du PIB et l'objectif de réduction de la dette d'un vingtième par an n'a pas été atteint au cours des trois années précédentes.

Le règlement contient également des dispositions précisant à quel moment, si le déficit dépasse la valeur de référence fixée, il est considéré comme exceptionnel (s'il résulte d'une circonstance inhabituelle ou s'il est consécutif à une grave récession économique) ou temporaire (si les prévisions indiquent que le déficit tombera au-dessous de la valeur de référence lorsque la circonstance inhabituelle ou la récession aura disparu). L'article 126, paragraphes 3 à 6, T FUE fixe la procédure d'évaluation et de décision concernant les déficits excessifs. La Commission élabore un rapport si un État membre ne satisfait pas aux exigences de l'un des deux critères ou si elle estime qu'il existe un risque en ce sens. Le CEF rend un avis sur ce rapport. Si la Commission estime qu'il y a un déficit excessif dans un État membre (ou qu'un tel déficit risque de se produire), elle adresse un avis à l'État membre concerné et elle en informe le Conseil. Le Conseil, sur proposition de la Commission, décide s'il y a ou non un déficit excessif (article 126, paragraphe 6, du traité FUE) puis, sur recommandation

de la Commission, adopte des recommandations qu'il adresse à l'État membre concerné (article 126, paragraphe 7, du traité FUE), afin de l'inviter à prendre une action suivie d'effets pour réduire le déficit, et fixe un délai de six mois maximum. Lorsque le Conseil constate qu'aucune action n'a été prise en ce sens, il peut rendre publiques ses recommandations (article 126, paragraphe 8, du traité FUE). Si un État membre persiste à ne pas donner suite aux recommandations du Conseil, celui-ci peut décider de mettre l'État membre concerné en demeure de prendre, dans un délai déterminé, des mesures appropriées (article 126, paragraphe 9, du traité FUE).

Sanctions: La procédure concernant les déficits excessifs prévoit également des sanctions en cas de non-respect (article 126, paragraphe 11, du traité FUE). Pour les États membres de la zone euro, en règle générale, cette sanction consiste en une amende dont un élément est fixe (0,2 % du PIB) et l'autre variable (au maximum 0,5 % du PIB pour les deux éléments réunis). Des sanctions supplémentaires sont prévues pour les États membres de la zone euro dans le règlement (UE) n° 1173/2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro. Elles sont infligées à différentes étapes de la PDE et impliquent des dépôts ne portant pas intérêt de 0,2 % et une amende égale à 0,2 % du PIB de l'année précédente. Des sanctions sont également prévues par ce règlement en cas de manipulation des statistiques.

B. Pacte budgétaire

Lors du Conseil européen de mars 2012, tous les États membres (à l'exception du Royaume-Uni et de la République tchèque) ont signé le traité intergouvernemental sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire — également appelé pacte budgétaire. Le 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 — dans les législations nationales, de préférence au niveau constitutionnel (frein à la dette). Les États membres ne respectant pas cette règle peuvent être poursuivis par d'autres États membres devant la Cour de justice de l'Union européenne. Parmi les autres dispositions de ce pacte figurent notamment un mécanisme de correction automatique et des règles plus strictes pour les pays faisant l'objet d'une procédure concernant le déficit excessif. De plus, l'aide financière accordée au titre du mécanisme européen de stabilité sera limitée aux États membres qui auront signé le pacte budgétaire.

C. Autres grandes réformes renforçant la gouvernance économique au sein de la zone euro

La réforme d'ensemble de la gouvernance économique de l'Union et du cadre budgétaire comprend, outre les programmes révisés de stabilité ou de convergence et le traité intergouvernemental sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, deux propositions de règlement visant à renforcer davantage la gouvernance économique dans la zone euro («two-pack»):

- règlement établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro, et
- règlement relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière au sein de la zone euro.

Les principaux éléments du premier règlement consistent à établir des calendriers budgétaires communs à tous les États membres de la zone euro et des règles de surveillance et d'évaluation des plans budgétaires nationaux par la Commission. En cas de violation grave des règles du PSC, la Commission peut demander la modification des plans.

Rôle du parlement européen

Le Parlement est colégislateur en matière de fixation des modalités de la procédure de surveillance multilatérale (article 121, paragraphe 6, du traité FUE), et il est consulté sur la législation dérivée portant application de la procédure concernant les déficits excessifs (article 126, paragraphe 14 TFUE). Tant le volet préventif que le volet correctif du pacte de stabilité et de croissance modifié contiennent un nouvel instrument, le dialogue économique, assurant un rôle capital au PE dans le nouveau cadre pour les politiques budgétaires. Il prévoit que la commission compétente du PE peut inviter le président du Conseil, la Commission, le président du Conseil européen ou le président de l'Eurogroupe à un débat. Le PE est également informé de l'application des règlements sur une base régulière. En outre, le pouvoir de la Commission d'édicter des exigences supplémentaires en matière de rapport au titre du nouveau règlement établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro devra être reconduit tous les trois ans, le Parlement ou le Conseil pouvant le révoquer.

→ Jost ANGERER

4.2.2. Surveillance macroéconomique

Durant la dernière décennie, l'Union européenne a connu des déséquilibres macroéconomiques majeurs (ce qui a aggravé les effets néfastes de la crise financière commencée en 2008) et de graves divergences de compétitivité (ce qui a empêché le recours à des mesures communes de politique monétaire).

Une nouvelle procédure de surveillance et de contrôle, la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM), a été mise en place dans le but de déceler à un stade bien plus précoce de tels déséquilibres macroéconomiques et de les corriger. La PDM a donc pour but de prévenir les déséquilibres macroéconomiques chez les États membres ou de les corriger[1], en prêtant une attention particulière à ceux qui pourraient avoir des retombées sur d'autres États membres.

[1] Page (en anglais seulement) sur le site de la Commission (Commission webpage).

Base juridique

- Article 3 du traité sur l'Union européenne (traité UE).
- Articles 119, 121 et 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE).

Objectifs

La procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM) est un mécanisme de surveillance et de contrôle qui a pour but de prévenir les déséquilibres macroéconomiques à l'intérieur de l'Union ou de les corriger. La surveillance en question fait partie du semestre européen pour la coordination des politiques économiques (voir fiche 4.2.1).

Elle se fonde:

1. **sur le rapport du mécanisme d'alerte (RMA)**, préparé par la Commission à partir d'un tableau de bord[1], d'indices et de seuils. Les indices sur le tableau de bord renvoient à des déséquilibres extérieurs (balance des comptes courants, position nette pour les investissements internationaux, taux de change, effectif et réel, modifications des parts de marché à l'exportation, coût unitaire du travail) et intérieurs (prix du logement, capacité de financement du secteur privé, endettement du secteur privé, dette publique, taux de chômage et modifications des engagements du secteur financier). Pour chaque indice, un seuil est déterminé qui signale qu'un problème particulier pourrait se poser; certains seuils sont différents selon qu'il s'agit d'un État membre de la zone euro ou non. Quand un État membre franchit plusieurs seuils, la Commission effectue un examen approfondi, à savoir d'autres analyses économiques visant à déterminer si des déséquilibres macroéconomiques vont probablement apparaître ou s'ils existent déjà.

2. **sur des recommandations préventives.** Si elle trouve, en tirant les leçons de cet examen approfondi, qu'il existe des déséquilibres macroéconomiques, la Commission a l'obligation d'en informer le Parlement européen, le Conseil et l'Eurogroupe. Le Conseil peut, sur recommandation de la Commission, adresser à l'État membre concerné les recommandations qui s'imposent, conformément à la procédure énoncée à l'article 121, paragraphe 2, du traité FUE. Ces recommandations préventives, selon la PDM, font partie des recommandations par pays que le Conseil adresse en juillet à chaque État membre, dans le cadre du semestre européen.

3. **sur des recommandations correctives selon la procédure pour déséquilibre excessif (PDE).** Si elle trouve, sur la base de l'examen approfondi, que l'État membre en question est atteint par des déséquilibres macroéconomiques excessifs, la Commission a l'obligation d'en informer le Parlement européen, le Conseil, l'Eurogroupe, les autorités européennes de surveillance concernées et le comité européen du risque systémique (CERS). Le Conseil, sur recommandation de la Commission, peut, conformément à l'article 121, paragraphe 4, du traité FUE, adopter une recommandation constatant l'existence d'un déséquilibre excessif et recommander à l'État membre concerné de prendre des mesures correctives. La recommandation du Conseil doit établir la nature et les implications des déséquilibres et énoncer un ensemble de recommandations en matière de politiques à suivre et fixer le délai imparti à l'État membre concerné pour présenter un plan de mesures correctives.

4. **sur des plans de mesures correctives.** L'État membre pour lequel une PDE est ouverte a l'obligation de présenter un plan de mesures correctives dans le délai fixé dans la recommandation du Conseil. Le Conseil, sur la base d'un rapport de la Commission, a l'obligation d'évaluer le plan de mesures correctives dans les deux mois qui suivent la présentation dudit plan. La Commission et le Conseil

[1] Scoreboard data platform: base de données interactive d'Eurostat intégrant les indices actualisés figurant sur le tableau de bord et d'autres indices dits «de lecture».

apprécient les progrès accomplis par l'État membre en question, sur la base de rapports périodiques d'avancement et d'un suivi par la Commission.

5. **sur l'évaluation des mesures correctives.** Sur la base d'un rapport de la Commission, le Conseil est tenu de juger si l'État membre concerné a engagé, ou non, l'action corrective recommandée. Il faut, s'il estime que l'État membre n'a pas pris les mesures correctives recommandées, que le Conseil adopte par un vote à la majorité qualifiée inversée, sur recommandation de la Commission, une décision faisant état du non-respect, accompagnée d'une recommandation fixant de nouveaux délais pour prendre les mesures correctives. Dans ce cas, le Conseil en informe le Conseil européen.

6. **sur d'éventuelles sanctions financières.** Les États membres de la zone euro qui ne suivent pas les recommandations qui leur sont faites selon la PDE peuvent être l'objet de sanctions progressives, allant d'un dépôt portant intérêts à des amendes annuelles. Ce dépôt ou cette amende devraient s'élever à 0,1 % du produit intérieur brut de l'État membre.

Bilan

A. Cycle 2012

En février 2012, la Commission a publié son premier RMA, dans le cadre du semestre européen de 2012. Le rapport considère que douze États membres méritent un examen approfondi. Les États membres bénéficiant d'un programme d'assistance financière ne sont pas concernés par cet examen.

En mai 2012, la Commission a publié douze examens sur l'origine, la nature et la gravité de possibles déséquilibres économiques. Le fruit de ces examens approfondis a en partie nourri les recommandations par pays adoptées par le Conseil en juillet 2012.

B. Cycle 2013

En novembre 2012, la Commission a publié un second RMA au titre du semestre européen de 2013. Le rapport considère que quatorze États membres méritent un examen approfondi.

En avril 2013, la Commission a publié une Communication et les examens approfondis en 2013 des États membres dépistés dans le RMA. Elle observe que les ajustements macroéconomiques sont en cours même s'ils diffèrent en nature et en vitesse selon les États membres concernés. Tous ces pays connaissaient des déséquilibres macroéconomiques, qui exigeaient des mesures en rapport.

C. Cycle 2014

En novembre 2013, la Commission a publié le troisième RMA. Le rapport considère que seize États membres risquent de connaître des déséquilibres macroéconomiques. La Commission évaluera l'existence de ces déséquilibres au printemps 2014.

Rôle du Parlement européen

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Parlement européen est devenu colégislateur pour la réglementation sur la surveillance multilatérale (article 121, paragraphe 6, du traité FUE).

Les actes législatifs en matière de surveillance macroéconomique relèvent du dialogue économique. Pour renforcer le dialogue entre les institutions de l'Union, en particulier le Parlement européen, le Conseil et la Commission, et assurer une plus grande transparence et responsabilité, la commission compétente du Parlement européen peut inviter le président du Conseil, la Commission et, le cas échéant, le président du Conseil européen ou le président de l'Eurogroupe à débattre de leurs décisions ou présenter leurs activités durant le semestre européen. Au titre de ce dialogue, le Parlement européen peut également fournir l'occasion de participer à un échange de vues avec un État membre qui est l'objet d'une recommandation du Conseil selon la PDE.

L'automne dernier, le Parlement européen a donné son avis sur le cycle en cours du semestre européen (y compris sur les recommandations par pays adoptées par le Conseil), en prenant aussi en compte les résultats d'une réunion conjointe avec les présidents des commissions compétentes des parlements nationaux.

Selon la PDM, la Commission coopère avec le Parlement européen et le Conseil pour définir la batterie d'indices macroéconomiques à faire figurer au tableau de bord servant à détecter de possibles déséquilibres macroéconomiques chez les États membres.

Le Parlement européen encourage la participation des parlements nationaux à travers un certain nombre de rencontres annuelles avec des membres des comités concernés des parlements nationaux. En outre, dans le respect des dispositions légales et politiques de chaque État membre, il est souhaitable que les parlements nationaux soient dûment associés au semestre européen et à la préparation des programmes de stabilité, des programmes de convergence et des programmes de réforme nationaux afin de renforcer la transparence des décisions qui sont prises, l'adhésion à ces décisions et la responsabilité à l'égard de ces décisions.

→ Alice Zoppè
12/2013

4.2.3. Assistance financière aux États membres de l'Union européenne connaissant de graves difficultés économiques

L'assistance financière apportée aux États membres de l'Union européenne connaissant de graves difficultés économiques vise à préserver la stabilité financière de l'Union et de la zone euro.

Aujourd'hui, les économies européennes sont véritablement interdépendantes. Ce lien étroit est évident dans le cas de la zone euro. La crise actuelle a démontré la nécessité d'apporter une assistance financière coordonnée et d'un montant suffisant aux États membres de l'Union connaissant de graves difficultés, en tant que mécanisme de dernier recours.

Les garanties mises en place permettent de lier l'assistance financière à une conditionnalité macroéconomique. L'objectif est de s'assurer que les États membres destinataires de l'assistance mettent en œuvre les réformes nécessaires — budgétaires, économiques, structurelles et du cadre de supervision.

L'Union a conçu de nouveaux mécanismes et outils afin de rendre moins probable, à l'avenir, l'éclatement d'une nouvelle crise. Ceux-ci sont en cours de déploiement.

Base juridique

- Article 3 du traité sur l'Union européenne (traité UE).
- Articles 2 à 5, 119 à 144 et 282 à 284 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE);
- Protocoles 12, 13 et 14 annexés au traité FUE.

Objectifs

L'assistance financière apportée aux États membres connaissant de graves difficultés économiques a pour but de préserver la stabilité financière de l'Union et de la zone euro.

Les nouveaux mécanismes représentent une réponse directe à la crise des dettes souveraines. Ils sont conçus pour rendre moins probable l'éclatement, à l'avenir, d'une nouvelle crise.

L'Union européenne bâtit ainsi actuellement un cadre économique et de gouvernance plus solide pour l'Union économique et monétaire (voir fiche technique 4.1.4).

Réalisations

A. Un mécanisme temporaire de stabilisation a été mis en place en mai 2010, qui comprend le mécanisme européen de stabilisation financière (MESF) et le fonds européen de stabilité financière (FESF).

L'Union et les États membres de la zone euro ont déployé ce mécanisme afin de préserver leur stabilité financière face à la crise des dettes souveraines.

Il se compose des dispositifs suivants:

1. Le mécanisme européen de stabilisation financière (MESF)

Il est alimenté par le budget de l'Union dans les limites de ses ressources propres; son montant est estimé à 60 milliards d'euros. Les prêts sont financés par des emprunts de la Commission sur les marchés financiers, et sont garantis par le budget de l'Union.

Ce mécanisme a été utilisé pour venir en aide à l'Irlande et au Portugal.

2. Le fonds européen de stabilité financière (FESF)

On estime sa capacité de prêt à 440 milliards d'euros. Les prêts sont financés par des emprunts du FESF sur les marchés financiers, et sont garantis par ses actionnaires (les États membres de la zone euro).

Ce fonds a été utilisé pour venir en aide à l'Espagne, à la Grèce, à l'Irlande et au Portugal.

B. Le principal mécanisme de soutien, le mécanisme européen de stabilité (MES), a été créé en octobre 2012.

Le mécanisme européen de stabilité est un instrument permanent, qui remplacera à terme les deux mécanismes temporaires de gestion de crise, avec lesquels il coexiste aujourd'hui.

Il complète les bases jetées par le FESF. Le MES sera le principal mécanisme de soutien destiné aux États membres de la zone euro.

Sa capacité de prêt totale est de 500 milliards d'euros. Les prêts sont financés par des emprunts du

MES sur les marchés financiers, et sont garantis par ses actionnaires (les États membres de la zone euro).

Le mécanisme européen de solidarité a repris les engagements du FESF en faveur de l'Espagne, destinés à recapitaliser le secteur bancaire du pays, et pourrait fournir une assistance financière à Chypre.

D'autres institutions, en collaboration avec le MESF, le FESF et le MES, proposent un soutien à la stabilité financière, selon leurs compétences et objectifs respectifs:

- le Fonds monétaire international (FMI) et
- la Banque centrale européenne (BCE), qui peut procéder à des opérations ferme sur les marchés secondaires de la dette souveraine.

C. Le «two-pack» (paquet législatif relatif à la surveillance budgétaire) entrera en vigueur à la mi-2013.

Le «two-pack» consiste en deux règlements européens applicables aux États membres de la zone euro; il contribue à la mise en place d'un cadre économique et de gouvernance plus solide pour l'Union économique et monétaire.

L'un des règlements renforce les procédures de suivi et de surveillance auxquelles sont soumis les États membres en proie à de graves difficultés en matière de stabilité financière, ou qui risquent d'en rencontrer.

Ce règlement dispose que les États membres peuvent faire l'objet d'une surveillance renforcée par la Commission, y compris lorsqu'ils reçoivent certaines formes d'assistance financière à titre de précaution. Ils peuvent également être soumis à un programme d'ajustement macroéconomique.

L'assistance financière est toutefois liée à une conditionnalité macroéconomique: l'État destinataire d'une aide est tenu, en contrepartie, d'adopter des mesures permettant de remédier à l'instabilité qui l'agite. L'Union s'assure ainsi que les États membres recevant cette assistance mettent en œuvre les réformes nécessaires — budgétaires, économiques, structurelles et du cadre de supervision.

Si un État membre bénéficiaire ne respecte pas les obligations de réforme prévues par le programme d'ajustement, il s'expose à des sanctions financières visant les versements effectués au titre du programme.

D. L'assistance financière prévue pour les États de l'Union non membres de la zone euro: le mécanisme de soutien à la balance des paiements

Le mécanisme de soutien à la balance des paiements est en place depuis février 2002 et concerne tous les États membres.

L'Union peut, grâce à ce mécanisme, fournir une assistance mutuelle aux pays de l'Union non membres de la zone euro lorsque l'un d'eux se trouve en difficulté, ou court un risque élevé de rencontrer des difficultés liées à sa balance des paiements. L'assistance fournie au titre du mécanisme de soutien à la balance des paiements vise à atténuer les contraintes financières extérieures pesant sur un pays. Elle prend généralement la forme d'une assistance financière à moyen terme, établie en collaboration avec le FMI.

Le rôle du Parlement européen

En adoptant le «two-pack», le Parlement européen a contribué à la mise en place d'un cadre juridique européen destiné à renforcer la gouvernance économique dans la zone euro, tant en ce qui concerne la surveillance budgétaire que les procédures de prise de décision et de surveillance des États membres engagés dans un programme d'ajustement macroéconomique.

Le «two-pack» renforce par ailleurs le pouvoir de contrôle du Parlement. En effet, la commission compétente peut inviter les institutions concernées (Commission, Conseil, Eurogroupe, BCE ou FMI) à participer à des dialogues économiques au sein du Parlement.

Des débats sont actuellement en cours concernant une proposition en faveur de l'octroi d'une assistance financière aux pays de l'Union non membres de la zone euro; le mécanisme de soutien à la balance des paiements reste toutefois en place pour l'heure.

→ Manica Hauptman / Cécile Bourgault

LES POLITIQUES SECTORIELLES 5

L'unité d'action assure un effet de levier qui permet d'obtenir de meilleurs résultats. Au fil des années l'Union a développé une série de politiques complémentaires du marché unique. Celles-ci touchent les domaines les plus divers, prévoyant un degré variable d'harmonisation qui va de véritables politiques communes à des simples coopérations. Ces politiques sont des lignes d'action que l'Union décide de suivre dans certains domaines qui, très souvent touchent de près à la vie des citoyens ainsi qu'aux entreprises et qui visent à atteindre les objectifs généraux qu'elle s'est fixés. Cohésion, agriculture, pêche, environnement, santé, droits de consommateurs, transport, tourisme, énergie, industrie, recherche, emploi, asile et immigration, ainsi que fiscalité, justice, culture, éducation et sport, sont des domaines où l'Union a son mot à dire.

5 LES POLITIQUES SECTORIELLES

5.1. La politique régionale et de cohésion — 191
5.1.1. Cohésion économique, sociale et territoriale — **191**
5.1.2. Le Fonds européen de développement régional (FEDER) — **193**
5.1.3. Le Fonds de cohésion — **196**
5.1.4. Le Fonds de solidarité — **198**
5.1.5. Le schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) — **200**
5.1.6. Nomenclature commune des unités territoriales statistiques (NUTS) — **203**
5.1.7. Régions ultrapériphériques (RUP) — **205**
5.1.8. Aides d'État à finalité régionale — **207**
5.1.9. Programme Peace pour l'Irlande du Nord — **210**
5.1.10. Groupement européen de coopération territoriale (GECT) — **212**

5.2. La politique agricole commune (PAC) — 214
5.2.1. La politique agricole commune (PAC) et le Traité — **214**
5.2.2. Le financement de la PAC — **217**
5.2.3. Les instruments de la PAC et leurs réformes — **220**
5.2.4. Le premier pilier de la PAC: I — l'organisation commune de marché unique — **223**
5.2.5. Le premier pilier de la PAC: II — les paiements directs aux exploitations — **226**
5.2.6. Le deuxième pilier de la PAC: la politique de développement rural — **229**
5.2.7. L'accord sur l'agriculture de l'OMC — **232**
5.2.8. Le cycle de Doha et l'agriculture — **235**
5.2.9. La PAC après 2013 — **238**
5.2.10. La politique agricole commune en chiffres — **241**
5.2.11. L'Union européenne et les forêts — **247**

5.3. La politique commune de la pêche — 250
5.3.1. La politique commune de la pêche: origines et évolution — **250**
5.3.2. Préservation des ressources halieutiques — **254**
5.3.3. Contrôle des activités de la pêche — **257**
5.3.4. Les aides structurelles pour la pêche — **260**
5.3.5. Organisations de producteurs et organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche — **263**
5.3.6. Les relations internationales en matière de pêche — **266**
5.3.7. L'aquaculture européenne — **269**
5.3.8. La politique maritime intégrée — **272**
5.3.9. La pêche européenne en chiffres — **276**

5.4. La politique environnementale — 278
5.4.1. Politique de l'environnement: principes généraux et orientations stratégiques — **278**
5.4.2. La mise en œuvre du droit européen de l'environnement — **282**
5.4.3. Changement climatique et environnement — **285**
5.4.4. Biodiversité, nature et sols — **289**
5.4.5. Protection et gestion des eaux — **293**
5.4.6. La pollution atmosphérique et sonore — **297**
5.4.7. Ressources naturelles et déchets — **300**
5.4.8. Consommation et production durables — **304**
5.4.9. Les substances chimiques — **307**

5.5. La santé et la protection des consommateurs — 311
5.5.1. La politique des consommateurs: principes et instruments — **311**
5.5.2. Les mesures de protection des consommateurs — **314**
5.5.3. Santé publique — **318**
5.5.4. Médicaments — **322**
5.5.5. La sécurité des aliments — **326**

5.6. La politique des transports et du tourisme — 329
5.6.1. Politique des transports: généralités — **329**
5.6.2. Les droits des passagers — **334**
5.6.3. Le transport routier: international et de cabotage — **338**
5.6.4. Transports routiers: harmonisation des dispositions légales — **341**
5.6.5. Transports routiers: normes en matière de trafic et de sécurité — **344**
5.6.6. Transport ferroviaire — **348**
5.6.7. Transports aériens: accès au marché — **351**
5.6.8. Transports aériens: sûreté de l'aviation civile — **354**
5.6.9. Transports aériens: le ciel unique européen — **356**
5.6.10. Transport maritime: approche stratégique — **359**

5.6.11. Transports maritimes: règles de trafic et de sécurité — **362**
5.6.12. Tourisme — **366**

5.7. La politique de l'énergie — 369
5.7.1. La politique de l'énergie: généralités — **369**
5.7.2. Marché intérieur de l'énergie — **373**
5.7.3. L'efficacité énergétique — **377**
5.7.4. Énergies renouvelables — **381**
5.7.5. Énergie nucléaire — **385**

5.8. Les réseaux transeuropéens dans les secteurs des transports, de l'énergie et des télécommunications — 389
5.8.1. Réseaux transeuropéens — Orientations — **389**
5.8.2. Le financement des réseaux transeuropéens — **392**

5.9. La politique industrielle et de recherche — 396
5.9.1. Les principes généraux de la politique industrielle de l'Union européenne — **396**
5.9.2. Petites et moyennes entreprises — **400**
5.9.3. Une stratégie numérique pour l'Europe — **404**
5.9.4. Omniprésence du marché unique numérique — **407**
5.9.5. L'industrie de la défense — **410**
5.9.6. La politique de la recherche et du développement technologique — **413**
5.9.7. Politique de l'innovation — **416**

5.10. La politique sociale et en matière d'emploi — 419
5.10.1. Politique sociale et de l'emploi: principes généraux — **419**
5.10.2. Le Fonds social européen — **423**
5.10.3. Politique de l'emploi — **426**
5.10.4. La couverture de sécurité sociale dans les États membres de l'Union — **429**
5.10.5. Santé et sécurité au travail — **432**
5.10.6. Le droit des travailleurs à l'information, à la consultation et à la participation — **435**
5.10.7. Le dialogue social — **438**
5.10.8. L'égalité entre les hommes et les femmes — **441**
5.10.9. La lutte contre la pauvreté, l'exclusion sociale et les discriminations — **444**

5.11. La politique fiscale — 448
5.11.1. Politique fiscale: généralités — **448**
5.11.2. Fiscalité directe: l'imposition des personnes et des sociétés — **452**
5.11.3. Fiscalité indirecte: droits d'accises sur l'alcool, le tabac et l'énergie — **455**
5.11.4. Fiscalité indirecte: la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) — **458**

5.12. L'espace de liberté, de sécurité et de justice — 461
5.12.1. Un espace de liberté, de sécurité et de justice: aspects généraux — **461**
5.12.2. La politique d'asile — **464**
5.12.3. Politique d'immigration — **467**
5.12.4. La gestion des frontières extérieures — **470**
5.12.5. La coopération judiciaire en matière civile — **474**
5.12.6. La coopération judiciaire en matière pénale — **477**
5.12.7. Coopération policière — **481**
5.12.8. La protection des données à caractère personnel — **484**

5.13. Culture, éducation et sport — 488
5.13.1. Culture — **488**
5.13.2. Politique audiovisuelle et des médias — **491**
5.13.3. Éducation et formation professionnelle — **494**
5.13.4. Enseignement supérieur — **497**
5.13.5. La jeunesse — **501**
5.13.6. La politique linguistique — **505**
5.13.7. Le sport — **508**
5.13.8. Politique de communication — **510**

5.1. La politique régionale et de cohésion

5.1.1. Cohésion économique, sociale et territoriale

Afin de promouvoir un développement harmonieux sur l'ensemble de son territoire, l'Union européenne renforce sa cohésion économique, sociale et territoriale. Elle vise, en particulier, à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions qui la composent. Parmi les régions concernées, une attention particulière est accordée aux zones rurales, aux zones où s'opère une transition industrielle et aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents, telles que les régions les plus septentrionales à très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et montagneuses.

Base juridique

Articles 174 à 178 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Contexte

Depuis sa création, la Communauté européenne (désormais l'Union européenne) est confrontée à de fortes disparités territoriales et démographiques susceptibles d'entraver l'intégration et le développement en Europe. Le Traité de Rome (1957) a d'emblée créé des mécanismes de solidarité, à savoir deux fonds structurels: le Fonds social européen (FSE) et le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA, section orientation). En 1975, le volet régional a été pris en compte avec la création du Fonds de développement régional (FEDER). En 1994, le Fonds de cohésion a également vu le jour. Pendant longtemps, ces fonds n'ont disposé que de modestes ressources.

La cohésion économique et sociale est devenue une compétence relevant de la Communauté européenne avec l'adoption de l'Acte unique européen en 1986. En 2008, le Traité de Lisbonne a conféré une troisième dimension à la cohésion de l'Union européenne: la cohésion territoriale. Ces trois volets de la cohésion bénéficient du soutien de la politique de cohésion et des Fonds structurels.

Objectifs

Le renforcement de la cohésion économique, sociale et territoriale est l'un des principaux objectifs de l'Union européenne. Celle-ci consacre une part significative de ses activités et de son budget à la réduction des écarts entre les régions, en particulier les zones rurales, les zones où s'opère une transition industrielle et les régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents.

L'Union européenne soutient la réalisation de ces objectifs par:

- la coordination des politiques économiques;
- l'application de ses politiques;
- le recours aux Fonds structurels (section orientation du FEOGA, FSE, FEDER), à la Banque européenne d'investissement et aux autres instruments financiers existants (par exemple, le Fonds de cohésion).

La section orientation est l'une des composantes du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole. Dans le cadre de la politique européenne de cohésion, la section orientation du FEOGA permet de financer le développement rural et l'amélioration des infrastructures agricoles.

Le Fonds social européen est le principal instrument de l'Union servant au financement de mesures destinées à prévenir et combattre le chômage, à accroître les ressources humaines et à favoriser l'intégration sociale sur le marché du travail. Il contribue au financement d'initiatives visant à parvenir à un niveau d'emploi élevé, à l'égalité des chances entre les femmes et les hommes, au développement durable ainsi qu'à la cohésion économique et sociale.

Le Fonds européen de développement régional a pour but de contribuer à corriger les principaux déséquilibres régionaux dans l'Union européenne. Il apporte une aide aux régions dont le développement accuse du retard et contribue à la reconversion des régions industrielles en déclin.

Le Fonds de cohésion soutient la réalisation de projets liés à l'environnement et à des réseaux transeuropéens dans le domaine des infrastructures de

transport. Seuls les États membres dont le revenu national brut par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne de l'Union peuvent avoir recours à ce fonds.

Pour garantir une utilisation efficace des Fonds structurels, il convient de respecter les principes suivants:

- répartition des fonds par objectif et par région;
- mise en place d'un partenariat entre la Commission, les États membres et les autorités régionales pour la planification, la réalisation et le suivi des interventions;
- programmation de l'aide;
- complémentarité des contributions européennes et nationales.

L'attribution des ressources financières de l'Union consacrées à la politique de cohésion obéit à trois objectifs fondamentaux:

- la convergence, qui a pour but de stimuler la croissance et l'emploi dans les régions les moins développées;
- la compétitivité régionale et l'emploi, qui permettent de favoriser la cohésion économique, sociale et territoriale dans les régions qui ne relèvent pas de l'objectif de convergence;
- la coopération territoriale européenne, qui vise à soutenir la cohésion dans l'Union européenne grâce à la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale.

Réalisations

Depuis 1988, la politique de cohésion de l'Union a vu son budget augmenter de façon considérable et est devenue, avec la politique agricole commune, l'une des politiques européennes qui pèsent le plus lourd. Au cours de la période de programmation financière 2007 2013, un total de 355 milliards d'euros environ (en euros de 2011) a été alloué à la prévention des inégalités économiques, sociales et territoriales. Ces fonds ont été consacrés à plusieurs actions telles que la construction de route, la protection de l'environnement, l'investissement dans les entreprises innovantes, la création d'emplois et la formation professionnelle. Pour la période 2014-2020, il est envisagé de consacrer 325 milliards d'euros (en euros de 2011) à la cohésion économique, sociale et territoriale.

Rôle du Parlement européen

Le Parlement joue un rôle très actif dans le renforcement de la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union européenne. La législation relative à la politique de cohésion et aux Fonds structurels est élaborée en vertu de la procédure législative ordinaire, au cours de laquelle le Parlement est sur un pied d'égalité avec le Conseil.

Actuellement, le Parlement a participé activement aux négociations destinées à réformer la politique de cohésion pour la période après 2013. Cette réforme permets de définir les priorités et les instruments de l'action que l'Union mènera pour renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale. Le Parlement a fermement soutenu les propositions visant à parvenir à une politique de cohésion de grande ampleur et efficace, qui doit également s'appuyer sur des ressources financières suffisantes.

→ Marek Kołodziejski
11/2013

5.1.2. Le Fonds européen de développement régional (FEDER)

Le Fonds européen de développement régional (FEDER) est le principal instrument de la politique de cohésion. Il a pour objectif de réduire les déséquilibres entre régions. Après plusieurs révisions des règles régissant son fonctionnement, le Fonds a trois objectifs essentiels pour la période 2007-2013, à savoir la convergence, la compétitivité et l'emploi dans les régions et la coopération territoriale européenne. Ces objectifs demeurent valables pour la période de programmation 2014-2020.

Base juridique

Articles 174 à 178 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Objectifs

Les objectifs de départ au moment de la création du FEDER avaient pour but de contribuer à la correction des déséquilibres régionaux en participant:

- au développement et à l'ajustement structurel des régions en retard de développement;
- à la reconversion des régions industrielles en déclin.

Réalisations

Créé en 1975, le FEDER est devenu le principal instrument de la politique régionale communautaire. Ses grands principes ont été fixés par la réforme générale des Fonds structurels de 1988. Depuis cette date, il a subi plusieurs réformes qui ont modifié profondément ses objectifs et ses modalités de fonctionnement.

A. La réforme de 1993

1. Objectifs

Le règlement (CEE) n° 2083/93 assignait au FEDER pour la période 1994-1999 les quatre objectifs suivants:

- objectif 1: développement et ajustement structurel des régions en retard de développement;
- objectif 2: reconversion des régions gravement touchées par le déclin industriel;
- objectif 5 b: développement des régions rurales;
- objectif 6: promotion des régions arctiques (objectif retenu lors de l'adhésion de la Suède et de la Finlande).

80 % des ressources du fonds étaient réservées à l'objectif 1.

2. Initiatives communautaires

Ce sont des projets intéressant l'ensemble de la Communauté et relevant de la seule compétence de la Commission. Leur champ d'application comprend:

- la coopération interrégionale;
- l'emploi et la main-d'œuvre;
- le développement industriel;
- les régions ultrapériphériques;
- la politique urbaine;
- le développement rural.

3. Principaux programmes

- Interreg soutient les projets de coopération transfrontalière entre régions situées aux frontières intérieures ou extérieures de la Communauté, dans les domaines les plus divers.
- URBAN s'applique aux zones urbaines en difficulté (taux de chômage élevé, architecture délabrée, logement précaire, réseau social insuffisant).
- Konver encourage la reconversion de l'industrie de l'armement vers des activités civiles.

B. La réforme de 1999

1. Objectifs

Le règlement (CE) n° 1261/1999 limite à deux les objectifs du FEDER pour la période 2000-2006:

- objectif 1: il reste inchangé, mais intègre désormais les zones antérieurement éligibles à l'objectif 6 et les régions ultrapériphériques;
- objectif 2: il reste inchangé, mais couvre dorénavant également les anciens objectifs 2 et 5 b et élargit leur champ d'application pour couvrir d'autres domaines; zones urbaines en difficulté, zones en crise dépendantes de la pêche et zones fortement dépendantes des services.

2. Régions admissibles

a. Pour l'objectif 1:

- régions dont le revenu national brut (RNB) est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire et dont la liste est établie par la Commission;
- régions ultrapériphériques;
- régions qui étaient visées par l'ancien objectif 6.

L'ensemble de ces régions représentent environ 20 % de la population de l'Union.

b. Pour l'objectif 2:

Les régions éligibles à l'objectif 2 sont de quatre types: industrielles, rurales, urbaines et dépendantes de la pêche. Leur liste est établie en concertation étroite entre la Commission et les États concernés. Elles couvrent environ 18 % de la population de l'Union.

3. Initiatives communautaires

Champ d'application:

- coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale ayant pour but de stimuler un développement et un aménagement du territoire harmonieux;
- développement rural;
- coopération transnationale pour des pratiques nouvelles de lutte contre les discriminations et inégalités de toute nature dans l'accès au marché du travail.

4. Programmes

Les quatre programmes — Interreg, URBAN, Leader et EQUAL — disposent d'une enveloppe représentant 5,3 % du total des ressources allouées aux Fonds structurels.

5. Répartition des compétences

Elle est rendue plus précise:

- la Commission est la garante des priorités stratégiques;
- la gestion des programmes est davantage décentralisée, avec une place accrue dévolue aux autorités régionales et locales et aux partenaires économiques et sociaux.

C. La période 2007-2013

Le règlement (CE) nº 1080/2006, entré en vigueur le 1er janvier 2007, établit trois nouveaux objectifs assortis d'un budget total de 355 milliards d'euros (aux prix de 2011).

1. Convergence

Cet objectif, proche de l'ancien objectif 1, a pour but d'accélérer la convergence des États membres et des régions les moins développés par l'amélioration des conditions de croissance et d'emploi. Il est financé par le FEDER, le Fonds social européen (FSE) et le Fonds de cohésion.

- Les régions et États membres suivants sont éligibles:
  - les régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire. Elles doivent correspondre au niveauNUTS 2;
  - les régions qui dépassent 75 % du PIB par habitant et qui, pour une raison statistique résultant de l'élargissement, bénéficient d'un financement transitoire, spécifique et dégressif;
  - les régions ultrapériphériques. Le but est de faciliter leur intégration dans le marché intérieur et de prendre en compte leurs contraintes spécifiques en compensant, notamment, les surcoûts dus à l'éloignement.
- Les régions suivantes sont éligibles à l'aide en vertu du Fonds de cohésion:
  - les États membres dont le revenu national brut (RNB) par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire et qui mènent des programmes de convergence économique.

2. Compétitivité régionale et emploi

Cet objectif a pour but de renforcer la compétitivité, l'emploi et l'attractivité des régions, en dehors de celles qui sont les moins favorisées. Il est financé par le FEDER et le FSE.

Les régions admissibles sont:

- les régions relevant de l'objectif 1 durant la période 2000-2006, qui ne répondent plus aux critères d'éligibilité régionale de l'objectif «Convergence», et qui bénéficient par conséquent d'un soutien transitoire;
- toutes les autres régions non couvertes par l'objectif «Convergence».

3. Coopération territoriale européenne

Ce nouvel objectif a pour but de renforcer la coopération aux niveaux transfrontalier, transnational et interrégional, se fondant sur le programme Interreg. Il est financé par le FEDER. Sont éligibles les régions de niveau NUTS III situées le long des frontières terrestres internes, certaines frontières externes ainsi que certaines régions le long des frontières maritimes séparées par un maximum de 150 kilomètres.

D. Les perspectives pour la période 20014-2020

En 2010, la Commission européenne a commencé à débattre de l'avenir de la politique de cohésion et de ses instruments financiers. Cette politique va soutenir, en particulier, les efforts entrepris pour réaliser la stratégie «Europe 2020, une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive».

En octobre 2011, la Commission a présenté une proposition législative concernant des «instruments structurels: des dispositions communes pour le FEDER, le FSE, le Fonds de cohésion, le Feader et le FEAP, et des dispositions générales applicables au FEDER, au FSE et au Fonds de cohésion» (2011/0276(COD)). Le Parlement européen a participé activement aux négociations avec le Conseil et la Commission.

En novembre 2013, le Parlement européen a approuvé la réforme de la politique de cohésion. Le budget total alloué à cette politique pour la période 2014-2020 doit atteindre 325 milliards d'euros (aux prix de 2011). Les trois objectifs de la politique de cohésion seront maintenus.

Un nouveau règlement sur le FEDER a été élaboré comme faisant partie de la réforme. À l'avenir, les investissements consentis dans le cadre du FEDER se concentreront sur quatre domaines prioritaires: la recherche et l'innovation, l'agenda numérique, le soutien aux PME et l'économie à faible émission de carbone.

Rôle du Parlement européen

Le code de conduite adopté avec la Commission en 1993 et élargi en 1999 prévoit que le Parlement soit régulièrement informé des activités du Fonds. Dans le cadre de la réforme de 1999, le Parlement européen a réussi à obtenir le maintien du programme URBAN parmi les «Initiatives communautaires».

Grâce à son esprit de coopération, le Parlement a remporté un succès en obtenant que soient opérés des changements requis en matière de protection de l'environnement. Il a su faire entendre sa voix dans des domaines de partenariat dans lesquels, conformément au Règlement général, une plus grande implication de la société civile et des ONG est prévue.

Aujourd'hui, grâce aux nouvelles régulations introduites par le Traité de Lisbonne, le Parlement européen a une position égale à celle de la Commission et du Conseil dans la préparation de nouvelles régulations concernant les Fonds structurels, puisque ces nouvelles lois relèvent de la procédure législative ordinaire.

→ Marek Kołodziejski 11/2013

5.1.3. Le Fonds de cohésion

Créé en 1994, le Fonds de cohésion contribue financièrement à la réalisation de projets s'inscrivant dans le domaine de l'environnement et des réseaux transeuropéens. Depuis 2007, il peut également soutenir des projets dans des domaines liés au développement durable, tels que l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables.

Base juridique

Article 177 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE).

Objectifs

Le traité prévoit que le Fonds contribue financièrement à la réalisation de projets dans les domaines suivants:

- l'environnement;
- les réseaux transeuropéens en ce qui concerne l'infrastructure des transports.

Réalisations

Au départ le Conseil avait créé un «Instrument financier de cohésion» (règlement (CEE) nº 792/93). Le Fonds de cohésion lui a succédé en 1994 (règlement (CE) nº 1164/94 modifié par les règlements suivants: 1264/99, 1265/99, 1386/2002, 16/2003, 621/2004 et 1084/2006)).

A. Champ d'application

1. Pays éligibles

Le Fonds est réservé aux États membres dont le revenu national brut (RNB) par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire et qui ont mis en place un programme visant à satisfaire aux critères de l'article 126, paragraphe 2, du traité FUE sur les déficits publics excessifs dans le cadre de la coordination des politiques économiques faisant partie de l'UEM.

Pour la période 2007-2013, le Fonds de cohésion s'adresse à la Bulgarie, la Roumanie, Chypre, l'Estonie, la Grèce, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie. L'Espagne est éligible à titre transitoire.

2. Projets éligibles

a. Des projets environnementaux s'inscrivant dans le cadre des priorités de la politique communautaire de protection de l'environnement définies dans le programme de politique et d'action en matière d'environnement. Dans ce contexte, le Fonds peut aussi intervenir dans les domaines liés au développement durable qui présentent des avantages manifestes pour l'environnement, tels que l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables et, pour ce qui est du transport non lié aux réseaux transeuropéens, le transport ferroviaire, le transport par les voies navigables intérieures, le transport maritime, les systèmes de transport intermodal et leur interopérabilité, la gestion du trafic routier, maritime et aérien, les transports urbains propres et les transports publics.

b. Des projets liés aux réseaux transeuropéens de transport, et notamment les projets prioritaires d'intérêt européen définis par l'Union.

B. Mécanisme de l'aide

1. Taux de financement

Il est compris entre 80 et 85 % des dépenses publiques relatives à un projet, en fonction de la nature des interventions à effectuer. Lorsque d'autres aides communautaires viennent s'ajouter au financement accordé à un projet par le Fonds, l'ensemble de l'aide ne doit pas dépasser 90 % des dépenses totales, sauf en matière d'études préparatoires, lesquelles peuvent être financées à 100 %.

2. Procédure

La décision de financer un projet est prise par la Commission en accord avec l'État bénéficiaire. Les décisions doivent respecter un équilibre entre les deux domaines d'intervention (environnement et infrastructures de transport). La Commission fait chaque année un rapport sur l'activité du fonds au Parlement, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions.

L'assistance financière du Fonds de cohésion peut être suspendue par décision (à la majorité qualifiée) du Conseil si un État présente un déficit public excessif, s'il n'a pas remédié à cette situation ou si les actions entreprises se révèlent inappropriées.

C. Volume de l'aide

1. Ressources du Fonds

a. Période 2000-2006:

Le règlement (CE) nº 1264/1999 fixe le total des ressources disponibles pour engagement à 18 milliards d'euros, aux prix de 1999.

La répartition indicative des ressources globales du Fonds entre les États membres dépend de plusieurs critères: la population et la superficie de l'État, le RNB par habitant et des facteurs socio-économiques tels que la dotation en infrastructures. Toutefois, le total des versements annuels à ces États au titre du Fonds

de cohésion, combiné avec l'aide des Fonds structurels, ne doit pas dépasser 4 % de leur PIB.

b. Période de programmation 2007-2013

Le règlement (CE) nº 1084/2006 fixe les dispositions générales de fonctionnement du Fonds de cohésion et prévoit qu'il contribue à l'objectif «Convergence» destiné aux États membres et aux régions les moins développées par le biais d'une participation financière aux programmes opérationnels intervenant au titre de cet objectif.

L'adhésion de nouveaux États membres au 1er mai 2004, tous éligibles au Fonds de cohésion et l'existence de nouveaux et importants besoins de financement dans ces pays, justifient l'extension de l'enveloppe de 18 milliards d'euros pour la période 2000-2006 à 61 milliards d'euros pour la période 2007-2013 (58 milliards d'euros + 3 milliards d'euros pour le soutien transitoire et spécifique).

En octobre 2011 la Commission a présenté la proposition législative relative à la future politique de cohésion de l'Union (2011/0276). Le Parlement européen participe activement aux négociations avec le Conseil et la Commission. L'adoption de ces règlements est prévue avant la fin de l'année 2013.

Rôle du Parlement européen

La création du Fonds de cohésion en 1994 a été la première occasion pour le Parlement de faire usage du nouveau pouvoir d'avis conforme octroyé par le Traité de Maastricht. Il a également obtenu, à cette occasion, que les autorités régionales et locales soient associées au suivi des projets financés par le Fonds et que son avis conforme porte aussi sur les modalités de fonctionnement de celui-ci.

Au cours des années suivantes, l'influence du Parlement européen sur la politique de cohésion s'est accrue. Il a notamment manifesté son opposition à ce que la clause de conditionnalité en matière de critères de déficits publics pénalise les États qui sont déjà parvenus à respecter ces critères.

Le Parlement européen a activement participé à l'élaboration du règlement couvrant la période 2007-2013. Il avait notamment avancé plusieurs propositions qui contribuaient à enrichir le texte du règlement, en mettant l'accent sur:

- la protection de l'environnement;
- le thème des handicapés;
- la simplification des procédures et la transparence;
- le renforcement du rôle des acteurs régionaux et l'introduction d'un «premium system» (sous forme d'une «réserve communautaire de qualité et de performance» qui, pour la période 2000-2006, n'était prévue que pour les Fonds structurels).

Le Conseil n'a pas jugé opportun d'accepter la totalité de ces propositions.

→ Marek Kołodziejski

5.1.4. Le Fonds de solidarité

Le Fonds de solidarité de l'Union européenne permet à cette dernière de soutenir financièrement un État membre, un pays en voie d'adhésion ou une région en cas de catastrophe naturelle majeure.

Base juridique

Article 175, troisième alinéa, et article 212, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE).

Objectifs

Le Fonds de solidarité permet à l'Union européenne, en tant qu'institution, d'apporter une aide effective à un État membre ou à un pays en voie d'adhésion lorsqu'il doit faire face aux dégâts provoqués par une catastrophe naturelle majeure. Grâce au Fonds, qui est financé en dehors du budget de l'Union, il est possible de mobiliser jusqu'à un milliard d'euros par an en vue de compléter les dépenses publiques engagées par les États concernés.

Réalisations

Le Fonds de solidarité a été institué par le règlement (CE) nº 2012/2002 du 11 novembre 2002 pour répondre aux graves inondations qui avaient touché l'Europe centrale durant l'été 2002. Depuis lors, 23 pays européens frappés par 56 catastrophes naturelles (notamment des inondations, des incendies de forêt, des séismes, des tempêtes et des sécheresses) ont bénéficié de l'aide du Fonds de solidarité pour un montant total de plus de 3,5 milliards d'euros.

Le 12 novembre 2013, un accord général sur le budget 2014 a été conclu; celui-ci englobe le budget rectificatif pour 2013 ainsi que la mobilisation du Fonds de solidarité de l'Union visant à couvrir les coûts des dégâts provoqués par les inondations en Allemagne (360,5 millions d'euros), en Autriche (21,7 millions d'euros) et en République tchèque (15,9 millions d'euros) ainsi que par la sécheresse en Roumanie (2,5 millions d'euros). Dans le cadre de ce compromis, une enveloppe de 400,5 millions d'euros est allouée au Fonds de solidarité de l'Union: 250 millions d'euros seront financés par des redéploiements au sein du budget 2013 et les 150 millions d'euros restants seront versés au titre du budget 2014.

A. Champ d'application et critères d'éligibilité

Le Fonds de solidarité intervient principalement en cas de catastrophe naturelle majeure ayant des répercussions graves sur les conditions de vie, le milieu naturel ou l'économie d'une ou de plusieurs régions d'un État membre ou d'un pays candidat à l'adhésion. Une catastrophe naturelle est dite «majeure» lorsque:

- dans le cas d'un État, elle occasionne des dégâts dont l'estimation est soit supérieure à trois milliards d'euros (prix 2002), soit représente plus de 0,6 % du revenu national brut (RNB) de l'État bénéficiaire;
- à titre exceptionnel, dans le cas d'une région (une attention particulière étant accordée aux régions européennes éloignées ou isolées, comme les régions ultrapériphériques ou insulaires), elle affecte la majeure partie de sa population et a des répercussions graves et durables sur les conditions de vie et la stabilité économique. Pour ce cas spécifique, l'aide annuelle totale est soumise au plafond de 7,5 % du montant annuel alloué au Fonds de solidarité (soit 75 millions d'euros).

1. Mesures

L'intervention du Fonds prend la forme d'une subvention qui complète les dépenses de l'État bénéficiaire et sert à financer des mesures visant à réparer des dégâts en principe non assurables. Les actions urgentes éligibles à une subvention sont les suivantes:

- la remise en fonction immédiate des infrastructures et des équipements dans les domaines de l'énergie, de l'eau potable, des eaux usées, des télécommunications, des transports, de la santé et de l'enseignement;
- la mise en œuvre de mesures provisoires d'hébergement et la prise en charge des services de secours destinés aux besoins immédiats de la population touchée;
- la sécurisation immédiate des infrastructures de prévention et la protection du patrimoine culturel;
- le nettoyage immédiat des zones sinistrées, y compris des zones naturelles.

2. Introduction de la demande

L'État sinistré adresse une demande d'intervention du Fonds à la Commission au plus tard dans un délai de dix semaines suivant les premiers dégâts de la catastrophe. Il procède à l'estimation du coût des interventions envisagées et indique d'autres sources éventuelles de financement.

3. Mise en œuvre

La procédure d'attribution d'une subvention, suivie d'une procédure budgétaire, peut prendre plusieurs mois. Dès que les crédits sont octroyés, la subvention est payée après la signature d'un accord entre la Commission et le pays bénéficiaire. L'État bénéficiaire est responsable de la mise en œuvre de l'aide

ainsi que des contrôles. Les mesures d'urgence peuvent être financées rétroactivement pour financer des opérations à compter du premier jour de la catastrophe.

En revanche, il n'est pas possible de bénéficier d'un double financement des mesures prises en faisant appel au Fonds de solidarité pour des dépenses qui sont déjà financées par les Fonds structurels, le Fonds de cohésion, le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), l'Instrument structurel de préadhésion (ISPA) ou le programme spécial d'adhésion pour l'agriculture et le développement rural (Sapard).

4. Utilisation de la subvention

La subvention du Fonds de solidarité doit être utilisée dans un délai d'un an à compter de la date à laquelle elle a été versée. L'État bénéficiaire doit rembourser la partie éventuellement non dépensée. Six mois après l'expiration du délai d'un an, il doit présenter à la Commission un rapport d'exécution. Ce document indique en détail les dépenses effectuées qui étaient éligibles au Fonds de solidarité ainsi que toute autre source de financement reçue, y compris les remboursements d'assurances et les dédommagements obtenus auprès de tiers.

5. Rapport annuel et contrôle de la Cour des comptes

La Commission européenne présente des rapports annuels sur la mise en œuvre et le fonctionnement du Fonds. En juin 2008, la Cour des comptes européenne a présenté les résultats d'un audit de performance du Fonds de solidarité et a conclu que si le Fonds avait atteint son objectif en faisant preuve de solidarité envers les États membres lors de catastrophes, les conditions d'acceptation d'une demande étaient assez vagues, notamment dans le cas des catastrophes régionales. Enfin, la Cour a également critiqué la lenteur du processus d'attribution.

En 2012, la Cour des comptes a consacré l'un de ses rapports spéciaux au tremblement de terre qui a frappé en 2009 la ville italienne de L'Aquila, dans les Abruzzes. Il s'agissait de la plus grande catastrophe naturelle à laquelle le Fonds de solidarité avait dû faire face depuis sa création. Le montant total de la subvention a dépassé les 500 millions d'euros. La Cour des comptes a conclu dans son rapport qu'hormis un projet particulièrement complexe (CASE), tous les projets financés étaient conformes à la réglementation.

B. Nouvelle proposition de la Commission européenne d'octobre 2011

En 2005, la Commission a proposé l'élargissement du champ d'intervention et l'abaissement des seuils de déclenchement des interventions du Fonds, ce qui a depuis lors toujours été rejeté par la majorité des États membres. Pour débloquer la situation, la Commission a proposé des améliorations au fonctionnement du Fonds dans sa communication sur l'avenir du Fonds de solidarité de l'Union européenne, présentée le 6 octobre 2011 dans le cadre du paquet législatif pour la politique de cohésion 2014-2020. Elle propose de retirer sa proposition de 2005 et d'adapter le fonctionnement du Fonds sans changer les dispositions sur les actions admissibles ou le volume des dépenses autorisées. Les modifications proposées comprennent:

- la clarification de la définition du champ d'intervention du Fonds de solidarité en général et en cas de catastrophe à évolution lente;
- la redéfinition plus simple des «catastrophes régionales»;
- le versement d'avances et l'accélération des paiements;
- la simplification des procédures administratives par la fusion des décisions d'octroi et des accords de mise en œuvre.

Rôle du Parlement européen

Dans sa résolution législative du 18 juin 2006 (P6_TA(2006)0218), le Parlement européen se félicitait de la position de la Commission et proposait la mise en place d'un nouveau Fonds de solidarité étendu pour la période 2007 2013. Le Conseil n'a toutefois jamais présenté de position commune à ce sujet. En raison du blocage de ce dossier, la Commission a retiré sa proposition en 2011 et a lancé un nouveau débat sur la base de sa communication sur le Fonds de solidarité.

Cette communication a servi de base aux discussions menées dans le cadre des négociations actuelles sur le paquet législatif pour la politique de cohésion de l'Union 2014-2020. Le 25 juillet 2013, la Commission a présenté une proposition législative visant à modifier le règlement relatif au Fonds de solidarité en y apportant un nombre limité d'adaptations techniques. Cette proposition est actuellement examinée par le Parlement et le Conseil (2013/0248(COD)).

Dans sa résolution du 15 janvier 2013 sur le Fonds de solidarité de l'Union européenne, mise en œuvre et application (P7_TA(2013)0003), le Parlement européen a souligné l'importance du Fonds, principal instrument permettant à l'Union européenne de réagir face à une catastrophe majeure. Parallèlement, il a qualifié d'inacceptable le délai qui sépare le moment où la catastrophe se produit et celui où l'État membre ou la région concernés reçoit l'aide et a demandé que ce délai soit réduit grâce à une simplification des procédures nécessaires ainsi qu'à la possibilité d'effectuer des paiements anticipés. Le Parlement a également réclamé une définition plus claire et plus précise du concept de «catastrophe» et du champ d'intervention, de façon à endiguer le scepticisme de nombreux États membres opposés à une réforme de cet instrument de l'Union.

→ Esther Kramer
11/2013

5.1.5. Le schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC)

Le SDEC constitue un cadre d'orientation pour les politiques sectorielles à impact spatial des États membres. Son objectif premier est de contribuer à un développement équilibré et durable du territoire européen.

Base juridique

Conclusions du Conseil informel des Ministres responsables de l'aménagement du territoire de Potsdam, 10-11 mai 1999.

Contexte

Les politiques de développement spatial ont pour but d'assurer un développement équilibré et durable du territoire de l'Union européenne (UE) en accord avec les objectifs fondamentaux de la politique communautaire, à savoir: la cohésion économique et sociale, une compétitivité économique basée sur la connaissance et conformes aux principes du développement durable, la conservation de la diversité des ressources naturelles et culturelles.

Sans créer de nouvelles compétences communautaires en matière d'aménagement du territoire, le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC) constitue un cadre d'orientation politique afin d'améliorer la coopération des politiques sectorielles communautaires ayant un impact significatif sur le territoire. Son élaboration part du constat que l'action des États membres se complète mieux si elle se base sur des objectifs de développement spatial définis en commun. Il s'agit d'un document de nature intergouvernementale, indicatif et non contraignant. En accord avec le principe de subsidiarité, son application s'effectue au niveau d'intervention le plus approprié et selon la volonté des différents acteurs du développement spatial.

Historique

Le SDEC est le résultat d'un processus de discussion intense. Les premières propositions portant sur le développement spatial datent des années 1960-70, avec notamment le «Plan européen d'Aménagement du Territoire» du Parlement européen. Les documents «Europe 2000» COM(90) 544 et «Europe 2000+» COM(94) 354 de la Commission européenne ont donné une impulsion décisive en faveur de l'instauration d'une politique concertée. Le Conseil de Liège en 1993 est le point de départ de l'élaboration du SDEC proprement dit. Depuis, les présidences successives, assistées par le Comité de développement Spatial composé de représentants de la Commission et de fonctionnaires nationaux, ont élaboré plusieurs projets jusqu'à l'adoption finale du SDEC à Potsdam en mai 1999, lors du Conseil informel des ministres responsables de l'aménagement du territoire.

Approche

Le SDEC se base sur l'idée que la croissance économique et la convergence de certains indicateurs économiques ne suffisent pas pour atteindre l'objectif de cohésion économique et sociale. Une intervention concertée en matière de développement spatial est donc souhaitable afin de corriger les disparités relevées. Elle doit composer avec les facteurs suivants: une intégration économique en constante progression, l'importance croissante du rôle des collectivités locales et régionales, l'élargissement de l'UE et l'évolution des rapports qui lient les États membres avec leurs voisins.

Le SDEC favorise une coopération entre les politiques sectorielles ayant un impact notable sur le développement du territoire, et supporte ainsi l'approche intégrée caractérisant la politique de Cohésion européenne. En outre, ses objectifs restent de l'actualité car ils sont étroitement liés aux objectifs de la stratégie EU 2020.

L'UE fait partie des zones économiques les plus importantes et les plus fortes du monde. Néanmoins, des déséquilibres économiques considérables compromettent la réalisation d'un modèle de développement équilibré et durable. Le SDEC retient quatre domaines importants qui interagissent et exercent des pressions importantes sur le développement spatial de l'UE:

- **L'évolution des zones urbaines**: Près de 80 % de la population européenne est aujourd'hui citadine. Des centres urbains se restructurent ou émergent, des réseaux de villes se créent et coopèrent au-delà des frontières. En outre, une nouvelle relation ville/campagne est nécessaire pour répondre aux défis auxquels les territoires sont confrontés.
- **L'évolution des zones rurales**: Les zones rurales de l'UE sont souvent confrontées à la marginalisation due notamment à la possible addition de contraintes telles que l'éloignement des grandes métropoles, les rigueurs climatiques, un faible taux de population et d'équipement en infrastructure ou un manque de diversification économique en raison du poids excessif de l'agriculture.

- **Les transports**: Dans le cadre de la réalisation du marché intérieur, l'accroissement constant du trafic routier et aérien entraîne encombrements et pressions sur l'environnement. L'UE est un des principaux responsables des émissions de dioxyde de carbone dans le monde. De plus, l'inégale répartition des infrastructures sur le territoire européen peut entraîner des déséquilibres importants en termes d'investissements économiques et remettre en cause les principes de la cohésion territoriale.
- **Le patrimoine naturel et culturel**: La diversité du patrimoine naturel et culturel est une grande richesse pour l'Europe. Or, certains processus de modernisation économique et sociale menacent un tel patrimoine. La faune, la flore, l'eau, les sols, les paysages traditionnels font face aux déséquilibres nés d'une surexploitation de l'environnement par l'homme. Dans le cadre d'un développement durable, la politique d'aménagement du territoire en Europe vise à freiner de telles pratiques et à promouvoir une utilisation raisonnable des ressources.

Objectifs

A. Développement urbain polycentrique et nouvelle relation ville-campagne

L'UE avec ses nombreuses métropoles est une des zones d'intégration les plus dynamiques dans l'économie mondiale. Face aux perspectives des élargissements futurs et d'une intégration croissante des économies nationales au sein du marché intérieur et dans l'économie mondiale, le modèle préconisé de développement polycentrique permettra d'éviter une concentration excessive de la population et de la puissance économique, politique, financière dans une seule zone dynamique. Le développement d'une structure urbaine relativement décentralisée valorisera le potentiel de toutes les régions européennes et, par là, sera à même de réduire les disparités régionales.

Vivre et produire à la campagne n'est pas contraire en soi à un développement économique compétitif ni à la croissance de l'emploi. La redécouverte de la multifonctionnalité d'une agriculture orientée vers la qualité, le développement d'activités liées aux nouvelles technologies de l'information et l'échange d'expériences sur des thématiques ciblées permettront aux territoires ruraux d'exploiter au mieux leur potentiel de développement.

Par ailleurs, la réflexion sur un nouveau partenariat ville-campagne aura pour but de promouvoir une approche intégrée à l'échelle d'une région et de résoudre ensemble des difficultés insurmontables de manière séparée.

B. Accès équivalent aux infrastructures et au savoir

Si elles ne peuvent à elles seules atteindre les objectifs de la cohésion économique et sociale, les infrastructures de transports et de télécommunication sont néanmoins des outils importants.

L'extension future des réseaux transeuropéens devrait se conformer au concept de développement polycentrique. En outre, toutes les régions doivent pouvoir bénéficier d'un accès équilibré aux nœuds intercontinentaux (ports et aéroports).

L'augmentation actuelle du trafic de personnes et de marchandises menace de plus en plus l'environnement et l'efficacité des systèmes de transport. Par une politique appropriée de développement spatial (transports publics en ville, intermodalité des systèmes, partage d'infrastructure), les pressions sur l'environnement dues à la mobilité accrue, à la congestion du trafic et à l'affectation des sols peuvent être affrontées de manière intégrée.

L'accès au savoir et aux infrastructures de communication est primordial dans une société basée sur la connaissance. Or, ce dernier est toujours mal réparti dans l'UE et se concentre là où le dynamisme économique est le plus vif. L'élévation du niveau d'éducation et de formation de la population dans les régions en difficulté, notamment par la diffusion des nouvelles technologies de l'information), contribuera à lutter contre les déséquilibres observés.

C. Gestion prudente de la nature et du patrimoine culturel

Le développement spatial est en mesure de jouer un rôle moteur en faveur du maintien et de l'utilisation durable de la biodiversité à l'échelle locale et régionale. Si des mesures strictes de protection se justifient parfois, il est souvent plus judicieux d'inclure la gestion des sites menacés dans des stratégies d'aménagement du territoire relatives à des zones plus vastes.

La richesse du patrimoine et des paysages culturels de l'Europe est l'expression de son identité et revêt une importance universelle. Leur sauvegarde passe par la définition de stratégies intégrées de préservation et de réhabilitation ainsi que par la sensibilisation du public sur la contribution des politiques d'aménagement du territoire à la défense de l'héritage des générations futures.

Réalisations

Bien que le SDEC ne soit pas un document contraignant, les États membres désirent qu'il produise des résultats sur le long terme. La coopération souhaitée entre les différents niveaux d'acteurs participant à l'aménagement du territoire permettra ainsi d'éviter les contradictions ou la neutralisation mutuelle des

actions. Les États membres ont d'ores et déjà fourni un certain nombre de recommandations à ce sujet:

A. À l'échelle communautaire

- Des mesures favorisant la collecte et l'échange d'informations comprennent: la mise en place d'indicateurs comparables, la réalisation d'études sur les grandes tendances spatiales en Europe, l'échange d'expériences novatrices en matière d'aménagement du territoire;
- La création d'un «Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen» (ORATE) a été initiée. Les instituts de recherche spécialisés des États membres accompagneraient alors la coopération politique à travers la réalisation d'études communes sur le développement spatial.

B. La coopération transnationale

Dans le cadre de l'Initiative communautaire Interreg III, il est proposé aux États membres et à la Commission de poursuivre la coopération transnationale axée sur des projets de développement spatial.

C. Au niveau des États membres

Il est proposé aux États membres de prendre davantage en compte la dimension européenne de l'aménagement du territoire dans leurs politiques nationales.

D. La coopération transfrontalière et interrégionale

Les États membres et les collectivités territoriales régionales et locales sont incités à poursuivre la réalisation de projets à caractère transfrontalier.

Rôle du Parlement européen

Dans ses rapports, le Parlement Européen a affirmé à maintes reprises qu'un développement harmonieux de l'ensemble du territoire de l'Union doit se fonder sur la mise en œuvre d'un modèle de développement spatial polycentrique, sur l'égalité d'accès aux infrastructures et à la connaissance ainsi que sur une gestion avisée du patrimoine naturel et culturel, comme le propose le SDEC. En outre, le Parlement Européen a réclamé que soient, en priorité, combattues les distorsions centre-périphéries et les disparités infranationales, pour renforcer la cohésion. Dans cet esprit, il a souligné l'importance de la coopération et du partenariat entre les centres urbains, les secteurs périurbains, et les zones rurales, notamment celles affectées de handicaps spécifiques.

→ Esther Kramer

5.1.6. Nomenclature commune des unités territoriales statistiques (NUTS)

L'Union européenne a mis en place une nomenclature statistique commune des unités territoriales, dénommée «NUTS», afin de permettre la collecte, le développement et la diffusion de statistiques régionales harmonisées au sein de l'Union. Ce système hiérarchisé permet également de conduire des analyses socio-économiques dans les régions et de concevoir les politiques de cohésion de l'Union.

Base juridique

La base juridique est le règlement (CE) nº 1059/2003 du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003, qui a été modifié pour la première fois par le règlement (CE) nº 105/2007 de la Commission. Par la suite, la NUTS a également été complétée par l'ajout des subdivisions régionales des pays ayant adhéré à l'Union en 2004 et en 2007 (règlements (CE) nº 1888/2005 et nº 176/2008 de la Commission). Le règlement (CE) nº 1059/2003 a été modifié pour la deuxième fois par le règlement (UE) n° 31/2011 de la Commission, entré en vigueur le 1er janvier 2012.

Objectifs

Les statistiques régionales constituent un pilier du système statistique de l'Union et sont à la base de la définition d'indicateurs régionaux. Leur nature a été établie au début des années 1970 sur la base de négociations entre les instituts nationaux de statistique des États membres et Eurostat, l'Office statistique des Communautés européennes.

Les utilisateurs des statistiques ont exprimé un besoin croissant d'harmonisation au niveau communautaire afin de disposer de données comparables pour l'ensemble de l'Union. Afin de permettre la collecte, l'établissement et la diffusion de statistiques régionales harmonisées, l'Union a institué la nomenclature NUTS. Cette classification remplace celle établie par Eurostat.

Le cadre juridique unique ainsi créé par le règlement (CE) nº 1059/2003 permettra aux statistiques régionales d'acquérir une stabilité dans le temps. De même, il établit une procédure commune pour leurs modifications futures.

Structure

La nomenclature NUTS découpe le territoire économique des États membres, qui comprend également leur territoire extrarégional. Celui-ci est constitué des parties du territoire économique ne pouvant être rattachées à une région donnée: l'espace aérien, les eaux territoriales et le plateau continental, les enclaves territoriales (ambassades, consulats et bases militaires) ainsi que les gisements de ressources situés dans les eaux internationales et exploités par des unités résidant sur le territoire.

Pour que les statistiques régionales soient comparables, les zones géographiques doivent également être, en termes de population, de taille comparable. Il convient également d'en préciser la situation politique, administrative et institutionnelle. Le cas échéant, les unités non administratives doivent traduire une logique économique, sociale, historique, culturelle, géographique ou environnementale.

La classification NUTS est hiérarchique dans la mesure où elle subdivise chaque État membre en trois niveaux: NUTS 1, NUTS 2 et NUTS 3. Le deuxième et le troisième niveau sont respectivement des subdivisions du premier et du deuxième niveau. Un État membre peut décider d'aller encore plus loin dans les niveaux de détail hiérarchique en subdivisant le niveau NUTS 3.

Fonctionnement

A. Définition

La définition des unités territoriales repose sur les unités administratives existant dans les États membres. Une unité administrative désigne une zone géographique pour laquelle une autorité administrative est habilitée à prendre des décisions administratives ou stratégiques, conformément au cadre juridique et institutionnel de l'État membre concerné.

Certaines unités administratives existantes employées pour les besoins de la nomenclature hiérarchique NUTS sont énumérées ci-après:

1. **NUTS 1**: les «Gewesten/Régions» en Belgique; les «Länder » en Allemagne; «Continente», «Regiao dos Açores» et «Regiao da Madeira» au Portugal; «Scotland, Wales, Northern Ireland» et «Government Office Regions of England» au Royaume-Uni; les «statisztikai nagyrégiók» en Hongrie; les «regiony» en Pologne; les «uzemi» en République tchèque; les «régions économiques» en Bulgarie.

2. **NUTS 2**: les «Provincies/Provinces» en Belgique; les «Regierungsbezirke» en Allemagne; les «Periferies» en Grèce; les «Comundidades y ciudades autonomas» en Espagne; les «Régions» en France; les «Regions» en Irlande; les «Regioni» en Italie; les «Provincies» aux Pays-Bas; les «Länder» en Autriche; les «tervezési-statisztikai régiók» en Hongrie; les «voïvodies» en Pologne; les «oblasti» en Slovaquie; les «oblasti» en République tchèque; les «régions de

planification» en Bulgarie; les «régions de développement» en Roumanie.

3. **NUTS 3**: les «arrondissements» en Belgique; les «Amtskommuner» au Danemark; les «Kreise/kreisfreie Städte» en Allemagne; les «nomoi» en Grèce; les «provincias» en Espagne; les «départements» en France; les «regional authority regions» en Irlande; les «provincie» en Italie; les «län» en Suède; les «maakunnat/landskapen» en Finlande; les «maakond» en Estonie; les «megyék» et les «megyei jogu varasok» en Hongrie; les «regioni» en Lettonie; les «apskritys» en Lituanie; les «gzejjer» à Malte; les «podregiony» et «powiat» en Pologne; les «kraje» en Slovaquie; les «statisticne regije» en Slovénie; les «kraje» en République tchèque; les «oblasti» en Bulgarie; les «judete» et les «municipe» en Roumanie.

B. Seuils

Le niveau de NUTS auquel appartient une unité administrative est déterminé sur la base de seuils démographiques:

Niveau	Minimum	Maximum
NUTS 1	3 millions	7 millions
NUTS 2	800 000	3 millions
NUTS 3	150 000	800 000

Au cas où la population d'un État membre dans son ensemble est inférieure au seuil minimal d'un niveau de la NUTS, cet État membre constitue une unité territoriale NUTS de ce niveau.

Si, pour un niveau déterminé de la nomenclature, il n'existe pas d'unité administrative d'une taille suffisante dans un État membre, ce niveau est constitué en agrégeant un nombre adéquat d'unités administratives de plus petite taille et contiguës. Ces unités ainsi agrégées sont appelées «unités non administratives».

Les unités administratives locales LAU 1 et LAU 2 (Local Administrative Units, LAU), parfois désignées incorrectement par NUTS 4 et NUTS 5, sont les composantes primaires des régions NUTS. L'éventualité de l'extension de la NUTS aux LAU est un projet non abouti et non encore décidé, d'autant que certains États membres procèdent actuellement à des réaménagements de leur découpage administratif en vigueur pour qu'il corresponde mieux aux réalités socio-économiques actuelles et aux besoins de planification et de développement des régions concernées, notamment pour les dossiers de demandes de subventions ou d'aides au développement octroyées par les institutions européennes, ou pour faciliter la coopération entre les institutions administratives des diverses régions européennes.

C. Modification

Les modifications de la nomenclature NUTS peuvent être arrêtées au cours du second semestre de l'année civile. La fréquence de ces modifications doit respecter un intervalle de trois ans au minimum. Les États membres informent la Commission de tout changement survenu dans les unités administratives ou d'autres modifications pouvant avoir une incidence sur la classification NUTS (par exemple en cas de changements des éléments constitutifs qui risquent d'avoir une incidence sur les limites du niveau NUTS 3).

Les changements apportés aux petites unités administratives modifient la nomenclature NUTS dès lors qu'ils entraînent un transfert démographique supérieur à 1% des unités territoriales NUTS 3 concernées.

Pour les unités non administratives d'un État membre, une modification de la nomenclature NUTS peut être apportée lorsque ce changement réduit l'écart type en termes d'importance démographique sur l'ensemble des unités territoriales de l'Union.

La première modification de ce règlement a été adoptée en 2006 et est entrée en vigueur le 1er janvier 2008. La deuxième modification est entrée en vigueur le 1er janvier 2012 et sera d'application jusqu'au 31 décembre 2014.

Le rôle du Parlement européen

Le Parlement européen a souligné à maintes reprises que certains éléments mériteraient une attention particulière, notamment le traitement des unités administratives de plus petite taille. L'établissement d'un niveau NUTS pour les unités administratives de taille plus petite permettra de mieux tenir compte de la situation réelle et d'éviter des disparités, notamment du fait qu'il s'agit d'entités régionales très différentes, en termes de population, qui sont classées au même niveau NUTS.

Dans sa résolution du 21 octobre 2008 sur la gouvernance et le partenariat aux niveaux national et régional, et une base pour des projets dans le domaine de la politique régionale[1], le Parlement européen a demandé à la Commission européenne d'examiner le niveau NUTS le plus pertinent afin de permettre la mise en œuvre de véritables politiques intégrées de développement des territoires, notamment: les bassins de vie et d'emploi, (à savoir les villes et agglomérations et les zones rurales environnantes) et les territoires justifiant des approches thématiques spécifiques (par exemple: massifs montagneux, bassins versants des fleuves et rivières, espaces littoraux, régions insulaires et zones dégradées du point de vue de l'environnement).

→ Esther Kramer

[1] JO C 15 E du 21.1.2010, p. 10.

5.1.7. Régions ultrapériphériques (RUP)

Des mesures particulières ont été mises en place pour soutenir le développement des régions de l'Union européenne les plus lointaines, dénommées «régions ultrapériphériques»: la Guadeloupe, la Guyane, la Réunion, la Martinique et Saint-Martin (France), les Açores et Madère (Portugal) et les îles Canaries (Espagne). Ce soutien a pour objet de pallier les contraintes résultant de l'éloignement géographique de ces régions.

Base juridique

Articles 349 et 355 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE).

Historique

Une partie du territoire de certains États membres se trouve dans des zones du globe éloignées de l'Europe. Ces régions, dénommées «régions ultrapériphériques», doivent faire face à un certain nombre de difficultés tenant à leurs caractéristiques géographiques, que sont notamment: leur éloignement, leur insularité, leur faible superficie, un relief et un climat difficiles. Leur économie est dépendante à l'égard d'un petit nombre de produits (il s'agit souvent de produits agricoles ou de ressources naturelles). Ces éléments limitent les potentialités de leur développement.

Il existe actuellement huit régions ultrapériphériques:

- quatre départements français d'Outre-mer, la Martinique, la Guadeloupe, la Guyane et la Réunion;
- une collectivité d'Outre-mer française, Saint-Martin (depuis 2009);
- deux régions autonomes portugaises, Madère et les Açores;
- une communauté autonome espagnole, les îles Canaries.

En 2011, Mayotte est devenue le cinquième département français d'Outre-mer. En juillet 2012, le Conseil européen a décidé que Mayotte serait la neuvième région ultrapériphérique de l'Union européenne à compter du 1er janvier 2014.

Jusqu'à la fin de l'année 2011, Saint-Barthélemy, collectivité d'Outre-mer française, était la neuvième région ultrapériphérique de l'Union européenne. Or, compte tenu de son éloignement par rapport à la France métropolitaine, de la spécificité de son statut juridique, des relations économiques étroites qu'il entretient avec ses partenaires d'Amérique et de la place privilégiée qu'y occupe le tourisme, la France a demandé que le statut européen de Saint-Barthélemy soit modifié afin qu'il devienne un pays et territoire d'Outre-mer (PTOM). Cette modification est entrée en vigueur le 1er janvier 2012.

Au nombre de vingt-six (dont Mayotte, jusqu'à la fin 2013), les PTOM sont des pays et territoires, essentiellement de petites îles, qui, s'ils sont situés hors du continent européen, sont rattachés par des liens constitutionnels à l'un des États membres suivants: le Danemark, la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

L'article 355 du Traité de Lisbonne autorise le Conseil européen à transformer les PTOM français, danois ou néerlandais en régions ultrapériphériques sans qu'il soit nécessaire de modifier le traité.

Objectifs

En dépit de la grande distance qui les sépare du continent européen, les régions ultrapériphériques font partie intégrante de l'Union européenne et l'acquis communautaire est pleinement applicable sur leur territoire. Cependant, compte tenu de leur position géographique particulière et des difficultés qui l'accompagnent, les politiques européennes ont dû être spécialement adaptées à leur situation.

Les mesures mises en place pour ce faire concernent notamment les politiques douanières et commerciales, la politique fiscale, les zones franches, les politiques dans les domaines de l'agriculture et de la pêche et les conditions d'approvisionnement en matières premières et en biens de consommation de première nécessité. De même, les règles applicables aux aides d'État et les conditions d'accès aux fonds structurels et aux programmes horizontaux de l'Union sont, elles aussi, susceptibles d'aménagements en fonction des besoins de ces régions.

Les régions ultrapériphériques peuvent bénéficier de la politique de cohésion de l'Union, ainsi que des fonds agricoles et de la pêche. Ainsi, pour la période 2007-2013, l'Union leur a affecté environ 5,8 milliards d'euros au titre des fonds structurels (4,5 milliards au titre du FEDER et 1,3 milliard au titre du FSE), 1,2 milliard d'euros au titre du Fonds européen agricole pour le développement rural et 101 millions d'euros au titre du Fonds européen pour la pêche.

Pour pouvoir faire face aux lourdes dépenses engendrées par leur position géographique difficile, les régions ultrapériphériques bénéficient également, dans le cadre de la politique européenne de cohésion, d'une dotation supplémentaire de 35 euros par personne et par an (soit un total de 979 millions d'euros). Cette aide s'inscrit dans le cadre des programmes opérationnels des RUP financés par le FEDER.

Dans le domaine de l'agriculture, les RUP reçoivent l'aide d'autres programmes, dits «POSEI» (programmes d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité). Des programmes POSEI ont été mis en place pour chacun des trois pays disposant de

régions ultrapériphériques. Chaque année, les programmes POSEI leur apportent un soutien financier important, s'élevant à environ 278,4 millions d'euros pour la France, 268,4 millions d'euros pour l'Espagne et 106 millions d'euros pour le Portugal. Ces programmes s'articulent autour de deux grandes catégories de mesures:

- les régimes spécifiques d'approvisionnement destinés à alléger les coûts supplémentaires d'approvisionnement en produits essentiels à la consommation humaine, à la transformation et aux utilisations agricoles sous forme d'intrants, et
- les mesures de soutien à la production agricole locale.

Rôle du Parlement européen

Bien que toutes les décisions relatives à l'octroi du statut de région ultrapériphérique soient prises par le seul Conseil européen, le Parlement européen prend une part très active au soutien apporté aux régions ultrapériphériques.

Le Parlement et le Conseil disposent de pouvoirs égaux pour légiférer dans les grands domaines d'action de l'Union, notamment dans le cadre des politiques régionales et agricole ou de celles de la pêche et de l'éducation. Dans ses travaux, le Parlement tient compte de la situation particulière des régions ultrapériphériques et appuie les initiatives qui visent à dynamiser leur développement.

En 2008, le Parlement a adopté une résolution intitulée «Stratégie pour les régions ultrapériphériques: bilan et perspectives». Dans cette résolution, le Parlement constate que les Fonds structurels et les programmes POSEI concourent grandement au développement des RUP. Il y souligne également l'importance vitale que revêtent, pour le développement de ces régions, les partenariats renforcés pour les RUP et l'adaptation des politiques de l'Union à leurs besoins particuliers (de même que l'adaptation des accords de partenariat économique).

En 2012, le Parlement a adopté une résolution sur le rôle de la politique de cohésion dans les régions ultrapériphériques de l'Union européenne dans le contexte de la stratégie «Europe 2020». Dans cette résolution, il estime que la politique de cohésion doit rester l'un des principaux instruments de réduction des disparités dans les régions de l'Union en général et dans les RUP en particulier, soulignant que le but poursuivi est de permettre l'intégration des RUP au marché intérieur de l'Union et leur affirmation dans leur espace géographique respectif. Il insiste également sur la nécessité de faire preuve de flexibilité à l'égard des RUP en ce qui concerne la concentration sur les trois principaux objectifs thématiques prévus dans les nouvelles propositions relatives aux Fonds structurels à partir de 2014. Dans sa résolution, le Parlement estime que les RUP doivent être classées dans la catégorie des régions les moins développées, indépendamment de leur PIB, et que le taux de cofinancement applicable dans le cadre des Fonds structurels doit être de 85 % pour tous les instruments d'aide aux régions ultrapériphériques.

	Éloignement par rapport à la capitale (km)	Superficie (km²)	Population	PIB par habitant (Union=100) [1]
Union	—	4 406 051	503 633 601	100
France	—	632 833 [4]	65 327 724	108
Portugal	—	92 211	10 541 840	80
Espagne	—	505 990	46 196 276	103
Açores	1 650	2 333	247 066	75
îles Canaries	1 700	7 447	2 114 215	87
Guadeloupe	6 750	1 710	450 844	66
Guyane	7 075	84 000	239 450	53
Madère	950	795	266 540	105
Martinique	6 850	1 080	390 371	72
Réunion	9 300	2 510	837 868	67
Saint-Martin [2]	6 700	53	36 979	61,9
Mayotte [3]	8 000	374	212 600	26,4

[1] Données 2009.
[2] Source: INSEE.
[3] Deviendra une RUP en 2014. Source: INSEE.
[4] La superficie totale de la France métropolitaine est de 543 965 km².

Source: Eurostat 2012

→ Marek Kołodziejski

5.1.8. Aides d'État à finalité régionale

Les aides d'État à finalité régionale ont pour but d'encourager les investissements, la création de nouvelles entreprises et la création d'emplois dans les régions européennes les plus désavantagées.

Base juridique

Articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE)

Objectifs

En dérogation aux règles applicables en matière d'aides d'État générales, des aides peuvent être considérées comme étant compatibles avec le marché commun dans certaines régions, sous certaines conditions. Les aides à finalité régionale ont pour but d'encourager les investissements, la création d'emplois et la création de nouveaux établissements. Elles doivent être accordées au titre d'un régime multisectoriel faisant partie intégrante d'une stratégie de développement régional.

Types d'aides et conditions d'octroi

Les conditions d'octroi d'aides à l'investissement à des sociétés sont décrites en détail dans les lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2007-2013. La validité de ces conditions sera étendue au 30 juin 2014.

A. Champ d'application

Sont notamment exclues du champ d'application des présentes lignes directrices les activités dans les secteurs:

- de la pêche et de l'industrie charbonnière;
- des produits agricoles, tout particulièrement les produits visés à l'annexe I du traité FUE;
- des transports et de la construction navale;
- de la sidérurgie et des fibres synthétiques.

B. Conditions d'octroi

1. Article 107, paragraphe 3, point a)

Les lignes directrices prévoient que les conditions mentionnées dans l'article 107, paragraphe 3, point a) sont remplies si le produit intérieur brut (PIB) par habitant d'une région au niveau NUTS II[1] ne dépasse pas le seuil de 75 % de la moyenne de l'Union européenne. Ces conditions sont également réunies dans le cas:

- d'aides régionales en faveur des régions ultrapériphériques;
- de certaines régions dont le PIB par habitant dépasse à présent 75 % de la moyenne de l'Union-25 à cause d'un effet statistique dû à l'élargissement de 2004. Ces régions ont bénéficié d'un statut de région aidée avec une intensité d'aide de 30 % jusqu'au 31 décembre 2010. La situation a été revue en 2010. Selon les données statistiques d'Eurostat, les régions du Hainaut, de la Macédoine centrale, de la Macédoine de l'Ouest et de Basilicate ont conservé ce statut, étant donné que leur PIB par habitant au cours des années 2005 à 2007 était inférieur à 75 % de la moyenne de l'UE-25. Pour les projets d'investissement dont les dépenses admissibles ne dépassent pas 50 millions d'euros, ce plafond a été augmenté de 10 % (20 % pour les PME). En revanche, le PIB par habitant de toutes les autres régions auparavant bénéficiaires du statut de région aidée était supérieur à 75 % de la moyenne de l'UE-25 entre 2005 et 2007. Cela signifie que, pour la période entre le 1er janvier 2011 et le 31 décembre 2013, ces régions percevront une aide régionale de 15 % à 30 %, conformément aux plafonds révisés et publiés dans les lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2007-2013, telles que modifiées en août 2010 (2010/C 222/02).

2. Article 107, paragraphe 3, point c)

Les aides régionales faisant l'objet d'une dérogation au titre de l'article 87, paragraphe 3, point c) du traité étant destinées à des régions moins défavorisées que celles qui sont visées au point a), la portée géographique et l'intensité de l'aide autorisée doivent être strictement limitées conformément au principe de la concentration géographique. Ces régions sont:

- les régions dont le PIB par habitant était inférieur à 75 % de la moyenne de l'UE-15 en 1998, mais qui ne remplissent plus cette condition pour la période 2007-2013;
- les régions dont la densité de population est inférieure à 8 habitants par kilomètre carré au niveau NUTS 2 ou à 12 habitants par kilomètre carré au niveau NUTS 3;
- les régions dont la population est de plus de 100 000 habitants et dont le PIB par habitant est inférieur à la moyenne de l'UE-27 ou dont le taux de chômage est supérieur à 115 % de la moyenne nationale;
- les îles de moins de 5 000 habitants;

[1] NUTS: nomenclature des unités territoriales statistiques.

- les régions au niveau NUTS 3 contiguës à une région pouvant bénéficier d'aides au titre de l'article 107, paragraphe 3, point a) ou qui ont une frontière avec un pays tiers;
- les régions ayant une population de plus de 50 000 habitants et dont le déclin est relativement grave, ou qui subissent une modification structurelle majeure;
- les régions dont la population est supérieure à 20 000 habitants qui subissent des disparités régionales très localisées en deçà du niveau NUTS 3 et qui souhaitent faire usage d'aides régionales en faveur des PME.

C. Plafonds des aides régionales à l'investissement — grandes entreprises

1. Article 107, paragraphe 3, point a)

Les plafonds des aides pour les grandes entreprises des régions qui relèvent du champ d'application de cet article ne doivent pas dépasser:

- 30 % pour les régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne de l'UE-27;
- 30 % pour les régions ultrapériphériques. Ces régions peuvent bénéficier d'une majoration supplémentaire de 20 % si leur PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne de l'UE-27, et de 10 % dans les autres cas;
- 30 % pour les régions à «effet statistique» jusqu'au 1er janvier 2011;
- 40 % pour les régions dont le PIB par habitant est inférieur à 60 % de la moyenne de l'UE-27;
- 50 % pour les régions dont le PIB par habitant est inférieur à 45 % de la moyenne de l'UE-27.

2. Article 107, paragraphe 3, point c)

Les plafonds des aides pour les grandes entreprises des régions qui relèvent du champ d'application de cet article ne doivent pas dépasser:

- 15 % en règle générale;
- 20 % ou 30 % pour les régions à «effet statistique» à partir du 1er janvier 2011;
- 10 % pour les régions dont le PIB par habitant excède 100 % de la moyenne de l'UE-27 et dont le taux de chômage est inférieur à la moyenne de l'UE-27 mesuré au niveau NUTS 3.

D. Plafonds des aides régionales à l'investissement

Les plafonds des aides peuvent être majorés de 20 % pour les aides accordées aux petites entreprises et de 10 % pour les aides accordées aux moyennes entreprises. Pour un «grand projet d'investissement», dont les dépenses admissibles dépassent 50 millions d'euros, le plafond des aides est arrêté à 50 % du plafond régional pour les investissements compris entre 50 et 100 millions d'euros. Le plafond des aides est fixé à 34 % du plafond régional pour les investissements supérieurs à 100 millions d'euros. Les États membres sont tenus de notifier toute aide accordée en faveur d'un investissement dont les dépenses sont supérieures à 100 millions d'euros si l'aide dépasse le montant d'aide maximal admissible.

E. Aides régionales au fonctionnement

Bien que les aides au fonctionnement soient par principe interdites, elles peuvent être octroyées temporairement et à titre exceptionnel dans des régions éligibles à une aide en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point a). Une telle aide doit être justifiée par sa nature, par sa contribution au développement de la région concernée et par sa proportionnalité par rapport aux handicaps qu'elle vise à soulager.

Afin d'encourager la création et le démarrage de petites entreprises dans les régions qui sont éligibles aux aides d'État à finalité régionale, les lignes directrices autorisent l'octroi d'aides jusqu'à:

- 2 millions d'euros par petite entreprise dans les régions éligibles aux aides en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point a). Le plafond des aides s'élève à 35 % des coûts admissibles pendant les trois premières années suivant la constitution de l'entreprise, et à 25 % les deux années suivantes;
- 1 million d'euros par petite entreprise dans les régions éligibles à l'aide en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point c). Le plafond des aides est de 25 % des coûts admissibles pendant les trois premières années suivant la constitution de l'entreprise, et de 15 % les deux années suivantes.

Les montants annuels d'aides accordées ne doivent pas dépasser 33 % des totaux susmentionnés d'aide par entreprise.

Dans le contexte d'une modernisation accrue du cadre des aides d'État, la Commission prépare actuellement une réforme des règles relatives aux aides d'État à finalité régionale. Le nouveau régime devrait être présenté en juin ou en juillet 2013. Les objectifs essentiels de la réforme sont la promotion de la croissance, la réduction des formalités administratives et un plus grand respect des règles.

En février 2013, le Conseil européen a invité la Commission à adopter dans les plus brefs délais les lignes directrices révisées concernant les aides d'État à finalité régionale, afin notamment de tenir compte de la situation des régions limitrophe des «régions de convergence». De nouvelles lignes directrices pour la période 2014-2020 ont été adoptées par la Commission le 19 juin 2013 et entreront en vigueur le 1er juillet 2014.

Rôle du Parlement européen

Le Parlement européen a exprimé à diverses reprises son inquiétude quant à la cohérence entre, d'une part, la cohésion économique, sociale et territoriale et, d'autre part, les règles de concurrence. Il a souligné, dans sa résolution du 15 novembre 2011 sur la réforme des règles en matière d'aides d'État applicables aux services d'intérêt économique général (P7-TA(2011)494), qu'un investissement considérable est nécessaire à la modernisation des infrastructures, notamment dans les régions qui en sont le plus dépourvues, plus particulièrement dans les domaines de l'énergie, des télécommunications et des transports publics. Il a en outre demandé que les autorités locales et régionales soient davantage informées au sujet des règles relatives aux aides d'État en vigueur.

→ Esther Kramer

5.1.9. Programme Peace pour l'Irlande du Nord

Le programme PEACE III des Fonds structurels de l'Union (Programme spécial en faveur de la paix et de la réconciliation en Irlande du Nord et dans la région frontalière d'Irlande) a pour but de promouvoir le progrès économique et social en Irlande du Nord. En outre, il encourage le dialogue et la réconciliation entre les nationalistes et les unionistes et apporte une contribution à la consolidation du processus de paix.

Base juridique

Règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999

Contexte

Depuis la fin des années 80, L'Irlande du Nord bénéficie d'appuis financiers de la part de l'Union. La première initiative fut le cadre communautaire d'appui pour l'Irlande du Nord pour la période 1989-1993.

Depuis 1989, la Communauté est devenue l'un des principaux contributeurs au Fonds international pour l'Irlande (FII). Ce Fonds est une organisation internationale établie par un accord conclu entre les gouvernements du Royaume-Uni et de l'Irlande en 1986.

Le programme PEACE I (1995-1999) a été mis en place en juillet 1995. En mars 1999, le Conseil européen a décidé que le programme spécial devait rester en place jusqu'en 2004. En janvier 2005, le programme PEACE II a été prolongé jusqu'en 2006, et une allocation supplémentaire de ressources a été attribuée.

Depuis 2007, l'actuel programme PEACE III (2007-2013) reprend certains des aspects clés des programmes précédents, au travers d'une nouvelle approche stratégique.

Objectifs et priorités

Le programme PEACE III a deux objectifs principaux:

- la réconciliation des différentes communautés qui sont parties au conflit en Irlande du Nord et
- le développement économique et social.

D'une part, le programme répond aux problèmes spécifiques posés par le conflit afin de contribuer à l'établissement d'une société paisible et stable. À cette fin, il est axé sur cinq priorités thématiques:

- nouer des relations positives au niveau local;
- assumer le passé et recourir exploiter les nouvelles possibilités;
- créer des espaces publics partagés, en particulier au niveau local;
- développer les capacités institutionnelles indispensables à une société partagée;
- la coopération transfrontalière (économique, sociale et culturelle).

Financement

Pour la période 2000-2006, le total des dépenses cofinancées au titre de PEACE II s'est élevé à 796 millions d'euros. La contribution des Fonds structurels à ces dépenses s'élève à 597 millions d'euros, dont 467 millions pour l'Irlande du Nord (environ 80 % du total) et 130 millions pour les comtés limitrophes d'Irlande. Environ 15 % de l'ensemble du programme sont réservés à des projets transfrontaliers. À la suite de la prolongation du programme PEACE II jusqu'en 2006, une allocation supplémentaire de ressources de 144 millions d'euros a été attribuée pour 2005-2006.

Pour la période de programmation actuelle 2007–2013, l'Irlande du Nord compte six programmes, bénéficiant d'une contribution financière de 1,1 milliard d'euros. Parmi eux figure la prolongation du programme PEACE, doté d'un montant de 225 millions d'euros de l'Union européenne et d'un montant de 108 millions d'euros de contributions nationales.

Si, au début, le Programme pour la paix était financé par l'ensemble des Fonds structurels, le programme PEACE II a été exécuté uniquement au titre des instruments que sont le FEDER et le FSE. L'actuel programme PEACE III dépend uniquement d'un financement de l'Union au titre du FEDER.

Les conclusions du Conseil européen du 8 février 2013 prévoient un montant de 150 millions d'euros pour le programme PEACE au cours de la période 2014-2020.

Éligibilité et gestion

Les régions éligibles au titre du programme PEACE III sont l'Irlande du Nord et la région frontalière d'Irlande (laquelle comprend les comtés suivants: Louth, Monaghan, Cavan, Leitrim, Sligo et Donegal).

Les opérations et les projets menés dans le cadre du programme PEACE III sont exécutés par les partenaires principaux, à savoir les organismes publics ou leur équivalent.

Les bénéficiaires des projets menés dans le cadre du programme appartiennent aux secteurs, domaines, groupes et communautés les plus touchés par le

conflit. Ces projets doivent également favoriser les actions intercommunautaires.

Une nouvelle approche stratégique visant à obtenir un effet maximal du financement a été introduite en 2007. Les conseils locaux en Irlande du Nord ont formé huit groupes et jouent un rôle plus stratégique dans l'exécution du programme PEACE III. Les six conseils de comté de la région frontalière d'Irlande jouent à cet égard le même rôle. En travaillant en partenariat avec les communautés locales, ils ont élaboré des «plans d'action en faveur de la paix et de la réconciliation» à l'échelle locale. Des groupes issus de ces communautés et composés de bénévoles peuvent faire appel à un financement en contactant l'autorité locale pour obtenir des informations sur le plan propre à leur groupe ou à leur conseil de comté, lequel pourrait comporter un programme de petites subventions ainsi que des possibilités d'appel d'offres en vue de l'exécution de projets.

La gestion globale du programme est assurée par le Special EU Programmes Body. Celui-ci est supervisé par un comité de suivi au sein duquel des groupes d'intérêt d'Irlande du Nord et de la région frontalière de l'Irlande sont représentés.

L'essentiel du financement est géré par des structures de partenariat locales et des organisations non gouvernementales spécialisées par secteur. Des conseillers élus sur le plan local, des partenaires sociaux, le secteur associatif, des représentants des intérêts collectifs et d'autres groupements d'intérêt à la gestion au niveau local participent également à ces structures.

Réalisations

PEACE a offert des possibilités de participation et de dialogue et a permis de rapprocher du citoyen la prise de décision et les responsabilités concernant le développement des communautés. Le programme PEACE a financé une vaste gamme de projets, parmi lesquels: des projets de garde d'enfants et des projets extrascolaires, des parcs d'entreprises et des petites entreprises, des projets d'infrastructure, de formation, de soutien aux immigrés et de mixité ethnique. Un grand nombre des projets financés dans le cadre de PEACE ont été établis pour répondre à des besoins locaux. Ils ont instauré la confiance et renforcé les capacités et ont contribué à nourrir des visions de l'avenir plus positives. Les différents projets financés dans le cadre de PEACE ont contribué à favoriser un environnement dans lequel les accords politiques avaient une chance raisonnable de succès.

Des projets s'adressant à des anciens prisonniers et financés au titre de PEACE se sont inscrits dans des réseaux locaux d'organisations bénévoles et d'organisations publiques, y compris des partenariats pour le renouveau, des pépinières d'entreprises et des forums publics. Certains projets ont directement coopéré avec des groupes auxquels ils étaient jadis opposés, par exemple des groupes politiques traditionnellement hostiles ou des agences d'État avec lesquelles ces groupes n'auraient pas été en contact auparavant.

Rôle du Parlement européen

Dans sa résolution législative P7_TA(2010)0202 du 15 juin 2010 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les contributions financières de l'Union européenne au Fonds international pour l'Irlande (2007-2010), le Parlement souligne que le FII devrait compléter les activités financées au titre des Fonds structurels, en particulier du programme PEACE III menées en Irlande et dans les comtés frontaliers d'Irlande. Le Parlement demande formellement à la Commission d'assurer cette coordination.

→ Esther Kramer

5.1.10. Groupement européen de coopération territoriale (GECT)

Les groupements européens de coopération territoriale (GECT) ont été créés pour faciliter la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale entre les États membres et leurs collectivités régionales et locales. Les GECT permettent à ces partenaires de mettre en œuvre des projets conjoints, de procéder à des échanges d'expériences et d'améliorer la coordination en matière d'aménagement du territoire.

Base juridique

Règlement (CE) n° 1082/2006, basé sur l'article 175 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE)

Contexte

L'objectif d'un groupement européen de coopération territoriale est de faciliter et de promouvoir la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale entre les États membres ou leurs collectivités régionales et locales. Un GECT peut se voir confier la mission de mettre en œuvre des programmes cofinancés par l'Union européenne ou d'autres projets de coopération transfrontalière bénéficiant, ou non, d'un financement de l'Union. Ces activités comprennent par exemple:

- le fonctionnement d'hôpitaux ou d'installations transfrontaliers;
- la mise en œuvre ou la gestion de projets de développement transfrontaliers;
- l'échange d'expériences et de bonnes pratiques;
- la gestion de programmes transfrontaliers conjoints susceptibles de financer des projets d'intérêt commun pour les GECT partenaires.

Il existe actuellement un GECT (le réseau européen des centres de ressources des politiques urbaines) dont les membres ne partagent pas de frontière géographique. Il s'agit d'une plateforme d'échange d'idées et d'expériences dans le domaine du développement urbain.

La création d'un GECT apporte à ses membres de nombreux avantages:

- il permet à ses membres de créer une entité juridique unique et d'utiliser un ensemble unique de règles afin de mettre en œuvre des initiatives communes à deux ou plusieurs États membres;
- il permet aux parties intéressées issues de deux ou de plusieurs États membres de coopérer sur des initiatives conjointes sans devoir signer d'accord international soumis à la ratification des parlements nationaux;
- il permet aux États membres de répondre directement et d'une seule voix aux appels à propositions émis dans le cadre de programmes territoriaux de l'Union et de jouer le rôle d'autorité de gestion unique à leur égard.

Structure

Un GECT peut être créé par des partenaires établis dans au moins deux États membres et relevant d'une ou de plusieurs des catégories suivantes:

- États membres;
- collectivités régionales;
- collectivités locales;
- organismes de droit public;
- associations composées d'organismes appartenant à une ou à plusieurs de ces catégories.

Les GECT agissent au nom de leurs membres, qui adoptent leurs statuts au moyen de conventions spécifiques, lesquelles décrivent l'organisation et les activités du GECT. Le champ de ces activités est limité au domaine de coopération choisi par les membres. En outre, les compétences du GECT sont limitées par les compétences respectives de leurs membres. Les compétences des collectivités publiques, notamment en matière de politiques et de règlementation, ne peuvent être transférées à un GECT.

Le droit applicable pour l'interprétation et l'application de la convention est celui de l'État membre dans lequel est situé le siège statutaire du GECT. Les membres peuvent décider si le GECT constitue une entité juridique séparée ou s'il convient de déléguer ses missions à l'un d'entre eux.

Les membres arrêtent les estimations budgétaires annuelles du GECT, pour lesquelles un rapport annuel d'activité est produit et certifié par des experts indépendants. Les membres sont responsables financièrement au prorata de leur contribution en cas de dettes.

Réalisations

À ce jour, 37 groupements européens de coopération territoriale ont été créés dans 18 États membres de l'Union. Ce nombre continue d'augmenter. Sept nouveaux GECT ont été créés en 2011, et six en 2012. Le registre des GECT est géré par le Comité des régions.

Rôle du Parlement européen

Le règlement (CE) n° 1082/2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT) a retenu les demandes du Parlement en ce qui concerne une définition claire de la coopération territoriale, la nécessité de définir la responsabilité financière des États membres, ainsi que la compétence et les règles relatives à la publication et/ou à l'enregistrement des statuts d'un GECT. En outre, le Conseil a accepté la suggestion du Parlement d'après laquelle un GECT devrait être régi par le droit de l'État membre dans lequel est situé son siège statutaire.

Le Parlement et le Conseil examinent actuellement une nouvelle proposition de la Commission visant à modifier la réglementation existante en matière de GECT. Dans la mesure où la législation relative à la politique de cohésion et aux Fonds structurels est élaborée conformément à la procédure législative ordinaire, le Parlement européen et le Conseil se trouvent sur un pied d'égalité à cet égard.

Le Parlement accorde une attention particulière à l'efficacité de la création de nouveaux GECT. Dans sa résolution du 21 octobre 2008 sur la gouvernance et le partenariat aux niveaux national et régional, et une base pour des projets dans le domaine de la politique régionale (P6_TA(2008)0492)[1], le Parlement a également demandé aux États membres qui n'ont pas encore adapté leur législation nationale de façon à permettre la mise en œuvre du groupement européen de coopération territoriale (GECT) de le faire dans les plus brefs délais.

En octobre 2011, la Commission a publié sa proposition législative sur la future politique de cohésion de l'Union (COM(2011) 615). Le Parlement participe activement aux négociations avec le Conseil et la Commission. Le règlement devrait être adopté avant la fin de l'année 2013.

→ Marek Kołodziejski

[1] JO C 15 E du 21.1.2010, p. 10.

5.2. La politique agricole commune (PAC)

5.2.1. La politique agricole commune (PAC) et le Traité

Après l'entrée en vigueur du Traité de Rome, les politiques agricoles des États membres ont été remplacées par des mécanismes d'intervention au niveau communautaire. Les fondements de la politique agricole commune sont restés inchangés depuis le Traité de Rome, sauf les règles concernant la procédure décisionnelle. Le Traité de Lisbonne a reconnu la codécision comme «procédure législative ordinaire» de la PAC en remplacement de la procédure de consultation.

Base juridique

Articles 38 à 44 du traité FUE

Les raisons d'être de la PAC

Au moment de l'établissement du marché commun par le Traité de Rome en 1958, les agricultures des six pays membres fondateurs étaient marquées par une forte intervention étatique. Pour inclure les produits agricoles dans la libre circulation des marchandises tout en maintenant une intervention publique dans le secteur agricole, il fallait supprimer les mécanismes d'intervention nationaux incompatibles avec le marché commun et les transposer au niveau communautaire: c'est la raison d'être fondamentale de la naissance de la politique agricole commune (PAC).

Par ailleurs, l'intervention en agriculture était fondée sur le principe, très répandu à l'époque, de la spécificité du secteur, très dépendant des aléas climatiques et des contraintes géographiques, soumis à des déséquilibres systémiques entre l'offre et la demande et, en conséquence, avec une forte volatilité des prix et des revenus.

La demande alimentaire est inélastique, c'est-à-dire qu'elle réagit peu aux variations des prix. D'autre part, la durée des cycles de production et la fixité des facteurs de production rendent l'offre globale de produits agricoles très rigide. Sur cette base, une offre abondante provoquera des chutes des prix alors qu'inversement une offre réduite induira une forte augmentation des prix. Tous ces éléments débouchent sur une instabilité permanente des marchés. Dans une telle situation, les autorités publiques ont toujours eu une claire tendance à réguler les marchés agricoles et à soutenir les revenus des producteurs, tendance dont la PAC a hérité.

Même si l'agriculture ne représente plus aujourd'hui qu'une faible part de l'économie des pays développés, y compris celle de l'UE (voir fiche 5.2.10), l'intervention publique s'est renforcée dernièrement avec des politiques agro rurales qui ont ajouté au soutien de la fonction traditionnelle de l'activité primaire — à savoir la production des denrées alimentaires — d'autres dimensions dont le développement durable, l'aménagement du territoire et du paysage, la diversification et la vitalité de l'économie rurale ou la production d'énergie et de biomatériaux. Le soutien aux biens publics, ou fonctions non marchandes de l'activité agricole, c'est-à-dire non rémunérées par le marché, est devenu en conséquence un volet clé des politiques agricoles et rurales plus récentes et, parmi elles, de la PAC.

Objectifs

L'article 39 du traité FUE fixe les objectifs spécifiques de la PAC:

- accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique et en assurant une utilisation optimale des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre;
- assurer un niveau de vie équitable à la population agricole;
- stabiliser les marchés;
- garantir la sécurité des approvisionnements;
- assurer des prix raisonnables aux consommateurs.

Il s'agit d'objectifs qui sont à la fois économiques [article 39, points a), c) et d)] et sociaux [article 39, points b) et e)], visant à sauvegarder les intérêts des producteurs et des consommateurs. Dans la pratique, les objectifs de la PAC sont restés inchangés depuis le Traité de Rome, étant donné que leur formulation s'est révélée très flexible et capable de couvrir les nombreuses réformes subies à partir des années 1980 (voir fiche 5.3.2). Il faut signaler que, selon une jurisprudence consolidée, les objectifs de

la PAC peuvent ne pas être tous atteints simultanément et totalement. Par conséquent, le législateur de l'UE a une large marge d'appréciation dans le choix des instruments et de la portée des réformes, en fonction de l'évolution des marchés et des priorités établies par les institutions européennes à un moment donné.

À côté des objectifs spécifiques de la PAC fixés à l'article 39 du traité FUE, plusieurs dispositions du traité y ont ajouté d'autres objectifs applicables à l'ensemble des politiques et actions de l'UE. Dans ce cadre, la promotion d'un niveau d'emploi élevé (article 9), la protection de l'environnement afin de promouvoir le développement durable (article 11), la protection des consommateurs (article 12), les exigences du bien-être animal (article 13), la protection de la santé publique (article 168, paragraphe 1) ou la cohésion économique, sociale et territoriale (article 175) deviennent des objectifs de la PAC à part entière. D'autre part, dans un contexte d'ouverture et de mondialisation des marchés, l'article 207 fixe les principes de la politique commerciale commune applicable aux échanges de produits agricoles. Enfin, les principes de la politique de la concurrence font l'objet d'une dérogation dans le domaine de la production et du commerce des produits agricoles sur la base de la spécificité structurelle de l'activité primaire (article 42).

Le processus décisionnel en matière agricole

L'article 43, paragraphe 2, troisième alinéa, du Traité de Rome a fixé la procédure pour l'élaboration et la mise en œuvre de la PAC, qui reposait sur: une proposition de la Commission; l'avis du Parlement européen et, éventuellement, du Comité économique et social européen; la décision du Conseil, à la majorité qualifiée. Il s'agissait donc d'une procédure de simple consultation pour le Parlement européen qui n'a jamais été modifiée jusqu'à 2010. À cette date, le Traité de Lisbonne (article 42, premier alinéa, et article 43, paragraphe 2) a reconnu la codécision comme «procédure législative ordinaire» de la PAC (voir fiche 1.4.1) en remplacement de la procédure de consultation, ce qui a consolidé le rôle de véritable colégislateur du Parlement européen dans le domaine de l'agriculture.

Cependant, le nouveau traité soulève des problèmes d'interprétation dans la mesure où des exceptions à la procédure ordinaire en faveur du Conseil sont introduites. En effet, l'article 42, deuxième alinéa, dans le cadre des règles de la concurrence, prévoit que «le Conseil, sur proposition de la Commission, peut autoriser l'octroi d'aides: a) pour la protection des exploitations défavorisées par des conditions structurelles ou naturelles; b) dans le cadre de programmes de développement économique». De plus, l'article 43, paragraphe 3, stipule que «le Conseil, sur proposition de la Commission, adopte les mesures relatives à la fixation des prix, des prélèvements, des aides et des limitations quantitatives». Faute d'une claire délimitation des compétences législatives du Parlement européen et du Conseil pour l'agriculture, des problèmes juridiques et politiques sont survenus pendant les négociations de la nouvelle PAC d'après 2013 (voir fiche 5.3.9), même si une longue jurisprudence confirme une interprétation restrictive des exceptions. Le Parlement européen a toujours rejeté des réserves générales d'exécution en faveur du Conseil qui pourraient conditionner, voire vider de sens, les pouvoirs de codécision acquis avec le nouveau traité, en particulier dans le cadre des réformes fondamentales de la PAC où la fixation des aides, des prix et des quotas constitueraient des éléments essentiels. Cependant, le Conseil a rejeté toute restriction aux pouvoirs reconnus par l'article 43, paragraphe 3, dans le cadre de la nouvelle OCM unique. Dans ce contexte, le Parlement a été obligé d'accepter l'exception afin de ne pas bloquer l'adoption de la nouvelle PAC (résolution P7_TA(2013)0492 du 20 novembre 2013). De plus, une déclaration finale du Conseil reconnaît que l'accord atteint ne préjuge pas des reformes ultérieures de la PAC ni ne fait obstacle à de possibles démarches juridiques. On peut donc prévoir que le débat interinstitutionnel sur la portée de l'article 43, paragraphe 3, continuera au sein de la Cour de justice de l'Union européenne.

D'ailleurs, il y a toujours eu d'autres instances qui ont participé également à l'exécution de la PAC, dans le cadre de la procédure dite de «comitologie». Depuis 1961, date à laquelle les premières organisations communes de marché ont été créées, plusieurs comités ont été mis en place. La Commission envisageait alors de se réserver un large pouvoir de décision dans la gestion des OCM. Mais plusieurs États membres souhaitaient que le pouvoir reste entre les mains du Conseil. Le compromis a été trouvé dans la formule des comités: la gestion a été confiée à la Commission mais après avis d'un comité composé de représentants des États membres et prenant position à la majorité qualifiée.

Le Traité de Lisbonne introduit une distinction entre les «actes délégués» et les «actes d'exécution» (voir fiche 1.3.8). Désormais, l'adoption des actes délégués sera réglée dans l'acte législatif de base concerné, tandis que l'adoption des actes d'exécution suivra les nouvelles procédures d'examen ou de consultation prévues par le règlement (UE) n° 182/2011 du Parlement européen et du Conseil (JO L 55 du 28.2.2011). La plupart des projets d'actes d'exécution agricoles de la Commission seront encadrés dans des procédures d'examen où le Parlement européen et le Conseil auront un «droit de regard».

D'ailleurs, dans le cadre des comités consultatifs, les organisations professionnelles de l'UE, par le biais du Comité des organisations professionnelles agricoles

(COPA) et de la Confédération générale de la coopération agricole (Cogeca), participent toujours de manière indirecte au processus décisionnel européen.

La PAC, une compétence partagée entre l'Union et les États membres

Une classification générale des compétences en trois catégories a été insérée dans le traité FUE (Titre I) (voir fiche 1.1.5). Il s'agit des compétences exclusives, des compétences partagées et des compétences de coordination, d'appui et de complément des actions des États membres. Dans ce contexte, l'article 4, paragraphe 2, point d), reconnaît une compétence partagée entre l'Union et les États membres dans le domaine de l'agriculture contre l'avis général de la doctrine et des services juridiques de la Commission [SEC(1992) 1990 du 27 octobre 1992] qui estimaient jusqu'à présent la politique des marchés (premier pilier de la PAC) comme une compétence exclusive de l'Union.

Le nouvel article 4, paragraphe 2, point d), du traité FUE aura des effets sur le travail législatif agricole dans la mesure où les Institutions européennes appliqueront le principe de subsidiarité (voir fiche 1.2.2) dans les domaines qui ne relèvent pas de compétence exclusive (article 5, paragraphe 3, et article 12 du traité UE). Sur cette base, il faut remarquer que les parlements nationaux pourront adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, un avis motivé concernant la conformité d'un projet d'acte législatif agricole avec le principe de subsidiarité. D'ailleurs, le «système des coopérations renforcées» institué par l'article 20 du traité UE (voir fiche 1.1.5), sera dorénavant applicable à la PAC. À cet égard, certains États membres (en l'occurrence, neuf au minimum) pourront choisir de souscrire entre eux des engagements agricoles supplémentaires, dans la mesure où la PAC est de plus en plus souple au niveau de l'application des mécanismes communs (voir fiche 5.3.3).

Rôle du Parlement européen

À défaut de pouvoir décisionnel, le Parlement européen a, depuis le Traité de Rome, exercé une influence importante sur l'élaboration de la PAC en utilisant des moyens non contraignants comme le recours aux rapports et résolutions d'initiative. Il faut remarquer que, à la suite de la déclaration du Conseil européen de 1997 en faveur d'un modèle agricole européen, le Parlement européen a montré, à plusieurs reprises, son attachement à ce modèle agricole (et alimentaire) européen, au caractère multifonctionnel, répandu sur l'ensemble du territoire de l'Union élargie et compatible avec l'ouverture et la mondialisation des marchés. Cet intérêt s'est manifesté notamment dans le cadre du processus de réforme de la PAC de 2003 (résolutions des 30 mai 2002 et 7 novembre 2002) et des négociations multilatérales sur l'agriculture au sein de l'OMC (cycle de Doha), encore en cours (résolutions des 13 mars 2001, 25 octobre 2001 et 13 décembre 2001 et du 12 février 2003) (voir fiche 5.3.8).

Dans ce contexte, le Parlement européen s'est également montré favorable à l'intégration de nouveaux objectifs au sein de la PAC en vue de répondre aux nouveaux défis de l'activité agricole, tels que la qualité des produits, la santé publique, le développement durable, la cohésion économique, sociale et territoriale, la protection de l'environnement ou la lutte contre le changement climatique. Ces principes ont été confirmés par les résolutions du 8 juillet 2010 et du 23 juin 2011 sur l'avenir de la PAC après 2013. Cette nouvelle réforme de la PAC (voir fiche 5.3.9), dont le processus a débuté en 2010 et s'est conclu en novembre 2013, a permis au Parlement européen de jouer son rôle de colégislateur à part entière dans le domaine agricole, sur la base du cadre institutionnel établi par le Traité de Lisbonne (résolutions P7_TA(2013)0490 à 0493).

→ Albert Massot
11/2013

5.2.2. Le financement de la PAC

Le financement de la politique agricole commune a traditionnellement été assuré par un seul fonds, le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, qui a été remplacé le 1er janvier 2007 par le FEAGA et le Feader.

Base juridique

Article 40, paragraphe 3, du traité FUE

Règlements (CE) nº 1290/2005 (JO L 209 du 11.8.2005), (CE) nº 1698/2005 (JO L 277 du 21.10.2005) et (CE) nº 473/2009 (JO L 144 du 9.6.2009).

L'évolution du cadre financier agricole

Créée en janvier 1962, la politique agricole commune (PAC) s'articulait alors autour du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA). En 1964, ce Fonds a été scindé en deux sections, à savoir la section «Garantie» et la section «Orientation», qui étaient régies par des règles différentes.

- La section «Garantie», de loin la plus importante, avait pour objet le financement des dépenses découlant de l'application de la politique des marchés et des prix. Celles-ci sont caractérisées par leur imprévisibilité (dans la mesure où leur volume est fonction de nombreuses variables: aléas climatiques et sanitaires, évolution de la demande, prix internationaux, etc.) et, en conséquence, font l'objet, dans le courant de l'exercice, d'adaptations visant à ajuster les prévisions de crédits aux besoins réels, par le biais de budgets rectificatifs ou supplémentaires. En règle générale, le FEOGA-Garantie finançait intégralement les mesures d'intervention des marchés.
- La section «Orientation» concourait au financement des opérations de la politique structurelle et du développement des zones rurales. Au contraire du FEOGA-Garantie, le FEOGA-Orientation était fondé sur le principe du cofinancement.

Depuis 1988, pour freiner l'augmentation des dépenses, les crédits de la PAC sont soumis à une stricte discipline budgétaire par l'instauration d'une ligne directrice agricole ou «guideline», à caractère pluriannuel (décision 88/377/CEE, complétée par l'accord interinstitutionnel du 22 juin 1988, dans le cadre du paquet «Delors I») (voir fiches 1.5.2 et 5.2.3).

Au lendemain du Traité de Maastricht et du Conseil européen d'Édimbourg (décembre 1992), le cadre financier a été remanié (paquet «Delors II»). L'accord interinstitutionnel de 1988 a fait place à un nouvel accord de discipline budgétaire pour la période 1993-1999 (JO C 331 du 7.12.1993). Il a reconduit les principes de 1988, tout en améliorant la position du Parlement européen en ce qui concerne les dépenses dites obligatoires (DO) à la charge du FEOGA-Garantie. Depuis, le Parlement dispose d'un droit de regard garanti par une procédure de concertation préalable au vote du budget. La décision 88/377/CEE a été suppléée par la décision 94/729/CE (JO L 293 du 12.11.1994) qui a confirmé le principe selon lequel la discipline financière s'appliquait à l'ensemble des politiques communes. L'Agenda 2000 (voir fiche 5.2.3) a repris la ligne directrice agricole dans les perspectives financières 2000-2006 (JO C 172 du 18.6.1999). Dans le même temps, les modalités de financement de la PAC ont été fixées par le nouveau règlement (CE) nº 1258/1999 (JO L 160 du 26.6.1999).

Le cadre financier pluriannuel pour la période 2007–2013 a été approuvé en 2006 (JO C 139 du 14.6.2006) (voir fiche 1.5.2). On y trouve la rubrique 2 «Conservation et gestion des ressources naturelles», qui comprend le budget agricole et rural, l'environnement et la pêche (413 milliards d'euros en prix courants, soit 42,3 % des crédits d'engagement globaux pour l'UE-27). La régulation des marchés agricoles et les paiements directs représentent 33,8 % des engagements totaux prévus, soit 330 milliards d'euros en prix courants, dont 8 %, soit 78 milliards d'euros, sont affectés aux mesures de développement rural.

La révision du financement de la PAC s'est également invitée dans les débats préparatoires sur les perspectives 2007-2013.

- Le règlement (CE) nº 1290/2005 (JO L 209 du 11.8.2005) a scindé le FEOGA en deux Fonds distincts, à savoir le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) pour le financement des mesures de marché et les aides aux revenus, et le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader). Le FEAGA, avec un budget annuel avoisinant les 47 milliards d'euros en prix courants pour la période 2007-2013, finance ou, quelquefois, cofinance avec les États membres les dépenses de l'organisation commune de marché (OCM) unique (voir fiche 5.2.4), les soutiens directs aux exploitations (voir fiche 5.2.5), la contribution de l'Union aux actions d'information et de promotion des produits agricoles sur le marché intérieur et dans les pays tiers, ainsi que diverses dépenses ponctuelles et partielles de l'Union telles que les actions vétérinaires, de collecte et d'utilisation de ressources génétiques.
- Le règlement (CE) nº 1290/2005 a été accompagné du règlement (CE) nº 1698/2005 (JO L 277 du 21.10.2005) relatif au soutien au développement rural par le Feader, en raison des spécificités

financières et de programmation du deuxième pilier de la PAC (voir fiche 5.2.6). Le Feader a repris une partie du budget du FEOGA-Garantie (concernant les mesures d'accompagnement), le FEOGA-Orientation et l'initiative Leader (qui joue un rôle important dans le développement rural en encourageant des stratégies locales fondées sur le partenariat et les réseaux d'échanges d'expériences). Le Feader cofinance l'amélioration de la compétitivité des secteurs agricole et forestier, les mesures agroenvironnementales, l'amélioration de la qualité de la vie dans les zones rurales et l'encouragement de la diversification de l'économie rurale, ainsi que la constitution de capacités locales (voir fiche 5.2.6).

La section «Garantie» avait toujours figuré parmi les dépenses obligatoires (DO) du budget communautaire, découlant directement du traité ou des actes arrêtés en vertu de celui-ci. D'un autre côté, l'intégralité des dépenses du FEOGA-Orientation étaient classées comme non obligatoires (DNO). Jusqu'à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne (voir fiche 5.2.1), le Conseil, première branche de l'autorité budgétaire de l'Union, a traditionnellement eu le dernier mot sur les DO dans la procédure d'élaboration du budget annuel. D'ailleurs, le Parlement européen détenait le pouvoir de décision sur les DNO dans la limite d'un seuil maximal d'augmentation calculé par la Commission sur la base de paramètres économiques. Le nouveau traité FUE (voir fiche 5.2.1) a supprimé cette distinction et, désormais, les deux branches de l'autorité budgétaire (Parlement européen et Conseil) décident conjointement de l'ensemble des dépenses agricoles.

S'agissant de la période 2014-2020, le Parlement européen a approuvé, le 19 novembre 2013, le règlement sur le nouveau cadre financier pluriannuel et l'accord interinstitutionnel sur la bonne gestion financière (résolutions P7_TA(2013)455 et 456). Le nouveau cadre financier pluriannuel fixe un budget total pour la rubrique «Conservation et gestion des ressources naturelles» (PAC incluse) de 373,17 milliards d'euros en prix 2011, soit 38,9 % des crédits d'engagement globaux pour l'UE-28 (voir fiche 5.2.10, tableau I, ligne A). La régulation des marchés agricoles et les paiements directs représentent 28,9 % des engagements totaux prévus, soit 277,8 milliards d'euros en prix constants 2011 (voir fiche 5.2.10, tableau I, ligne B). Par ailleurs, les mesures de développement rural représentent 8,8 % de cette somme, soit 84,9 milliards d'euros (voir fiche 5.2.10, tableau I, ligne C). Ainsi, le budget agro-rural prévu pour l'année 2020 est de 49 milliards d'euros, soit 34,9 % du total, ce qui correspond à un pourcentage inférieur à celui attribué à la PAC au début des perspectives financières (40,5 % en 2014) (voir fiche 5.2.10, tableau I, ligne D).

L'évolution des dépenses agricoles et rurales

A. Aperçu

La part des dépenses agricoles dans le budget de l'Union européenne décroît continuellement depuis plusieurs années. Alors que la PAC représentait 66 % du budget de l'Union au début des années 1980, elle ne compte que pour 37,8 % dans la période 2014-2020 (voir fiche 5.2.10, tableau I, ligne D). Depuis 1992, date de la première réforme d'envergure de la PAC et de la flambée des aides directes, les dépenses agricoles sont restées stables en termes réels, exception faite des années 1996 et 1997 (en raison de la crise de la «vache folle» et de l'adhésion de trois nouveaux États membres). Le coût budgétaire de la PAC rapporté au revenu national brut (RNB) de l'Union a donc diminué, de 0,54 % en 1990 à 0,34 % prévu pour 2020) (voir fiche 5.2.10, tableau I, ligne D).

B. Répartition des dépenses par catégorie et par secteur

Les dépenses du premier pilier (43,8 milliards d'euros en 2011) (voir fiche 5.2.10, tableau V, colonne 1) sont composées à hauteur de 91 % d'aides directes allouées aux agriculteurs (40,1 milliards d'euros). L'augmentation très importante des aides directes depuis 1992 a pour contrepartie une diminution parallèle des autres dépenses du FEOGA-Garantie/FEAGA: les subventions à l'exportation atteignent seulement 0,4 % (179 millions d'euros) et les autres interventions (stockage, fonds de restructuration de l'industrie du sucre, actions de promotion et d'information, mesures vétérinaires et phytosanitaires) ne s'élèvent plus qu'à 3,8 milliards (8,6 % du total).

Dans le passé, les trois premiers secteurs bénéficiaires du FEOGA-Garantie ont été les cultures herbacées (céréales, oléagineux et protéagineux), la viande bovine et les produits laitiers. Après la réforme de 2003 (voir fiches 5.2.3 et 5.2.5) et l'instauration du découplage des aides par rapport à la production, le premier poste de dépenses est occupé par les paiements aux exploitations (82,0 % du total du FEAGA en 2011), suivi par les aides directes liées à la production (9,0 %) (voir fiche 5.2.4).

C. Répartition par pays et par types d'exploitations

Comme le montre le tableau V, colonne 1, pour l'exercice budgétaire 2011 (voir fiche 5.2.10), la France est le principal bénéficiaire du FEAGA (20,0 %), suivie par l'Espagne (13,6 %), l'Allemagne (12,6 %) et l'Italie (11,0 %). Concernant le Feader, la Pologne arrive en tête des bénéficiaires (14,9 %), suivie par l'Allemagne (9,8 %), l'Espagne (8,3%) et la Roumanie (7,6 %). Il faut signaler le peu d'influence des nouveaux États membres (UE-12) sur le FEAGA (14,2 %) étant donné le processus d'alignement progressif des paiements

directs en cours. En revanche, les nouveaux États membres reçoivent déjà une partie significative du Feader (39,2 %) en application de la priorité accordée à la modernisation des structures agricoles et au développement des zones rurales de ces pays.

Le tableau V, colonne 2 (voir fiche 5.2.10), montre aussi la répartition inégalitaire des aides directes de la PAC au niveau des exploitations: 80,3 % des bénéficiaires de la PAC de l'UE-27 ont reçu en 2011 moins de 5 000 euros annuels, avec un montant total équivalant à 15,5 % du total des aides directes payées par le FEAGA. En revanche, un pourcentage minime des exploitations (124 710 sur un total de 7,6 millions, soit 1,63 %) reçoit plus de 50 000 euros, avec un montant total qui équivaut à 12,5 milliards d'euros (31 % du total des aides directes payées en 2011). Les pays avec un pourcentage plus important de grosses exploitations (ou sociétés) bénéficiaires de la PAC sont le Danemark, la France, la République tchèque, le Royaume-Uni et la Slovaquie. Cette situation pose des problèmes de légitimation des aides face aux valeurs de l'ensemble des citoyens européens.

Rôle du Parlement européen

Les accords interinstitutionnels de 1988, de 1993, de 1999 et de 2006 ont permis au Parlement européen d'influer davantage sur les dépenses obligatoires. Dans le cadre d'une procédure de concertation, le Parlement indiquait sa position sur le montant total des crédits du FEOGA et sur leur répartition par produit et par activité, même si c'était au Conseil que revenait le dernier mot. Parmi les principales contributions apportées par le Parlement au fonctionnement du FEOGA, on retiendra la fermeté de son engagement en faveur de la modification du règlement (CE) n° 1258/1999 sur le financement de la PAC et du développement rural, de façon à éviter les conflits auxquels donne lieu un dialogue exclusif entre les services des États membres et ceux des régions concernées (T6-0193/2005 du 26 mai 2005, JO C 117 E du 18.5.2006).

Les longues négociations interinstitutionnelles du règlement sur le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 ont débouché sur un accord politique fin juin 2013. Sous la pression du nécessaire consentement de la Plénière, le Parlement a pu modifier l'accord de principe du Conseil européen des 7 et 8 février 2013. Parmi les changements obtenus, on peut citer une flexibilité accrue de la gestion des rubriques, le renforcement de l'unité du budget, le déploiement immédiat par les États des crédits restant à verser au titre du budget 2013 ou l'amélioration des crédits alloués à la rubrique 1 (compétitivité) (résolutions P7_TA(2013)0455 et 0456). Pour sa part, la commission de l'agriculture et du développement rural a amélioré quelques aspects financiers du nouveau système de paiements directs et de la nouvelle politique de développement rural, suite aux derniers trilogues qui ont eu lieu en septembre 2013 (voir fiche 5.2.9). Ces changements lui ont permis de donner son feu vert à l'ensemble des textes réglementaires de la nouvelle PAC le 20 novembre 2013 (résolutions P7_TA(2013)0490 à 0493).

→ Albert Massot
11/2013

5.2.3. Les instruments de la PAC et leurs réformes

La politique agricole commune a connu, au fil du temps, quatre grandes réformes, dont les plus récentes en 2003 (révision à mi-parcours) et en 2009 (le «bilan de santé»).

Base juridique

Articles 38 à 44 du TFUE

Objectifs

Les réformes successives de la PAC ont permis d'adapter les mécanismes utilisés pour atteindre les objectifs fixes par le traité (voir fiche 5.2.1). Les dernières réformes engagées avec la révision à mi-parcours de 2003 et le «bilan de santé» de 2009 ainsi que les premiers documents de la Commission sur la prochaine réforme de 2013 assignent à la PAC de nouveaux objectifs: économiques (assurer la sécurité alimentaire moyennant une production agricole viable, améliorer la compétitivité et la répartition de la valeur dans la chaîne alimentaire); environnementaux (utiliser durablement les ressources naturelles et lutter contre le changement climatique); et territoriaux (assurer le dynamisme économique et social des zones rurales).

Réalisations

A. Les premiers pas: la lutte contre les excédents, aux effets limités

Depuis ses débuts en 1962, la PAC a rempli ses objectifs, en garantissant la sécurité des approvisionnements alimentaires. Ensuite, avec sa politique de prix de soutien très élevés par rapport aux prix du marché mondial et la garantie d'achat illimitée, la PAC a commencé à produire de plus en plus d'excédents. Au début des années 1980, la priorité a été consacrée à enrayer l'écart croissant entre l'offre et la demande et à maîtriser les dépenses agricoles.

B. La réforme de 1992: la grande inflexion

En raison de la persistance des excédents et de la lourdeur de la charge budgétaire, le Conseil a adopté une nouvelle réforme en 1992. Celle-ci a introduit un changement radical dans la PAC en substituant à un système de protection par les prix, un système d'aides compensatoires aux revenus.

À la suite d'une baisse significative des prix garantis des grandes cultures, les pertes de revenus en résultant ont été compensées par des aides directes à l'hectare, conditionnées, sauf pour les petits producteurs, par un gel obligatoire des terres de 15 %. Concernant les productions animales, les prix de la viande bovine ont été compensés par l'octroi de primes à la tête de bétail, soumises à un nombre maximal d'animaux par hectare de superficie fourragère, en vue de favoriser l'élevage extensif. Ces aides directes à l'hectare et primes à la tête de bétail sont entrées dans la «boîte bleue» de l'OMC (voir fiche 5.2.7).

Enfin, les mesures concernant les marchés ont été complétées par des mesures d'accompagnement au niveau structurel: un régime facultatif de préretraite pour les agriculteurs de plus de 55 ans; des aides agroenvironnementales en faveur des agriculteurs engagés à appliquer des techniques plus respectueuses de l'environnement; des aides au boisement des terres agricoles.

C. L'Agenda 2000: une nouvelle étape complétant la réforme de 1992

Une fois la réforme de 1992 achevée, la perspective de l'élargissement de l'UE vers l'Est faisait craindre que l'adoption de la PAC par les nouveaux membres ne se traduise par le retour des excédents et par une explosion des dépenses agricoles. Dans ce contexte, l'accord sur l'agriculture de l'OMC de 1994 (voir fiche 5.2.7) avait discipliné les instruments de gestion de la PAC et limité les possibilités de réorientation et d'exportation subventionnée des productions.

Le Conseil européen de Luxembourg de 1997, ayant déclaré que l'agriculture européenne devait être multifonctionnelle, durable, compétitive et répartie sur tout le territoire, a fixé l'objectif stratégique de la réforme. À la suite de l'accord conclu à l'issue du Conseil européen de Berlin des 24 et 25 mars 1999, la réforme a porté pour l'essentiel sur les éléments suivants:

- un nouvel alignement des prix internes sur les prix mondiaux, partiellement compensé ici par des aides directes aux producteurs;
- sur une base volontaire, l'introduction par les États du respect des conditions environnementales (écoconditionnalité) pour l'octroi des aides et de la faculté de les réduire (modulation) pour financer des mesures de développement rural;
- en reprenant les conclusions de la conférence de Cork de 1996, le renforcement des mesures socio-structurelles et d'accompagnement en vigueur, notamment les actions agroenvironnementales, à l'intérieur d'une nouvelle politique de développement rural, désormais nommée «deuxième pilier de la PAC» (voir fiche 5.2.6);

- la stabilisation budgétaire moyennant un cadre financier stricte pour la période 2000-2006 (voir fiche 5.2.2) avec trois volets: 40,5 milliards d'euros en moyenne par an en faveur du premier pilier de la PAC (politique des marchés et aides); 14 milliards consacrés au financement du deuxième pilier de la PAC (nouvelle politique de développement rural) et des mesures vétérinaires et phytosanitaires; 250 millions annuels destinés à l'instrument structurel de préadhésion (ISPA).

D. La réforme de juin 2003: vers une nouvelle PAC

Lors du sommet de Berlin en 1999, les Quinze, adoptant les propositions de l'Agenda 2000, invitèrent la Commission à faire un examen à mi-parcours en 2002 pour évaluer l'impact de la dernière réforme de la PAC.

Cette révision intermédiaire est finalement devenue la plus ambitieuse réforme qu'ait connue la PAC à ce jour, avec quatre objectifs primordiaux: connecter davantage l'agriculture européenne aux marchés mondiaux; préparer l'élargissement de l'UE; mieux répondre aux nouvelles demandes sociétales en matière de préservation de l'environnement et de qualité des produits (avec une opinion publique qui avait été troublée par des crises sanitaires successives, comme celles de l'encéphalopathie spongiforme bovine — dite «maladie de la vache folle» — ou de la fièvre aphteuse); rendre la PAC davantage compatible avec les demandes des pays tiers, dans la perspective des négociations du cycle de Doha lancées en 2001 (voir fiche 5.2.8).

Le 26 juin 2003, à Luxembourg, les ministres de l'agriculture de l'UE sont parvenus à un accord qui a, en fait, profondément remanié la PAC et introduit une série de nouveaux principes et/ou mécanismes:

- le découplage des aides par rapport aux volumes produits, cela afin de mieux orienter les exploitations en fonction du marché et de réduire les distorsions sur la production et sur le commerce agricoles. Ces aides découplées sont devenues désormais un paiement unique à l'exploitation, axé sur la stabilité des revenus;
- la conditionnalité («cross-compliance»), qui subordonnait les paiements uniques au respect d'une série de critères en matière d'environnement, de santé publique, de bien-être des animaux, etc., en réponse aux attentes des citoyens européens;
- la compatibilité avec les règles de l'OMC dans la mesure où le découplage des aides avait pour objectif ultime de permettre l'inclusion du régime de paiement unique dans la «boîte verte» de l'accord sur l'agriculture de l'OMC (voir fiche 5.2.7);
- la redistribution publique des droits de paiement attribués aux exploitations selon des références historiques par le biais de trois mécanismes: la modulation, permettant le transfert des crédits entre les deux piliers de la PAC pour renforcer le développement rural (voir fiche 5.2.6); des réserves nationales des droits à paiement pour faire face à des difficultés exceptionnelles ou des situations particulières; l'application éventuelle d'un modèle régional de découplage qui permet l'harmonisation des paiements par hectare attribués selon des critères territoriaux;
- une gestion souple de la PAC avec possibilité pour les États membres d'appliquer de manière différenciée une série de paramètres de la nouvelle PAC (éventuel découplage partiel pour certaines productions afin d'éviter l'abandon, application du modèle de découplage historique ou du modèle régional, avec la faculté d'instaurer des modèles hybrides; etc.);
- enfin, la discipline financière, principe consacré par la suite dans les perspectives financières pour 2007-2013 (JO C 139 du 14.6.2006), en vertu duquel le budget du premier pilier de la PAC a été gelé et des plafonds annuels obligatoires ont été imposés. Afin de les respecter, les institutions européennes pourront désormais procéder à des réductions linéaires des aides directes en vigueur;
- de plus, une organisation commune unique des marchés a été créée en 2007, codifiant les mécanismes de régulation des 21 OCM existantes [règlement (CE) n° 1234/2007, JO L 299 du 16.11.2007] (voir fiche 5.2.4).

E. Le «bilan de santé» de 2009: la consolidation du cadre de la réforme de 2003

Le «bilan de santé», approuvé par le Conseil le 20 novembre 2008, a constitué l'étape ultime de ce processus de réforme ouvert et toujours inachevé [règlements (CE) n° 72/2009 à (CE) n° 74/2009 et décision 2009/61/CE, JO L 30 du 31.1.2009]. Malgré la portée limitée du «bilan de santé», les décisions prises par le Conseil ont révisé un long éventail de mesures appliquées à la suite de la réforme de la PAC de 2003. Elles visaient à:

- renforcer le découplage total des aides. Le «bilan de santé» a prévu l'élimination progressive des derniers paiements couplés à la production en les intégrant dans le régime du paiement unique à l'exploitation, à l'exception de la prime à la vache allaitante et de la prime à la brebis et à la chèvre;
- réorienter partiellement les fonds du premier pilier en faveur du développement rural ou des productions et/ou régions sensibles. Le taux de modulation des aides directes du premier pilier de la PAC est accru pour renforcer de nouvelles mesures du deuxième pilier de la PAC (voir

fiche 5.2.6). Par ailleurs, les États membres ont la possibilité de se saisir de l'article 68 du nouveau règlement (CE) n° 73/2009 pour aider les secteurs et/ou régions rencontrant des problèmes spécifiques et/ou promouvoir des mesures de gestion des risques (voir fiche 5.2.5);

- réviser les instruments de régulation des marchés. Le «bilan de santé» a assoupli les règles d'intervention publique et de contrôle de l'offre en vue de ne pas freiner la capacité des agriculteurs à réagir aux signaux du marché. Par ailleurs, et dans un contexte caractérisé par le développement des biocarburants, la jachère obligatoire est supprimée. Finalement, l'élimination des quotas laitiers est confirmée à l'horizon 2014–2015.

Rôle du Parlement européen

Le Parlement européen a globalement soutenu toutes les réformes de la PAC. Il a notamment repris, pour la plupart, les orientations de la Commission pour la réforme de 2003, tout en se déclarant favorable au découplage partiel et en rejetant la notion de dégressivité des aides (T5-0256/2003 du 5 juin 2003, JO C 68 du 18.3.2004). Le Parlement a préconisé un découplage partiel des aides s'appliquant à deux secteurs seulement: les cultures arables et les bovins mâles. Les députés ont également modifié les propositions de la Commission sur la modulation et rejeté la notion de dégressivité dans l'application de la modulation. En dernier lieu, le Parlement a renouvelé la demande d'une pleine codécision en matière de politique agricole, objectif qui a été atteint avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne (voir fiches 1.1.5 et 5.2.1).

Le Parlement européen a également souligné, dans sa résolution du 22 avril 2004 (T5-0367/2004, JO C 104 du 30.4.2004), qu'il n'était pas lié par la décision adoptée par le Conseil de Bruxelles relative aux dépenses agricoles jusqu'en 2013, et a réaffirmé son soutien à un renforcement de la politique de développement rural. De plus, il a exprimé des réserves quant à la durée de 7 ans pour les perspectives financières 2007–2013.

Dans le cadre des débats sur le «bilan de santé», le Parlement a globalement soutenu les propositions de la Commission [COM(2007) 722 du 20 novembre 2007 et COM(2008) 306 du 20 mai 2008], moyennant quatre résolutions [T6-0093/2008 du 12 décembre 2008, T6-0549/2008, 0550/2008 et 0551/2008 du 19 novembre 2008].

→ Albert Massot

5.2.4. Le premier pilier de la PAC: I — l'organisation commune de marché unique

Les organisations communes de marché ont régi la production et le commerce des produits agricoles européens depuis la création de la politique agricole commune. En 2007, une organisation commune de marché unique a codifié dans un seul texte tous les régimes de régulation des marchés en vigueur. De plus, à partir de 2003, le soutien direct à ces produits est réglé en dehors du cadre des OCM.

Base juridique

Article 40 du TFUE, Règlement (CE) nº 1234/2007 du Conseil (JO L 299 du 16.11.2007)

La politique des marchés — aujourd'hui incluse dans le premier pilier de la politique agricole commune (PAC) — est assise sur l'article 40 du TFUE ainsi que sur les règlements de base dérivés régissant les diverses organisations communes de marchés (OCM). Elle a constitué le volet le plus ancien de la PAC et, jusqu'à la réforme de 2003 (voir fiche 5.2.3), le plus important. Depuis cette date, la plupart des régimes de soutien direct ont été découplés de la production et transférés, d'abord, au règlement (CE) nº 1782/2003 (JO L 270 du 21.10.2003) et, après l'adoption du «bilan de santé», au règlement (CE) nº 73/2009 (JO L 30 du 31.1.2009) (voir fiche 5.2.5). En 2007, dans le cadre du processus en cours de simplification de la PAC, une organisation commune des marchés (OCM unique) pour l'ensemble des produits agricoles a été mise en place afin de remplacer les 21 OCM existantes [règlement (CE) nº 1234/2007, JO L 299 du 16.11.2007]. Son instauration a permis d'abroger une cinquantaine d'actes du Conseil.

Objectifs

Les mesures de régulation du premier pilier de la PAC visent à orienter la production agricole et à stabiliser les marchés. Elles consistent à placer des produits ou groupes de produits sous un régime particulier, l'organisation commune de marché (OCM), pour en régir la production et le commerce, dans le respect des principes fondamentaux de la PAC (à savoir l'unicité du marché, la préférence communautaire, la solidarité financière) et selon des règles communes et des mécanismes appropriés. Ces derniers ont été définis dans les règlements de base propres à chaque produit jusqu'à l'entrée en vigueur de l'OCM unique qui a codifié les régimes de régulation des marchés en vigueur.

Concernant les réformes sectorielles postérieures à l'instauration de l'OCM unique: les dispositions approuvées moyennant les réformes du secteur des fruits et légumes de 2007 et du marché vitivinicole de 2008 ont été intégrées au sein du règlement (CE) nº 1234/2007; par contre, le secteur du coton, régi par des protocoles annexés aux traités d'adhésion de la Grèce et de l'Espagne, reste en dehors; il en est de même pour la banane, étant donné que sa dernière réforme a enlevé la régulation de cette production de la PAC et l'a introduite dans les programmes des régions ultrapériphériques (POSEI) [règlement (CE) nº 2013/2006, JO L 384 du 29.12.2006] (voir fiche 5.1.7).

Réalisations

A. Portée des OCM par produit avant l'instauration de l'OCM unique

Les premières OCM ainsi que l'instrument dédié à leur financement, le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section «Garantie» (voir fiche 5.2.2), ont été mis en place en 1962. Le champ des produits placés sous OCM s'est peu après élargi pour couvrir l'ensemble des produits agricoles figurant à l'annexe II du traité, l'alcool et les pommes de terre constituant les deux exceptions majeures. Si la structure des OCM a souvent été similaire, les modèles d'organisation ont été plus ou moins élaborés, offrant des garanties variables selon les spécificités économiques et agricoles des produits concernés, déclinées sous deux volets principaux:

- un volet interne ou «marché intérieur», avec des systèmes de prix communs, des mesures de maîtrise de l'offre et d'écoulement, des mesures de soutien à la production et des mesures d'organisation ou de régulation du marché;
- un volet externe, avec un système de protection extérieure vis-à-vis des pays tiers, des règles de gestion des contingents tarifaires, des clauses de sauvegarde et, éventuellement, des restitutions à l'exportation.

Pour les produits les plus importants, les OCM combinaient ainsi des systèmes de prix communs, des aides directes, un régime d'échanges avec les pays tiers, que complétaient, dans certains cas, des instruments d'organisation de la production et de la commercialisation à travers des groupements de producteurs ou des accords professionnels, ou encore diverses mesures relatives aux normes de qualité et de commercialisation. Pour d'autres produits, les

OCM se limitaient à un régime d'aide directe ou de protection à la frontière.

B. Le processus de réforme des OCM par produit

Malmenés par les perturbations monétaires et dépassés par les difficultés liées aux excédents structurels de production apparus dans la plupart des secteurs, la politique de soutien des marchés et les mécanismes afférents ont été réformés en 1988, en 1992 et en 1999 (voir fiche 5.2.3) au profit d'une réduction progressive des prix institutionnels compensée par l'octroi d'aides directes et par l'établissement de mécanismes stabilisateurs. Ces «stabilisateurs» ont donné lieu, dans certains cas, à un «droit de production» (moyennant la consolidation des quotas nationaux pour le sucre et les produits laitiers) ou à un «droit de garantie» en faveur des producteurs [moyennant des quantités maximales garanties (QMG) ou des surfaces maximales garanties (SMG)].

Avec la mise en place de la réforme de la PAC de juin 2003 (voir fiche 5.2.3), la plupart des aides directes à la production ont été soumises au principe du découplage [devenant «paiements uniques» aux exploitations (PU)] (voir fiche 5.2.5). Ces aides découplées des volumes produits ont été retirées des OCM respectives et encadrées dans le règlement (CE) nº 1782/2003. Dans le même temps, la réforme de 2003 a modifié certaines OCM:

- secteur laitier: réduction asymétrique des prix (le prix d'intervention du beurre a été réduit de 25 % sur quatre ans; pour le lait écrémé en poudre, une réduction de 15 % sur trois ans a été retenue); augmentations des quotas laitiers approuvées pour certains pays;
- céréales: diminution de moitié des majorations mensuelles pour stockage; maintien du prix d'intervention, sauf pour le seigle; établissement de paiements spécifiques et intégration de ceux-ci dans le règlement (CE) nº 1782/2003 (voir fiche 5.2.5);
- riz: réduction unique de 50 % du prix d'intervention du riz avec une limite maximale pour l'intervention;
- autres produits: établissement de paiements spécifiques en faveur des fruits à coque (avec une superficie maximale), de la pomme de terre féculière (avec une partie découplée et une autre couplée à la production) et des fourrages séchés (de nouveau, avec une partie découplée et une autre couplée).

Les réformes sectorielles qui ont suivi, en 2004 (sur le coton, le tabac, l'huile d'olive et le houblon), ont repris le schéma de découplage, total ou partiel, des aides à ces secteurs [règlements (CE) nº 864/2004 et (CE) nº 865/2004, JO L 161 du 30.4.2004]. La reforme sucrière de 2006 a réduit le soutien de prix au secteur et a modifié substantiellement le régime des quotas nationaux de production, pour tenir compte des engagements à l'OMC [règlements (CE) nº 318/2006 à (CE) nº 320/2006, JO L 58 du 28.2.2006].

En 2007, une réforme du secteur des fruits et légumes a été approuvée [règlement (CE) nº 1182/2007, JO L 273 du 17.10.2007, réforme intégrée au sein de l'OCM unique par le règlement (CE) nº 361/2008, JO L 121 du 7.5.2008]. Elle a établi:

- l'intégration des aides existantes pour les fruits et légumes transformés dans le PU;
- une simplification et un renforcement du régime des organisations de producteurs, à qui la gestion des crises est confiée sous un régime de cofinancement;
- l'introduction des mesures de promotion de la consommation, y compris l'encouragement à la consommation des fruits et légumes dans les établissements scolaires [programme ultérieurement mis sur pied par le règlement (CE) nº 13/2009, JO L 5 du 9.1.2009].

La dernière réforme sectorielle adoptée a été celle du vin, en 2008 [règlement (CE) nº 479/2008, JO L 148 du 6.6.2008]. Les grandes lignes de cette réforme ont été les suivantes:

- le retrait progressif des régimes de distillation;
- l'introduction d'un PU découplé par exploitation vitivinicole; les aides à l'utilisation des moûts pourront également être transformées en paiements découplés;
- la mise en œuvre d'un régime d'arrachage volontaire;
- l'abolition des droits de plantation avant la fin de 2015 (ou, éventuellement, 2018, au niveau national);
- la création d'enveloppes nationales d'aides pour l'adaptation du secteur à l'évolution de la demande;
- le transfert de fonds de la distillation en faveur du développement rural des régions viticoles;
- la révision des pratiques œnologiques en vigueur et l'amélioration des règles en matière d'étiquetage.

D'ailleurs, le «bilan de santé» de 2009 (voir fiche 5.2.3) a modifié les règles d'intervention publique et de contrôle de l'offre dans plusieurs secteurs. L'intervention a disparu pour la viande de porc, l'orge et le sorgho. Pour le blé, le beurre et le lait en poudre, les achats à l'intervention ont été plafonnés. Au-delà des seuils fixés, l'intervention se fait par voie d'adjudication. Par ailleurs, les mesures de contrôle de l'offre ont été assouplies: la jachère obligatoire a été supprimée, et les quotas laitiers ont été augmentés de 1 % par an en vue de leur élimination complète en 2014/2015. Finalement, les régimes de soutien

direct ont été remaniés et réunis à l'intérieur du nouveau règlement (CE) nº 73/2009 (voir fiche 5.2.5).

L'évolution de la contribution du FEOGA, section «Garantie» [devenu le FEAGA à partir de 2007](voir fiche 5.2.2), montre l'ampleur de la transformation subie par la PAC à la suite des réformes successives, convertie dorénavant en une politique de soutien aux revenus (avec des aides directes découplées de la production):

TABLEAU 1. Contribution du FEOGA Garantie/FEAGA (en %)

Mesures	1989 FEOGA-G.	2011 FEAGA
Paiements découplés de la production (PU)	—	82.0
Soutien des marchés		
Restitutions à l'exportation	38	0.4
Intervention publique/stockage	20	– 0.4
Aides à la production	42	9.0
Autres mesures (incl. restructuration industrie sucrière)	—	9.0

Rôle du Parlement européen

Le Parlement européen a approuvé les grandes lignes de la proposition de la Commission visant à instituer une seule organisation commune de marchés pour tous les secteurs (P6_TA(2007)0207 du 24 mai 2007). Il a également soutenu la réforme du secteur vitivinicole (P6_TA(2007)0610 du 12 décembre 2007) ainsi que les modifications ultérieures du texte consolidé de l'OCM unique (résolutions P6_TA(2008)075 du 11 mars 2008 et P6_TA(2008)092 du 12 mars 2008).

→ Albert Massot

5.2.5. Le premier pilier de la PAC: II — les paiements directs aux exploitations

La réforme de 2003 a découplé la plus grande partie du soutien direct et l'a transférée vers le nouveau régime de paiement unique (RPU). Le règlement (CE) nº 1782/2003 a regroupé dans un seul texte le RPU ainsi que d'autres régimes de soutien particuliers, encore associés à la superficie de culture ou à la production. Ce règlement a été remplacé par le règlement (CE) nº 73/2009 après le «bilan de santé» de 2009.

Base juridique

Articles 38 à 44 du TFUE, Règlement (CE) nº 73/2009 du Conseil (JO L 30 du 31.1.2009)

Objectifs

Un point central de la réforme de la PAC adoptée en juin 2003 (5.2.3) est l'introduction d'un nouveau règlement horizontal portant sur les dispositions communes applicables aux régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs européens. Ce nouveau texte [règlement (CE) nº 1782/2003, JO L 270 du 21.10.2003] a été profondément remanié par le «bilan de santé» de 2009 et remplacé par le règlement (CE) nº 73/2009 qui devient ainsi une sorte de code unique et complet dans le domaine du soutien direct aux exploitations.

Contenu du règlement (CE) nº 73/2009

A. Vision d'ensemble

Le soutien de la PAC a été traditionnellement fondé sur une logique productiviste. La réforme de 2003 a transformé la majeure partie des aides directes, auparavant octroyées à l'hectare et/ou à la tête de bétail, en un paiement unique par exploitation (PU) défini sur une base historique et découplé des choix de produits et des volumes offerts. Le PU a comme but principal d'assurer une plus grande stabilité de revenus aux agriculteurs. Il est désormais devenu le premier régime de soutien de la nouvelle PAC (82 % du total des dépenses du FEAGA en 2011) (voir fiche 5.2.4). Le «bilan de santé» de 2009 a complété le processus de découplage et la plupart des régimes d'aides liés à la production ont été progressivement intégrés au régime du PU.

B. Mesures en vigueur

1. Le régime de paiement unique (RPU — Single Payment Scheme, SPS) et ses modalités d'application

Les aides à la production reçues dans le passé constituent un montant de référence au niveau de chaque État, qui fait l'objet d'un plafond (enveloppes nationales de PU). Sur la base de ce montant, ont été calculés, d'une part, une valeur unitaire du droit de paiement unique (DPU) — un droit par hectare — et, d'autre part, un nombre d'hectares éligibles bénéficiant des DPU. Les États membres doivent créer une réserve nationale en appliquant un pourcentage de réduction linéaire à leur enveloppe nationale de PU. Les réserves nationales sont utilisées en priorité pour les agriculteurs ne disposant pas des droits (nouveaux installés) et ceux ayant des montants anormalement faibles.

Un agriculteur d'un État membre dispose désormais de DPU correspondant aux aides qu'il a reçues pendant une période de référence historique et au nombre d'hectares qu'il exploitait. Depuis le 1er janvier 2005, les agriculteurs bénéficiaires du PU peuvent donc déterminer leur production en fonction des besoins du marché en étant assurés de recevoir le même montant d'aide que dans le passé, indépendamment de ce qu'ils produisent. Ce modèle de découplage, appelé historique, a été choisi par la Belgique, l'Irlande, la Grèce, l'Espagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas, l'Autriche, le Portugal et, à l'intérieur du Royaume-Uni, l'Écosse et le Pays de Galles.

Dans certains pays (Malte et Slovénie), les montants de référence ne sont pas calculés sur une base individuelle mais régionale. Ils correspondent à la somme des aides reçues par les agriculteurs dans la région concernée au cours de la période de référence. Tous les agriculteurs touchent donc la même aide par hectare dans la région (taux forfaitaire ou aide de base). Cette approche, appelée «modèle régional de découplage», implique une certaine redistribution des paiements entre les agriculteurs, contrairement au modèle historique.

Les États membres peuvent encore choisir des modèles hybrides: ils peuvent appliquer des systèmes de calcul différents selon les régions de leur territoire (cas, par exemple, du Royaume-Uni). Ils peuvent également calculer les PU en se fondant en partie sur une approche historique et en partie sur un taux forfaitaire. Ces systèmes peuvent finalement varier au cours du temps, se situant entre la première application du RPU et sa mise en œuvre intégrale, débouchant ainsi sur des modèles hybrides dynamiques [cas du Danemark, de l'Allemagne, de la Finlande et du Royaume-Uni (Angleterre)] ou statiques [cas du Luxembourg, de la Suède et du Royaume-Uni (Irlande du Nord)].

Étant donné que les nouveaux États membres n'avaient pas de références historiques pour la fixation des PU, un régime simplifié de paiement unique à la surface (RPUS — *Single Area Payment Scheme, SAPS*) a été mis sur pied. Dix pays parmi les 12 nouveaux membres l'ont appliqué. Il implique le paiement de montants uniformes par hectare éligible de terres agricoles, jusqu'à un plafond national résultant des accords d'adhésion, en augmentation progressive pendant la période de transition, jusqu'à l'alignement complet des aides des 12 nouveaux États membres sur le niveau de celles de l'UE-15. Le «bilan de santé» a confirmé la prolongation du RPUS jusqu'en 2013.

Le découplage complet est le principe général de la réforme de 2003. Le «bilan de santé» de 2009 a confirmé cette approche et les États qui avaient choisi le régime (facultatif) de découplage partiel ont dû le supprimer avant 2012. En outre, les régimes de soutien particuliers, encore couplés à la production, ont éte progressivement intégrés au RPU, à l'exception de la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes et de la prime à la brebis et à la chèvre, que les États membres pourront conserver couplées à leur niveau actuel.

2. Conditionnalité («cross-compliance»)

Les dispositions concernant la conditionnalité constituent l'un des éléments clés de la réforme de 2003, qui subordonne les PU au respect par les agriculteurs: a) des conditions agronomiques et environnementales établies par les États membres visant à limiter l'érosion des sols, à maintenir la structure et les taux de matières organiques des sols et à assurer un niveau minimal d'entretien; b) des normes européennes en vigueur en matière de santé publique, de santé animale, d'environnement et de bien-être des animaux [18 normes au total, énumérées à l'annexe II du règlement (CE) n° 73/2009].

Après le «bilan de santé» de 2009, le régime de la conditionnalité a été simplifié. Des normes jugées non adaptées ont été supprimées, de même que celles qui ne relèvent pas de la responsabilité des agriculteurs. En contrepartie, de nouvelles exigences ont été ajoutées, destinées à préserver les avantages environnementaux des jachères et à améliorer la gestion de l'eau [annexe III du règlement (CE) n° 73/2009].

Si les règles de la conditionnalité ne sont pas respectées par un agriculteur, les paiements directs auxquels il peut prétendre sont partiellement diminués, voire totalement supprimés.

3. Le soutien spécifique [article 68 du règlement (CE) no 73/2009]

Les États membres peuvent conserver jusqu'à 10 % des enveloppes nationales pour les «recoupler» sur 5 objectifs, soit: a) l'environnement, la qualité et la commercialisation des produits; b) la compensation de handicaps géographiques ou sectoriels; c) la revalorisation des paiements découplés à l'hectare dans les zones présentant un risque de déprise agricole; d) la prise en charge d'une partie des primes d'assurance contre les risques dans le secteur des grandes cultures; e) la participation aux fonds mutualisés de lutte contre les maladies animales et végétales.

4. Système de conseil agricole

Un système de conseil agricole est prévu en faveur des agriculteurs, ceux-ci recevant des informations sur la façon d'appliquer certaines normes et bonnes pratiques aux processus de production. Ce service, à caractère facultatif pour les États membres, doit aider les producteurs à se conformer aux règles de la conditionnalité.

5. Nouveaux instruments financiers: le mécanisme de discipline budgétaire et la modulation

Un mécanisme de discipline budgétaire s'applique afin de maintenir les dépenses du premier pilier de la PAC en deçà de plafonds budgétaires annuels fixés dans le cadre pluriannuel des perspectives financières (voir fiche 5.2.2). Un ajustement des paiements directs sera proposé lorsque les prévisions indiqueront que le total des dépenses prévues est dépassé lors d'un exercice donné.

En vue de renforcer les programmes de développement rural des États membres, tous les paiements directs (PU et autres aides couplées à la production) sont réduits (modulation obligatoire). Elle est appliquée à tous les agriculteurs des Quinze, à l'exception des petits exploitants (percevant moins de 5 000 euros). Chaque État membre reçoit au moins 80 % des crédits qu'il aura dégagés grâce à la modulation (l'Allemagne 90 % à cause de la crise du secteur du seigle). Les sommes restantes sont réparties entre les 15 États membres conformément à des critères objectifs: superficie agricole, emploi agricole et produit intérieur brut par habitant.

À titre exceptionnel, le règlement (CE) n° 1782/2003 a prévu une modulation facultative qui est appliquée en 2013 par un seul pays, le Royaume-Uni.

Le «bilan de santé» de 2009 a renforcé le schéma de la modulation obligatoire. Le taux de modulation a atteint 10 % à partir de 2012. Une réduction supplémentaire de 4 % est appliquée pour les paiements supérieurs à 300 000 euros par an. Les fonds prélevés par cette nouvelle modulation ne seront pas redistribués. Ils resteront dans l'État membre où ils ont été générés et ils seront utilisés pour abonder les «nouveaux défis» de la politique de développement rural: le changement climatique, les énergies renouvelables, la gestion de l'eau, la biodiversité et l'innovation liée aux quatre thèmes précédents, ainsi que les mesures d'accompagnement à la sortie des quotas laitiers.

6. Système intégré de gestion et de contrôle

Chaque État membre crée un système intégré de gestion et de contrôle qui comprend les éléments suivants: une base de données informatisée, un système d'identification des parcelles agricoles, un système d'identification et d'enregistrement des DPU, un système intégré de contrôle et un système unique d'identification de chaque agriculteur introduisant une demande d'aide.

Rôle du Parlement européen

Le Parlement européen a proposé des modifications substantielles sur les propositions de réforme présentées par la Commission en janvier 2003 (T5-0256/2003 du 5 mai 2003, JO C 68 E du 18.3.2004). Il a notamment développé la notion de «découplage partiel», finalement reprise par le Conseil. Il a également modifié le régime de modulation mais son avis n'a pas été accepté par le Conseil.

L'adoption des règles sur la mise en œuvre de la «modulation facultative» prévue dans le règlement (CE) nº 1782/2003 a débouché sur un long conflit entre le Parlement, le Conseil et la Commission. Le Parlement européen a rejeté la proposition relative au cadre réglementaire applicable à la «modulation facultative» jusqu'à concurrence de 20 % [COM(2006) 241] (T6-0036/2007 du 14 février 2007). De plus, le Parlement a suspendu 20 % des crédits inscrits au budget de 2007 pour le développement rural dans l'attente du retrait de la proposition. À la suite d'un accord politique unanime, qui a limité la modulation facultative à deux pays (le Portugal et le Royaume-Uni), la réserve a été levée et le règlement a pu être adopté [règlement (CE) nº 378/2007, JO L 95 du 5.4.2007].

Concernant le «bilan de santé», le Parlement a globalement soutenu les propositions de la Commission [T6-0093/2008 du 12 décembre 2008, T6-0549/2008, 0550/2008 et 0551/2008 du 19 novembre 2008]. Toutefois, il a suggéré un modèle de modulation progressive, distinct de celui proposé par la Commission dans la communication de novembre 2007 [COM(2007) 722 du 20 novembre 2007] (T6-0093/2008 du 12 décembre 22008). Cette idée a été reprise par la Commission pour les propositions législatives de mai 2008 [COM(2008) 306 du 20 mai 2008].

→ Albert Massot

5.2.6. Le deuxième pilier de la PAC: la politique de développement rural

Le développement rural, devenu le deuxième pilier de la politique agricole commune, a été réformé à diverses reprises. Ces réformes ont visé à améliorer la compétitivité de l'agrosylviculture, à renforcer les liens entre l'activité primaire et l'environnement, à améliorer la qualité de vie dans les zones rurales et à encourager la diversification de l'économie des communautés rurales.

Base juridique

Articles 38 à 44 du TFUE, règlements (CE) n° 1698/2005 (JO L 277 du 21.10.2005) et (CE) n° 473/2009 (JO L 144 du 9.6.2009) et décisions 2006/144/CE (JO L 55 du 25.2.2006) et 2009/61/CE (JO L 30 du 31.1.2009).

Objectifs

La politique agricole et rurale joue un rôle de premier ordre dans la cohésion territoriale, économique et sociale de l'Union, d'une part, et dans la protection de l'environnement, d'autre part. Il faut tenir compte du fait que l'agrosylviculture est un secteur caractérisé par ses liens avec les ressources naturelles. Elle couvre 78 % du territoire de l'Union, dont la superficie agricole utilisée occupe 171,6 millions d'hectares (voir fiche 5.2.10, tableau II). L'agriculture est également le plus grand utilisateur d'eau, ainsi que le premier producteur de biomasse à des fins énergétiques (voir fiche 5.2.10, tableau III). À côté des mesures de marché (premier pilier), la politique de développement rural (deuxième pilier) est devenue un élément essentiel d'un modèle agricole européen fondé sur la multifonctionnalité de l'activité agricole. Son objectif majeur est de mettre en place un cadre cohérent et durable garantissant l'avenir des zones rurales en se fondant, notamment, sur sa capacité à fournir un éventail de services publics qui dépassent la simple production de denrées alimentaires et sur le potentiel des économies rurales à créer de nouvelles sources de revenus et d'emplois, tout en protégeant l'héritage culturel, environnemental et patrimonial du monde rural.

Réalisations

A. Les premiers pas

Les premières mesures agro-structurelles ont été trois directives de 1972, sur la modernisation des exploitations, l'encouragement à la cessation de l'activité agricole et l'information socio-économique et la formation professionnelle des agriculteurs. En 1975, une directive sur l'agriculture de montagne et les zones défavorisées s'y est ajoutée. En 1985, ces quatre directives ont été remplacées par le règlement (CEE) n° 797/85 du Conseil sur l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture.

À partir de la réforme des Fonds structurels de 1988, la politique agro-structurelle s'est insérée dans un contexte de politique régionale où le développement du milieu rural n'était plus uniquement financé par le FEOGA-Orientation, mais aussi par les autres Fonds structurels (voir fiche 5.1.1). L'action structurelle communautaire visait plusieurs objectifs à cette époque, parmi lesquels l'objectif n° 1 (régions en retard de développement), l'objectif n° 5 a (adaptation des structures agricoles) et l'objectif n° 5 b (développement des zones rurales) concernaient directement le développement rural.

La réforme des Fonds structurels de 1992 a introduit dans les objectifs 1 et 5 b de nouvelles mesures. D'autre part, la réforme de la PAC de 1992 (voir fiche 5.2.3) a créé des mesures structurelles d'accompagnement à la politique de marchés en vue de compenser la diminution des revenus des agriculteurs entraînée par la réduction des prix garantis. Ces mesures concernaient la sauvegarde de l'environnement, le reboisement et le financement d'un régime de préretraite. Il faut signaler que, pour la première fois, des mesures qui ne relevaient pas directement des marchés ont commencé à être financées par la section «Garantie» du FEOGA. En fait, la réforme de 1992 cassait la conception traditionnelle de la PAC, reposant sur une nette distinction entre politique des prix et des marchés et politique structurelle. À partir de cette date, les mesures structurelles ont été conçues comme un complément aux dispositifs de garantie.

B. L'Agenda 2000 — La naissance du deuxième pilier de la PAC

L'Agenda 2000 a donc changé l'approche existante par la mise en place d'une politique intégrée de développement rural durable qui assurait une meilleure cohérence entre le développement rural (deuxième pilier de la PAC) et la politique des prix et des marchés (premier pilier de la PAC). Cette nouvelle approche a été formalisée par le règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil (JO L 160 du 26.6.1999) qui, de plus, s'est substitué à une dizaine de règlements préexistants.

Ce nouveau règlement prévoyait 9 actions distinctes, avec un pourcentage de participation du financement communautaire variable selon le type de mesure et l'emplacement géographique:

investissements dans les exploitations agricoles; aide à l'installation des jeunes agriculteurs; aide à la formation professionnelle; soutien à la préretraite; indemnités compensatoires pour les zones défavorisées ainsi que pour les zones soumises à des contraintes environnementales; soutien aux méthodes de production agricole conçues pour protéger l'environnement; amélioration de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles; soutien au développement des fonctions économiques, écologiques et sociales des forêts; encouragement à l'adaptation et au développement de l'ensemble des zones rurales.

Suivant la nouvelle réglementation des Fonds structurels [règlement (CE) nº 1260/1999, JO L 161 du 26.6.1999] (voir fiche 5.1.2), la source de financement communautaire des mesures de développement rural différait selon les territoires concernés**:**

- dans les régions en retard de développement (objectif nº 1), elles étaient intégrées aux mesures visant à promouvoir le développement régional, à financer par le FEOGA-Orientation;
- dans les zones rurales de l'objectif nº 2, elles accompagnaient les mesures de soutien, à la charge du FEOGA-Garantie;
- dans le reste du territoire, elles devaient être intégrées à la programmation des plans de développement rural (sauf les «mesures d'accompagnement» qui étaient financées par le FEOGA-Garantie, dans l'ensemble de l'Union).

C. La réforme de la PAC de 2003: le règlement (CE) nº 1783/2003

La réforme décidée en juin 2003 (voir fiche 5.2.3) a confirmé que le développement rural était un des axes fondamentaux de la PAC. Elle a étendu le champ d'application des instruments du règlement (CE) nº 1257/1999. Six catégories de mesures ont été introduites ou améliorées au sein du nouveau règlement (CE) nº 1783/2003 (JO L 270 du 21.10.2003). Outre les sommes spécifiques qui sont attribuées au développement rural, un transfert des fonds du premier pilier de la PAC vers le deuxième pilier a été décidé grâce à la réduction progressive (modulation obligatoire) des paiements directs aux grandes exploitations.

D. Le «bilan de santé» de 2009

La réforme de 2009 (voir fiche 5.2.3) a introduit cinq nouvelles mesures dans la politique de développement rural à financer par une modulation supplémentaire: la lutte contre le changement climatique, le développement des énergies renouvelables, la gestion de l'eau, la protection de la biodiversité, la promotion de l'innovation et les mesures d'accompagnement à la restructuration du secteur laitier.

E. Le cadre financier et de programmation pour le développement rural de la période 2007-2013: le règlement (CE) nº 1698/2005

Les derniers élargissements de l'Union européenne ont augmenté la diversité territoriale et environnementale des zones rurales et ont également accru l'importance des mesures de développement rural (voir fiche 5.2.10, tableau II).

En vue de ces nouveaux défis à relever, en 2005, dans le cadre des travaux préparatoires des nouvelles perspectives financières 2007-2013 (voir fiche 5.2.10, tableau I), les institutions européennes ont créé un fonds unique en faveur du deuxième pilier de la PAC, le Feader (Fonds européen agricole pour le développement rural), en concentrant toutes les mesures précédentes [règlement (CE) nº 1698/2005, JO L 277 du 21.10.2005] (voir fiche 5.2.2).

En complément des perspectives financières 2007-2013, la décision 2006/144/CE du Conseil (JO L 55 du 25.2.2006) a défini des orientations stratégiques de la Communauté pour le développement rural de la nouvelle période de programmation. Ces orientations ont identifié les domaines importants pour la réalisation des priorités de l'Union, en particulier en ce qui concerne les objectifs de développement durable et la stratégie renouvelée de Lisbonne pour la croissance et l'emploi établis respectivement par les Conseils européens de Göteborg (15 et 16 juin 2001) et de Thessalonique (20 et 21 juin 2003). Quatre nouveaux axes ont été définis:

- l'amélioration de la compétitivité des secteurs agricole et forestier (axe 1);
- l'amélioration de l'environnement et du paysage (axe 2);
- l'amélioration de la qualité de vie dans les zones rurales et l'encouragement de la diversification de l'économie rurale (axe 3);
- la constitution de capacités locales pour l'emploi et la diversification (axe 4 — Leader).

Pour chaque axe, des actions clés ont été proposées aux États membres pour leurs programmes nationaux ou régionaux de développement rural 2007-2013. En complément, la décision du Conseil a établi des critères de programmation pour l'élaboration des stratégies nationales ou régionales, sur la base d'une approche intégrée optimisant les synergies entre les axes, ainsi que la complémentarité entre les instruments structurels de l'Union.

Les programmes de développement rural de la période 2007-2013 ont été approuvés par la Commission pendant la première moitié de 2008 et ils ont été modifiés à la suite de l'adoption du «bilan de santé» de 2009.

Dans le cadre des perspectives financières pluriannuelles 2007-2013, le Feader a atteint un total de

96 milliards d'euros (dont 18 milliards provenant des transferts du FEAGA en raison de la modulation et des programmes de restructuration des secteurs du coton, du tabac et du vin) (voir fiche 5.2.10, tableau I, lignes C.1 et C.2). En fait, les nouveaux fonds dégagés ont permis de compenser partiellement la réduction de l'enveloppe financière de la politique de développement rural adoptée en 2006.

Rôle du Parlement européen

Le Parlement européen (PE) a toujours soutenu que la politique de développement rural devait renforcer, compléter et adapter la PAC pour défendre le modèle agricole européen. En 2005, il a accueilli favorablement la création d'un fonds unique en faveur du développement rural, mais il a proposé une répartition financière différente pour les axes prioritaires (T6-0215/2005 du 7 juin 2005, JO C 124 E du 25.5.2006). Dans la même résolution, les députés ont aussi estimé que la volonté d'intégrer Natura 2000 dans le nouveau règlement (CE) n° 1698/2005, sans dégager de crédits supplémentaires, constituait un problème majeur. Ils ont dès lors demandé que les ressources disponibles en vue de l'engagement par le Feader s'élèvent à 95,75 milliards d'euros (en prix 2004) pour la nouvelle période de programmation 2007–2013 (voir fiche 5.2.10, tableau I). Ce seuil n'a pas encore été atteint, malgré les transferts du FEAGA.

Concernant les orientations stratégiques de la politique de développement rural, le PE a approuvé dans les grandes lignes les propositions de la Commission, mais il a signalé que l'accent devait davantage être mis sur la modernisation du secteur agricole et les besoins des jeunes agriculteurs (T6-0062/2006 du 16 février 2006).

En outre, dans la résolution du 14 février 2007 [T6-0036/2007], le Parlement européen a demandé un renforcement du financement du deuxième pilier dans le cadre du «bilan de santé».

→ Albert Massot

5.2.7. L'accord sur l'agriculture de l'OMC

La politique agricole commune est aujourd'hui encadrée, au niveau externe, par les règles de l'Organisation mondiale du commerce, et tout particulièrement par son accord sur l'agriculture du 15 avril 1994.

Base juridique

Dans le cadre de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), signé à Genève en 1947, et de l'accord instituant l'Organisation mondiale du commerce (OMC), signé à Marrakech en 1994 (JO L 336 du 23.12.1994), l'UE et ses États membres agissent en vertu des articles 207 (politique commerciale commune), 217 et 218 (accords internationaux) du TFUE (voir fiche 6.2.2).

Le cadre général du volet externe de la PAC

Depuis 1995, la politique agricole commune (PAC) tout entière est soumise aux disciplines de l'OMC. Un organe de règlement des différends (ORD), avec une procédure contraignante pour les litiges, a été créé en vue de veiller au respect de nouvelles règles multilatérales par les États signataires.

De plus, la PAC est conditionnée par les concessions agricoles reconnues en faveur d'un long éventail de pays dans le cadre de plusieurs accords multilatéraux et bilatéraux [avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), le Mercado Común del Sur (Mercosur), l'Espace euro-méditerranéen, le Mexique, le Chili, etc.] ainsi que par des dérogations unilatérales octroyées dans le cadre du système de préférences généralisées (SPG). Ces accords préférentiels doivent aussi être compatibles avec les règles de l'OMC et ils expliquent le niveau élevé des importations agricoles de l'UE en provenance des pays en voie de développement (PVD) (voir fiche 5.2.10, tableau VI).

L'accord sur l'agriculture de l'OMC

Le GATT de 1947 s'appliquait bien à l'agriculture, mais de manière lacunaire. De sorte que les États signataires (ou «parties contractantes») avaient exclu en pratique ce secteur du champ d'application des principes énoncés par l'accord général. Le cycle dit «d'Uruguay», commencé à Punta del Este en 1986, a intégré ce secteur aux négociations commerciales multilatérales. Après 8 années de difficiles débats, avec la signature de l'accord de Marrakech, un nouveau cadre multilatéral en faveur d'une libéralisation progressive de l'agriculture a été mis en place au sein de l'OMC.

Tous les accords et mémorandums d'accords de l'OMC relatifs au commerce des marchandises conclus en 1994 et entrés en vigueur le 1er janvier 1995 s'appliquent à l'agriculture. Toutefois, le secteur agricole présente la particularité de disposer d'un accord spécifique, l'accord sur l'agriculture, dont les dispositions prévalent. De plus, certaines dispositions de l'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) concernent aussi la production et le commerce agricoles. Il en va de même pour l'accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) en ce qui concerne la protection des appellations géographiques.

Ces accords sont assortis d'une certaine souplesse dans leur mise en œuvre en faveur, d'une part, des pays en développement membres de l'OMC (traitement spécial et différencié) et, d'autre part, des pays les moins avancés (PMA) et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires (dispositions spéciales).

Sur la base de l'accord sur l'agriculture, les États membres de l'OMC se sont engagés à appliquer un programme de réforme des politiques agricoles en vigueur (sur la période 1995-2000 pour les pays développés et 1995-2004 pour les pays en développement). Ce programme a fixé des disciplines dans 3 domaines majeurs:

A. L'accès au marché

L'accord agricole s'est efforcé d'améliorer l'accès aux marchés en imposant:

- la transformation de toutes les mesures de protection aux frontières en droits de douane (équivalents tarifaires) pour ensuite les réduire progressivement (de 36 % en 6 ans, 1995-2000, par rapport à la période de référence 1986-1988);
- pour les produits spécifiques qui ne font pas l'objet d'une tarification, des engagements d'«accès minimal» aux pays tiers par l'ouverture de contingents tarifaires ont été établis (représentant pour chaque groupe de produits, à la fin de 2000, 5 % de la consommation de la période de base 1986–1988);
- le maintien des concessions tarifaires à l'importation au moins à leur niveau de 1986 à 1988 (accès dit «courant»);
- l'instauration d'une clause de sauvegarde spéciale à déclencher en cas soit de dépassement du volume des importations par rapport à un certain plafond, soit de chute des prix des importations au-dessous d'un certain seuil.

B. Le soutien interne

L'accord sur l'agriculture a prévu une réduction des volumes de soutien différenciée selon la nature des aides, classées dans différentes «boîtes» en fonction de leur capacité de distorsion des marchés agricoles.

- La «boîte orange», aussi nommée «mesure globale de soutien» (MGS), regroupe le soutien par les prix et les aides couplées à la production non exemptés d'obligation de réduction. Elle devait être réduite de 20 % sur 6 ans par rapport à la période de référence 1986-1988. Par ailleurs, tous les membres de l'OMC peuvent appliquer la «clause de minimis», qui permet d'exclure de la MGS courante le soutien dont le montant est inférieur à 5 % de la valeur du produit considéré (aides spécifiques) ou de la production agricole totale (aides non spécifiques). Ce plafond est fixé à 10 % pour les pays en développement.
- La «boîte bleue» comprend les aides liées à des programmes de contrôle de l'offre, qui sont exemptées d'engagements de réduction: par exemple les aides directes fondées sur une superficie et des rendements fixes ou attribués pour un nombre de têtes de bétail (cas des «aides compensatoires» approuvées en 1992 par la PAC) (voir fiche 5.2.3). Cependant, pour chaque produit, la somme du soutien au titre de la MGS et des aides classées en boîte bleue («MGS totale») ne doit pas dépasser le soutien total accordé pendant la campagne de commercialisation 1992.
- La «boîte verte» comprend deux groupes de soutien. Le premier porte sur les programmes de services publics (par exemple, recherche, formation, vulgarisation, promotion, infrastructures, aide alimentaire intérieure ou stocks publics à des fins de sécurité alimentaire). Le second a trait aux versements directs aux producteurs qui sont totalement découplés de la production. Il s'agit principalement de programmes de garanties de revenu et de sécurité (catastrophes naturelles, participation financière de l'État à l'assurance récolte, etc.), de programmes visant à l'ajustement des structures et de programmes visant à la protection de l'environnement. Toutes les aides de la boîte verte, jugées compatibles avec le cadre de l'OMC, bénéficient d'une exemption totale de réduction.

C. Les subventions aux exportations

Les soutiens aux exportations devaient être réduits sur 6 ans de 21 % en volume et de 36 % en budget par rapport à la période de base 1986-1990 (sauf pour la viande bovine: 1986-1992). Cette réduction linéaire s'est effectuée, pour l'Union européenne, selon 20 groupes de produits. Pour les produits transformés, seule la réduction budgétaire s'est appliquée.

L'impact de l'accord sur l'agriculture sur la PAC

La réforme de la PAC de 1992, outre ses objectifs internes, avait en partie pour objet de faciliter la signature de l'accord sur l'agriculture dans le cadre du cycle d'Uruguay. De fait, l'UE a largement respecté les engagements souscrits à Marrakech.

A. L'accès au marché

Les engagements de droits consolidés de l'UE portaient sur 1 764 lignes tarifaires. Le droit de douane consolidé moyen pour les produits agroalimentaires, qui était de 26 % au début de la période de mise en œuvre, n'était plus que de 17 % au terme de cette période. Par ailleurs, l'UE applique des droits nuls ou minimes à 775 lignes sur le total de 1 764. Seulement 8 % des lignes tarifaires ont un droit de douane supérieur à 50 %. Ces pics tarifaires concernent les produits laitiers, la viande bovine, les céréales et les produits à base de céréales ainsi que le sucre et les édulcorants. S'agissant des contingents tarifaires, l'Union européenne a mis en place 87 quotas au total, dont 37 qui relèvent de l'«accès minimal» et 44, de l'«accès courant».

B. Les exportations subventionnées

Parmi les exportations subventionnées notifiées à l'OMC, 90 % sont le fait de l'Union européenne. Mais il faut tenir compte du fait que plusieurs pratiques de nos principaux concurrents (en matière d'aide alimentaire, de crédits à l'exportation et d'entreprises commerciales d'État), qui mobilisent des sommes importantes, n'ont pas été soumises aux disciplines de l'OMC. Par ailleurs, l'Union européenne a réduit cette forme de soutien à forte capacité de distorsion sur les échanges agricoles. La part des restitutions à l'exportation dans le budget agricole de l'UE (FEOGA-Garantie, ou FEAGA depuis 2007) est passée de 29,5 % en 1993 (10,1 milliards d'euros), dans une Europe à douze, à 0,4 % (179 millions) en 2011, dans une Europe à vingt-sept (voir fiche 5.2.2). Pour une partie des produits de l'UE, les engagements ont été contraignants: il s'agit notamment du beurre, du colza, du fromage, des fruits et légumes, des œufs, des vins et des viandes en général.

C. Le soutien interne

La réforme de la PAC de 2003, qui a découplé la plupart des aides directes existantes, et les réformes sectorielles postérieures ont permis de convertir la majeure partie des boîtes orange et bleue en boîte verte (63,8 milliards d'euros en 2009/2010 pour l'UE à 27) (G/AG/N/EU/10) La «boîte orange» (MGS) a fortement diminué, passant de 81 milliards d'euros au début de la période de l'accord à 8,7 milliards en 2009-2010 malgré les élargissements successifs. En outre, la «boîte bleue» atteignait 5,3 milliards d'euros en 2009/2010.

Rôle du Parlement européen

Le Parlement européen a toujours suivi très attentivement le déroulement des négociations multilatérales en général et des négociations agricoles en particulier. Plusieurs résolutions illustrent cet intérêt (du 18 décembre 1999 sur la troisième conférence ministérielle de l'OMC à Seattle; du 25 octobre 2001 sur l'ouverture et la démocratie dans le commerce international; du 13 décembre 2001 sur la réunion de l'OMC à Doha; du 12 février 2003 sur les négociations de l'OMC en matière de commerce agricole; du 25 septembre 2003 sur la cinquième Conférence ministérielle de l'OMC à Cancún; du 12 mai 2005 sur l'évaluation du cycle de Doha; du 1er décembre 2005 sur la préparation de la sixième conférence ministérielle de l'OMC à Hong Kong; du 4 avril 2006 sur l'évaluation du cycle de Doha; et du 24 avril 2008 sur la voie d'une réforme de l'OMC). Le PE a exprimé ses regrets concernant les échecs des conférences de Seattle, de Cancún et de Hong Kong, en soutenant les efforts déployés par l'UE en faveur de la poursuite des négociations du cycle de Doha.

Le Parlement a toujours invité la Commission à sauvegarder les intérêts des producteurs et des consommateurs européens ainsi que ceux des agriculteurs des pays avec lesquels l'UE entretient historiquement des relations particulières (pays ACP). En 1999, au début du cycle dit «du millénaire», il a exprimé son soutien à la démarche des négociateurs de l'UE en faveur du modèle agricole européen, fondé sur la multifonctionnalité de l'activité agricole. Plusieurs résolutions ont confirmé ce soutien en insistant également sur la reconnaissance expresse de «considérations non commerciales» ainsi que sur la prise en compte des exigences des citoyens en matière de sécurité alimentaire, de protection de l'environnement, de qualité des aliments et de bien-être des animaux.

Enfin, dans la résolution du 24 avril 2008, les députés ont souligné la nécessité d'une profonde réforme de l'OMC. Ils ont en particulier estimé nécessaire de renforcer la coordination des activités de l'OMC avec celles d'autres organisations internationales, comme l'Organisation internationale du travail (OIT), la FAO, le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) ou l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

→ Albert Massot

5.2.8. Le cycle de Doha et l'agriculture

Les accords du cycle de l'Uruguay, et tout particulièrement l'accord sur l'agriculture, régissent aujourd'hui le commerce multilatéral agricole. La Conférence ministérielle de Doha du 14 novembre 2001 a fixé un nouveau programme global de négociations.

Base juridique

Article 207, paragraphe 3, et article 218 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)

Le cadre des négociations agricoles en cours a été défini par l'article 20 de l'accord sur l'agriculture de Marrakech (AAM). Selon les termes de cet article, les membres de l'OMC confirment que la réduction du soutien et de la protection agricoles est un processus continu à appliquer de manière progressive. Ils conviennent également que des négociations en vue de la poursuite de ce processus soient engagées le 1er janvier 2000. Par ailleurs, l'article 20, point d), précise que ces négociations devraient tenir compte de considérations autres que d'ordre commercial (telles que la protection de l'environnement, la sécurité alimentaire, le développement rural, le bien-être des animaux, etc.) et du traitement spécial et différencié en faveur des pays en voie de développement (PVD).

Les objectifs du cycle de Doha

La quatrième conférence ministérielle de l'OMC, tenue à Doha (Qatar) en novembre 2001, a lancé le nouveau processus de négociations agricoles. La déclaration finale de la conférence a confirmé les objectifs des travaux préparatoires, a précisé le cadre général des négociations — qui se déroulent désormais dans le cadre du «Programme de Doha pour le développement» (PDD) — et a fixé un nouveau calendrier.

Les membres se sont engagés à négocier des améliorations substantielles à l'accès aux marchés, des réductions de toutes les formes de subventions à l'exportation en vue de leur retrait progressif, ainsi que des réductions substantielles du soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges, en intégrant aux éléments négociés le traitement spécial et différencié réservé aux pays en développement et en tenant compte des considérations autres que d'ordre commercial évoquées dans les propositions de négociation présentées par les États membres de l'OMC.

Les négociations en cours

A. État d'avancement

Les échéances convenues jusqu'à présent n'ont guère été respectées. D'après le mandat de Doha, la cinquième conférence ministérielle tenue à Cancún du 10 au 14 septembre 2003 devait dresser le bilan des progrès accomplis depuis le début du cycle sur la vingtaine de chapitres portés sur la table de négociation (dont l'agriculture). De plus, sur base d'un consensus sur les «modalités», les membres devaient y présenter leurs offres ou «projets d'engagements globaux».

Finalement, la conférence de Cancun s'est soldée par un échec. Plusieurs facteurs y ont contribué, en particulier le manque de volonté politique pour rapprocher les positions des membres ou encore la controverse sur les sujets dits «de Singapour»: le commerce et l'investissement, la politique de la concurrence, la transparence des marchés publics et la facilitation des échanges. Toutefois, si les questions relatives à l'agriculture (y compris l'initiative «coton» déposée par quatre pays africains) ont constitué une pierre d'achoppement non négligeable, le refus des pays en développement de discuter des questions de Singapour a également contribué à l'échec de la Conférence.

Le processus a été relancé début 2004, avec un certain nombre d'initiatives politiques. L'UE, par exemple, a annoncé en mai quelques concessions substantielles, en acceptant notamment de négocier une date pour la fin de toutes les formes de subventions à l'exportation de produits agricoles. Le résultat a été l'accord-cadre du Conseil Général du 1er août 2004 qui a fixé les principes clés des «modalités» de négociation. Par ailleurs, cette décision a supprimé du programme de Doha trois des questions de Singapour.

Les membres s'étaient fixé pour objectif officieux de terminer les négociations avant la fin de 2006, objectif à nouveau manqué. Les divergences entre les membres ont pu être encore réduites durant la conférence ministérielle de Hong Kong en décembre 2005 mais certaines différences sont restées inconciliables. Au début 2007, de nouveaux efforts ont été faits pour sortir de l'impasse. Finalement, trois nouveaux projets révisés de modalités ont été présentés en 2008, une sorte d'esquisse en vue d'un accord final à décider à Genève. Le dernier «paquet de juillet 2008» (TN/AG/W/4/Rev.3) concerne les points suivants:

a. Soutien interne

- Le «soutien interne global ayant des effets de distorsion des échanges» (boîte orange + boîte bleue + clause de minimis) (voir fiche 5.2.7) se réduirait de 75-85 % pour l'UE; de 66-73 % pour les États-Unis et le Japon; de 50-60 % pour les autres membres (sur cinq ans pour les pays

développés, sur huit ans pour les PVD). Il appliquerait une réduction immédiate de 33 % pour les États-Unis, l'UE et le Japon, de 25 % pour les autres.

- La «boîte orange» (ou MGS) (voir fiche 5.2.7) se réduirait globalement de 70 % pour l'UE, de 60 % pour les États-Unis et le Japon; de 45 % pour les autres. Les prix et les aides par produit seraient plafonnés à la moyenne du soutien orange notifié pour la période 1995-2000.
- La «boîte bleue» (voir fiche 5.2.7) serait élargie mais limitée à 2,5 % de la production pour les pays développés et à 5 % pour les PVD, avec des plafonds par produit.
- La «clause de minimis» (voir fiche 5.2.7) resterait plafonnée à 2,5 % de la production pour les pays développés et à 6,7 % pour les PVD (mais pas de réduction si le soutien concerne principalement des producteurs pratiquant une agriculture de subsistance).
- Les conditions de la «boîte verte» (voir fiche 5.2.7) seraient rendues plus rigoureuses.

b. Accès aux marchés

- Les tarifs seraient abaissés suivant une formule qui prescrirait des réductions plus importantes pour les droits élevés. Pour les pays développés, les abaissements iraient de 50 % pour les tarifs inférieurs à 20 %, à 66-73 % pour les tarifs supérieurs à 75 %, avec une réduction moyenne minimale de 54 % pour les pays développés et de 33,3 à 44-48 % pour les PVD. Les pays les moins avancés (PMA) seraient exemptés de tout abaissement.
- Les «produits sensibles» (pour tous les pays) et les «produits spéciaux» (pour les PVD) feraient l'objet d'abaissements moindres. Mais les réductions des produits sensibles pourront être compensées par des contingents tarifaires à des taux préférentiels, et les produits spéciaux pourront être exemptés de tout abaissement.
- La «clause de sauvegarde spéciale» (voir fiche 5.2.7) serait éliminée de façon progressive dans les pays développés. Les PVD auraient un nouveau mécanisme de sauvegarde spéciale (MSS) pour 2,5 % des lignes tarifaires qui leur permettrait d'augmenter temporairement les droits de douane pour faire face aux poussées des importations et aux baisses de prix.

c. Concurrence à l'exportation

- Les subventions à l'exportation (voir fiche 5.2.7) seraient éliminées pour la fin 2013, y compris les subventions déguisées en crédits à l'exportation, en disciplines relatives aux entreprises commerciales d'État exportatrices ou en aide alimentaire autre que d'urgence.

Après neuf jours de négociation, le 29 juillet 2008, le Directeur général de l'OMC, Pascal Lamy, a de nouveau confirmé l'échec des pourparlers sur les projets de textes concernant les modalités de négociation en agriculture. Les divergences sur le MSS pour les pays en développement n'ont pas pu être surmontées. En gros, la divergence a opposé ceux (notamment, les États-Unis) qui voulaient un forte hausse des importations (40 %) pour déclencher les droits de douane supplémentaires, et ceux (l'Inde et la Chine en particulier) qui voulaient un seuil de déclenchement plus bas (10 %) pour que le MSS puisse être plus facile à utiliser. Outre la mesure de sauvegarde spéciale, d'autres points restaient à négocier au moment de la suspension des négociations: le coton (produit stratégique pour quelques pays exportateurs d'Afrique); les questions relatives aux indications géographiques et à la biodiversité (les propositions dans le domaine de la propriété intellectuelle concernant les appellations d'origine et les réformes des brevets se rapportant au matériel génétique et aux savoirs traditionnels); et la banane (à régler via un accord entre l'UE, les fournisseurs latino-américains et les pays ACP).

Le 6 décembre 2008, le président des négociations sur l'agriculture a distribué son dernier projet révisé de «modalités». Toutefois, des désaccords persistaient dans un certain nombre de domaines, dont les produits sensibles, le MSS, le coton, les indications géographiques et la simplification des tarifs. Reste à savoir si, compte tenu des divergences constatées, le cycle de Doha pourra être conclu à moyen terme. La volatilité accrue des prix agricoles internationaux affaiblit la confiance dans la libéralisation du commerce. D'autre part, dans la mesure où la crise financière se traduit par un ralentissement économique et du chômage, notamment aux États-Unis et dans l'UE, on constate un renforcement des tendances protectionnistes.

B. Les positions

1. L'Union européenne

S'appuyant parfois sur un groupe de pays (dits «Amis de la multifonctionnalité») qui partagent certaines de ses idées, l'UE plaide essentiellement en faveur d'un système d'échanges multilatéral davantage orienté vers le marché mais soucieux de durabilité sociale, économique et environnementale. Elle s'appuie sur les efforts engagés en matière de soutien interne [réformes de la PAC (voir fiche 5.2.3)] et d'accès aux marchés [dispositions «Tout sauf les armes», (voir fiche 6.2.3)]. En fait, les réductions prévues du soutien interne ne posent pas de problèmes majeurs. En 2009-2010, la somme du soutien de la boîte jaune, de la boîte bleue et de la clause de minimis de l'UE a atteint environ 15 milliards d'euros (G/AG/N/EU/10), en dessous du seuil prévu par le dernier projet de modalités pour l'ensemble du soutien interne ayant

des effets de distorsion des échanges (22 milliards d'euros).

Par ailleurs, dans ses dernières propositions sur les modalités d'engagements, l'UE a accepté une réduction moyenne des tarifs de 60 % dans le cadre de l'accès aux marchés, sans doute le sujet le plus sensible pour l'agriculture communautaire. Ces propositions sont conditionnées à des clarifications d'autres pays développés sur l'élimination de diverses formes de soutien aux exportations (l'aide alimentaire et les crédits à l'exportation des États-Unis; les entreprises commerciales d'État d'Australie, de Nouvelle-Zélande et du Canada). L'UE cherche également à obtenir une véritable discipline concernant les paiements agricoles américains qui distordent le plus le commerce (paiements contra-cycliques). L'UE a aussi réaffirmé sa volonté d'équilibre dans la poursuite de la réforme du système d'échanges agricoles, en assurant un traitement spécial aux PVD, des engagements spécifiques en faveur des produits dits sensibles ou encore une prise en compte effective des considérations d'ordre non commercial (voir fiche 5.2.7).

2. Les États-Unis

Ignorant les critiques formulées sur leurs paiements contra-cycliques, ils semblent prêts à procéder à des réductions substantielles du soutien interne. La dernière proposition américaine vise à réduire leurs aides aux agriculteurs à moins de 15 milliards de dollars par an, améliorant légèrement une précédente offre à 17 milliards. Le dernier projet du président des négociations agricoles a invité les États-Unis à ramener leurs subventions dans une fourchette comprise entre 13 et 16,4 milliards de dollars. Le Brésil, porte-parole des pays émergents, juge que les subventions américaines seraient encore trop élevées à un tel niveau.

3. Le Groupe de Cairns

Regroupant 17 pays exportateurs dont l'intérêt commun est de réduire les entraves dommageables à l'agriculture, il se montre très acerbe à l'encontre des pays développés qui maintiennent un niveau élevé de subventions. Il est particulièrement critique envers l'UE, à laquelle il reproche les impacts négatifs de la PAC sur le monde agricole et l'accès limité aux marchés communautaires. Ferme sur l'élimination des subventions à l'exportation, il est aussi très réticent au concept de multifonctionnalité agricole préconisé par les Européens.

4. Les pays en développement

Représentant les trois quarts des membres de l'OMC, ils s'attachent à défendre leurs propres productions agricoles et préoccupations non commerciales (sécurité alimentaire, moyens de subsistance, pauvreté, emploi rural, etc.). Ils demandent également un traitement spécial et différencié adapté à leurs spécificités. Ils se sont organisés, sous la forme d'alliances nouvelles, pour mieux faire valoir leurs intérêts.

- D'une vingtaine de pays (G20), en 2006, 22 membres se sont regroupés, menés par l'Inde et la Chine, cherchant à la fois à protéger leurs millions de petits paysans et leurs industries naissantes de trop fortes baisses des droits de douane.
- Une nouvelle alliance s'est formée en 2003 autour de l'Union africaine, des pays ACP et des PMA (G90), sur un ensemble de positions de négociations communes sur l'agriculture, l'accès aux marchés des produits non agricoles, les questions de Singapour et le développement.
- Enfin, une alliance de pays en développement (G33) s'est faite pour la reconnaissance de produits stratégiques (désignés par les bénéficiaires eux-mêmes et non soumis à des réductions) et d'un mécanisme de sauvegarde spécial réservé aux pays en développement.

Rôle du Parlement européen

Le Parlement européen s'est exprimé à plusieurs reprises sur les négociations du cycle de Doha. Veillant au respect du mandat de négociation attribué à la Commission, le Parlement a toujours soutenu les efforts des représentants européens pour faire progresser le cycle et aboutir à un accord équilibré [résolutions du 4 avril 2006 (JO C 293 E du 2.12.2006, p. 155), du 9 août 2008 (JO C 9 E du 15.1.2010), du 16 décembre 2009 (JO C 286 E du 22.10.2010) et du 14 septembre 2011 (P7_TA(2011)0380)].

→ Albert Massot

5.2.9. La PAC après 2013

En octobre 2011, la Commission européenne a présenté ses propositions sur la PAC après 2013. Les négociations en trilogue entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont abouti à un accord politique en juin 2013, qui a été confirmé par la Plénière du Parlement le 20 novembre 2013, une fois que le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 a été adopté et après avoir réglé certains aspects du volet budgétaire des paiements directs et du développement rural au cours des derniers trilogues de septembre 2013.

Base juridique

Articles 38 à 44 du traité FUE

Vers une nouvelle PAC dans un nouveau cadre institutionnel

En 2011, l'Union européenne a entamé ses travaux en vue de définir la nouvelle PAC de l'après-2013, date d'expiration des actuelles perspectives financières. Les négociations sur le nouveau cadre financier pluriannuel 2014-2020 ont fortement contaminé les débats agricoles jusqu'à ce que des accords politiques aient été trouvés en juin 2013 et aient été adoptés en novembre 2013. Par ailleurs, indépendamment des facteurs agro-budgétaires, plusieurs nouveaux éléments sont intervenus dans le processus décisionnel de la nouvelle PAC: en premier lieu, la procédure de codécision, étendue à l'agriculture par le Traité de Lisbonne (voir fiche 5.2.1), les nouveaux textes d'application également prévus par le Traité de Lisbonne (actes délégués et actes d'exécution, complémentaires des actes de base), la fin de la période transitoire de la PAC pour les derniers États membres et, enfin, l'adhésion de la Croatie (le 1er juillet 2013). Au-delà des nouveautés institutionnelles, il faut aussi mentionner les difficultés de négociation dues à la crise, qui touche lourdement les économies des États membres. La nouvelle PAC s'insère ainsi dans la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive. Dans ce contexte, la Commission a présenté deux communications, la première sur la révision budgétaire [COM(2010) 700 du 19 octobre 2010], la seconde concernant plus particulièrement la nouvelle réforme agricole et intitulée «La PAC à l'horizon 2020: alimentation, ressources naturelles et territoire — Relever les défis de l'avenir» [COM(2010) 672 du 18 novembre 2010]. Suite au débat public engagé sur ces deux communications, la Commission a présenté le paquet financier pour la période 2014-2020 le 29 juin 2011, ainsi que plusieurs propositions législatives sur la nouvelle PAC le 12 octobre 2011 [COM(2011) 625 à 631].

Le cadre financier pluriannuel 2014-2020 et la PAC

Le cadre financier de la PAC pour la prochaine période 2014-2020 atteint 362,7 milliards d'euros (en euros constants 2011) pour les crédits d'engagement, qui représentent 0,37 % du RNB de l'UE-28 (voir fiche 5.2.10, tableau I). Ce budget est inférieur en termes réels à celui de la période précédente, qui représentait 0,46 % du RNB de l'UE-27. La part réservée aux paiements directs et à la politique de marchés (premier pilier de la PAC) atteindra 37,6 milliards d'euros en 2020, à comparer avec les 43,1 milliards disponibles à la fin de la période précédente, en 2013 (–13 %). La politique de développement rural (deuxième pilier de la PAC) est également en baisse, avec 11,4 milliards en 2020, un montant inférieur à celui de 2013 (13,8 milliards) (–18 %). Toutefois, la grande perdante a été la politique des marchés *stricto sensu*, qui a vu ses crédits réduits d'environ 40 % entre 2013 et 2020.

Les grandes lignes de la PAC pour la période 2014-2020

En attendant la publication des textes règlementaires adoptés par le Parlement et le Conseil en novembre 2013, on peut déjà dégager les éléments de base de la nouvelle PAC:

- Trois objectifs stratégiques sont définis: assurer la sécurité alimentaire à long terme pour les Européens et contribuer à répondre à la demande mondiale croissante en denrées alimentaires, produire de façon durable des aliments diversifiés et de qualité tout en préservant les ressources naturelles et la biodiversité, ainsi qu'assurer la viabilité des territoires ruraux. Pour atteindre ces objectifs, les deux piliers de la PAC sont maintenus (voir fiches 5.2.4, 5.2.5 et 5.2.6).
- Le cœur de la réforme concerne les mécanismes de soutien direct. On passe du «découplage» («decoupling») au «ciblage» («targeting»). La phase du découplage de la production des aides agricoles en faveur d'un soutien générique aux revenus, entamée en 2003 (voir fiche 5.2.5), passe le relais à une phase de recouplage des instruments avec des objectifs spécifiques en éliminant toute référence historique. Les paie-

ments uniques aux exploitations sont remplacés par un système de paiements multifonctionnel, par étages ou strates, avec 7 composantes: 1) un «paiement de base» à l'hectare, harmonisé selon des critères économiques ou administratifs, nationaux ou régionaux, et soumis à un processus de convergence à l'intérieur de chaque État membre pour veiller à ce qu'en 2019 le soutien à l'hectare soit au moins équivalant à 60 % de la moyenne nationale ou régionale mais toujours en limitant à 30 % la réduction des aides versées dans le passé; 2) un soutien complémentaire visant à compenser les coûts liés à la fourniture de biens publics environnementaux non rémunérés par le marché (composante écologique ou «verte»); 3) un paiement supplémentaire aux jeunes agriculteurs pendant 5 ans; 4) un paiement de redistribution permettant de renforcer le soutien des 30 premiers hectares d'une exploitation; 5) un soutien additionnel aux revenus dans les zones marquées par des contraintes naturelles; 6) des aides couplées à la production en faveur de certaines zones ou types d'agriculture pour des raisons économiques ou sociales; 7) en dernier lieu, un régime simplifié en faveur des petits agriculteurs, bénéficiaires de moins de 1 250 euros, peut être mis sur pied. Les trois premières composantes sont obligatoires pour les États membres et les quatre dernières facultatives. Les États membres consacreront 30 % de leur enveloppe nationale de paiements directs au «paiement vert». Les 70 % qui restent seront attribués au «paiement de base», après déduction de tout montant engagé pour les réserves nationales de droits (obligatoire jusqu'à 3 % des enveloppes nationales), ainsi que pour les paiements complémentaires au titre des paiements redistributifs (jusqu'à 30 %), en faveur des jeunes agriculteurs (obligatoire, jusqu'à 2 %), des petits agriculteurs (jusqu'à 10 %), des zones défavorisées (jusqu'à 5 %) ou sous forme de paiements couplés à la production (jusqu'à 15 %). Les nouvelles aides à l'hectare sont réservées aux seuls agriculteurs actifs (sur la base d'une liste négative à fixer par chaque État). D'ailleurs, elles seront soumises à un processus partiel de convergence entre les États membres jusqu'à 2020, sans éliminer complètement l'hétérogénéité sur l'ensemble du territoire européen (due aux enveloppes nationales et aux superficies éligibles — en 2015 — attribuées à chaque État).

- Concernant l'OCM unique, les outils en vigueur (voir fiche 5.2.4) sont adaptés et font office de «filets de sécurité» qui n'interviennent qu'en cas de crise des prix et de perturbation des marchés. Une clause de sauvegarde est introduite pour tous les secteurs. En outre, la suppression de toutes les mesures de contrôle de l'offre est confirmée: le régime des quotas sucriers expirera en 2017 et les droits de plantation des vignobles seront complètement remplacés par un système d'autorisations en 2020. Le nouveau régime laitier, prévu pour 2015, a été précédé par l'adoption d'un mini-paquet «lait», parallèlement à la négociation de la nouvelle PAC [règlement (UE) nº 261/2012, JO L 94 du 30.3.2012]. Il est entré en vigueur en octobre 2012 et est fondé sur la reconnaissance d'organisations de producteurs et d'interprofessions au niveau européen, en vue de permettre la négociation collective (dans certaines limites) des éventuels contrats à signer entre les producteurs et les transformateurs. Sur proposition du Parlement, des mesures complémentaires à appliquer en cas de crises des marchés laitiers ont été mises en place. D'ailleurs, la nouvelle OCM unique crée une nouvelle réserve de crise pour répondre à d'éventuelles perturbations des marchés; cette réserve sera financée par une réduction annuelle des paiements directs pouvant atteindre 400 millions , avec une franchise par exploitation de 2 000 euros. Les fonds qui ne seront pas utilisés par la réserve seront restitués aux agriculteurs l'année suivante. De plus, sur la base préalable du secteur laitier, de nouveaux cadres législatifs généraux sont établis en faveur de la répartition de la valeur ajoutée dans la chaîne alimentaire, moyennant le renforcement des organisations de producteurs et des organisations interprofessionnelles, ainsi que le développement de la contractualisation et la négociation collective. Finalement, la nouvelle PAC redéfinie les règles de concurrence applicables à l'agriculture. La Commission publiera les lignes directrices sur les questions potentiellement les plus controversées dans ce domaine.

- Concernant le développement rural, la large palette d'outils existant au sein du second pilier de la PAC est simplifiée (voir fiche 5.2.6) pour se concentrer sur le soutien à la compétitivité, l'innovation, l'agriculture fondée sur la «connaissance», l'installation des jeunes agriculteurs, la gestion durable des ressources naturelles et le développement territorial équilibré. Les mesures à appliquer seront rassemblées en paquets territoriaux avec la fixation parallèle d'objectifs quantifiés qui pourraient être associés à des dispositifs d'incitation. Une meilleure coordination des mesures rurales avec le reste des Fonds structurels est également prévue (voir fiche 5.1.1). Par ailleurs, le second pilier de la PAC mettra à la disposition des États membres une boîte à outils de «gestion individuelle des risques» (assurances et fonds de mutualisation), dont la couverture est étendue à la stabilisation des revenus.

- Enfin, concernant les règles horizontales et financières, le système intégré de gestion et de contrôle est simplifié, ainsi que l'écoconditionnalité des aides (voir fiche 5.2.5).

Même s'il est prévu que les nouveaux règlements entreront en vigueur à compter du 1er janvier 2014, le nouveau système des paiements directs ne sera pas complètement mis en œuvre avant 2015. Des mesures transitoires ont été adoptées par le Parlement (résolution P7_TA(2013)0494) et le Conseil en novembre 2013.

Rôle du Parlement européen

Après le rejet par le Parlement européen du cadre financier 2014-2020 adopté lors du Conseil européen des 7 et 8 février 2013 (résolution P7_TA(2013)0078 du 13 mars 2013) parce qu'il ne reflétait pas les priorités exprimées auparavant par l'assemblée (résolutions P7_TA(2011)0266 du 8 juin 2011 et P7_TA(2012)0360 du 23 octobre 2012), des négociations avec le Conseil ont été entamées en mettant en exergue les priorités parlementaires: doter l'Union des moyens nécessaires pour se relever de la crise en renforçant les politiques de croissance, innovation et solidarité, rejet de la création de déficits supplémentaires résultant de la différence systématique entre les crédits d'engagement et les crédits de paiement et introduction d'une clause de révision obligatoire à mi-parcours du cadre financier pluriannuel pour permettre au Parlement issu des élections européennes de 2014 de confirmer les priorités budgétaires; enfin, l'accord sur les dépenses pluriannuelles devrait être accompagné d'une feuille de route pour établir un nouveau système de ressources propres. Ces demandes du Parlement ont été finalement reprises par le Conseil et débouché sur un accord politique. La phase de négociation ayant été clôturée, les textes finaux du règlement relatif au nouveau cadre financier pluriannuel et de l'accord interinstitutionnel ont été adoptés par l'Assemblée le 19 novembre 2013 (résolutions P7_TA(2013)0455 et 0456).

En ce qui concerne les débats sur l'avenir de la PAC après 2013, ceux-ci ont débuté au niveau parlementaire avant même la présentation de la communication et des propositions législatives par la Commission. Sur la base d'un rapport d'initiative, le Parlement a adopté une résolution le 8 juillet 2010 [T7-0286/2010]. Les députés ont souligné la nécessité d'une nouvelle PAC qui soit forte, durable, juste, plus simple et dotée de moyens suffisants pour atteindre ses objectifs. Le Parlement a fixé les axes prioritaires de la nouvelle PAC pour le XXIe siècle: la sécurité de l'approvisionnement alimentaire, le commerce équitable, le maintien de l'activité agricole dans l'ensemble des territoires de l'Union, la qualité des denrées alimentaires, la préservation de la biodiversité et la protection de l'environnement, la rémunération juste des biens publics fournis par les agriculteurs et, enfin, un développement rural fondé sur la création d'emplois «verts». Ces axes ont été confirmés par une résolution du 23 juin 2011 [T7-0297/2011] sur la communication de la Commission sur la PAC à l'horizon 2020 [COM(2010) 700].

Plusieurs résolutions ont également été adoptées par le Parlement sur des sujets complémentaires à la réforme de la PAC: revenus équitables pour les agriculteurs et une chaîne d'approvisionnement alimentaire plus performante en Europe [T7-0302/2010 du 7 septembre 2010], reconnaissance de l'agriculture en tant que secteur stratégique dans le cadre de la sécurité alimentaire [T7-0006/2011 du 18 janvier 2011], agriculture de l'UE et commerce international [T7-0083/2011 du 8 mars 2011], déficit de l'Union en protéines végétales [T7-0084/2011 du 8 mars 2011] et intrants agricoles [T7-0011/2012 du 19 janvier 2012]. Finalement, le Parlement a amendé les propositions législatives et le texte ainsi modifié est devenu le mandat de négociation avec le Conseil [résolutions P7_TA(2013)0084, 0085, 0086 et 0087 du 13 mars 2013]. Sur cette base et après plus de quarante trilogues, un accord politique a été trouvé avant l'été 2013. Cependant, quelques arbitrages ont été encore nécessaires pour clarifier certains aspects financiers des paiements directs et du développement rural. Une fois ces éléments réglés, le Parlement s'est exprimé sur les nouveaux règlements agricoles le 20 novembre 2013, immédiatement après l'adoption du paquet financier (résolutions P7-TA_(2013)0490 à 0493).

→ Albert Massot
11/2013

5.2.10. La politique agricole commune en chiffres

Les tableaux ci-dessous montrent des données statistiques de base dans plusieurs domaines relatifs à la politique agricole commune (PAC), à savoir: les industries agricoles et agroalimentaires dans les États membres (tableau II), l'intégration des préoccupations environnementales dans la PAC (tableau III), le secteur sylvicole (tableau IV), le financement et les dépenses de la PAC (tableaux I et V) et le commerce des produits agricoles et agroalimentaires (tableau VI).

Tableau I: La PAC dans le cadre financier pluriannuel 2014/2020 (UE-28)

Crédits d'engagement (millions d'euros à prix constants 2011)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2014/2020
A. Total des crédits d'engagement pluriannuels (UE-28)	134 318 (100 %)	135 328 (100 %)	136 050 (100 %)	137 100 (100 %)	137 866 (100 %)	139 078 (100 %)	140 242 (100 %)	959 988 (100 %)
En pourcentage du RNB (UE-28)	1,03 %	1,02 %	1,00 %	1,00 %	0,99 %	0,98 %	0,98 %	1,00 %
Dont: Rubrique 2, Conservation et gestion des ressources naturelles (agriculture incl.)	55 883 (41,6 %)	55 060	54 261	53 448	52 466	51 503	50 558 (36,0 %)	373 179 (38,9 %)
B. Agriculture — marchés et aides directes (Feaga)	41 585 (30,9 %)	40 989	40 421	39 837	39 079	38 335	37 605 (26,8 %)	277 851 (28,9 %)
Dont: paiements directs (UE-28)	39 681 (29,5 %)	39 112	38 570	38 013	37 289	36 579	35 883 (25,5 %)	265 127 (27,6 %)
C. Agriculture — développement rural (Feader)	12 865 (9,6 %)	12 613	12 366	12 124	11 887	11 654	11 426 (8,1 %)	84 936 (8,8 %)
D. TOTAL PAC (B + C)	54 450 (40,5 %)	53 602	52 787	51 961	50 966	49 989	49 031 (34,9 %)	362 787 (37,8 %)
Crédits en pourcentage du RNB (UE-28)	0,41 %	0,40 %	0,38 %	0,38 %	0,36 %	0,35 %	0,34 %	0,37 %

Source: Accord politique conclu en juin 2013 par le Parlement, le Conseil et la Commission et vote du Parlement de 20 novembre 2013 (résolution P7_TA(2013)455).

Tableau II: Chiffres de base de l'agriculture et de l'industrie agroalimentaire (UE-27 et UE-28)

	Surface agricole utile (SAU) (1 000 ha)	Nombre d'exploi-tations (1 000 exploitations)	SAU par exploitation (ha)	Emplois dans l'agri-culture, la sylviculture, la chasse et la pêche (1 000 personnes)	Production de la branche d'activité agricole (en millions d'euros)	Part de l'agriculture dans la VAB / dans le PIB (%)	SAU classée en zone défavorisée (%)	Emplois dans l'industrie agroali-mentaire (1 000 personnes)	Part de l'industrie agroali-mentaire dans la VAB (en %)
	2011	2010	2010	2011	2011	2011	2005	2011	2010
BE	1 358	42	32,3	64	7 607	0,5	18,0	101,4	2,1
BG	4 476	357	12,5	677	4 349	4,2	24,8	113,2	2,4
CZ	3 484	23	151,5	152	4 834	0,9	49,2	116,7	2,4
DK	2 647	41	64,6	73	10 575	1,2	1,1	56,9	2,1
DE	16 704	298	56,1	658	52 289	0,6	52,0	893,2	1,7
EE	941	19	49,5	26	811	1,9	40,9	12,7	2,2
EL	3 478	717	4,9	513	10 926	2,5	78,1	115,5	3,4
ES	23 753	967	24,6	755	41 375	2,0	81,7	445,8	2,5
FR	27 837	507	54,9	753	72 224	1,4	44,5	661,0	1,7
IE	4 991	140	35,7	83	6 628	1,1	77,5	48,8	4,4
IT	12 856	1 616	8,0	965	47 508	1,6	50,8	418,6	1,8
CY	118	38	3,1	18	706	1,8	60,2	10,2	2,3
LV	1 796	83	21,6	75	1 078	1,3	73 5	29,2	2,4
LT	2 743	200	13,7	116	2 586	2,9	57,1	43,9	4,5
LU	131	2	65,5	—	352	0,2	95,3	1,4	0,7
HU	4 686	534	8,8	291	7 760	2,9	20,7	120,5	2,4
MT	11	12	0,9	5	129	0,9	100,0	5,8	1,6
NL	1 872	71	26,4	226	25 433	1,3	11,9	136,7	2,6
AT	2 878	149	19,3	202	7 154	1,0	64,1	79,1	2,0
PL	14 447	1 499	9,6	2 036	22 570	2,4	62,5	522,5	3,2
PT	3 668	304	12,1	520	6 298	1,3	92,4	106,1	2,1
RO	13 306	3 724	3,6	2 962	18 048	5,9	28,9	213,5	5,6
SL	483	74	6,5	79	1 232	1,3	92,4	16,4	1,5
SK	1 896	24	79,0	71	2 295	0,8	61,3	49,4	1,7
FI	2 291	63	36,4	114	4 633	0,8	95,1	39,7	1,6
SE	3 066	70	43,8	92	5 789	0,4	48,5	49,2	1,4
UK	15 686	183	85,7	408	22 017	0,6	52,8	386,2	1,5
UE-15	123 216	5 170	—	5 426	325 807	—	58,1	3 540,0	1,9
UE-12	48 387	6 587	—	6 509	66 398	—	45,7	1 254,0	3,2
UE-27	171 603	11 757	14,6	11 935	392 205	1,2	54,4	4 800,8	2,0
HR	1 326	177	7,5	186	2 861	2,9	—	—	—
UE-28	172 929	11 934	—	12 121	395 066	—	—	—	—

Sources: Rapport 2012 de la Commission sur l'agriculture dans l'Union: informations statistiques et économiques, de février 2013, et rapport 2012 de la Commission sur le développement rural dans l'Union: informations statistiques et économiques, de décembre 2012.

Tableau III Indicateurs agro-environnementaux de base (UE-27)

	SAU classée comme zone Natura 2000 (%)	Territoire classé comme zone vulnérable aux nitrates (NVZ) (%)	Risque d'érosion (pertes de sol par ruissellement) (t/ha/an)	SAU dédiée à l'agriculture biologique (%)	Production d'énergie renouvelable par l'agriculture (kt d'équivalent-pétrole)	Production d'énergie renouvelable par les forêts (bois et résidus) (kt d'équivalent-pétrole)	Émissions de gaz à effet de serre par l'agriculture (kt d'équivalent-CO_2)
	2011	2012	2006	2010	2010	2010	2010
BE	7,2	76,2	2,34	3,6	613,3	952,0	10 042
BG	22,2	34,6	2,22	0,5	26,5	924,0	6 406
CZ	6,6	41,6	1,65	12,4	331,4	2 094,0	7 777
DK	4,7	100,0	1,09	6,1	182,7	1 718,0	9 520
DE	10,7	100,0	2,23	5,9	8 944,5	12 230,0	67 479
EE	5,5	7,2	1,88	12,8	2,7	958,0	1 344
GR	18,9	24,3	4,86	8,4	30,2	725,0	9 282
ES	15,8	16,2	3,48	6,7	1 120,9	4 751,0	40 014
FR	8,1	45,5	3,43	2,9	2 262,5	10 471,0	93 876
IE	4,1	100,0	0,33	1,1	34,3	194,0	17 910
IT	10,6	12,6	7,78	8,6	741,7	3 346,0	33 741
CY	6,0	5,3	n,a,	2,8	5,5	6,0	670
LV	6,7	12,8	0,43	9,2	49,7	1 732,0	2 330
LT	4,6	100,0	0,81	5,2	104,7	1 002,0	4 458
LU	10,2	100,0	3,32	2,8	11,7	48,0	690
HU	14,6	56,2	1,59	2,4	244,3	1 524,0	8 267
MT	7,8	100,0	n.a.	0,2	0,0	n.a.	78
NL	4,4	100,0	0,63	2,5	581,9	1 033,0	16 624
AT	11,4	100,0	4,84	17,2	498,1	4 340,0	7 453
PL	11,6	4,5	1,23	3,3	435,3	5 865,0	34 624
PT	18,4	3,7	7,63	5,8	256,2	2 582,0	7 515
RO	12,5	57,8	2,60	1,3	96,6	3 900,0	16 777
SL	21,3	100,0	7,22	6,4	39,3	572,0	1 963
SK	16,0	29,8	2,29	9,1	143,3	740,0	3 065
FI	0,8	100,0	0,13	7,4	264,0	7 707,0	5 882
SE	4,1	19,8	0,60	14,3	226,3	9 911,0	7 873
UK	3,0	43,6	4,61	4,1	288,6	1 442,0	45 908
EU-15	10,0	48,6	3,12	6,4	16 056,9	61 451,0	373 808
EU-12	12,2	35,7	1,74	3,7	1 479,3	19 317,0	87 758
EU-27	10,6	45,3	2,76	5,1	17 536,1	80 769,0	461 567

Source: Rapport 2012 de la Commission sur le développement rural dans l'Union: informations statistiques et économiques, de décembre 2012.

Tableau IV: Chiffres de base pour les forêts dans l'Union (2010)

États membres	Forêts[1] (1 000 ha)	Autres espaces boisés[2] (1 000 ha)	Autres superficies (1 000 ha)	Propriété publique (1 000 ha)	Surface boisée par habitant (ha)	Total des prélèvements de grumes (1 000 m³)
Autriche	3 857	134	4 254	858	0,46	19 261
Belgique	678	28	2 322	301	0,06	3 451
Bulgarie	3 927	0	6 937	3 408	0,52	6 071
Croatie	1 920	554	3 118	1 396	0,44	4 306
Chypre	173	214	537	119	0,20	—
République tchèque	2 657	0	5 069	2 041	0,26	16 187
Danemark	587	48	3 607	139	0,11	—
Estonie	2 203	134	1 902	858	1,64	4 348
Finlande	22 084	1 032	7 293	6 699	4,13	46 512
France	15 954	1 618	37 438	4 113	0,25	61 677
Allemagne	11 076	0	23 801	5 708	0,13	47 688
Grèce	3 903	2 636	6 351	2 907	0,35	1 743
Hongrie	2 039	0	6 922	1 178	0,20	6 496
Irlande	737	50	6 101	400	0,16	2 591
Italie	9 149	1 767	18 495	3 073	0,15	—
Lettonie	3 354	113	2 762	1 655	1,50	11 091
Lituanie	2 165	84	4 019	1 366	0,67	5 515
Luxembourg	87	1	171	41	0,18	353
Malte	0,35	0	31,65	—	0,00	0
Pays-Bas	365	0	3 023	184	0,02	1 118
Pologne	9 319	0	21 314	7 661	0,24	3 5281
Portugal	3 456	155	5 457	54	0,32	10 866
Roumanie	6 573	160	16 265	4 398	0,31	13 667
Slovaquie	1 938	0	2 872	980	0,36	9 027
Slovénie	1 253	21	740	291	0,62	3 236
Espagne	18 173	9 574	22 171	5 336	0,40	13 980
Suède	28 605	2 020	10406	7 664	3,08	74 285
Royaume-Uni	2 881	20	21 349	959	0,05	8 432
UE-28	**159 114**	**20 364**	**244 727**	**63 787**	**0,32**	**409 244**

[1] Par «forêt», on entend une étendue de plus de 0,5 ha caractérisée par un peuplement d'arbres d'une hauteur supérieure à 5 mètres et des frondaisons couvrant plus de 10 % de sa surface, ou par un peuplement d'arbres pouvant atteindre ces seuils in situ.

[2] Par «autre espace boisé», on entend une étendue de plus de 0,5 ha non classée comme "forêt", et caractérisée par un peuplement d'arbres d'une hauteur supérieure à 5 mètres et des frondaisons couvrant entre 5 % et 10 % de sa surface, ou par un peuplement d'arbres pouvant atteindre ces seuils in situ, ou par un couvert arboré mixte constitué d'arbustes, de buissons et d'arbres dépassant 10 % de sa surface.

Source: L'état des forêts d'Europe en 2011 (conférence ministérielle pour la protection des forêts en Europe). Les chiffres sur la propriété publique de forêts en Grèce ou au Portugal sont de 2005.

Tableau V: Dépenses par État membre au titre de la PAC (UE-27)

	1. Répartition par État Membre Aides et marchés/Développement Rural (2011)				2. % des exploitations bénéficiaires des aides directes du Feaga (2011)		
État membre (UE-27)	Feaga 2011[1] (en millions d'euros)	du total UE-27	Feader 2011 (en millions d'euros)	du total UE-27	Avec des aides ≤ 5 000 €	Avec des aides ≤ 20 000 €	Avec des aides ≤ 50 000 €
BE	644,6	1,5	75,0	0,6	35,89	73,37	4,92
BG	316,6	0,7	123,2	1,0	91,95	96,87	1,52
CZ	669,3	1,5	448,2	3,8	63,44	83,98	9,64
DK	967,0	2,2	50,0	0,4	45,06	73,59	11,83
DE	5 531,8	12,6	1 153,0	9,8	46,23	79,35	5,01
EE	74,7	0,2	106,9	0,9	85,49	95,16	1,72
EL	2 425,0	5,5	414,3	3,5	81,48	98,25	0,14
ES	5 944,5	13,6	981,0	8,3	74,65	93,45	1,36
FR	8 790,9	20,0	740,7	6,3	29,40	59,71	10,14
IE	1 314,9	3,0	348,1	2,9	41,41	87,15	1,72
IT	4 852,6	11,0	1 103,1	9,3	87,13	97,18	0,83
CY	42,6	0,1	18,0	0,1	97,13	99,59	0,07
LV	112,5	0,2	159,8	1,3	95,14	98,96	0,33
LT	279,8	0,6	248,7	2,1	94,87	99,04	0,28
LU	34,8	0,1	13,3	0,1	30,00	64,00	5,00
HU	1 065,2	2,4	432,7	3,7	85,45	95,77	1,32
MT	4,3	0,0	7,4	0,0	96,88	99,38	0,00
NL	946,6	2,1	55,8	0,5	36,93	70,90	4,31
AT	747,0	1,7	560,5	4,7	59,55	94,94	0,36
PL	2 495,2	5,7	1 753,1	14,9	95,75	99,50	0,16
PT	773,7	1,8	488,2	4,1	87,32	96,57	1,22
RO	802,1	1,9	894,9	7,6	98,59	99,54	0,14
SL	108,8	0,2	111,8	0,9	93,81	99,66	0,04
SK	298,9	0,7	345,9	2,9	78,86	88,26	7,64
FI	499,5	1,1	282,5	2,4	46,13	90,31	0,87
SE	707,2	1,6	276,2	2,3	57,36	85,18	3,62
UK	3 322,3	7,6	601,7	5,1	43,19	73,37	8,92
EU [2]	43,5	0,1	—	—	—	—	—
EU-27	43 815,9	100,0	11 794,0	100,0	80,30	93,58	1,63

[1] Fonds européen agricole de garantie (Feaga), chapitre 5. Le fonds de restructuration de l'industrie du sucre (article 5.2) est inclus dans le Feaga.

[2] Dépenses de la Commission.

Sources: **Colonne 1:** cinquième rapport financier de la Commission sur le Fonds européen agricole de garantie — Feaga 2011 et annexes; cinquième rapport financier sur le Fonds européen agricole pour le développement rural — Feader 2011.

Colonne 2: Commission européenne — Chiffres indicatifs, selon leur montant, sur la répartition des aides versées aux exploitants au titre des paiements directs conformément aux règlements (CE) n° 1782/2003 et (CE) n° 73/2009 du Conseil — exercice 2011.

Tableau VI: Échanges de l'UE-27 par zone géographique en produits agricoles et agroalimentaires (2011)

PAYS / GROUPES DE PAYS	Importations (en millions d'euros)	en % de la troisième rangée	Exportations (en millions d'euros)	en % de la troisième rangée	Solde (b-a)
1. TOTAL (2 + 3)	394 042	—	403 539	—	9 497
2. Commerce intra-UE	295 277	—	298 191	—	2 914
3. Commerce extra-UE	98 765	100,0	105 348	100,0	6 583
PAYS CANDIDATS[1]	4 101	4,1	5 078	4,8	977
dont Turquie	3 490	3,5	3 273	3,1	– 217
dont Croatie	416	0,4	1 296	1,2	– 217
AUTRES PAYS EUROPÉENS					
dont Suisse	4 174	4,2	6 539	6,2	2 365
dont Russie	1 108	1,1	10 571	10,0	9 463
dont Ukraine	2 627	2,7	1 871	1,8	– 756
PAYS MÉDITERRANÉENS[2]	8 788	8,9	17 048	16,2	8 260
PAYS DU GOLFE[3]	232	0,2	3 815	3,6	3 583
ANASE[4]	10 369	10,4	4 823	4,6	– 5 546
dont Indonésie	3 490	3,5	2 638	2,5	– 852
AUTRES PAYS ASIATIQUES					
dont Inde	2 195	2,2	2	2,2	192
dont Chine	4 461	4,5	3	3,1	– 1 202
dont Japon	183	0,2	4	4,5	4 572
ALENA[5]	11 312	11,4	18 173	17,2	– 6 861
dont États-Unis d'Amérique	8 239	8,3	13 475	12,8	5 237
MERCOSUR[6]	21 989	22,2	1 673	1,6	– 20 316
dont Brésil	13 871	14,0	1 150	1,1	– 12 721
dont Argentine	6 304	6,4	159	0,1	– 6 145
États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) (Convention de Lomé)	13 318	13,5	8 519	8,0	– 4 799
OCÉANIE					
dont Australie	1 643	1,7	138	0,1	– 1 505
dont Nouvelle Zélande	2 311	2,3	224	0,2	– 2 087

[1] Croatie, Islande, Turquie et ancienne République yougoslave de Macédoine.

[2] Maroc, Algérie, Tunisie, Turquie, Égypte, Israël, Liban, Syrie, Libye, Jordanie, Cisjordanie et bande de Gaza.

[3] Arabie saoudite, Koweït, Bahreïn, Oman, Qatar, Émirats arabes unis.

[4] Myanmar, Thaïlande, Laos, Viêt Nam, Indonésie, Malaisie, Brunei, Singapour, Philippines et Cambodge.

[5] Pays signataires de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA): États-Unis, Canada et Mexique.

[6] Brésil, Paraguay, Uruguay et Argentine.

Source: Rapport 2012 de la Commission sur l'agriculture dans l'Union: informations statistiques et économiques, de février 2013.

→ Albert Massot
11/2013

5.2.11. L'Union européenne et les forêts

L'UE ne dispose pas de politique commune forestière. Toutefois, de nombreuses politiques et initiatives de l'UE influent sur les forêts, non seulement sur son territoire, mais aussi dans les pays tiers.

Qu'est-ce qu'une forêt? À cette question simple en apparence, il n'existe pas de réponse commune à tous les États membres. Pour la collecte des statistiques forestières internationales, sont considérées comme forêts les terres d'une superficie supérieure à 0,5 hectare, dont le couvert arboré dépasse 10 %, et sur lesquelles les arbres peuvent atteindre une hauteur minimum de cinq mètres à maturité.

État des lieux des forêts de l'UE: des écosystèmes précieux aux multiples visages et usages

A. Le paysage forestier européen, une mosaïque largement façonnée par l'homme

Ainsi définies, les forêts de l'UE s'étendent sur 159 millions d'hectares (4 % des surfaces forestières mondiales). Elles couvrent 38 % de la superficie de l'UE, de façon non uniforme: six États membres (Allemagne, Espagne, Finlande, France, Pologne et Suède) représentent les deux tiers des surfaces forestières européennes (voir fiche 5.2.10, tableau IV). De plus, au niveau national, leur importance varie fortement: si la Finlande, la Suède et la Slovénie sont recouvertes à plus de 60% par les forêts, cette proportion atteint seulement 11 % aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. En outre, contrairement à de nombreuses zones du globe, où la déforestation reste un problème majeur, la surface forestière de l'UE progresse ; celle-ci a gagné environ 11 millions d'hectares entre 1990 et 2010, sous l'effet, en particulier, de son expansion naturelle et des efforts de boisement.

Les nombreux types de forêts de l'UE reflètent sa diversité géoclimatique (forêts boréales, forêts alpines de conifères, etc.). En effet, leur répartition dépend notamment du climat, du sol, de l'altitude et de la topographie. 4 % des forêts seulement restent non affectées par l'homme; 8 % sont des plantations, et le reste appartient à la catégorie des forêts «semi-naturelles», i.e. façonnées par l'homme. Les forêts européennes sont par ailleurs majoritairement détenues par des propriétaires privés (environ 60 % des surfaces, contre 40 % de forêts publiques).

B. La multifonctionnalité des forêts: leur rôle environnemental, économique et social

D'un point de vue environnemental, les forêts contribuent à la protection des sols (par exemple contre l'érosion), participent au cycle de l'eau et régulent le climat local (notamment via l'évapotranspiration), ainsi que le climat global (en particulier en stockant du carbone); habitats de nombreuses espèces, les forêts protègent également la biodi- versité.

D'un point de vue socio-économique, l'exploitation des forêts génère des ressources, principalement du bois. 135 des 159 millions d'hectares de forêts sont disponibles pour la fourniture de bois (aucune restriction légale, économique ou environnementale ne restreint cet usage). De plus, sur ces surfaces les coupes représentent seulement 64 % de l'accroissement du volume annuel de bois. Son principal usage est énergétique (42 % des volumes), contre 24 % pour les scieries, 17 % pour l'industrie papetière et 12 % pour celle des panneaux. Environ la moitié de la consommation d'énergie renouvelable dans l'UE provient du bois. En outre, les forêts fournissent des produits «non ligneux» (i.e. autres que le bois): aliments (par exemple, baies et champignons), liège, résines, huiles, etc. Elles sont également le support de certains services (chasse, tourisme, etc.). Les forêts sont ainsi sources d'emplois, particulièrement dans les zones rurales; le secteur forestier (sylviculture, industrie du bois et du papier) représente environ 1 % du PIB de l'UE, cette valeur pouvant atteindre 5 % en Finlande. Il emploie environ 2,6 millions de personnes. Enfin, les forêts occupent une place importante dans la culture européenne.

C. Les menaces abiotiques et biotiques, des défis exacerbés par les changements climatiques

Parmi les facteurs abiotiques (par exemple, physiques ou chimiques) qui menacent les forêts, on peut citer les incendies (particulièrement dans la zone méditerranéenne); les sécheresses; les tempêtes (en moyenne, au cours des soixante dernières années, chaque année deux tempêtes ont endommagé significativement les forêts européennes); la pollution atmosphérique (émissions provenant du trafic routier). De plus, la fragmentation des forêts découlant de la construction d'infrastructures de transport représente un risque pour la biodiversité. Quant aux facteurs biotiques, animaux (insectes, cervidés) et maladies peuvent détériorer les forêts. Au total, environ 6 % des surfaces sont endommagées par au moins un de ces facteurs.

Les changements climatiques représentent d'ores et déjà des défis pour les forêts européennes. Ils affecteront probablement, de façon différenciée géographiquement, leur vitesse de croissance, leur aire de répartition et celle de certains parasites, ou encore la fréquence et l'intensité des phénomènes

météorologiques extrêmes. L'adaptation des forêts à ces évolutions et leur participation à la lutte contre celles-ci (par exemple via la substitution par du bois d'énergies et de matériaux non renouvelables) représentent deux défis majeurs.

Ainsi, les forêts de l'UE sont soumises à de multiples attentes, parfois en concurrence, comme l'illustrent les tensions existant entre leur exploitation et leur protection. L'un des enjeux principaux pour la gouvernance forestière consiste à concilier ce type de crispation.

Politiques et initiatives forestières au sein de l'UE: le défi de la cohérence

Les Traités ne mentionnant pas spécifiquement les forêts, l'UE ne dispose pas de politique forestière commune. La politique forestière demeure donc avant tout une compétence nationale. Cependant, de nombreuses actions européennes ont un impact sur les forêts de l'UE et des pays tiers.

A. Le cadre de référence européen pour les actions forestières: une mise à jour probable en 2013

La Stratégie forestière pour l'UE (Résolution du Conseil du 15 décembre 1998) constitue le cadre de référence pour le secteur forestier dans l'UE. Elle vise à améliorer la coordination des politiques des États membres et des actions de l'UE ayant un impact sur les forêts. Ses principes fondamentaux sont le respect du principe de subsidiarité, la gestion durable des forêts et la reconnaissance de leur rôle multifonctionnel.

Le Plan d'action de l'UE en faveur des forêts (COM(2006) 302), instrument complémentaire de la stratégie, vise à améliorer la compétitivité à long terme de la sylviculture, protéger l'environnement, contribuer à une meilleure qualité de vie des Européens et favoriser la cohérence intersectorielle des initiatives forestières. Ce plan d'action a été complété par la Communication sur une filière bois innovatrice et durable dans l'UE (COM(2008) 113), qui a proposé de nouvelles mesures pour renforcer la compétitivité de la filière bois.

B. Les actions de l'UE ayant un impact sur les forêts: un éventail très large

1. La Politique agricole commune (PAC), principale source de financements européens pour les forêts

Environ 90 % des fonds de l'UE pour les forêts proviennent de la politique de développement rural (Fonds européen agricole pour le développement rural, ou Feader), qui est le second pilier de la PAC. Pour 2007-2013, environ 8 milliards d'euros (9 % du budget du Feader) ont été prévus pour cofinancer des mesures forestières. Les États membres ont pu choisir parmi 20 mesures liées directement ou indirectement aux forêts. Au sein de l'axe 1 (compétitivité), les mesures les plus utilisées par les États membres ont été celles concernant la formation, l'amélioration de la valeur économique des forêts, l'accroissement de la valeur ajoutée des produits sylvicoles et le développement des infrastructures. Au sein de l'axe 2 (environnement), on retrouve les deux mesures les plus importantes : les aides au premier boisement de terres agricoles ou non agricoles (2,4 milliards d'euros du Feader) et à la reconstitution du potentiel forestier et à l'adoption de mesures de prévention (1,6 milliard d'euros). L'aide aux investissements non productifs fait également partie des mesures les plus choisies. Par exemple, environ 890 000 hectares de terres, agricoles et non agricoles devraient être boisés au cours de la période. Enfin, au sein de l'axe 3 (diversification), le soutien à la diversification vers des activités non agricoles (par exemple, production d'énergies renouvelables) est la mesure liée aux forêts la plus reprise.

2. Les autres actions de l'UE affectant les forêts: un aperçu

La commercialisation des matériels forestiers de reproduction est encadrée au niveau européen (Directive 1999/105/CE). Le régime phytosanitaire européen vise quant à lui à lutter contre la propagation d'organismes nuisibles aux forêts (Directive 2000/29/CE). L'UE consacre en outre des fonds à la recherche forestière, notamment dans le cadre du 7e Programme-cadre. De son côté, la politique énergétique a fixé comme objectif, juridiquement contraignant, de porter à 20 % la part des énergies renouvelables dans la consommation totale d'énergie d'ici à 2020, ce qui devrait accroître la demande de biomasse forestière (Directive 2009/28/CE). Des projets forestiers peuvent par ailleurs être cofinancés dans le cadre de la politique de cohésion, par le Fonds européen de développement régional (prévention des incendies, production d'énergies renouvelables, préparation aux changements climatiques, etc.). Le Fonds de solidarité (Règlement (CE) n° 2012/2002) vise pour sa part à aider les États membres face à des catastrophes naturelles majeures, comme les tempêtes (par exemple: 82 millions d'euros pour la Suède, 2005) et les incendies de forêt (par exemple, 90 millions d'euros pour la Grèce, 2007). Quant au Mécanisme de coopération de l'UE pour la protection civile (Décision 2007/779/CE), il peut être activé en cas de crises dépassant les capacités des États Membres, comme certains incendies de forêt (Grèce, 2007 et 2012) et certaines tempêtes.

De plus, environ 37,5 millions d'hectares de forêt appartiennent au réseau Natura 2000 de protection de la nature, mis en place dans le cadre de la politique environnementale de l'UE. L'instrument financier pour l'environnement (LIFE+) soutient divers projets forestiers, par exemple de prévention des feux de forêt. En outre, la Stratégie de l'UE pour la biodiversité

(COM(2011) 244) prévoit que d'ici à 2020, des plans de gestion durable des forêts soient mis en place pour les forêts publiques. Le Système européen d'information EFFIS surveille quant à lui les feux de forêts. L'UE promeut également les marchés publics écologiques (COM(2008) 400), qui peuvent favoriser la demande de bois produit durablement ; l'écolabel européen a été octroyé à des parquets, meubles et papiers. En outre, le plan d'action FLEGT prévoit des «accords de partenariat volontaires» avec les pays producteurs de bois, et un règlement (Règlement (UE) n° 995/2010), en vigueur depuis mars 2013, interdisant la mise sur le marché de bois récolté illégalement.

L'UE participe également à de nombreux processus internationaux affectant les forêts (Protocole de Kyoto, etc.). Au niveau paneuropéen, Forest Europe reste la principale initiative politique forestière. Des discussions y sont en cours sur un accord juridiquement contraignant concernant leur gestion et leur utilisation durables. Quant à sa politique climatique, différentes initiatives concernent les forêts: Livre vert sur leur préparation aux changements climatiques (COM(2010) 66) ; prise en compte du rôle de la forêt dans les engagements internationaux de l'UE contre les changements climatiques (COM(2012) 93) ; soutien à l'arrêt de la baisse de la couverture forestière de la planète en 2030 au plus tard et d'une réduction de la déforestation tropicale d'au moins 50 % d'ici à 2020 (COM(2008) 645) ; financement de projets dans le cadre du programme REDD+, visant à réduire les émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts, en Asie, Afrique et Amérique Latine. Enfin, la politique de voisinage peut être mise à contribution; ainsi le programme d'action 2012 pour le Maroc prévoit un programme d'appui à sa politique forestière de 37 millions d'euros.

Rôle du Parlement européen

Le PE légifère à égalité avec le Conseil dans de nombreux domaines ayant un impact sur les forêts: agriculture, environnement, etc. (procédure législative ordinaire). Il en est de même dans la procédure budgétaire. En outre, le PE adopte régulièrement des résolutions touchant aux forêts. En particulier, sa résolution du 30 janvier 1997 (T4-0026/1997) a abouti à l'adoption par le Conseil de la Stratégie forestière de l'UE. Le PE proposait notamment de mettre en place des actions visant à protéger les forêts, à mieux les valoriser et à favoriser leur extension. Le PE avait aussi exprimé dans sa résolution du 16 février 2006 (T6-0068/2006) son soutien à la mise en œuvre d'un plan d'action pour la gestion durable des forêts, considérant qu'une action plus cohérente et plus active était nécessaire pour améliorer leur gestion. Enfin, dans sa résolution du 11 mai 2011 (T7-0226/2011) le PE s'est montré favorable à une modification de la stratégie forestière et du plan d'action de l'UE, afin d'y incorporer les enjeux liés aux changements climatiques, et de réaliser de nouveaux progrès dans la gestion durable des forêts.

→ Guillaume Ragonnaud

5.3. La politique commune de la pêche

5.3.1. La politique commune de la pêche: origines et évolution

Une politique commune de la pêche (PCP) a été formulée pour la première fois dans le Traité de Rome. Liée au départ à la politique agricole commune, elle est au fur et à mesure devenue plus indépendante. La politique commune de la pêche, révisée en 2002, a pour objectif principal d'assurer la pérennité des pêcheries et de garantir des revenus et des emplois stables aux pêcheurs. Le Traité de Lisbonne a introduit différents changements à la politique de la pêche. En 2013, le Conseil et le Parlement sont parvenus à un accord sur une nouvelle PCP.

Base juridique

Articles 38 à 43 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE).

Le traité FUE a introduit certaines innovations en ce qui concerne l'association du Parlement à l'élaboration de la législation en matière de PCP. Le changement le plus important concerne le fait que les actes législatifs nécessaires pour la poursuite des objectifs de la PCP sont désormais adoptés dans le cadre de la procédure législative ordinaire (connue auparavant sous le nom de procédure de codécision), rendant le Parlement colégislateur. Toutefois, les dispositions sur les actes législatifs relatifs aux «mesures relatives à la fixation des prix, des prélèvements, des aides et des limitations quantitatives, ainsi qu'à la fixation et à la répartition des possibilités de pêche» (article 43, paragraphe 3, du traité FUE) demeurent les mêmes que dans le traité instituant la Communauté européenne (traité CE), ce qui signifie que ces actes législatifs ne peuvent être adoptés que par le Conseil sur la base de propositions de la Commission.

En ce qui concerne la ratification des accords de pêche internationaux, le Traité de Lisbonne dispose qu'ils seront ratifiés par le Conseil après approbation du Parlement européen.

Objectifs

La pêche constitue une propriété naturelle, renouvelable, mobile et commune faisant partie de notre patrimoine commun. Le Traité de Rome prévoyait des dispositions en matière de politique commune de la pêche, et c'est désormais l'article 39, paragraphe 1, du traité FUE qui expose les objectifs de la politique agricole commune, qui sont également ceux de la politique commune de la pêche, dans la mesure où l'article 38 entend par produits agricoles «les produits du sol, de l'élevage et de la pêcherie, ainsi que les produits de première transformation qui sont en rapport direct avec ces produits». La pêche est une politique commune, ce qui signifie que des règles communes sont adoptées au niveau de l'Union et appliquées à tous les États membres. L'objectif initial de la PCP était de préserver les stocks halieutiques, de protéger l'environnement marin, de garantir la viabilité économique des flottes européennes et de fournir une alimentation de qualité aux consommateurs. La réforme de 2002 a ajouté à ces objectifs l'utilisation durable des ressources aquatiques vivantes, de manière équilibrée du point de vue environnemental, économique et social, en précisant que la durabilité doit s'appuyer sur de bons conseils scientifiques et sur le principe de précaution. La nouvelle réglementation de base de la PCP est entrée en vigueur depuis le 1er janvier 2003.

Réalisations

A. Évolution historique

Si, à l'origine, la politique commune de la pêche faisait partie de la politique agricole commune, elle a progressivement développé une identité distincte à partir de 1970, suite à l'adoption par les États membres du principe des zones économiques exclusives (ZEE) et à l'adhésion de nouveaux États membres disposant de flottes importantes. Ces évolutions requéraient que la Communauté traite de problèmes spécifiques liés à la pêche, tels que l'accès aux ressources communes, la préservation des stocks, les mesures structurelles applicables à la flotte de pêche et les relations internationales dans le domaine de la pêche.

1. Débuts

Ce n'est qu'en 1970 que le Conseil a adopté des actes portant établissement d'une organisation commune

des marchés pour les produits de la pêche et qu'une politique structurelle communautaire relative à la pêche a été mise en place.

2. Premiers développements

Dans les négociations d'adhésion du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark à la CEE en 1972, la pêche a joué un rôle important. On s'est alors écarté du principe fondamental de la liberté d'accès à la mer: les droits nationaux à la pêche côtière exclusive dans les eaux territoriales, définies comme allant jusqu'à 12 milles nautiques des côtes, ont été étendus afin d'inclure les ZEE allant jusqu'à 200 milles des côtes. Les États membres ont convenu de confier la gestion de leurs ressources halieutiques à la Communauté européenne.

3. Règlements et réformes de la PCP

a. Le règlement de 1983

Après plusieurs années de négociations, le Conseil a adopté, en 1983, le règlement (CEE) n° 170/83, établissant la PCP de la nouvelle génération, qui consacre l'engagement en faveur des ZEE, établit le concept de stabilité relative et prévoit des mesures conservatoires de gestion basées sur les totaux admissibles des captures (TAC) et les quotas. Depuis 1983, la PCP a dû s'adapter au retrait du Groenland de la Communauté en 1985, à l'adhésion de l'Espagne et du Portugal en 1986 et à la réunification de l'Allemagne en 1990. Ces trois événements ont tous eu un impact sur la taille et la structure de la flotte communautaire et sa capacité de capture.

b. Le règlement de 1992

En 1992, le règlement (CEE) n° 3760/92, contenant des dispositions qui régissaient la politique de la pêche jusqu'en 2002, s'est efforcé de remédier au grave déséquilibre entre la capacité de la flotte et les possibilités de capture. La solution préconisée fut la réduction de la flotte communautaire, accompagnée de mesures structurelles destinées à atténuer les conséquences sociales. Le règlement a introduit une nouvelle notion d'«effort de pêche» en vue de rétablir et de maintenir l'équilibre entre les ressources disponibles et les activités de pêche. Le règlement prévoit l'accès aux ressources par le biais d'un système de licences efficace.

c. La réforme de 2002

Les mesures introduites par le règlement (CEE) n° 3760/92 n'étaient pas suffisamment efficaces pour mettre un terme à la surpêche, et l'épuisement de nombreux stocks halieutiques s'est même encore accéléré. Cette situation critique a mené à une réforme consistant en trois règlements adoptés par le Conseil en décembre 2002 et entrés en vigueur le 1er janvier 2003:

- le règlement-cadre (CE) n° 2371/2002 relatif à la conservation et à l'exploitation durable des ressources halieutiques (lequel abroge les règlements (CEE) n° 3760/92 et (CEE) n° 101/76);
- le règlement (CE) n° 2369/2002 définissant les modalités et conditions des actions structurelles de la Communauté dans le secteur de la pêche (lequel modifie le règlement (CE) n° 2792/1999);
- le règlement (CE) n° 2370/2002 relatif à l'établissement d'une mesure communautaire d'urgence pour la démolition des navires de pêche.

La réforme de 2002 s'était donné comme objectif principal d'assurer durablement l'avenir du secteur de la pêche, en garantissant des revenus et des emplois stables pour les pêcheurs, tout en préservant l'équilibre fragile des écosystèmes marins et l'approvisionnement des consommateurs. Elle a introduit une approche à long terme pour la gestion de la pêche, y compris l'élaboration de mesures d'urgence, impliquant des plans de reconstitution pluriannuels pour les stocks se trouvant en deçà du seuil biologique de sécurité et des plans de gestion pluriannuels pour les autres stocks.

Afin d'éviter toute aggravation du déséquilibre entre la surcapacité de la flotte et les possibilités réelles de pêche, les aides ont, depuis 2005, été exclusivement affectées à l'amélioration de la sécurité, des conditions de travail à bord et de la qualité des produits, ainsi qu'à la mise en place de techniques de pêche plus sélectives ou de systèmes de contrôle des navires par satellite (VMS).

Des mesures socio-économiques ont également été mises en place pour soutenir le secteur dans la période de transition. Pour garantir des contrôles plus efficaces, transparents et équitables, l'Agence européenne de contrôle des pêches (EFCA) a été établie à Vigo (Espagne).

La réforme de 2002 a donné davantage leur mot à dire aux pêcheurs dans les décisions qui les touchent, via la création de conseils consultatifs régionaux (CCR) constitués de pêcheurs, d'experts scientifiques, de représentants d'autres secteurs liés à la pêche et à l'aquaculture ainsi que des autorités régionales et nationales, des groupes de défense de l'environnement et des consommateurs.

La réforme 2009 de la politique commune de la pêche

La réforme de 2002 n'a pas répondu aux attentes à court terme puisque la détérioration de certains stocks s'est poursuivie. En parallèle, elle a mis en lumière certains problèmes qui étaient passés inaperçus jusque-là, comme le problème des rejets.

En 2009, la Commission a lancé une consultation publique sur la réforme de la PCP dans l'objectif d'intégrer les nouveaux principes devant régir les pêcheries de l'Union européenne au XXIe siècle. À l'issue d'un long débat au Conseil et — pour la première fois — au Parlement, il a été convenu le 1er mai 2013

qu'un nouveau régime de pêche serait mis en place, s'appuyant sur trois piliers:

- la nouvelle PCP;
- l'organisation commune des marchés des produits de la pêche et de l'aquaculture;
- le nouveau Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

La nouvelle PCP vise à garantir que les activités des secteurs de la pêche et de l'aquaculture soient durables à long terme sur le plan environnemental et qu'elles soient gérées d'une manière qui soit cohérente avec les objectifs d'apporter des avantages économiques, sociaux et en matière d'emploi. Les points les plus significatifs sont les suivants:

- une gestion pluriannuelle basée sur les écosystèmes afin de renforcer le rôle qui avait été attribué lors de la réforme précédente aux plans pluriannuels, mais également afin d'adopter une approche plus orientée sur les écosystèmes, en remplaçant les plans concernant une seule espèce par des plans plurispécifiques et des plans de pêche;
- le rendement maximal durable (RMD): en tenant compte des compromis internationaux, comme le sommet 2002 de Johannesburg sur le développement durable, la nouvelle PCP fixera le RMD comme objectif principal pour l'ensemble des pêcheries. Si possible d'ici 2015, et au plus tard d'ici 2020, le taux de mortalité par pêche sera fixé au niveau du taux de pêche d'un stock donné garantissant le rendement maximal durable;
- l'interdiction des rejets: la nouvelle réforme mettra un terme à l'une des pratiques les plus inacceptables qui est commune aux pêcheries de l'Union européenne. Le rejet des espèces réglementées doit être progressivement abandonné et des mesures d'accompagnement doivent être mises en place pour l'application de cette interdiction. D'ici 2019, toutes les pêcheries de l'Union appliqueront la nouvelle politique en matière de rejets;
- en ce qui concerne la nouvelle capacité de la flotte, la nouvelle PCP oblige les États membres à adapter les capacités de leur flotte afin qu'elles soient équilibrées par rapport à leurs possibilités de pêche. Les États membres doivent établir des plans de réduction des capacités lorsqu'une surcapacité se présente dans un segment de flotte;
- les petites pêcheries doivent jouer un rôle particulier dans la nouvelle PCP compte tenu de leur poids dans le secteur de la pêche dans l'Union européenne. La zone d'exclusion de 12 milles nautiques pour les flottes traditionnelles doit être prolongée jusqu'en 2022, et des recommandations doivent être adressées aux États membres pour qu'ils accordent davantage de quotas à ce secteur, étant donné son faible impact environnemental et sa forte intensité de main-d'œuvre;
- la réglementation régissant les activités des flottes de pêche de l'Union européenne dans les pays tiers et les eaux internationales doit être déterminée dans le contexte des relations extérieures de l'Union, garantissant qu'elle reste conforme aux principes de la politique de l'Union. Les modalités pour la pêche dans ces eaux doivent être élaborées via des accords de partenariat et la participation aux organisations régionales de gestion des pêches (ORGP);
- l'aquaculture durable fait également partie des priorités de la nouvelle réforme, avec le double objectif d'augmenter les rendements afin d'approvisionner le marché de poisson de l'Union et de dynamiser la croissance dans les zones côtières et rurales. Ceci doit se faire à l'aide de plans nationaux visant à éliminer les obstacles administratifs et à appliquer des normes environnementales, sociales et économiques pour le secteur de l'aquaculture;
- les États membres sont désormais tenus de renforcer le rôle de la science dans la future PCP en renforçant le recueil de données ainsi que le partage d'informations sur les stocks, les flottes et l'impact des activités de pêche;
- la réforme vise à permettre une gouvernance plus décentralisée en ramenant la procédure de prise de décision plus près du terrain. Le nouveau règlement doit disposer que les législateurs de l'Union définissent le cadre général et que les États membres élaborent les mesures de mise en œuvre, en coopérant entre eux au niveau régional.

L'organisation commune des marchés des produits de la pêche et de l'aquaculture fait partie du paquet de réforme. Elle vise à renforcer la compétitivité du secteur de la pêche de l'Union européenne et à accroître la transparence sur les marchés via la modernisation et la simplification du règlement actuel. Les organisations de producteurs joueront un rôle majeur dans l'avenir des marchés de l'Union, en particulier en matière de gestion collective, de surveillance et de contrôle.

De nouvelles normes de commercialisation verront également le jour en matière d'étiquetage, de qualité et de traçabilité, donnant ainsi au consommateur davantage d'informations sur la durabilité de ses choix d'achat de produits de la pêche.

Le nouveau Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche servira d'instrument financier pour aider à la mise en œuvre de la PCP et à l'organisation commune du marché des produits de la pêche et de l'aquaculture.

Rôle du Parlement européen

A. Compétences

- Législation en matière de pêche: le Traité de Lisbonne prévoit la codécision (procédure législative ordinaire)
- Ratification par l'Union européenne de conventions internationales en matière de pêche et conclusion d'accords avec les pays tiers (codécision avec le Conseil)

B. Rôle

Le Traité de Lisbonne permet au Parlement de légiférer davantage, en lui donnant la possibilité de contribuer au façonnement de la politique commune de la pêche et de superviser la réglementation régissant les activités des secteurs de la pêche et de l'aquaculture de l'Union.

→ Rafael Centenera Ulecia

5.3.2. Préservation des ressources halieutiques

La préservation des ressources halieutiques suppose la nécessité d'assurer une exploitation durable de ces ressources et une viabilité à long terme au secteur. Pour atteindre cet objectif, plusieurs normes européennes réglementent l'accès aux eaux de l'Union, l'attribution et l'utilisation des ressources, les totaux admissibles de captures et les limitations de l'effort de pêche.

Base juridique

Articles 38 à 43 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE)

Objectifs

L'objectif principal consiste à garantir la viabilité à long terme du secteur par l'exploitation durable des ressources.

Réussites

A. Principes de base régissant l'accès aux eaux et aux ressources

1. Accès aux eaux de l'Union

a. Principe de l'égalité d'accès

Le principe général stipule que les navires de pêche de l'Union disposent d'un droit d'accès identique aux eaux et aux ressources de toute l'Union.

b. Restriction dans la zone des 12 milles nautiques

Il s'agit d'une exception au principe de l'égalité d'accès pour les eaux de l'Union se trouvant dans les 12 milles nautiques à partir des lignes de base, dans lesquelles les États membres peuvent conserver des droits de pêche exclusifs. Cette dérogation se fonde sur la nécessité de préserver les zones les plus sensibles par la limitation de l'effort de pêche et la protection des activités de pêche traditionnelle dont dépend le développement social et économique de certaines communautés côtières. Les mesures établissant les conditions d'accès aux eaux et aux ressources sont adoptées sur la base des informations biologiques, socio-économiques et techniques disponibles. La restriction a été prolongée jusqu'à la fin de 2014 par le règlement (CE) n° 1152/2012.

c. Restrictions d'accès supplémentaires au-delà de la zone des 12 milles nautiques

La Commission a publié en 2005 une communication [COM(2005) 422] concernant la révision de certaines restrictions d'accès dans le cadre de la politique commune de la pêche (PCP) (cantonnement des Shetland et cantonnement pour la plie). Cette communication est une réponse à l'obligation d'évaluer la justification des restrictions d'accès aux eaux et aux ressources situées en dehors de la zone des 12 milles nautiques. Le cantonnement des Shetland a été instauré afin de contrôler l'accès à des espèces qui présentent une importance particulière dans la région et sont biologiquement sensibles. Le cantonnement pour la plie a quant à lui vu le jour afin de réduire le niveau des rejets de poissons plats, celui de la plie en particulier, dans le contexte de la pêche en mer du Nord. La communication prévoit que le cantonnement des Shetland continuera à bénéficier des mesures de restriction d'accès pendant trois années supplémentaires. En revanche, aucune date n'a été fixée pour le cantonnement de la plie, compte tenu de l'incertitude régnant au sujet de la longueur et de la portée de l'étude requise.

2. Attribution de ressources et exploitation durable

a. Principe de stabilité relative

Des possibilités de prise sont distribuées entre les États membres de manière à assurer la stabilité relative des activités de pêche pour chaque stock de poisson concerné. Ce principe de stabilité relative, qui se fonde notamment sur les niveaux de prise historiques, implique le maintien d'un pourcentage d'effort de pêche autorisé fixe pour les principales espèces commerciales pour chaque État membre. L'effort de pêche doit être généralement stable à long terme, compte tenu de l'importance du maintien des activités et des régions de pêche traditionnelles qui dépendent le plus des activités halieutiques.

b. Exploitation durable

La préservation des ressources par l'ajustement de la capacité de pêche aux possibilités de prise est l'une des priorités de la politique commune de la pêche. Pour parvenir à une exploitation durable, les stocks de poisson doivent être gérés selon le principe du niveau de rendement maximal durable (RMD). La politique commune de la pêche (PCP) fonde, à cette fin, ses décisions sur les meilleurs avis scientifiques disponibles et suit une approche prudente selon laquelle l'absence d'informations scientifiques suffisantes ne peut justifier le report ou l'absence de mesures de conservation des espèces. L'exploitation durable implique par ailleurs l'application progressive de l'approche fondée sur l'écosystème à la gestion de la pêche.

B. Préservation des ressources halieutiques

1. Totaux admissibles des captures et limitations de l'effort de pêche

a. Limitation des prises

Les totaux admissibles des captures (TAC), qui se fondent sur les avis scientifiques du Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM) et du Comité scientifique, technique et économique de la pêche (CSTEP), restent calculés annuellement pour la plupart des stocks afin de pouvoir être réajustés en fonction de l'évolution de leur niveau. Cependant, dans le cadre de la gestion pluriannuelle des ressources, ils seront plus stables et permettront aux pêcheurs de planifier plus efficacement leurs activités.

b. Limitation de l'effort de pêche;

Ces mesures peuvent être appliquées dans le cadre des plans de reconstitution des stocks en danger. Elles consisteront, par exemple, à autoriser un certain nombre de jours de pêche mensuels. Ce nombre est susceptible de varier en fonction du matériel utilisé, de la zone de pêche visitée (sur la base des subdivisions du CIEM), des espèces visées, de l'état du stock et, éventuellement, de la puissance du navire. L'État membre peut, afin d'assurer une flexibilité accrue, répartir ces jours entre les diverses unités de sa flotte.

c. Mesures techniques

Les mesures techniques visent en général à prévenir les prises de juvéniles, d'espèces non commerciales et d'animaux marins divers. Elles sont déterminées en fonction de l'espèce ciblée et des espèces associées (dans le cas de la pêche mixte), de la zone d'opération et du type d'équipement utilisé. Les mesures techniques les plus courantes se rapportent:

- à l'équipement de pêche, à la définition d'une taille de maille minimale pour les filets, à leur structure et à leur nombre à bord;
- à la composition et à la limite des captures accidentelles de prises accessoires à bord;
- à l'utilisation d'équipements de pêche sélectifs afin de réduire l'impact des activités de pêche sur les écosystèmes marins et les espèces non ciblées;
- aux délimitations de zones et de périodes dans lesquelles les activités halieutiques sont interdites ou limitées, notamment pour la protection de zones de reproduction et de frai;
- à la définition d'une taille minimale pour les espèces pouvant être gardées à bord et/ou débarquées.

En cas de menace grave pour la préservation des ressources aquatiques vivantes ou pour l'écosystème marin, engendrée par des activités de pêche et nécessitant une action immédiate, la Commission et les États membres (ou ces derniers, de leur propre initiative) peuvent adopter des mesures d'urgence afin de protéger les stocks de poisson et de restaurer l'équilibre des écosystèmes marins qui sont en danger.

Les États membres peuvent, à titre alternatif, adopter des mesures de conservation et de gestion applicables à l'ensemble des navires de pêches dans leur zone des 12 milles, pour autant que ces mesures ne présentent pas un caractère discriminatoire et que des consultations avec la Commission, les autres États membres concernés et le conseil consultatif régional compétent (CCR) aient eu lieu. En outre, les États membres ne peuvent appliquer des mesures plus strictes que la législation de l'UE qu'aux navires battant pavillon national dans les eaux relevant de leur souveraineté et de leur juridiction.

Enfin, il convient de mentionner que des projets de pêche expérimentale ambitionnent de promouvoir la préservation et l'étude de techniques de pêche sélectives à mettre en œuvre.

2. Stratégie à long terme en matière de gestion des ressources halieutiques

Les plans de gestion des stocks pluriannuels visent à maintenir le volume des stocks dans des limites biologiques de sécurité. Ces plans prévoient des maximums de captures et une série de mesures techniques, en tenant compte des caractéristiques de chaque stock et de leur pêcherie (espèces ciblées, engins utilisés, état des stocks visés) ainsi que de l'incidence économique des mesures sur les pêcheries concernées.

Des plans de reconstitution des stocks pluriannuels seront appliqués dans le cas des stocks de poisson en danger. Ils sont basés sur les avis scientifiques et prévoient des limitations de l'effort de pêche (c'est-à-dire du nombre de jours de sortie en mer des bateaux). Ils garantissent «le maintien des effets des activités de pêche sur les écosystèmes marins à des niveaux viables».

3. Gestion de la flotte

La gestion de la flotte est une manière d'ajuster la capacité de pêche afin de mettre en place un équilibre stable et durable entre cette capacité et les possibilités de prise. Les moyens d'y parvenir sont les suivants:

- définition du nombre de navires et des types autorisés à pêcher (par le biais de permis de pêche, par exemple);
- utilisation d'un registre de la flotte afin de contrôler et de surveiller la capacité de pêche;
- systèmes d'entrée et de sortie et réduction de la capacité globale;
- réduction de l'effort de pêche et fixation de niveaux de référence;

- obligation des États membres de faire rapport au sujet de la capacité de leur flotte;
- instruments du Fonds européen pour la pêche (FEP) afin d'ajuster la capacité de pêche.

Rôle du Parlement européen

Le Parlement européen (PE) s'est toujours préoccupé du respect des principes de précaution et de durabilité des ressources. Les amendements proposés par la commission de la pêche du Parlement sur les plans de gestion et de reconstitution des stocks halieutiques ont été acceptés dans une plus large mesure pour les règlements qui ont été révisés le plus récemment. Par exemple, aucun des amendements déposés par le PE concernant le plan pour le cabillaud (2004) n'avait été adopté. Par contre, beaucoup ont été incorporés (du moins en partie) dans le plan pour le cabillaud de 2008, pour lequel 80 % des amendements du PE ont été acceptés dans leur intégralité ou en partie. Une évolution similaire s'est produite avec les plans pour le thon rouge de 2007 et de 2009.

La révision du plan de reconstitution du cabillaud de 2008 est celle qui a connu le plus grand nombre de modifications entre les phases de proposition et d'adoption. Les modifications apportées au plan pour le hareng d'Écosse étaient moins importantes. La plupart des modifications concernaient les mesures de contrôle de l'effort. Sept plans sur les 12 examinés depuis 2002 ont vu des passages considérables de leur chapitre consacré à la limitation de l'effort supprimés. Il s'agit des plans suivants: 1) cabillaud 2004, 2) merlu du Nord, 3) merlu austral et langoustine, 4) sole du golfe de Gascogne, 5) sole de la Manche occidentale, 6) plie et sole de la mer du Nord et 7) cabillaud de la Baltique. Ces plans contenaient à l'origine un chapitre reprenant une série de dispositions (8 articles) en vue d'utiliser les kilowatts-jours (kW-jours) pour réglementer l'effort de pêche et de créer une base de données et une liste de navires pour l'alimenter. Ce chapitre a été supprimé dans son intégralité, d'abord du plan pour le cabillaud de 2004 et ensuite de chaque autre plan qui contenait un tel chapitre, parce qu'on estimait que cette mesure aurait des impacts discriminatoires sur les États membres qui possédaient de vastes flottes ciblant le cabillaud, par rapport à ceux pour lesquels le cabillaud n'était qu'une capture accessoire. À la place du chapitre supprimé, une série de dispositions visant à limiter l'effort ont été introduites dans chaque plan, ce qui a généré une approche variable et complexe de la limitation de l'effort. Le système adopté pour le plan pour le cabillaud de 2004 (jours en mer par engin) n'est, au départ, pas parvenu à réduire l'effort de pêche et a été remplacé, dans le règlement de 2008, par un régime de limitation du total de kW-jours par flotte qui tenait spécifiquement compte de l'impact de chaque flotte sur la mortalité du cabillaud.

Un grand nombre de modifications ont aussi été apportées au plan pour le merlu austral et la langoustine, y compris des changements apportés aux moyens de limitation de l'effort et d'inspection, de suivi et de contrôle, dont la plupart ont été proposés par le PE. Des modifications significatives qui renforcent le plan pour le thon rouge ont été apportées à la suite des commentaires du PE et du Conseil, y compris l'ajout d'une obligation pour les États membres de posséder des plans de pêche.

Un des principaux changements entre la proposition relative à l'anguille européenne et le règlement adopté était la suppression des fermetures saisonnières de la pêche. L'accent a plutôt été mis sur des plans de gestion de l'anguille qui pourraient inclure des fermetures comme possibilité d'outil de gestion parmi d'autres. La commission de la pêche du PE s'est opposée aux fermetures saisonnières et a proposé que l'effort de pêche soit réduit de moitié; cette diminution de l'effort n'a été adoptée qu'en l'absence d'approbation d'un plan de gestion de l'anguille.

→ Rafael Centenera

5.3.3. Contrôle des activités de la pêche

Le contrôle des activités de la pêche et la lutte contre les infractions visent à garantir la bonne application de la réglementation relative à la pêche et, si nécessaire, à imposer la conformité avec ces règles. Dans ce domaine, les compétences et les responsabilités sont partagées entre les États membres, la Commission et les opérateurs. Les États membres qui ne respectent pas ces règles peuvent faire l'objet d'une procédure d'infraction.

Base juridique

Articles 38 à 43 du TFUE.

Objectifs

La politique de contrôle vise à assurer le respect des dispositions réglementaires en matière de pêche et, si nécessaire, à imposer la conformité. En bref, l'adoption de mesures relève de la responsabilité des organes de l'Union européenne, tandis que les États membres sont responsables de l'application des mesures et de la répression des infractions constatées dans leur zone de juridiction.

Réalisations

A. Contexte

1. Système de contrôle et de répression avant la réforme de 2002 de la PCP

Le contrôle des activités de pêche et la répression des infractions par les États membres avant la réforme de 2002 étaient entravés par la mauvaise application des règles, le manque de respect de celles-ci et la surpêche, et ce en raison d'un système de contrôle inefficace, le principal problème étant le manque d'uniformité dans la mise en œuvre par les États membres de la politique commune de la pêche (PCP), notamment les différents services administratifs, les différentes législations et les différentes procédures judiciaires. Au niveau européen, on déplorait également une série de goulets d'étranglement; il n'existait aucune liste des sanctions à appliquer par les États membres en cas de violations graves des règles de la PCP, et les inspections menées par la Commission ne jouissaient pas de pouvoirs supérieurs à ceux des inspecteurs des États membres. Au niveau international, il était indispensable de mieux définir les compétences de la Commission et des États membres au sein des organisations de pêche régionales (OPR).

2. Système de contrôle et de répression après la réforme de 2002 de la PCP

La nouvelle PCP [règlement (CE) n° 2371/2002] a apporté de nouvelles modifications visant à combler ces lacunes grâce à l'adoption des mesures qui suivent.

a. Renforcement de la coopération dans la répression et création d'une structure commune d'inspection

Cette mesure était prévue par le plan d'action pour la mise en œuvre uniforme et efficace de la PCP [COM(2003) 130]. La structure commune d'inspection était chargée de garantir la mise en commun des moyens nationaux et de l'UE d'inspection et de surveillance par le biais de l'Agence communautaire de contrôle des pêches (ACCP).

b. Clarification des compétences des acteurs du secteur de la pêche

- Les États membres sont responsables de la mise en œuvre des règles de la PCP sur leur territoire et dans leurs eaux, de même par les navires battant pavillon en dehors de ces eaux. Les États membres sont également responsables de l'envoi d'observateurs à bord des navires et de la prise de décisions, y compris l'interdiction des activités de pêche.
- La Commission doit veiller au respect par les États membres de leurs obligations en termes d'équité et d'efficacité. Tous les trois ans, elle est tenue de rédiger un rapport d'évaluation, soumis au Parlement européen et au Conseil, sur son action concernant l'application des règles de la PCP par les États membres.
- Les opérateurs impliqués dans toutes les activités de pêche, de la prise à la commercialisation, en passant par le transport et le traitement, doivent respecter les spécifications du droit national à chaque stade de la production.

c. Une application plus harmonisée des règles

Les sanctions imposées au sein des États membres continuent de varier, entravant l'uniformisation de la conformité. Le Conseil dressera une liste des sanctions à appliquer par les États membres en cas d'infraction grave.

d. Veiller à l'implication des États membres

La réforme a offert une plus grande autonomie à la Commission en termes de contrôle des activités de pêche des États membres (par exemple, les inspecteurs de l'UE peuvent désormais effectuer des contrôles sur des navires de pêche et dans les établissements des entreprises et autres organes liés à la PCP sans être accompagnés d'un inspecteur de

l'État membre concerné; la Commission peut également réduire les quotas de pêche lorsqu'un État membre n'a pas mis un terme à la surpêche). Une autre mesure, le tableau de conformité de la PCP, vise à améliorer le respect des règles en sensibilisant le public aux prestations de leur État membre en termes de contrôle et d'exécution.

B. Coopération, contrôle et inspection

Les navires de pêche européens opèrent dans les eaux de l'UE, dans celles des pays tiers ou en haute mer. Les États membres sont responsables de l'exécution des règles de la PCP sur tous les navires pêchant dans leurs eaux et les navires battant leur pavillon en dehors de leurs eaux. Les États membres coopèrent avec les inspecteurs de l'UE et avec les autres États membres afin de veiller au respect des règles de la PCP.

1. Coopération entre les États membres et la Commission

Les États membres peuvent collaborer avec les inspecteurs européens dans l'exécution de leur mission et font rapport à la Commission sur les divers aspects tels que les ressources allouées à la surveillance, la ventilation des activités de contrôle, et le nombre et les types de violations et de sanctions appliquées.

2. Coopération entre États membres dans le domaine de l'inspection

Les États membres sont autorisés à:

- échanger les inspecteurs;
- inspecter les navires battant pavillon dans toutes les eaux de l'UE, sauf dans la zone des 12 milles d'un autre État membre;
- inspecter les navires d'un autre État membre dans toutes les eaux de l'UE, à condition que l'État côtier concerné soit d'accord ou que ces inspections soient réalisées dans le cadre d'un programme de contrôle spécifique [article 2, paragraphe 4 du règlement (CEE) n° 2847/93];
- inspecter les navires d'un autre État membre dans les eaux internationales;
- dans les autres cas, il faudra l'autorisation d'inspection de l'État membre intéressé.

3. Structure commune d'inspection

L'accès aux eaux et aux ressources de l'UE est limité aux navires de pêche en possession d'une licence de pêche et d'une autorisation de pêche. Ils sont également tenus de disposer à bord d'appareils de repérage correctement installés et en bon état de fonctionnement [tels que le système de surveillance des navires par satellite (VMS)]. Les capitaines de navires de pêche dressent un compte rendu de leurs prises et débarquements. Ils coopèrent avec les inspecteurs à bord de leurs bateaux et respectent les conditions de débarquement, de transbordement, de marquage et d'identification des navires et des engins de pêche notamment. En ce qui concerne la commercialisation des produits de la pêche, ils peuvent uniquement être vendus par les navires de pêche aux acheteurs agréés ou lors des criées. Toutes ces activités doivent être contrôlées et inspectées par les inspecteurs des États membres et de la Commission. La structure commune d'inspection vise à organiser un déploiement commun des moyens de contrôle et d'inspection nationaux selon une stratégie européenne en vue de l'exécution des règles de pêche.

L'Agence communautaire de contrôle des pêches

Mis en place en 2005, cet élément clé vise à améliorer le respect des règles de la PCP. L'Agence améliorera l'exécution uniforme et efficace en mettant en commun et en coordonnant les moyens européens et nationaux en termes de contrôle, d'inspection et de surveillance des activités de pêche (plans de déploiement communs). Cette coordination opérationnelle permettra de combler les problèmes d'exécution dus aux disparités des moyens et des priorités de contrôle des États membres. L'ACCP ne modifie pas la répartition des compétences des États membres et de la Commission, les États membres restant responsables du contrôle et de l'exécution des règles de la PCP.

C. Exécution et procédures d'infraction

1. Harmonisation des règles

La fixation d'obligations communes applicables à tous les États membres est un pas de plus vers l'amélioration de l'exécution. Citons notamment les mesures en vigueur qui suivent.

a. Traçabilité

Pour réduire les infractions lors des opérations de pêche ou après débarquement, elle fournit également aux consommateurs des informations supplémentaires sur les produits de la pêche à chaque stade de la chaîne de distribution. Plusieurs obligations sont dès lors liées à la traçabilité; une série de documents doivent accompagner les produits de la pêche en vue de leur identification, de la prise au consommateur. Les navires de pêche, y compris ceux des pays tiers, naviguant dans les eaux européennes doivent être équipés d'appareils de repérage par satellite tels que le VMS afin de faciliter le strict contrôle de leurs activités.

b. Liste des comportements enfreignant gravement les règles de la PCP

La violation des règles de pêche ne se limite pas aux activités de pêche en mer, mais comprend également celles liées au débarquement, à la vente, au stockage, au transport et à l'importation de poissons. Le règlement (CE) n° 1447/1999 énumère les comportements enfreignant gravement les règles européennes. Dans la zone réglementée de

l'Organisation des pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest (OPANO), les membres ont conclu un accord sur ce qui constitue une grave violation.

2. Exécution par les États membres

Conformément à leurs obligations de déclaration, l'exécution par les États membres des règles en matière de pêche est rendue publique par l'intermédiaire du tableau de conformité de la PCP. Les rapports annuels soumis à la Commission par les États membres concernent:

- les obligations de déclaration des prises;
- les dépassements de quotas;
- les déclarations relatives à l'effort de pêche;
- le registre des flottes, le respect du régime entrée/sortie défini par les niveaux de référence et les autres obligations liées aux navires de pêche;
- l'utilisation des aides structurelles;
- les questions environnementales (par exemple les navires agréés utilisant des filets dérivants ou le prélèvement des nageoires de requin).

3. Procédures d'infraction

Il s'agit des procédures adoptées par la Commission et formellement lancées contre un État membre pour non-respect du droit de l'UE. Les procédures les plus courantes ont trait aux infractions suivantes:

- surpêche; dépassement des quotas, pêche non autorisée;
- fausse déclaration concernant les prises et l'effort de pêche;
- non-contrôle des mesures de conservation techniques (par exemple l'utilisation de filets dérivants pour la pêche au thon après leur interdiction, et la prise et la commercialisation de poissons n'atteignant pas la taille minimale);
- inefficacité du contrôle et de l'inspection de l'industrie de la pêche.

Rôle du Parlement européen

Le Parlement européen a toujours appuyé l'adoption de mesures de contrôle et d'exécution efficaces. En particulier, le Parlement a fait part de plusieurs exigences, notamment en ce qui concerne l'amélioration de la mise en œuvre des dispositions de la PCP afin de réduire la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN) par les navires européens, l'interdiction de commercialiser tout produit de la pêche INN, l'obligation de démontrer que les poissons ont été pêchés dans le respect des règles avant de pouvoir les décharger ou les importer dans l'UE, la création d'un registre de l'UE reprenant les navires qui se sont rendus coupables de pêche INN, l'établissement de sanctions minimales communes en cas de manquement et l'interdiction d'entrée dans les ports de l'UE pour les navires qui se sont rendus coupables de pêche INN et leurs captures. En plus, le Parlement a soutenu et renforcé la réglementation sur les autorisations pour les activités de pêche des navires de pêche de l'UE en dehors des eaux de l'UE et l'accès des navires des pays tiers aux eaux de l'UE. Ce règlement s'inscrit dans le cadre de la «simplification» de la PCP et définit des règles générales concernant la demande et la délivrance des autorisations de pêche, clarifie les responsabilités de la Commission et des États membres et spécifie les exigences en matière de notification pour les activités de pêche. En outre, plusieurs idées novatrices, qui pourraient entraîner un respect accru des dispositions des accords de pêche et renforcer la transparence des activités des navires de l'UE en dehors des eaux de l'UE, sont émises. Même s'il est difficile de prévoir dans quelle mesure cette proposition sera modifiée par le Conseil et quels aspects déterminés seront inclus dans le «règlement de contrôle» final, le Parlement estime que les dispositions contenues dans cette proposition sont très importantes et doivent être maintenues.

→ Jakub SEMRAU

5.3.4. Les aides structurelles pour la pêche

Financée à l'origine par l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP), la politique européenne de la pêche était financée par le Fonds européen de la pêche (FEP) de 2007 à 2013 et le sera, de 2014 à 2020, par le nouveau Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), doté de 6,5 milliards d'euros.

Base juridique

Articles 32 à 37 et 158 du traité CE et articles 38 à 43 du Traité de Lisbonne

Objectifs

Le principal objectif de la politique structurelle de la pêche est d'adapter la capacité de la flotte aux possibilités de pêche afin de remédier à la surexploitation des ressources pour que la filière ait un avenir durable. On tente pour cela de moderniser la flotte et de la rendre compétitive en supprimant les capacités excédentaires et en orientant le secteur vers le maintien et le développement intégral des zones côtières extrêmement dépendantes de la pêche. Le nouveau FEAMP suit de près la réforme de l'ensemble de la politique commune de la pêche (PCP) et est destiné à aider les pêcheurs à respecter les nouvelles exigences telles que l'interdiction des rejets, mais sera également utilisé pour améliorer la sécurité et les conditions de travail, la collecte de données et les infrastructures portuaires.

Réussites

A. Évolution historique

La politique structurelle de la pêche est née en 1970 avec la décision de solliciter du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section «Orientation», un soutien à la construction, à la modernisation, à la commercialisation et à la transformation des activités de pêche.

En 1992, le Conseil européen d'Édimbourg a décidé d'intégrer la politique structurelle de la pêche au dispositif des Fonds structurels avec un objectif propre, l'objectif nº 5 a) (adaptation des structures de la pêche), et un instrument financier autonome, l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP). Ainsi, l'initiative communautaire concernant la restructuration du secteur de la pêche (PESCA), destinée à soutenir financièrement les zones dépendantes de la pêche, a été mise en place pour la période 1994-1999, ainsi que des mesures d'accompagnement (retraite anticipée, primes aux jeunes pêcheurs, etc.).

Dans le cadre de l'Agenda 2000, de nouvelles orientations ont été prises, dont l'intégration des problèmes structurels des zones dépendantes de la pêche dans le nouvel objectif n° 2 des Fonds structurels et le non-renouvellement de l'initiative PESCA en 2000. Le règlement (CE) nº 1260/1999 du Conseil a fixé le nouveau cadre d'intervention de l'IFOP pour la période 2000-2006 afin de contribuer à l'équilibre durable entre les ressources halieutiques et leur exploitation.

Dans le cadre de la réforme de la politique commune de la pêche (PCP), un système plus simple de limitation de la capacité de pêche de la flotte communautaire visant à une meilleure adéquation aux ressources disponibles a été adopté. Pour la période 2007-2013, le Fonds européen pour la pêche (FEP) a remplacé l'IFOP.

B. Les instruments de la politique structurelle

1. Les programmes d'orientation pluriannuels (POP), en vigueur de 1983 à 2002, se sont déroulés en quatre phases et étaient un instrument clé de la politique structurelle. Ils visaient à réaménager la taille de la flotte de pêche des États membres de l'Union européenne et à adapter l'effort de pêche aux ressources disponibles. Les POP se sont toutefois avérés inefficaces en matière de restructuration de la flotte, essentiellement pour les raisons suivantes:

- les objectifs très peu ambitieux convenus par le Conseil;
- l'incohérence par rapport au soutien à la fois aux aides à la sortie et aux aides à la construction;
- les difficultés à mesurer la capacité du moteur des bateaux;
- pas de prise en considération de l'impact de l'évolution technologique;
- l'introduction de la réduction de l'effort de pêche (le calcul des objectifs de réduction de l'effort de pêche était extrêmement complexe et entraînait des effets pervers); les objectifs de réduction étaient biaisés, puisque les États membres pouvaient atteindre leurs objectifs grâce au retrait permanent de bateaux ou à la cessation temporaire des activités de pêche (immobilisation des bateaux).

2. Le déclassement des navires a représenté 94 % du nombre total de navires retirés grâce à la contribution de l'IFOP entre 1994 et 1997.

3. La réforme de 2002 de la PCP a sonné le glas des POP, et un régime plus simple pour limiter les capacités de la flotte de pêche européenne a été établi. Ce régime conférait plus de responsabilités aux États membres dans la gestion de leur flotte.

C. Le Fonds européen pour la pêche (FEP)

1. Le FEP a remplacé l'IFOP depuis le début de la période 2007-2013 et s'est doté de cinq priorités:

- soutenir les grands objectifs de la PCP, en particulier ceux qui ont été fixés dans le cadre de la réforme de 2002. Il s'agit notamment d'assurer l'exploitation durable des ressources de pêche et d'instaurer un équilibre stable entre ces ressources et la capacité de la flotte de la pêche de l'UE;
- renforcer la compétitivité et la viabilité économique des opérateurs du secteur;
- promouvoir des méthodes de pêche et de production respectueuses de l'environnement;
- apporter un soutien adéquat aux personnes employées dans le secteur;
- faciliter la diversification des activités économiques dans les zones dépendantes de la pêche.

Le FEP est doté pour la période 2007-2013 d'un montant global de 3,849 milliards d'euros (2,908 milliards seront affectés aux «zones de convergence» et 941 millions aux «zones de non-convergence»). Le financement a été ouvert à toutes les branches, qu'il s'agisse des activités de pêche en mer et dans les eaux intérieures, des entreprises aquacoles, des organisations de producteurs ou de la transformation et de la commercialisation de produits.

2. Types d'intervention

Pour garantir la durabilité économique, environnementale et sociale de la pêche, l'action du FEP porte sur les cinq axes prioritaires suivants:

- mesures en faveur de l'adaptation de la flotte de pêche communautaire (aide au retrait permanent ou temporaire de navires de pêche, ou à la formation, à la reconversion ou au départ en retraite anticipé);
- aquaculture, transformation et commercialisation: promotion de l'acquisition et de l'utilisation d'équipements et de techniques qui réduisent l'impact de la production sur l'environnement, notamment par les petites et micro entreprises;
- mesures d'intérêt commun: les projets qui contribueront au développement durable ou à la conservation de ressources, au renforcement des marchés des produits de la pêche ou à la promotion de partenariats entre les scientifiques et les professionnels du secteur de la pêche seront éligibles à l'aide;
- développement durable des zones côtières de pêche: soutien aux mesures et aux initiatives qui touchent à la diversification et au renforcement du développement économique dans les zones de pêche touchées par le déclin des activités de pêche;
- assistance technique: actions de préparation, de suivi, d'appui administratif et technique, d'évaluation, d'audit et de contrôle nécessaires pour la mise en œuvre du règlement proposé.

La répartition des moyens financiers entre ces cinq axes est de la responsabilité des États membres.

D. Le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)

Le FEP est doté pour la période 2007-2013 d'un montant global de 3,849 millions d'euros, dont 2,908 millions seront affectés aux «zones de convergence» et 941 millions aux «zones de non-convergence». Le financement de ce nouveau Fonds a été ouvert à toutes les branches, qu'il s'agisse des activités de pêche en mer et dans les eaux intérieures, des entreprises aquacoles, des organisations de producteurs ou de la transformation et de la commercialisation de produits. Les chiffres proposés par le Conseil début 2013 pour le FEP pour le cadre financier 2014-2020 dépassaient 6,5 milliards d'euros.

1. Vers une pêche durable dans l'Union européenne

La nouvelle PCP obligeant les États membres à définir des quotas de pêche durable à partir de 2015 et instaurant une interdiction de rejet de poissons non désirés, l'IFOP aidera les pêcheurs à respecter les nouvelles règles en soutenant les investissements dans des engins de pêche ou des équipements plus sélectifs facilitant le traitement, le débarquement et le stockage de prises accessoires.

2. Un plus grand nombre de données afin de mieux gérer la pêche

L'IFOP financera également la collecte et la gestion de données concernant la pêche, par exemple les données nécessaires à la définition du rendement maximal durable requis par les nouvelles règles de la PCP.

3. Renouvellement de moteurs

Le Parlement a également ajouté le soutien de l'IFOP au retrait, au remplacement ou à la modernisation des moteurs, à condition que la puissance du nouveau moteur soit inférieure d'au moins 40 % à celle du moteur qu'il remplace. En revanche, les subventions au renouvellement des flottes ont été rejetées.

4. Soutien aux jeunes pêcheurs

Les pêcheurs âgés de moins de 35 ans doivent pouvoir bénéficier d'un montant allant jusqu'à 100 000 euros au titre du soutien au démarrage individuel s'ils achètent un navire de pêche artisanale et côtière ayant entre 5 et 20 ans et s'ils possèdent une expérience de cinq ans dans le domaine.

5. Simplication des règles, amélioration du contrôle et de l'application

La PCP et la politique maritime intégrée (PMI) seront financée toutes deux par le FEAMP, car le recours à un seul financement contribuera à simplifier et à intégrer les deux politiques. Le recours au FEAMP pour contrôler les mesures de financement et d'application doit également contribuer au respect correct des règles de la PCP.

Rôle du Parlement européen

Le Parlement a toujours plaidé en faveur de l'incorporation de la politique structurelle de la pêche dans les Fonds structurels, par exemple en recommandant l'instauration d'un objectif n° 6 autonome (réforme de 1993) pour la pêche dans le cadre des Fonds structurels, ou soutenant le budget du FEP prévu par l'accord conclu sur les perspectives financières 2007-2013.

Pendant la crise pétrolière de 2008, le Parlement a adopté une résolution soutenant les pêcheurs et proposant des moyens de venir en aide à un secteur en difficulté (en particulier en appelant la Commission à réexaminer des règles en matière d'aide d'État — interdite selon la législation de l'UE — et à autoriser une aide s'élevant au maximum à 100 000 euros par navire plutôt que par entreprise de pêche).

Le 23 octobre 2013, le Parlement a adopté en première lecture sa position sur la proposition de la Commission sur le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (COM(2011) 804), voir point D ci-dessus), en insistant sur l'importance d'une pêche durable et en appelant de ses vœux, avant tout, des mesures concrètes visant à éradiquer la surpêche, associées à une bonne gestion des capacités de la flotte tout en permettant aux pêcheurs de vivre de leur activité.

→ Jakub Semrau
11/2013

5.3.5. Organisations de producteurs et organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche

L'organisation commune des marchés (OCM) dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture a constitué le premier volet de la politique commune de la pêche (PCP). Sa marge de manœuvre dans le contexte de la crise que traverse le secteur de la pêche est limitée, en raison de la nature de ses mécanismes d'intervention et de la rareté des financements qui leur sont alloués.

Base juridique

Articles 38 à 43 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE).

Le cadre réglementaire actuel est fixé dans le règlement (CE) nº 104/2000 du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture. La proposition de la Commission COM(2011) 416 vise à remplacer ce règlement.

Objectifs

L'OCM dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture met en place un régime des prix et des interventions en vue de réguler le marché de l'Union pour les produits de la pêche. Ses objectifs sont les suivants:

- corriger les effets les plus négatifs du déséquilibre entre l'offre et la demande;
- stabiliser les cours de façon à assurer aux pêcheurs un revenu minimum;
- encourager la compétitivité générale de la flotte de pêche de l'Union sur les marchés mondiaux.

Les instruments de l'OCM sont:

- les retraits de l'Union;
- les opérations de report;
- les retraits et reports autonomes des organisations de producteurs, y compris des compensations et des primes forfaitaires;
- le stockage privé;
- les dispositions spécifiques pour les thonidés.

Tous ces mécanismes d'intervention sont axés sur les organisations de producteurs (OP). La plupart d'entre eux sont établis dans sept États membres: l'Espagne, l'Italie, la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne, le Portugal et les Pays-Bas. Ces organisations sont principalement actives dans la pêche locale et, dans une moindre mesure, dans les secteurs de la pêche côtière et de l'aquaculture et elles ont pour objectif d'améliorer la commercialisation de leurs produits. À cette fin, elles peuvent prendre des mesures visant:

- à privilégier la planification de la production et son adaptation à la demande, notamment par la mise en œuvre de plans de capture;
- à promouvoir la concentration de l'offre;
- à stabiliser les prix;
- à encourager les méthodes de pêche qui favorisent une pêche durable.

Les dépenses d'intervention n'ont cessé de baisser, principalement en raison de la diminution des dépenses pour la compensation, dans les programmes opérationnels, ou pour les retraits de l'Union, qui constituaient l'un des mécanismes d'intervention les plus fréquemment utilisés. En outre, depuis la dernière réforme de l'OCM, les retraits de l'Union ont été détrônés sur le plan des dépenses par les opérations de report.

L'état des ressources et la hausse des prix des carburants peuvent limiter à brève échéance le recours aux interventions de l'OCM. Les quatre États membres qui ont encore le plus recours aux instruments de l'OCM sont la France, l'Espagne, le Portugal et l'Irlande. Le recours aux instruments de l'OCM était en hausse dans les trois premiers pays, mais en baisse en Irlande. D'autres États membres — le Royaume-Uni, le Danemark, l'Allemagne, la Suède, l'Italie et la Belgique — recourent aux interventions de l'OCM mais leurs dépenses sont sensiblement inférieures à celles des quatre premiers pays.

Afin de promouvoir le développement du secteur de la pêche, des groupes incluant des représentants des secteurs de la production, de la commercialisation et de la transformation peuvent demander aux États membres à être reconnus comme des organisations interprofessionnelles. Cette reconnaissance peut être accordée par les États membres sous le contrôle de la Commission. Il n'existe que quatre organisations interprofessionnelles reconnues et celles-ci exercent leurs activités au niveau national: le Comité interprofessionnel des produits de l'aquaculture, C.I.P.A. (France), Interatún (Espagne), Aquapiscis (Espagne) et O.I. Filiera Ittica (Italie).

Dans le cadre de la réforme de la PCP, une réforme en profondeur de l'OCM a été jugée nécessaire: les instruments orientés par le marché devraient aider, directement ou non, à atteindre les principaux

objectifs de la PCP. Afin de résoudre le problème de la surpêche et des pratiques contraires à une gestion durable, et de parvenir à un abandon définitif des stratégies de production fondées uniquement sur le volume, la nouvelle organisation commune des marchés favorisera, ainsi que l'écrit la proposition de règlement portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture (COM(2011) 416):

- l'autonomisation des organisations de producteurs et la cogestion, par ces organisations, des droits d'accès ainsi que des activités de production et de commercialisation;
- les mesures de marché permettant d'accroître le pouvoir de négociation des producteurs (dans le secteur de la pêche mais aussi de l'aquaculture), d'améliorer la prévision, la prévention et la gestion des crises sur le marché et de renforcer la transparence du marché, ainsi que son efficacité;
- les incitations et les récompenses fournies par le marché en faveur de pratiques durables; les partenariats pour une production, un approvisionnement et une consommation conformes au principe de durabilité; la certification (label écologique), la promotion, l'information des consommateurs;
- la mise en œuvre d'autres mesures de marché concernant les rejets.

Rôle du Parlement européen

Le 12 septembre 2012, le Parlement européen a adopté par 620 voix pour, 27 voix pour et 27 voix contre, sa position en première lecture sur la proposition de règlement portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture (COM(2011) 416). Cherchant à édifier un marché plus réactif en s'appuyant sur des organisations professionnelles renforcées, le Parlement a mis l'accent sur les points suivants:

- **Renforcer le rôle des organisations de producteurs:** Il est nécessaire de renforcer ces organisations et d'apporter le soutien financier nécessaire pour leur permettre de jouer un rôle plus important dans la gestion quotidienne de la pêche, en s'inscrivant dans le cadre défini par les objectifs de la PCP. Les organisations transnationales de producteurs ou les associations à l'échelon transrégional de telles organisations devraient être encouragées. De telles organisations devraient se fonder, quand c'est justifié, sur les zones biogéographiques, à l'échelon transnational, et être destinées à constituer des partenariats visant à élaborer des règles communes et contraignantes, et à garantir des conditions équitables pour tous les acteurs du secteur de la pêche. Il convient de veiller à ce qu'elles restent soumises aux règles de concurrence et de maintenir le lien entre les diverses communautés côtières (dont la représentation de la pêche artisanale) et les pêcheries et les eaux qu'elles exploitent traditionnellement
- Le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche peut contribuer financièrement à la constitution et/ou au développement d'associations d'organisations de producteurs. Il convient également de fournir un soutien financier et pratique aux organisations de producteurs pour créer des bases de données/marchés électroniques à l'échelle nationale afin de mieux coordonner les informations entre les opérateurs du marché et les transformateurs. Les organisations de producteurs devraient favoriser des mesures afin de contribuer à l'approvisionnement en denrées alimentaires et de maintenir et de créer des emplois dans les régions côtières et rurales, notamment des programmes de formation professionnelle et de coopération pour encourager l'entrée des jeunes dans ce secteur et de garantir un niveau de vie équitable à ceux qui travaillent dans le secteur de la pêche. Le financement des instruments prévus par l'OCM, y compris le fonds collectif, est décidé dans le cadre du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, sans préjudice des taux de cofinancement fixés.
- **Éviter les captures non désirées et lutter contre la pêche illégale:** Les organisations de producteurs devraient contribuer à l'élimination des pratiques de pêche illicite, non déclarée et non réglementée en soumettant leurs membres aux contrôles internes qui pourraient être nécessaires. Afin de réduire l'incidence environnementale de la pêche, des mesures d'application devraient tendre à améliorer la sélectivité des engins de pêche, à contrôler l'effort et à éviter les captures non désirées et non autorisées. Il s'agit d'éviter, de réduire au maximum et d'utiliser au mieux les captures non désirées effectuées dans les stocks commerciaux. Celles-ci ne devraient donc pas être distribuées gratuitement, sans pour autant non plus créer un marché substantiel pour de telles prises.
- **Étiquetage:** Les produits congelés qui sont mis en vente directement comme produits frais doivent porter la mention produit décongelé. Pour les produits destinés à être vendus à l'état frais, c'est la date de débarquement qui doit figurer sur l'étiquette (et non la date de la prise). Les informations de commercialisation et l'étiquetage doivent aussi indiquer le stock halieutique précis, la zone de capture (avec l'État du pavillon et le nom du navire) ou d'élevage du produit, la méthode de production, y compris le type d'engin. La Commission est tenue de soumettre, au plus tard le 1er janvier 2015, un rapport sur la création au niveau de l'Union d'un système d'attribution de labels écologiques pour les produits de la pêche et d'étudier les conditions minimales

qui peuvent être exigées pour obtenir l'autorisation d'utiliser de tels labels écologiques.

- **Mise en œuvre technologique:** Afin de protéger les consommateurs européens, les autorités des États membres qui sont chargées du contrôle et de l'application du règlement devraient utiliser pleinement les technologies disponibles, notamment les tests ADN, en vue de dissuader les opérateurs d'étiqueter les captures de poissons de manière trompeuse. Les organisations d'aquaculteurs devraient aussi faire usage des technologies de l'information et de la communication (TIC) pour garantir que le meilleur prix possible est appliqué à leurs produits.
- **Information sur le marché:** Le Parlement européen insiste pour que la Commission s'engage à mettre sur pied une campagne à l'échelle de l'Union pour rendre les consommateurs conscients de la grande diversité des espèces de poissons débarquées dans les ports européens et pour les informer des différentes périodes pendant lesquelles les espèces sont de saison, ainsi qu'à lancer des campagnes pour promouvoir les mesures nouvelles en matière de labels qui sont introduites. Il convient aussi de mener des campagnes d'information dans les établissements d'enseignement primaire ou secondaire, dans toute l'Union, de sorte qu'élèves et enseignants soient conscients des bienfaits de la consommation de poisson et de la variété des espèces disponibles.
- **Normes de santé et d'hygiène:** Afin d'éviter une concurrence déloyale sur le marché de l'Union, les produits importés doivent être conformes aux mêmes normes d'hygiène et de santé que celles devant être respectées par les produits de l'Union et être soumis aux mêmes mesures de contrôle strict, y compris la traçabilité intégrale.

→ Jakub Semrau

5.3.6. Les relations internationales en matière de pêche

L'Union européenne, afin d'obtenir l'accès aux plus importantes zones de pêche du monde ou de lutter contre la pêche illicite, dispose de 22 accords de pêche internationaux. L'Union conclut des accords bilatéraux, tels que des accords de partenariat ou de réciprocité, ou des accords multilatéraux, tels que des conventions ou accords internationaux avec les organisations régionales de pêche.

Base juridique

Articles 38 à 43 du TFUE. En ce qui concerne la ratification des accords de pêche internationaux, le Traité de Lisbonne prévoit que ceux-ci doivent être ratifiés par le Conseil, après l'avis conforme du Parlement (article 218, paragraphe 6, point a), du TFUE).

Objectifs

- Assurer à l'Union européenne un **accès** convenable aux principales zones et ressources de pêche du monde;
- Renforcer la coopération bilatérale et régionale;
- Assurer aux marchés européens un approvisionnement en poissons et fournir des emplois;
- Contribuer au développement durable des pêches mondiales;
- Lutter contre les pratiques de pêche destructrices;
- Améliorer la recherche scientifique et la collecte de données;
- Lutter contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée;
- Renforcer les contrôles et les inspections dans le cadre des organisations régionales de pêche (ORP).

Réalisations

A. Rôle et importance

1. Raison d'être

Des accords de pêche aux niveaux bilatéral et multilatéral sont devenus nécessaires, à la suite de l'établissement de zones économiques exclusives (ZEE) de 200 milles marins au milieu des années 70. Les Nations unies ont ensuite adopté la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM) en 1982, qui se voulait une Constitution pour les océans, reconnaissant les droits des États côtiers de contrôler les prises de pêche dans les eaux adjacentes. Si les ZEE n'occupent que 35 % de la surface totale des mers, elles abritent 90 % des ressources halieutiques mondiales. La CNUDM régit non seulement les ZEE, mais aussi la haute mer et encourage les États à coopérer en vue de la conservation et de la gestion des ressources vivantes (y compris les mammifères marins) en haute mer par la création d'organisations régionales de pêche (ORP). Les flottes de grande pêche ont dès lors dû conclure des accords internationaux et/ou d'autres accords afin d'accéder aux ressources halieutiques des ZEE des pays tiers ou de la haute mer couverte par une ORP. Cette étape a sonné le glas de la liberté des mers.

2. Effort financier et bénéfices pour la flotte européenne

Le budget consacré aux accords internationaux de pêche est passé de 5 000 000 euros en 1981 à près de 300 000 000 euros en 1997 (soit 0,31 % du budget communautaire total et près de 30 % des ressources consacrées au secteur de la pêche). Le niveau élevé de l'effort s'est maintenu en 1998 et en 1999, mais s'est relâché à la suite du non-renouvellement de l'accord avec le Maroc (qui s'élevait à environ 90 000 000 euros). Au cours des dernières années, le montant consacré aux accords de pêche a été d'environ 150 000 000 euros. Le budget pour 2013 s'élève à 144 230 000 euros. Les accords internationaux assurent un emploi direct à environ 30 000 personnes et génèrent une activité économique considérable dans des secteurs et des régions fortement dépendants de la pêche. Actuellement, l'accord le plus important en termes de compensation financière et de droits d'accès est celui devant être conclu avec la Mauritanie, avec 70 000 000 euros par an, offrant un accès à près de 175 bateaux européens.

3. Extension géographique

Depuis le premier accord signé en 1977 avec les États-Unis, 29 accords au total ont été signés, dont 26 étaient en vigueur pendant la période 1993-1999, principalement avec des pays d'Afrique et de l'océan Indien (15) et des pays de l'Atlantique Nord (10); un seul a été signé avec un pays d'Amérique latine (Argentine). En 2011, 24 accords de pêche étaient en vigueur, conclus avec des États côtiers en Afrique (14), dans le Pacifique (6) et les pays du Nord: la Norvège, l'Islande, les Îles Féroé et le Groenland. S'agissant de la pêche en haute mer, la flotte européenne est active dans l'Atlantique, la Méditerranée, l'océan Indien, l'océan Pacifique et l'Antarctique, par le biais d'accords conclus avec les ORP couvrant ces régions.

B. Types d'accords de pêche

1. Accords de pêche bilatéraux

a. Accords de partenariat dans le secteur de la pêche

Les accords de partenariat dans le secteur de la pêche (APP) sont le fruit de la réforme de 2002 de la politique commune de la pêche (PCP) et du sommet de Johannesburg sur le développement durable. Ils ont été adoptés par les conclusions 11485/1/2004 du Conseil sur la communication de la Commission relative à un cadre intégré applicable aux accords de partenariat dans le domaine de la pêche conclus avec des pays tiers. L'idée sous-jacente est de s'associer au pays tiers en vue du développement d'une pêche durable et responsable et du renforcement de la valeur des produits de la pêche. Les APP doivent également garantir la cohérence avec d'autres politiques telles que la coopération au développement, l'environnement, le commerce et la santé. Tous les APP se composent d'un accord de pêche et d'un protocole (par exemple définissant les conditions de l'accord). En vertu de ces accords, la flotte européenne obtient un accès à l'excédent de pêche dans une ZEE de la plupart des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) (également le Groenland). Le volet financier repose sur un montant forfaitaire versé par l'Union et sur les redevances versées par les armateurs. La contribution financière de l'Union est justifiée par un intérêt mutuel des deux parties à investir dans une politique durable en matière de pêche et ne constitue pas un simple paiement pour des droits d'accès. En vertu des règles en vigueur de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), ces arrangements ne sont pas considérés comme des subventions. Ces contributions couvrent essentiellement les dépenses liées aux frais de gestion, à l'évaluation scientifique des stocks halieutiques, à la gestion de la pêche, au contrôle et à la surveillance des activités de pêche, ainsi que les dépenses liées au suivi et à l'évaluation d'une politique durable dans le domaine de la pêche. À la fin de 2007, les préférences commerciales unilatérales octroyées aux pays ACP par l'UE au titre de l'accord de Cotonou (avec l'autorisation de l'OMC) sont arrivées à échéance. Un nouveau régime baptisé «accords de partenariat économique» (APE) mettant essentiellement l'accent sur les aspects commerciaux (par exemple les règles d'origine, l'accès au marché et les normes sanitaires et phytosanitaires) a été introduit le 1er janvier 2008. Les APP sont particulièrement importants pour la pêche au thon (Cap-Vert, Comores, Côte d'Ivoire, Kiribati, Madagascar, Mozambique, Sao Tomé-et-Principe, Seychelles et Îles Salomon). D'autres accords pour la pêche mixte ont été conclus avec le Groenland et la Mauritanie. La durée des protocoles varient, selon le pays, de 2 à 6 ans. Il existe également des accords avec d'autres pays qui ont suspendu leurs protocoles pour différentes raisons ou ne disposent d'aucun protocole, mais pour lesquels l'accord s'applique (Guinée équatoriale, Guinée-Bissau, Gabon, Gambie, Micronésie, Maurice, Maroc, Sénégal).

b. Les accords de réciprocité

Ces accords impliquent un échange de possibilités de pêche entre flottes communautaires et flottes de pays tiers. La base de référence garantissant l'égalité dans l'échange est l'«équivalent cabillaud» (une tonne de cabillaud représente un certain nombre de tonnes d'une autre espèce, objet de l'échange). Ces accords touchent principalement à des espèces «minotières» (utilisées pour la fabrication de farines de poisson), qui représentent plus de 70 % des débarquements; en valeur, la principale espèce est le cabillaud. Le Danemark, avec 82 % des captures, est le premier pays producteur. L'Allemagne, le Royaume-Uni et la Suède se partagent 15 % des volumes. Des accords de ce type ont été conclus avec la Norvège, représentant plus de 70 % des quotas que reçoivent l'Union européenne, les Îles Féroé et l'Islande.

2. Accords multilatéraux

a. Accords avec les organisations régionales de pêche

Ces accords visent à renforcer la coopération régionale en vue de garantir la conservation et l'exploitation durable des ressources halieutiques en haute mer et des stocks chevauchants. Ils revêtent également un autre objectif essentiel, à savoir la prévention de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée. Les organisations régionales de pêche sont de nature variée; certaines ont été mises en place sous l'égide de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), d'autres de manière indépendante; certaines gèrent les ressources biologiques dans une certaine zone, tandis que d'autres se consacrent à un stock ou à un groupe de stocks. Certaines se limitent à la haute mer ou à des zones économiques exclusives, ou aux deux. Lorsque la Commission entame des négociations avec les ORP, ses actions recouvrent deux volets: l'adhésion à l'organisation (en tant que membre ou observateur) et les règlements mettant en œuvre dans le droit communautaire les mesures de conservation et de gestion adoptées par ces organisations. Elles créent généralement des commissions chargées d'organiser des recherches scientifiques, d'en publier les résultats et de recommander des mesures de gestion des stocks. Leurs recommandations peuvent rester en l'état ou, au contraire, devenir obligatoires pour les États sous réserve d'absence d'objections dans un délai fixé. Elles font appel généralement aux procédés suivants:

- limitation des quantités prises selon deux méthodes: fixation d'un contingent global ou par État;
- instauration de zones ou de périodes interdites;
- interdiction ou réglementation des engins de pêche.

Les ORP sont également très actives dans la fixation de mesures visant au contrôle et à la surveillance des activités de pêche, telles que l'adoption de systèmes d'inspection conjoints, au sein de la Commission des pêches de l'Atlantique du Nord-Est (CPANE), de l'Organisation des pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest (OPANO) et de la Commission pour la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique (CCAMLR). L'UE dispose d'un statut de membre dans les organisations internationales suivantes: OPANO; CPANE; OCSAN (Organisation pour la conservation du saumon de l'Atlantique Nord); CICTA (Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique); Copace (Comité des pêches pour l'Atlantique Centre-Est); Copaco (Commission des pêches pour l'Atlantique Centre-Ouest); OPASE (Organisation des pêches de l'Atlantique Sud-Est); CTOI (Commission des thons de l'océan Indien); CGPM (Commission générale des pêches pour la Méditerranée); WCPFC (Commission pour la conservation et la gestion des stocks de poissons grands migrateurs dans l'océan Pacifique occidental et central); CCAMLR. Dans les conventions conclues par les États membres individuellement, l'UE n'a que le statut d'observateur. En 2013, le budget consacré aux ORP est de 9 500 000 euros.

b. Conventions internationales

Les conventions et autres accords offrent un cadre juridique pour les mers et océans et encouragent leur utilisation pacifique, l'utilisation équitable et efficace de leurs ressources, la conservation de leurs ressources vivantes, et la protection et la préservation de l'environnement marin. L'UE est membre de la CNUDM et a également pris part au développement d'autres instruments visant à poursuivre le développement de la CNUDM, notamment:

- l'accord FAO visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion (1993);
- le code de conduite FAO pour une pêche responsable en Europe (1995);
- l'accord FAO de New York relatif à la gestion des stocks chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs.

En 2013, le budget consacré aux organes créés par la CNUDM des Nations unies est de 200 000 euros.

Rôle du Parlement européen

L'approbation du Parlement (PE) est requise pour l'adoption des accords de pêche internationaux. Par ailleurs, le PE doit être immédiatement et pleinement informé de toute décision prise concernant l'application provisoire ou la suspension d'accords. Le Parlement européen a souligné, à plusieurs reprises, l'importance des accords internationaux de pêche pour l'approvisionnement de l'Union en poisson, pour les régions de l'UE les plus dépendantes de la pêche et pour l'emploi dans le secteur. En outre, il s'est préoccupé de la question de la cohérence de ces accords avec les autres politiques externes de l'UE (environnement et coopération au développement). Il s'est prononcé pour la mise à l'écart des navires battant pavillon de complaisance et a dénoncé le recours croissant à des accords privés échappant au contrôle des autorités de l'UE.

→ Rafael Centenera Ulecia

5.3.7. L'aquaculture européenne

L'aquaculture européenne stagne, contrairement à la production aquacole au niveau mondial et, en particulier, en Asie, qui ne cesse de croître. Dans un effort visant à ralentir cette tendance, la Commission a publié deux communications contenant des stratégies destinées à développer l'aquaculture européenne, une en 2002 et une autre en 2009. Tandis que la stratégie 2002 n'est pas parvenue à dynamiser la production européenne, la concurrence des pays tiers s'est fortement accrue, il y a eu plusieurs crises du marché, et la crise économique mondiale a touché le marché et le secteur de l'aquaculture.

Contexte

La production aquacole européenne est restée relativement stable entre 1995 et 2010, allant de 1,2 à 1,4 million de tonnes. Elle a atteint 1,26 million de tonnes en 2010, soit 20,3 % de la production totale des pêcheries. La valeur de la production aquacole européenne a atteint 3,1 milliards d'euros en 2010, dont 70 % provenaient des produits à base de poisson et 30 % des crustacés et des mollusques. L'aquaculture de l'Union est principalement concentrée sur quatre espèces: moules, truites, saumons et huîtres. Cependant, la production s'est étendue à d'autres espèces telles que le bar, la daurade et le turbot.

Les principaux aquaculteurs parmi les États membres sont l'Espagne (20 %), la France (17 %), le Royaume-Uni (16 %), l'Italie (12 %) et la Grèce (9,6 %), qui ont réalisé ensemble près de 75 % de la production aquacole totale en 2010. Néanmoins, si l'on considère la valeur de la production, c'est la France qui est le premier producteur (21 %), suivie du Royaume-Uni (19 %) et de l'Espagne (12 %). Les mollusques bivalves (moules, huîtres et palourdes) prédominent en Espagne, en France et en Italie. Le Royaume-Uni produit principalement du saumon, tandis que la Grèce produit surtout du bar et de la daurade.

Une stratégie pour le développement durable de l'aquaculture européenne (COM(2002) 511)

Pour faire face à la stagnation de la production aquacole, en 2002, la Commission a publié une communication intitulée «Une stratégie pour le développement durable de l'aquaculture européenne» (COM(2002) 511). Les objectifs de la stratégie étaient les suivants:

A. créer des emplois sûrs à long terme, en particulier dans les régions dépendantes de la pêche et augmenter le nombre d'emplois dans l'aquaculture par la création de 8 000 à 10 000 emplois équivalent temps plein sur la période 2003-2008;

B. assurer aux consommateurs la disponibilité de produits sains, sûrs et de qualité, ainsi que promouvoir des normes élevées en matière de santé et de bien-être des animaux;

C. garantir une activité respectueuse de l'environnement.

Cette stratégie n'a toutefois pas atteint ses objectifs, en particulier en ce qui concerne l'augmentation de la production et de l'emploi — ni l'objectif d'un taux de croissance de 4 %, ni celui de la création de 8 000 à 10 000 nouveaux emplois n'ont été atteints.

Le problème majeur pour le secteur de l'aquaculture a été l'absence d'augmentation de la production, à la différence des autres régions du monde, où de forts taux de croissance ont été constatés. Le secteur a néanmoins enregistré des progrès notables dans des domaines tels que la mise à disposition au consommateur de produits de qualité et la durabilité environnementale.

Outre les obstacles et les contraintes traditionnels, depuis 2002, l'aquaculture européenne s'est heurtée à une concurrence accrue de la production de pays tiers et a dû faire face à des crises de gouvernance et, plus récemment, aux effets de la crise économique.

Donner un nouvel élan à la stratégie pour le développement durable de l'aquaculture européenne (COM(2009) 162)

Afin de repérer et de traiter les causes de la stagnation de la production aquacole européenne, la Commission a publié une nouvelle communication le 4 août 2009, intitulée «Donner un nouvel élan à la stratégie pour le développement durable de l'aquaculture européenne» (COM(2009) 162). Cette communication vise à assurer que l'Union européenne demeure un acteur essentiel dans ce secteur stratégique, en accroissant la production et l'emploi par la mise en œuvre des mesures suivantes:

A. promouvoir la compétitivité de la production aquacole de l'Union européenne par:

- la recherche et le développement technologique;
- la promotion de la planification de l'espace pour l'aquaculture afin de remédier au problème de la concurrence au niveau de l'espace;
- les moyens donnés au secteur aquacole pour faire face aux demandes du marché;
- la promotion du développement de l'aquaculture dans sa dimension internationale;

B. créer les conditions d'un développement durable de l'aquaculture en:

- assurant la compatibilité entre l'activité aquacole et la protection de l'environnement;
- bâtissant un secteur aquacole hautement performant;
- assurant la protection des consommateurs et en reconnaissant les bienfaits des aliments d'origine aquatique pour la santé;

C. améliorer l'image et la gouvernance du secteur en:

- veillant à une meilleure mise en œuvre de la législation de l'Union;
- réduisant les tâches administratives;
- assurant une vraie participation des parties intéressées et en veillant à une bonne information du public;
- assurant un suivi adéquat du secteur aquacole.

Orientations stratégiques pour le développement durable de l'aquaculture dans l'Union européenne (COM(2013) 229)

La proposition de la Commission de réforme de la politique commune de la pêche (PCP) vise à promouvoir l'aquaculture via une méthode ouverte de coordination: un processus volontaire de coopération basé sur des orientations stratégiques et des plans stratégiques nationaux pluriannuels.

Les orientations stratégiques publiées par la Commission le 29 avril 2013 visent à aider les États membres à définir leurs propres objectifs environnementaux, en tenant compte de leurs positions de départ respectives, des circonstances nationales et des arrangements institutionnels. Les questions couvertes par la législation de l'Union européenne ne sont pas traitées par la méthode ouverte de coordination, mais celle-ci fournit un cadre pour les activités de l'Union. Les orientations abordent quatre domaines prioritaires:

1. la simplification des procédures administratives et la réduction du délai d'autorisation pour les fermes aquacoles;
2. la planification coordonnée de l'espace pour surmonter les problèmes que pose le manque d'espace;
3. le renforcement de la compétitivité de l'aquaculture de l'Union européenne;
4. la promotion de conditions de concurrence égales.

Les plans nationaux pluriannuels que les États membres sont invités à soumettre devraient couvrir la période 2014-2020. La Commission élaborera un rapport synthétique de tous les plans nationaux d'ici avril 2014, dans l'objectif de partager l'information avec les États membres et de diffuser de bonnes pratiques. Par ailleurs, les États membres sont encouragés à réaliser une évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre de leur plan national pluriannuel d'ici la fin de 2017.

Rôle du Parlement européen

Le 16 janvier 2003, le Parlement européen a adopté une résolution en réponse à la communication de la Commission relative à une «stratégie pour le développement durable de l'aquaculture européenne» sur l'aquaculture dans l'Union européenne: présent et avenir. Le Parlement a invité la Commission à prendre des mesures en ce qui concerne:

A. Les marchés des produits aquacoles

- afin d'équiper le secteur aquacole d'un véritable outil économique en cas de crise et d'intervenir afin de remédier aux problèmes découlant des pratiques impliquant des ventes à perte;
- afin d'établir de nouvelles règles pour la reconnaissance des organisations de producteurs.

B. Le soutien à la recherche pour l'aquaculture

- afin de dégager des fonds pour la recherche sur les vaccins, d'améliorer les souches résistantes aux maladies et d'approuver l'usage de tout produit de vaccination autorisé dans l'un des États membres;
- afin de soutenir la recherche en matière d'alimentation des poissons en vue de garantir l'approvisionnement en matières premières, la qualité des produits et la sécurité alimentaire des consommateurs;
- afin de contribuer au développement de techniques en vue de déterminer la concentration de toxines dans les coquillages.

C. Les questions environnementales

- afin de réaliser une étude de faisabilité sur la création d'une banque de données et la conservation de souches de poissons sauvages;
- afin d'accélérer la recherche en vue d'empêcher l'introduction de poissons échappés, de poissons transgéniques et d'espèces non indigènes dans l'environnement;
- afin d'identifier des systèmes de soutien en cas de catastrophes naturelles (comme la prolifération d'algues toxiques) ou anthropiques (type Erika ou Prestige);
- afin de sauvegarder les pratiques traditionnelles, comme l'aquaculture dans les estuaires;
- afin de fournir un rapport sur le bien-être des poissons d'élevage;
- afin d'avoir comme priorité pour l'aquaculture de rechercher de nouvelles espèces de haute qualité et à haute valeur ajoutée.

Le 17 juin 2010, le Parlement a adopté une résolution en réponse à la communication de la Commission intitulée «Donner un nouvel élan à la stratégie pour le développement durable de l'aquaculture européenne».

Le Parlement s'est dit convaincu qu'un secteur de l'aquaculture durable et fort pourrait jouer un rôle de catalyseur pour le développement de nombreuses régions reculées, côtières ou rurales des États membres.

Le Parlement y invite la Commission à:

- créer un label de qualité spécifique de l'Union européenne pour les produits de l'aquaculture, ainsi qu'un label de qualité pour les produits de l'aquaculture biologique;
- harmoniser les critères d'incidence sur l'environnement et veiller à ce que l'approvisionnement en matières premières utilisées pour l'alimentation des poissons s'effectue dans des conditions respectueuses de l'environnement, en élaborant des directives techniques relatives à la certification de la nourriture pour poisson produite sur un mode durable;
- assurer une application rigoureuse de la législation de l'Union tout au long de la chaîne des produits de l'aquaculture et œuvrer à ce que les principes de la reconnaissance mutuelle et de la libre circulation des biens soient appliqués aux médicaments curatifs et préventifs utilisés dans l'aquaculture;
- remettre un rapport sur les normes sociales et environnementales de la production aquacole hors de l'Union européenne et lancer des études d'impact sur les incidences potentielles des accords commerciaux conclus par la Communauté sur le secteur aquacole;
- créer un instrument économique destiné à faire face aux crises économiques et à identifier les systèmes d'aide utilisables en cas de catastrophes biologiques ou anthropiques;
- organiser et encourager, en étroite coopération avec les États membres, des campagnes d'information institutionnelles pour la promotion des produits issus de l'aquaculture, y compris les produits biologiques, et envisager la création d'organisations spécialisées pour la promotion des produits du secteur;
- élargir le champ d'application du règlement (CE) n° 1/2005 du Conseil relatif à la protection des animaux pendant le transport afin de favoriser de la sorte l'élevage local d'œufs de poissons et de jeunes poissons ainsi que leur abattage à proximité du lieu d'élevage; proposer des critères de durabilité spécifiques concernant le bien-être des poissons d'élevage; et éviter les procédés préalables à l'abattage que l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) considère comme nuisibles au bien-être des poissons;
- prendre les mesures demandées par le Parlement européen en ce qui concerne la mise en place d'un plan de gestion des cormorans;
- assurer une formation professionnelle adaptée dans le domaine de l'aquaculture;
- favoriser, en coopération avec les pays en développement, des actions de soutien et de formation qui contribuent à encourager l'aquaculture durable.

→ Irina Popescu

5.3.8. La politique maritime intégrée

La politique maritime intégrée (PMI) constitue une approche globale de toutes les politiques de l'Union européenne relatives à la mer. Fondée sur l'idée qu'en coordonnant ses politiques, l'Union peut davantage tirer profit des mers et des océans, tout en diminuant l'impact sur l'environnement, la PMI englobe des domaines aussi variés que la pêche et l'aquaculture, la navigation et les ports maritimes, le milieu marin, la recherche marine, la production d'énergie en mer, les chantiers navals et les industries liées à la mer, la surveillance maritime, le tourisme maritime et côtier, l'emploi dans les secteurs maritimes, le développement des régions côtières et les relations extérieures concernant les affaires maritimes.

Base juridique

Conclusions de la présidence sur la politique maritime issues de la réunion du Conseil européen de Bruxelles du 14 décembre 2007; règlement (CE) nº 1255/2011 du 30 novembre 2011 établissant un programme de soutien pour le développement d'une politique maritime intégrée, qui sera remplacé par la proposition de règlement de la Commission relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (COM(2011) 804).

Dates clés

- Mars 2005: la Commission présente une communication sur une PMI pour l'Union, exposant les objectifs prévus pour un livre vert sur l'avenir de la politique maritime de l'Union.
- Octobre 2007: la Commission dépose une proposition de PMI pour l'Union, appelée «Livre bleu» (COM(2007) 575) et accompagnée d'un plan d'action (SEC(2007) 1278).
- Décembre 2007: le Conseil européen accueille avec satisfaction la PMI et invite la Commission à soumettre un rapport sur les progrès réalisés à la fin de 2009.
- Septembre 2010: la Commission présente sa proposition de règlement établissant un programme de soutien financier continu de la PMI pour la période 2011-2013 (COM(2010) 494).
- Décembre 2011: le Parlement et le Conseil adoptent le règlement susmentionné (CE) nº 1255/2011, qui forme la base juridique présente de la PMI.

Objectifs

La PMI est un cadre destiné à faciliter le développement et la coordination de diverses activités liées à la mer, parfois incompatibles, en vue de

- maximiser une exploitation durable des mers et des océans, afin de permettre la croissance des régions maritimes et côtières en ce qui concerne:
  - la navigation: améliorer l'efficacité du transport maritime en Europe et assurer sa compétitivité à long terme en créant un espace européen de transport maritime sans barrières et une stratégie des transports maritimes pour 2008-2018,
  - les ports maritimes: donner des orientations pour l'application de la législation environnementale concernant les ports et proposer une nouvelle politique pour les ports;
  - les chantiers navals: stimuler l'innovation technologique et encourager un réseau européen de pôles d'activités maritimes multisectoriels;
  - les emplois maritimes: revaloriser les qualifications professionnelles afin d'offrir de meilleures perspectives de carrière dans le secteur;
  - l'environnement: s'adapter au changement climatique dans les zones côtières et en atténuer les conséquences, réduire la pollution atmosphérique et les émissions de gaz à effet de serre dégagées par les navires;
  - la gestion de la pêche: interdire la pratique des rejets, les pratiques destructrices (telles que la pêche au chalut de fond dans les zones sensibles) ainsi que la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, et encourager le développement d'une aquaculture qui ne présente pas de risques pour l'environnement;
- créer un socle de connaissances et d'innovation pour la politique maritime au moyen:
  - d'une stratégie européenne globale pour la recherche marine et maritime;
  - d'appels de propositions conjoints couvrant plusieurs domaines, lancés en vertu du 7e programme-cadre de recherche et visant une approche intégrée des affaires maritimes;
  - d'un soutien à la recherche portant sur le changement climatique et ses effets sur les activités maritimes, l'environnement, les zones côtières et les îles;

  - d'un partenariat européen en science marine visant à établir un dialogue entre la communauté scientifique, l'industrie et les décideurs politiques.
- améliorer la qualité de vie dans les régions côtières en:
  - favorisant le tourisme côtier et maritime;
  - élaborant une base de données concernant les financements de l'Union pour les projets maritimes et les régions côtières;
  - créant une stratégie européenne de prévention des catastrophes;
  - développant le potentiel maritime des régions ultrapériphériques et des îles de l'Union;
- encourager la position de chef de file de l'Union dans les affaires maritimes internationales au moyen:
  - d'une coopération au niveau des affaires maritimes, dans le contexte de la politique européenne de l'élargissement, de la politique européenne de voisinage et de la dimension septentrionale, qui s'étend également aux questions relatives à la politique maritime et à la gestion des mers partagées;
  - du rayonnement de la politique maritime de l'Union sur la base d'un dialogue structuré avec les principaux partenaires;
- améliorer la visibilité de l'Europe maritime en:
  - lançant l'application internet «Atlas européen des mers», instrument permettant de mettre en évidence le patrimoine maritime commun à l'Europe;
  - célébrant chaque année une «journée maritime européenne» le 20 mai.

Réalisations

Une série d'actions ciblées ont été lancées en vertu du plan d'action relatif à la politique maritime:

- une communication de la Commission concernant de meilleures pratiques en matière de gouvernance maritime intégrée et de consultation des parties prenantes (COM(2008) 395), encourageant les États membres à développer leurs propres PMI, à créer des structures de coordination internes pour les affaires maritimes et à définir les responsabilités et les compétences des régions côtières;
- une communication de la Commission concernant la stratégie européenne pour la recherche marine et maritime (COM(2008) 534), proposant des mesures et des mécanismes concrets destinés à améliorer la recherche marine et maritime;
- une communication concernant l'Union et la région arctique (COM(2008) 763), visant à jeter les bases d'une réflexion plus poussée sur le rôle de l'Union dans l'Arctique et à parvenir à une approche structurée et coordonnée fondée sur l'utilisation durable des ressources;
- une communication de la Commission sur l'énergie éolienne en mer (COM(2008) 768) définissant les défis à relever pour exploiter le potentiel européen en matière d'énergie éolienne en mer et soulignant la nécessité de meilleures solutions industrielles et technologiques, une application de la législation européenne en matière d'environnement fondée sur une évaluation réaliste de l'impact des parcs éoliens et l'amélioration des réseaux électriques pour les rendre capables d'équilibrer la production et la demande et de transmettre l'électricité vers les centres de consommation;
- une feuille de route pour la planification de l'espace maritime (COM(2008) 791) visant à assurer que toute activité liée à la mer repose sur une planification adéquate, afin de permettre une synergie plus grande entre différentes activités maritimes;
- une communication de la Commission concernant les objectifs stratégiques et recommandations concernant la politique du transport maritime de l'Union favorisant un transport maritime sûr, sécurisé et efficace (COM(2009) 8), ainsi qu'une communication et un programme d'action en vue de créer un espace maritime européen de transport sans barrières (COM(2009) 10), complétés par une proposition de directive concernant les formalités déclaratives applicables aux navires à l'entrée ou à la sortie des ports des États membres (COM(2009) 11), toutes ces propositions visant à réduire la bureaucratie et faciliter le transport maritime entre les ports de l'UE;
- une stratégie de l'UE pour la région de la mer Baltique (COM(2009) 248), première stratégie globale élaborée au niveau «macrorégional» et premier pas vers la mise en œuvre régionale de la PMI, comprenant une liste de 80 projets phares;
- une communication concernant une meilleure gouvernance dans la Méditerranée grâce à une PMI (COM(2009) 466), visant à compléter les différentes actions sectorielles soutenues par l'UE dans la région méditerranéenne;
- une communication de la Commission concernant la dimension internationale de la PMI (COM(2009) 536), qui vient compléter des initiatives régionales précédentes en explorant les modalités d'extension de la PMI dans un cadre international plus vaste et envisage la création d'un cadre européen pour une approche mondiale des affaires maritimes, renforçant le rôle de l'Union au sein des instances internationales;

- une communication de la Commission concernant l'intégration de la surveillance maritime (COM(2009) 538) exposant les principes directeurs qui régissent la création d'un environnement commun de partage de l'information, suivie d'une communication relative à un projet de feuille de route sur la mise en place de l'environnement commun de partage de l'information aux fins de la surveillance du domaine maritime de l'UE (COM(2010) 584) qui fixe des étapes concrètes afin de réunir les autorités concernées des États membres aux fins de l'échange de données par les garde-côtes, les autorités chargées du suivi du trafic, de la surveillance environnementale, de la prévention de la pollution, du contrôle des frontières, les autorités fiscales, les autorités répressives générales, ainsi que la marine;
- une communication de la Commission intitulée «Connaissance du milieu marin 2020» (COM(2010) 461), qui vise à améliorer l'utilisation des connaissances scientifiques sur les mers et les océans de l'Europe par une approche coordonnée de la collecte et de la compilation des données.
- une communication de la Commission intitulée «Planification de l'espace maritime dans l'UE — bilan et perspectives d'évolution» (COM(2010) 771), qui examine l'évolution depuis la feuille de route de 2008, et plaide pour des actions au niveau de l'UE afin de veiller à ce que la planification de l'espace maritime soit déployée dans l'intérêt du développement des activités maritimes et de la protection de l'environnement marin.

Rôle du Parlement européen

Étant donné que l'approche intégrée proposée par la Commission, combinant divers domaines politiques, constitue une innovation dans le domaine politique, la question de savoir quelle commission devrait être responsable de la PMI a été l'une des plus polémiques au Parlement. Contrairement à la situation à la Commission (où la DG MARE a été réorganisée en vue d'assurer une meilleure coordination) et au Conseil (où le Conseil «Affaires générales et relations extérieures» est chargé de la PMI), au Parlement, les affaires relatives à la politique maritime continuent à être traitées par plusieurs commissions. Le Parlement a franchi une première étape vers la transversalité en créant l'intergroupe «Mers et zones côtières», qui est présidé par Corinne Lepage (ADLE), compte 39 députés européens de différents groupes politiques et constitue une structure de travail capable de fonctionner de manière transversale, tous courants politiques confondus.

Le groupe de travail du Parlement chargé d'élaborer un rapport au sujet du Livre vert de la Commission sur la PMI comprenait la commission des transports et du tourisme, à laquelle était associée la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire et la commission de la pêche (commissions associées, saisies pour avis), ainsi que la commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie et la commission du développement régional (saisies pour avis). Une première résolution, adoptée le 12 juillet 2007, sur la politique maritime future de l'Union: une vision européenne des océans et des mers (P6_TA2007-0343), a souligné les points suivants:

- le changement climatique: le plus grand défi de la politique maritime, qui doit être relevé en diminuant les émissions de gaz dégagées par les navires, en évaluant la faisabilité de l'échange de droits d'émission dans le domaine du transport maritime et en favorisant le recours aux énergies renouvelables;
- un meilleur transport maritime européen avec de meilleurs navires européens, en réduisant l'émission de polluants atmosphériques, tout en améliorant la sécurité maritime ainsi que la législation sociale applicable aux travailleurs;
- une meilleure politique côtière européenne et de meilleures infrastructures portuaires européennes, au moyen d'instruments de la politique de cohésion;
- un tourisme côtier durable, compte tenu du rôle vital de l'environnement pour la survie du secteur;
- un environnement maritime durable, dont la préservation et, dans bien des cas, la réhabilitation sont indispensables;
- une politique de pêche intégrée permettant de protéger la pêche artisanale, de mettre un terme au problème des prises accessoires et des rejets en mer et de reconnaître l'importance socio-économique croissante de l'aquaculture;
- la recherche, l'énergie, la technique et l'innovation en matière maritime permettant de relever de manière satisfaisante le défi touchant à la viabilité, soutenues adéquatement par le financement de l'UE et des États membres, au moyen d'un «réseau européen des sciences maritimes» et de la mise en commun des connaissances acquises;
- une politique maritime commune, visant la création d'un espace maritime commun européen qui contribuera à l'intégration du marché intérieur des transports et des services maritimes intraeuropéens.

La résolution du Parlement du 20 mai 2008 sur une politique maritime intégrée pour l'Union européenne (P6_TA2008-0213), faisant suite à la communication de la Commission sur le sujet, était fondée sur un rapport de la commission des transports et

du tourisme avec avis des commissions de la pêche et du développement régional. Le Parlement y critiquait les mesures pratiques, trop peu nombreuses, et réitérait les demandes principales de sa résolution précédente de 2007.

Le Parlement européen a élaboré un rapport traitant du paquet d'octobre 2009 de la Commission comprenant quatre communications relatives à la PMI (COM(2009) 466, 536, 538, 540), pour lequel la commission des transports et du tourisme était compétente au fond, tandis que la commission de la pêche était saisie pour avis en vertu de la procédure avec commissions associées (article 50 du règlement). La résolution du 21 octobre 2010 sur la politique maritime intégrée — évaluation des progrès réalisés et nouveaux défis (P7_TA2010-0386), a confirmé l'évaluation fondamentalement positive de la PMI par le Parlement. Le texte se concentre sur les structures administratives et de gouvernance nécessaires pour la PMI et sur les outils transsectoriels tels que la planification de l'espace maritime, la surveillance maritime et la recherche.

Le 24 novembre 2011, à la suite de la recommandation de la commission des transports et du tourisme, compétente au fond, le Parlement a adopté sa position sur le programme de soutien pour le développement d'une politique maritime intégrée (2010/0257(COD). Le Parlement y soulignait que l'objectif du financement proposé — s'élevant à 50 millions d'euros — était de poursuivre les travaux entrepris depuis 2007 et rappelait ses résolutions de 2007, 2008 et 2010 en faveur du développement de la PMI. Plusieurs initiatives ayant été financées au moyen d'actions préparatoires et de projets pilotes (dont la durée se limite à deux ou trois ans), le Parlement considérait le règlement comme un programme approprié qui offrait un cadre stable permettant de les poursuivre pendant la période 2011-2013. Le Parlement a accueilli la proposition avec satisfaction et y a contribué en particulier en:

- clarifiant les objectifs du programme;
- adoptant une position claire quant à son financement;
- insistant pour que les colégislateurs soient davantage associés dans les prises de décisions futures.

Accepté par le Conseil, le rapport, qui constitue à présent le règlement (UE) n° 1255/2011, a servi de cadre à la PMI jusqu'à présent.

Dans le cadre de la procédure législative ordinaire, la commission de la pêche (Alain CADEC, PPE, rapporteur) a élaboré un rapport sur la proposition de la Commission de règlement relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (COM(2011) 804), qui fait part de la position du Parlement sur la politique maritime intégrée et servira de base aux négociations avec le Conseil, dont le lancement est prévu au cours de l'année 2013.

→ Jakub Semrau

5.3.9. La pêche européenne en chiffres

Les captures de l'UE représentent 5,3 % du total mondial et sa production aquacole près de 2 % du volume mondial de production. La taille de la flotte de pêche de l'Union s'est réduite à un rythme régulier au cours des vingt dernières années. En dépit de son niveau de production, l'UE est importatrice nette de produits de la pêche et de l'aquaculture et constitue le marché unique le plus important au monde pour ces produits, avec 40 % des importations mondiales.

Production totale

Les captures et la production aquacole mondiales n'ont cessé d'augmenter ces dernières années, pour atteindre 148,5 millions de tonnes en 2010. Le niveau de production de l'Union a quant à lui progressivement diminué et s'élève actuellement à 6,2 millions de tonnes, soit près de 4,2 % de la production mondiale en 2010, ce qui représente une baisse de 7 % par rapport au début des années 1990.

Les plus gros producteurs de l'Union sont l'Espagne (16 % du volume de production total de l'UE en 2010), le Danemark (13,9 %), le Royaume-Uni (13,1 %) et la France (10,6 %).

Les captures

La production mondiale en matière de captures est restée stable, et s'élevait à environ 88,6 millions de tonnes en 2010. Le total des captures de l'Union a diminué pour atteindre 4,9 millions de tonnes, soit 5,6 % du volume mondial. La plupart des captures de l'UE (71,8 %) s'effectuent dans l'Atlantique du Nord-Est.

La majorité des captures, pour ce qui est du volume, sont enregistrées par le Danemark (17 % du total de l'UE), l'Espagne (15 %), le Royaume-Uni (12 %) et la France (9 %), qui totalisent à eux quatre légèrement plus de la moitié du total des captures de l'Union. Cependant, la proportion de la production utilisée par l'industrie, essentiellement pour la fabrication de farines de poisson, est beaucoup plus élevée au Danemark qu'en Espagne, au Royaume-Uni ou en France, où la majeure partie de la production est destinée à la consommation humaine. La valeur des captures reflète parfaitement cette situation: la valeur unitaire des débarquements au Danemark est moins élevée que dans d'autres pays importants. Enfin, les principales espèces, pour ce qui est du volume des captures, sont le sprat et le hareng.

L'aquaculture

La production aquacole mondiale a continué de croître pour atteindre son niveau le plus élevé en 2010, à savoir 60 millions de tonnes (à l'exclusion des plantes aquatiques et des produits non alimentaires). La production aquacole dans l'Union est restée relativement stable, atteignant entre 1,2 et 1,4 million de tonnes pendant la période 1995-2010. En 2010, la production s'élevait à 1,2 million de tonnes, soit 2,1 % du volume de production total mondial.

Les principaux producteurs de l'Union dans le secteur de l'aquaculture sont l'Espagne (20 %), la France (17 %), le Royaume-Uni (16 %) et l'Italie (12 %), qui représentaient, en 2010, les deux tiers du total de la production aquacole en termes de volume. Cependant, sur le plan de la valeur de la production, la France arrive première (21 %), suivie par le Royaume-Uni (19 %) et par l'Espagne (12 %).

L'aquaculture se concentre majoritairement sur quatre espèces: les moules, la truite, le saumon et les huîtres. En 2010, la production de poisson représentait la moitié du volume total et 70 % en termes de valeur, alors que les mollusques représentaient 50 % et 30 % respectivement. Les mollusques bivalves (moules, huîtres et palourdes) sont majoritaires en Espagne, en France et en Italie, mais les espèces varient selon les États. Le Royaume-Uni, quant à lui, produit essentiellement du saumon.

La flotte

La taille de la flotte de pêche de l'Union s'est réduite à un rythme régulier au cours des vingt dernières années. Entre 2007 et 2011, le nombre de navires de la flotte de l'UE a diminué de 7,6 %, passant ainsi de 90 043 à 83 014 navires.

En 2011, la Grèce possédait 21 % du nombre total de navires de pêche, suivie par l'Italie (16 %), l'Espagne (13 %) et le Portugal (10 %). Ces quatre pays, plus la France et le Royaume-Uni, représentent 76 % des navires de pêche de l'Union.

L'Espagne représente 24 % du tonnage total de la flotte de l'Union, suivie du Royaume-Uni (12 %), de l'Italie (11 %), de la France (10 %) et des Pays-Bas (8 %). Les États membres du Sud représentent 55 % du tonnage total mais 66 % des navires, ce qui s'explique par la prédominance de navires plus petits.

À l'exception de la Belgique et des Pays-Bas, où prédominent les grands navires, les flottes des États membres sont constituées principalement de navires mesurant moins de 12 mètres de long, du fait de l'importance de la pêche côtière dans ces pays.

Le commerce extérieur

L'Union est importatrice nette de produits de la pêche, avec un solde négatif qui s'élevait, en 2010, à 3,59 millions de tonnes, pour une valeur de13,78 milliards d'euros. En 2010, les importations de l'Union s'élevaient à 5 336 189 tonnes, pour une valeur de 16,56 milliards d'euros. Cette même année, elle a exporté 1 739 074 tonnes, pour une valeur de 2,77 milliards d'euros.

L'Union est le plus vaste marché unique pour les importations de produits de la pêche et de l'aquaculture, avec 40 % des importations mondiales totales en 2010. Si l'on exclut les échanges entre pays de l'Union, les importations européennes représentent alors 26 % du total mondial. Les principaux fournisseurs de l'Union sont la Norvège (22 % des importations), la Chine (9 %) et l'Islande (6 %), alors que ses principaux clients sont les États-Unis (11 % des exportations), la Suisse (9 %), la Russie, la Norvège (8 %) et la Chine (8 %), ainsi que le Japon (7 %). En tenant compte de tous les échanges, aussi bien intra-UE qu'avec les pays tiers, l'Espagne, la France et l'Italie sont les principaux États membres importateurs, tandis que le Danemark, les Pays-Bas et l'Espagne sont les plus gros exportateurs.

L'emploi

En 2009, le secteur de la pêche a créé 139 023 emplois en équivalents temps plein. L'Espagne représente 26 % du total, suivie par l'Italie (18 %), la Grèce (17 %), le Portugal (13 %) et la France (9 %). Environ 82 % des emplois dans le secteur de la pêche de l'Union se concentrent dans ces pays.

L'emploi dans l'aquaculture a permis la création de 31 193 postes à temps plein en 2009. Les pays affichant les niveaux d'emploi les plus élevés sont l'Espagne (20 %), le Royaume-Uni (19 %), la France (12 %) et la Roumanie (8 %), qui représentent 78 % de tous les emplois du secteur aquacole de l'Union.

Le secteur de la transformation a employé 120 388 personnes en 2009, dont les deux tiers se répartissaient entre le Royaume-Uni (16 %), l'Espagne (16 %), la Pologne (14 %), la France (12 %) et l'Allemagne (7 %).

Consommation des produits de la pêche

La consommation moyenne de produits de la pêche dans l'Union s'élève à environ 23,3 kg par personne et par an, contre une moyenne mondiale de 17,8 kg par personne et par an (données de 2007). La consommation varie de 4,6 kg par personne et par an en Bulgarie à 61,6 kg par personne et par an au Portugal.

→ Irina Popescu

5.4. La politique environnementale

5.4.1. Politique de l'environnement: principes généraux et orientations stratégiques

La politique environnementale européenne repose sur les principes de la précaution, de la prévention, de la correction de la pollution à la source et du «pollueur-payeur». Le sixième programme d'action pour l'environnement établit le cadre et les objectifs à atteindre dans ce domaine au cours de la période de 2002 à 2012. Plusieurs politiques et instruments complémentaires (comme des évaluations des incidences sur l'environnement, LIFE +, le label écologique et l'écoaudit de l'Union européenne) ont également été adoptés pour guider l'action de l'Union dans le domaine de la protection environnementale et, plus largement, du développement durable.

Base juridique

Articles 11 et articles 191 à 193 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE).

Objectifs

La base juridique confère à l'Union européenne la compétence d'agir dans tous les domaines de la politique environnementale. La portée de cette compétence est limitée par le principe de subsidiarité (qui limite l'action de l'Union aux domaines où elle peut être plus efficace que l'action nationale ou régionale) et l'exigence de l'unanimité au Conseil dans les domaines tels que la fiscalité, la planification urbaine et rurale, l'utilisation des sols, la gestion des ressources aquatiques, le choix des sources d'énergie et la structure de l'approvisionnement en énergie. Le développement durable est devenu un objectif explicite dans le Traité d'Amsterdam de 1997. Le traité mentionne aussi explicitement l'obligation d'intégrer la protection environnementale dans toutes les politiques sectorielles de l'Union. Une déclaration annexée au Traité d'Amsterdam engageait pour la première fois la Commission à effectuer des évaluations d'impact avant de présenter des propositions ayant des incidences environnementales significatives. Le nouveau traité comporte l'ajout important du «changement climatique», question considérée comme particulièrement préoccupante.

Réalisations

Le lancement d'une politique européenne en matière de protection de l'environnement remonte à la conférence des chefs d'État ou de gouvernement tenue en octobre 1972, au cours de laquelle a été reconnue la nécessité d'une telle politique dans la Communauté. L'acte unique européen de 1987 a introduit dans le Traité de Rome un nouveau titre sur l'environnement, première base juridique d'une politique communautaire en matière d'environnement. Les révisions ultérieures des traités ont renforcé l'engagement de l'Europe dans la protection environnementale et le rôle du Parlement européen dans son développement.

A. Le programme d'action pour l'environnement et les stratégies thématiques

Le sixième programme d'action pour l'environnement (6e PAE) «Environnement 2010: notre avenir, notre choix» (décision 1600/2002/CE), qui offrait un cadre stratégique pour la politique environnementale de l'Union sur la période 2002-2012, est considéré comme la composante environnementale essentielle de la stratégie de développement durable de l'Union. Il portait principalement sur quatre priorités: changement climatique, biodiversité; environnement et santé, ressources naturelles et déchets. Le 6e PAE décrivait les approches stratégiques de la législation environnementale, notamment: améliorer la mise en œuvre de la législation en vigueur, intégrer l'environnement dans d'autres politiques, collaborer plus étroitement avec le marché, responsabiliser les citoyens à titre individuel et tenir compte de l'environnement dans les décisions relatives à l'aménagement et à la gestion du territoire. Au titre du 6e PAE, la Commission était également tenue d'élaborer des stratégies thématiques couvrant sept domaines: la pollution atmosphérique, la prévention et le recyclage des déchets, la protection et la conservation du milieu marin, la protection des sols, l'utilisation durable des pesticides, l'utilisation durable des ressources naturelles et le milieu urbain. Les stratégies thématiques représentent une nouvelle approche de la politique environnementale

en mettant l'accent sur des thèmes environnementaux transversaux plutôt que sur tel polluant ou telle activité économique. Même si le changement climatique et la biodiversité figurent parmi les priorités principales du 6e PAE, ces politiques sont couvertes non par les stratégies thématiques mais par des cadres stratégiques distincts, le programme européen sur le changement climatique (PECC) et le plan d'action pour la biodiversité (PAB). La Commission publie chaque année un examen de la politique environnementale, la dernière édition remontant à 2009 (SEC(2010) 975 final). La Commission a adopté l'évaluation finale du 6e PAE en août 2011. Parmi les principales réalisations dans le domaine de l'environnement au cours des dix dernières années figurent l'extension du réseau Natura 2000, qui couvre désormais près de 18 % du territoire de l'Union européenne, l'instauration d'une politique d'ensemble à l'égard des substances chimiques et des mesures contre le changement climatique.

B. Stratégie de Lisbonne et Europe 2020

La «stratégie de Lisbonne» formulée en 2000 visait principalement à promouvoir la croissance et l'emploi grâce à une compétitivité accrue, des initiatives étant prises, de temps à autre, afin de la compléter par «une troisième dimension, environnementale», la stratégie de développement durable de l'Union européenne. En 2009, les chefs d'État ou de gouvernement de l'Union européenne ont décidé de renoncer à une vision de la stratégie de Lisbonne centrée exclusivement sur «la croissance et l'emploi» pour placer au cœur des préoccupations l'environnement et les citoyens. La stratégie Europe 2020, adoptée en janvier 2010, a été conçue par la Commission comme devant succéder à la stratégie de Lisbonne et vise à atteindre une croissance intelligente, inclusive et plus durable. Au titre de la stratégie Europe 2020, l'initiative phare «Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources» indique la voie à suivre pour assurer une croissance durable et suggère le passage à une économie efficace dans l'utilisation des ressources et à faible émission de carbone. Dans ce cadre, la Commission a publié en 2011 une Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources et une Feuille de route pour parvenir à une économie compétitive à faible intensité de carbone à l'horizon 2050.

C. La stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable (UE-SDD)

La première UE-SDD a été adoptée par le Conseil européen en 2001. Une SDD «renouvelée» a ensuite été adoptée en 2006, qui associe les dimensions interne et internationale du développement durable et porte plus précisément sur les aspects suivants: changement climatique et énergie propre; transport durable; production et consommation durables; conservation et gestion des ressources naturelles; santé publique; inclusion sociale, démographie et migration; pauvreté mondiale et défis en matière de développement durable. Les progrès devaient être examinés lors de chaque Conseil européen de printemps. Toutefois, cette disposition a été critiquée pour le manque d'attention accordée aux questions environnementales, en particulier lorsque le nombre des indicateurs structurels relatifs au développement durable a diminué, en 2004, pour porter uniquement sur les émissions de gaz à effet de serre, l'intensité énergétique de l'économie et le volume de transport par rapport au PIB. Les procédures d'examen de la SDD et de la stratégie de Lisbonne ont été scindées en 2006. Dans son premier rapport sur la SDD (COM(2007) 642), la Commission a fait observer que les progrès sur le terrain — quant à la mise en œuvre des engagements et aux incidences sur l'environnement — avaient été limités. Toutefois, elle faisait valoir que de notables avancées avaient été constatées dans l'élaboration de mesures, en particulier à l'égard du changement climatique et de l'énergie.

D. Intégration des préoccupations environnementales dans d'autres politiques

L'intégration des préoccupations environnementales dans d'autres domaines d'action de l'Union européenne (l'énergie, la pêche et les transports) est devenue un concept important et est mentionnée à l'article 11 du traité (ex-article 6 du traité CE). Une communication de la Commission intitulée «Partenariat d'intégration — Une stratégie pour intégrer l'environnement dans les politiques de l'Union européenne» (COM(1998) 333) a été présentée au Conseil européen de juin 1998. Lors de cette réunion, il a été demandé au Conseil d'établir ses stratégies pour intégrer l'environnement dans ses divers domaines d'action. Les neuf conseils qui ont développé des stratégies d'intégration sont les suivants: affaires générales, économie et finances, marché intérieur, industrie, énergie, agriculture, développement, pêche et transports. Le rapport du «processus de Cardiff» publié en 2004 conclut que «[celui-ci] n'a pas donné tous les résultats escomptés». Ces dernières années, c'est dans le domaine de la politique énergétique et sur les questions du changement climatique que l'intégration de la politique environnementale a le plus progressé, ce dont témoigne le développement parallèle des politiques climatiques et énergétiques de l'Union. La Commission a publié sa «Feuille de route pour parvenir à une économie compétitive à faible intensité de carbone» à l'horizon 2050 (COM(2011) 112/4), dans laquelle elle examine les moyens peu coûteux de rendre l'économie européenne plus favorable au climat et moins consommatrice d'énergie afin d'atteindre l'objectif de 80 % de réduction des émissions d'ici à 2050. Elle montre comment les secteurs responsables des émissions

de l'Europe — production d'électricité, industrie, transport, bâtiment, construction et agriculture — peuvent opérer la transition vers une économie à faibles émissions de carbone dans les décennies à venir.

E. Simplification du droit environnemental de l'Union européenne

L'agenda «Mieux légiférer» de la Commission comporte deux initiatives majeures: le livre blanc de la Commission de 2001 intitulé «Gouvernance européenne» et la stratégie de Lisbonne. En juin 2002, la Commission a publié un plan d'action intitulé «Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire» (COM(2002) 278), accompagné de deux communications sur l'amélioration de la consultation du public sur les propositions législatives de la Commission (COM(2002) 277) et sur l'instauration d'un système d'évaluation des incidences économiques, sociales et environnementales probables des propositions de la Commission (COM(2002) 276). Dans la mesure du possible, l'accomplissement de nouveaux objectifs doit passer non par la présentation de nouvelles propositions, mais par l'utilisation des instruments et des politiques existants.

F. Analyse d'impact

Le principe d'assortir toutes les propositions majeures de la Commission d'une évaluation de leur impact environnemental a été adopté par les chefs d'État ou de gouvernement en 1998. Une communication sur l'analyse d'impact publiée en juin 2002 (COM(2002) 276) énonce les modalités de la procédure en vertu de laquelle toutes les propositions majeures de la Commission seraient soumises à une procédure intégrée d'analyse d'impact. Une analyse d'impact présente les conséquences potentielles d'une décision en matière sociale, économique et environnementale, de ses coûts et bénéfices possibles et de ses incidences réglementaires et budgétaires. L'évaluation environnementale est automatiquement exigée pour les plans et les programmes conçus pour la planification urbaine et rurale, l'utilisation des sols, le transport, l'énergie, la gestion des déchets, la gestion de l'eau, l'industrie, les télécommunications, l'agriculture, la sylviculture, la pêche et le tourisme. Depuis l'instauration du système, le nombre et le degré de sophistication des analyses d'impact ont sensiblement augmenté. Un comité d'analyses d'impact a été créé en 2006 et la Commission a publié de nouvelles lignes directrices (SEC(2009) 92) qui fournissent des orientations précises sur l'enjeu principal des analyses d'impact et renforcent les rôles du Parlement et du Conseil.

G. Agence européenne pour l'environnement (AEE)

Créée en 1990, l'AEE est une agence de l'Union européenne dont l'objectif est de protéger et d'améliorer l'environnement, en vue d'établir un développement durable. En fournissant des informations fiables et indépendantes, elle représente une source d'information majeure pour la conception, l'adoption, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques à l'usage de l'Union européenne elle-même, des États membres et du grand public. L'Agence peut coopérer avec d'autres organes, dont le réseau d'information IMPEL («Implementation of Environment Law») sur la législation environnementale liant les États membres et la Commission. L'Agence est ouverte aux pays qui ne sont pas membres de l'Union européenne. L'AEE compte actuellement 32 pays membres. Son rapport 2010 sur l'état de l'environnement et ses perspectives est la publication phare dans laquelle l'AEE résume les actions des cinq dernières années en matière d'environnement.

H. Coopération internationale dans le domaine de l'environnement

Le document d'orientation sur la politique européenne de voisinage (COM(2004) 373) contient des recommandations pour le développement de la coopération régionale susceptibles de contribuer à la résolution des problèmes qui se posent aux frontières extérieures de l'Union élargie, y compris en matière d'environnement. La coopération avec les pays et les régions voisins est encouragée au moyen de plusieurs accords de partenariat et de stratégies de coopération. Lors du sommet mondial de l'ONU sur le développement durable qui a eu lieu à Johannesburg en 2002, l'Union européenne a manifesté son engagement à l'égard des questions mondiales en jouant un rôle majeur sous les aspects suivants: améliorer l'accès à un système sanitaire et à l'eau potable, réduire la perte de biodiversité, enrayer la diminution des stocks de poissons et réduire au minimum les effets nocifs sur la santé humaine de la production et de l'utilisation de produits chimiques. La Commission a publié une communication (COM(2011) 363) dans laquelle étaient proposées des orientations pour la Conférence des Nations unies sur le développement durable («Rio+20») qui a eu lieu au Brésil en juin 2012.

Rôle du Parlement européen

Le Parlement a été à l'origine de nombreuses législations, telles celles qui ont trait aux évaluations d'impact sur l'environnement, au libre accès à l'information et au label écologique pour les produits respectueux de l'environnement. Dans une résolution de 1998, le Parlement a reconnu la nécessité d'instaurer des taxes environnementales dans tous les États membres afin d'éviter toute distorsion de la concurrence entre les États qui les ont introduits et ceux qui ne l'ont pas fait.

Donnant suite à la communication sur le principe de précaution, le Parlement européen a adopté en 2000 un rapport demandant des orientations plus

précises sur l'application de ce principe, considérant qu'il devrait être invoqué chaque fois qu'une évaluation scientifique objective provisoire des risques montrerait qu'il y a motif de craindre des effets potentiellement dangereux pour l'environnement ou pour la santé humaine, animale ou végétale et incompatibles avec un niveau de protection de la Communauté suffisamment élevé. La résolution du Parlement porte non seulement sur la définition et le champ d'application du principe de précaution, mais aussi sur l'évaluation, la gestion et la communication des risques et la charge de la preuve. Au cours des négociations avec les pays candidats à l'adhésion, le Parlement a joué un rôle actif dans la réflexion sur les conséquences environnementales.

À la demande du Parlement, le 6e PAE (2002–2012) contenait des dispositions relatives aux éléments suivants: définition et à élimination progressive des subventions dommageables à l'environnement; taxes environnementales au niveau approprié, national ou européen, objectifs d'émission du protocole de Kyoto et stratégies thématiques de gestion des priorités environnementales. Toutes les législations émanant des stratégies thématiques ont été adoptées par la procédure de codécision. En outre, les préoccupations environnementales seront de plus en plus intégrées, selon le vœu du Parlement, dans l'élaboration des politiques de l'Union et une attention particulière sera accordée à la sensibilisation accrue du public et des autorités locales à l'environnement. Dans un examen à mi-parcours du 6e PAE (COM(2007) 225), la Commission a conclu que la mise en œuvre suivait «généralement le déroulement prévu», mais que, dans certains domaines, «les dispositions existantes doivent être renforcées ou de nouvelles mesures doivent être adoptées». Un an plus tard, le Parlement a adopté une résolution (2007/2204(INI)) dans laquelle il observe que l'Union européenne a pris du retard dans la mise en œuvre.

Le 20 avril 2012, le Parlement européen a adopté une résolution sur la révision du sixième programme d'action pour l'environnement et la définition des priorités du septième programme d'action pour l'environnement — Un environnement meilleur pour une vie meilleure (2011/2194(INI)). Il prépare actuellement la première lecture de la procédure relative au programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2020: «Bien vivre, dans les limites de notre planète». Au cours de la législature 2004-2009, le Parlement a joué un rôle majeur, comme organe de codécision avec le Conseil, en adoptant des actes législatifs qui ont un impact sur l'environnement de l'Union, notamment en ce qui concerne les substances chimiques (REACH), les pesticides, la gestion des déchets, la qualité de l'eau, et le train de mesures sur le changement climatique et l'énergie.

→ Marcelo Sosa-Iudicissa

5.4.2. La mise en œuvre du droit européen de l'environnement

L'objectif de la convention d'Aarhus, en vigueur depuis 2001, consiste à associer les citoyens à des activités environnementales en leur permettant d'accéder à l'information, de participer au processus décisionnel et d'accéder à la justice dans le domaine de l'environnement. Le registre électronique des rejets et des transferts de polluants est déjà accessible au grand public. L'adoption de la directive 2008/99/CE en 2008 a permis à l'Union européenne d'instaurer des mesures de droit pénal afin de protéger plus efficacement l'environnement.

Base juridique

Articles 191 à 193 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Réalisations

A. La convention d'Aarhus: accès à l'information, participation des citoyens et accès à la justice

En 1998, la Communauté européenne et ses 15 États membres de l'époque ont signé la convention UN/ECE (commission économique des Nations unies pour l'Europe) sur l'accès à l'information, la participation des citoyens au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (dite «convention d'Aarhus»). Entrée en vigueur le 30 octobre 2001, cette convention part de l'idée que la sensibilisation de davantage de citoyens aux problèmes environnementaux et leur participation à leur solution contribuent à la protection de l'environnement. Elle est conçue pour sauvegarder le droit de toute personne, qu'elle appartienne à la génération présente ou aux générations futures, de vivre dans un environnement qui ne soit pas nuisible à sa santé et à son bien-être. À cette fin, la convention prévoit des actions dans trois domaines:

- assurer l'accès des citoyens aux informations sur l'environnement détenues par les pouvoirs publics;
- favoriser leur participation à la prise des décisions ayant des incidences sur l'environnement;
- étendre les conditions d'accès à la justice en matière d'environnement.

La signature de la convention d'Aarhus a obligé la Communauté européenne à aligner sa législation sur les prescriptions de la convention. La décision 2005/370/CE a approuvé la convention d'Aarhus au nom de la Communauté. En 2003, la Commission a présenté une proposition de règlement visant à garantir l'application des dispositions et principes de cette convention par les institutions et organes communautaires [COM(2003) 622]. À l'issue d'une procédure de conciliation le règlement (CE) n° 1367/2006 a été adopté. Il contient les dispositions nécessaires à l'application de la convention d'Aarhus aux institutions et organes de l'Union européenne à partir du 28 juin 2007.

1. Accès des citoyens aux informations

Le premier pilier de la convention, à savoir l'accès des citoyens aux informations en matière d'environnement, a été transposé au niveau communautaire au moyen de la directive 2003/4/CE, qui fixe les conditions de base de l'octroi du droit d'accès aux informations relatives à l'environnement détenues par des pouvoirs publics ou pour le compte de ceux-ci. Cette directive a pour but de permettre une mise à disposition et une diffusion systématiques aussi larges que possible de ce type d'informations à la population. Les États membres étaient tenus d'élaborer, avant le 14 février 2009, un rapport sur l'expérience acquise lors de l'application de cette directive et de remettre ce rapport à la Commission avant le 14 août 2009. Une dizaine d'États membres n'ont pas remis leur rapport dans les délais et des procédures d'infraction ont dès lors été engagées en novembre 2009. Celles-ci ont finalement été interrompues, tous les États membres ayant transmis leur rapport. Depuis novembre 2010, le deuxième rapport de la Commission concernant la manière dont l'Union européenne a mis en œuvre la convention d'Aarhus peut être consulté par les citoyens.

2. Participation des citoyens au processus décisionnel

Le deuxième pilier, relatif à la participation des citoyens aux plans et programmes environnementaux, a été transposé par la directive 2003/35/CE, laquelle contribue au respect des obligations qui découlent de la convention d'Aarhus, en particulier en organisant la participation publique à l'établissement de certains plans et programmes relatifs à l'environnement et en modifiant les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil en ce qui concerne la participation publique et l'accès à la justice, afin de veiller à leur compatibilité totale avec les dispositions de la convention d'Aarhus.

3. Accès à la justice

Une proposition de directive [COM(2003) 624] visant à transposer le troisième pilier, lequel garantit l'accès

du public à la justice dans le domaine de l'environnement, a été déposée en 2003, mais n'en est aujourd'hui qu'au stade de la première lecture au Parlement européen. Le Parlement souhaite que cette directive instaure un cadre minimal pour l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement et que les États membres soient libres d'octroyer un accès plus large. Il a proposé des amendements qui élargiraient l'accès à la justice, réservé, dans la proposition initiale, aux entités environnementales, pour l'étendre aux organisations de citoyens confrontées à un problème écologique concret. En l'absence de législation européenne, les États membres ont mis en place des règles nationales non coordonnées.

B. Création d'un registre européen des rejets et transferts de polluants

En mai 2003, la Communauté européenne a signé le protocole de l'UNECE sur les registres des rejets et transferts de polluants (le protocole PRTR) dans le cadre de la cinquième conférence ministérielle «Un environnement pour l'Europe». L'objectif de ce protocole est d'établir, pour chaque État membre, un registre des rejets et transferts de polluants au niveau national qui soit cohérent, intégré et accessible au grand public. En 2004, la Commission a adopté une proposition de règlement visant à améliorer l'accès des citoyens à l'information en matière environnementale au moyen de l'établissement d'un registre des rejets et transferts des polluants cohérent et intégré à l'échelle européenne [COM(2004) 0634]. La décision 2006/61/CE du Conseil approuve le protocole au nom de la Communauté européenne. Le règlement (CE) n° 166/2006 crée un registre des rejets et transferts de polluants (PRTR) au niveau de l'Union européenne sous la forme d'une base de données électronique accessible au grand public. Les citoyens peuvent accéder gratuitement à ce registre sur l'internet et peuvent y rechercher des informations en recourant à divers critères de recherche (type de polluant, situation géographique, environnement affecté, installation source, etc.).

C. Mise en œuvre et contrôle de l'application du droit communautaire de l'environnement

Le Conseil européen de Dublin de juin 1990 a souligné que le droit communautaire de l'environnement n'aurait de plein effet que s'il était parfaitement mis en œuvre et contrôlé par les États membres. Le 14 mai 1997, dans sa résolution concernant la communication de la Commission [COM(1996) 500], le Parlement européen a demandé à la Commission de produire et de publier un rapport annuel sur les progrès accomplis dans l'adoption et la mise en œuvre du droit européen de l'environnement. En 2007, la Commission a publié une communication intitulée «Pour une Europe des résultats — application du droit communautaire» [COM(2007) 502], qui proposait des moyens pour améliorer l'application de ce droit. Ensuite, la communication relative à l'application du droit communautaire de l'environnement [COM(2008) 773] a appliqué la méthode définie dans la communication de 2007 afin de présenter la manière dont cette application pourrait être améliorée en conjuguant:

- les travaux législatifs et postlégislatifs visant la prévention des infractions;
- des réponses aux préoccupations spécifiques des citoyens européens;
- un traitement plus immédiat et intensif des infractions les plus graves;
- un meilleur dialogue avec le Parlement européen;
- davantage de transparence, de communication et de dialogue avec les citoyens et les parties intéressées.

Les procédures d'infraction au titre des articles 258 et 260 du traité sont un outil puissant pour gérer les problèmes liés à la mise en œuvre. Les plaintes portant sur la mise en œuvre de la législation environnementale se présentent souvent sous la forme de questions écrites ou de pétitions adressées au Parlement européen. Cette situation traduit l'inquiétude des citoyens de l'Union face à l'état de l'environnement et au «bilan écologique» des États membres. Dans ce contexte, il est nécessaire de mettre au point de nouvelles méthodes de travail avec les États membres à tous les stades du cycle de transposition du droit.

D. Les délits environnementaux graves — La protection de l'environnement par le droit pénal

Afin de garantir un niveau élevé de protection environnementale, il est indispensable de s'attaquer au problème croissant des délits environnementaux. L'Union européenne a adopté de nombreux instruments législatifs visant à protéger l'environnement, que les États membres sont tenus de transposer et d'appliquer. Néanmoins, l'expérience a montré que les sanctions actuellement appliquées par les États membres ne suffisaient pas toujours à assurer une conformité parfaite avec le droit de l'Union. Les États membres ne prévoient pas tous des sanctions pénales pour les infractions les plus graves à la législation de protection de l'environnement. Pour remédier à ce problème, la directive 2008/99/CE (adoptée le 19 novembre 2008) impose aux États membres de déclarer certaines activités polluantes passibles de sanctions pénales plutôt que de sanctions administratives, moins sévères. En vertu de l'article 3, les États membres doivent prendre les mesures nécessaires pour dresser une liste des violations du droit de l'Union dans le domaine de la protection environnementale qualifiées d'infractions pénales au titre du droit national. Ces infractions concernent les

domaines suivants: la pollution de l'air, du sol ou de l'eau, les déchets et le commerce de spécimens d'espèces de faune ou de flore sauvages protégées. Des sanctions doivent être instaurées non seulement pour punir les délits commis par des personnes physiques, mais aussi pour punir les mêmes infractions environnementales lorsqu'elles sont commises par des personnes morales. Dans ce dernier cas, les États membres ont toutefois le choix entre le recours à des sanctions pénales ou à des sanctions administratives. Ils devaient avoir mis en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à cette directive avant le 26 décembre 2010.

Rôle du Parlement européen

Le Parlement européen a toujours insisté sur la nécessité d'améliorer l'accès de la population aux informations relatives à l'environnement, de renforcer la participation citoyenne aux enjeux environnementaux et de faciliter l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement grâce à l'utilisation des dernières technologies pour la diffusion de ces informations. La législation de l'Union serait ainsi conforme à la convention d'Aarhus. De plus, le Parlement considère la simplification et l'amélioration de la législation de l'Union comme faisant partie des tâches qui lui incombent et a souligné l'importance de renforcer la clarté, le contrôle et la mise en œuvre du droit. Par ailleurs, il s'est dit favorable à l'établissement d'un système de sanctions pénales minimales pour les infractions les plus graves au droit environnemental de l'UE.

L'efficacité de la politique environnementale européenne est largement déterminée par sa mise en œuvre à l'échelle nationale, régionale et locale. Cependant, à l'heure actuelle, même si le nombre de plaintes pour non-respect du droit de l'Union diminue légèrement, la mise en œuvre et l'application insuffisantes du droit restent un problème majeur. Le besoin d'une meilleure application des règles a été reconnu comme une priorité de premier plan tant dans le cinquième que dans le sixième programme d'action pour l'environnement.

À propos de la décision 1600/2002/CE établissant le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement, le Parlement a souligné qu'une mise en œuvre et une application plus efficaces du droit de l'environnement de l'Union devaient être considérées comme l'un des objectifs stratégiques de la politique environnementale de l'Union européenne. Il a ainsi réclamé des mesures visant à améliorer le respect des règles européennes en matière de protection de l'environnement, à améliorer les normes d'inspection, de surveillance et d'application par les États membres, et à systématiser davantage la révision de l'application de la législation environnementale au niveau national. Le Parlement soutient fermement l'objectif d'une mise en œuvre rapide, uniforme et efficace du droit de l'environnement de l'Union. À titre d'exemple, en réponse à une résolution du Parlement de 1997, la Commission publie actuellement des enquêtes annuelles sur la mise en œuvre et l'application du droit de l'environnement. Ces dernières années, les questions de mise en œuvre ont figuré parmi les principales priorités à l'ordre du jour des réunions de la commission de l'environnement du Parlement européen. La Commission européenne élabore désormais trois rapports de suivi chaque année, dans lesquels elle examine la législation européenne adoptée en matière d'environnement et dans des domaines connexes; elle y analyse aussi les problèmes de mise en œuvre et évalue si la législation répond ou non aux objectifs initiaux.

Le 12 mars 2013, le Parlement a adopté en séance plénière un rapport d'initiative intitulé «Tirer le meilleur parti des mesures environnementales de l'Union européenne: instaurer la confiance par l'amélioration des connaissances et de la réactivité» [2012/2104(INI)], qui contient un grand nombre de recommandations détaillées pour renforcer la mise en œuvre du droit environnemental de l'Union.

→ Lorenzo Vicario / Marcelo Sosa Iudicissa

5.4.3. Changement climatique et environnement

La lutte contre le changement climatique est l'une des priorités de l'Union européenne en matière d'environnement et revêt de plus en plus d'importance pour d'autres domaines tels que l'énergie, le transport et le développement régional. La politique climatique de l'Union européenne a pour objectif de limiter le réchauffement mondial à 2 °C au-dessus des températures moyennes de l'ère préindustrielle. L'Union européenne s'est engagée à réduire les émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2020 d'au moins 20 % par rapport à 1990 en améliorant l'efficacité énergétique de 20 % et en augmentant la part des sources d'énergie renouvelable dans la consommation pour la faire passer à 20 %. Le système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne est un mécanisme essentiel à la réalisation de cet objectif.

Base juridique et objectifs

L'article 191 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne fait de la lutte contre le changement climatique un objectif explicite de la politique de l'Union dans le domaine de l'environnement.

Contexte général

Ces cent dernières années, les températures de la planète ont augmenté de 0,7 °C. En Europe, la hausse est d'environ 1 °C. Sans politique de réduction des émissions, la température moyenne mondiale devrait encore augmenter de 1,1 °C à 6,4 °C au cours de ce siècle. Il est démontré que le réchauffement est dû à l'activité humaine, c'est-à-dire aux émissions de gaz à effet de serre et aux aérosols. Les gaz à effet de serre retiennent la chaleur réfléchie depuis la surface de la Terre et l'empêchent de se disperser dans l'espace, entraînant un «réchauffement climatique». Parmi les autres activités humaines contribuant au changement climatique figurent la déforestation et l'utilisation de combustibles fossiles, qui sont à l'origine des émissions de dioxyde de carbone (CO_2), de méthane, de protoxyde d'azote et de fluorocarbures.

A. Les conséquences du changement climatique

Le réchauffement climatique a plusieurs conséquences: l'augmentation des événements climatiques tels que les inondations, les sécheresses, les fortes pluies, les vagues de chaleur et les incendies de forêt; des problèmes de disponibilité de l'eau; la disparition des glaciers et la diminution des chutes de neige; l'adaptation, la modification de la répartition voire l'extinction d'espèces animales et végétales; l'apparition de pathologies végétales et de ravageurs; la hausse du niveau de la mer, et l'intensification des brouillards photochimiques, dangereux pour la santé. Un écosystème peut voir sa résilience s'effondrer et passer ainsi d'un état de stabilité à un autre en quelques années seulement. Des études scientifiques montrent que les risques de changement irréversible et catastrophique augmenteraient considérablement si le réchauffement de la planète devait dépasser de plus de 2 °C les températures de l'ère préindustrielle. Malgré les engagements actuels pris par la communauté internationale en vertu du protocole de Kyoto, les températures devraient augmenter de 3,5 °C à 4 °C d'ici à 2050. L'Union européenne a pour objectif de contribuer à combler ce fossé abyssal.

B. Le coût de l'action par rapport au coût de l'inaction

Selon le rapport Stern publié par le gouvernement britannique en 2006, le coût de la lutte contre le changement climatique correspondrait à environ 1 % du PIB mondial, alors que l'inaction aurait un coût qui s'élèverait à au moins 5 % du PIB mondial, voire 20 % dans le pire des cas. Dans l'analyse d'impact qui accompagne sa communication COM(2007) 2, la Commission montre que l'action est compatible avec la croissance. Environ 0,5 % du PIB mondial serait nécessaire pour investir dans une économie sobre en carbone pour la période 2013-2030. La croissance du PIB mondial diminuerait donc de 0,19 % par an jusqu'en 2030 (soit une infime partie seulement du taux annuel de croissance de 2,8 % prévu pour le PIB) mais comprendrait des avantages pour la santé, une meilleure sécurité énergétique et moins de dégâts pour l'environnement. Selon les estimations fondées sur les modèles du quatrième rapport d'évaluation (2007) du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), si aucune mesure n'est prise, la température moyenne mondiale pourrait augmenter de 3,4 °C d'ici à 2080. Désormais, l'Union européenne ne lie plus la question des émissions de gaz à effet de serre à la croissance économique.

Bilan

A. La convention-cadre des Nations Unies et le protocole de Kyoto

Les parties contractantes au protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), signé en 1997, se sont engagées à réduire les émissions des six gaz à effet de serre, à savoir le dioxyde de carbone (CO_2), le méthane, le protoxyde d'azote, les hydrofluorocarbures, les hydrocarbures perfluorés et l'hexafluorure de soufre. L'Union européenne s'est engagée à réduire, au cours de la période 2008-2012, les émissions de CO_2 de 8 % par rapport à 1990. Le protocole a été ratifié par 55 États et est entré en vigueur en 2005. Aux termes de l'accord de partage de la charge, les 8 % de réduction ont été répartis entre les États membres de l'Union européenne sur la période 2013-2020. La décision 280/2004/CE a établi un mécanisme d'application du protocole de Kyoto. Lors de la conférence des Nations Unies qui s'est tenue à Montréal en 2005, l'Union européenne a convenu que les pourparlers sur une action future devraient s'engager après 2012, à l'expiration des engagements pris dans le protocole de Kyoto (stratégie post-2012).

B. Les actions menées dans l'Union européenne

1. **Train de mesures sur le climat et l'énergie**. En 2007, les dirigeants de l'Union européenne se sont fixé des objectifs ambitieux: prendre l'engagement unilatéral de réduire de 20 %, d'ici à 2020, les émissions par rapport à 1990 (l'Union européenne a également proposé une réduction de 30 % si d'autres États prenaient le même engagement); augmenter de 20 % la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie de l'Union européenne d'ici à 2020 (10 % dans les transports) et réduire la consommation totale d'énergie dans l'Union de 20 % d'ici à 2020. En 2008, la Commission a proposé de traduire ces engagements en actes, dans le cadre du train de mesures sur le climat et l'énergie, qui a été adopté par le Parlement en avril 2009. Les six mesures législatives correspondent à la directive révisée sur le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (directive 2009/29/CE); à la décision de partage des efforts assortie d'objectifs nationaux contraignants (décision 406/2009/EC); à la directive relative aux projets pilotes en matière de stockage de carbone (directive 2009/31/CE); à la directive relative aux énergies renouvelables dans la production d'électricité, les transports et les systèmes de chauffage et de refroidissement (directive 2009/28/CE); au règlement sur les émissions de CO_2 des automobiles (règlement (CE) n° 443/2009); et à la directive révisée sur la qualité des carburants (directive 2009/30/CE). Deux autres actes ont été adoptés: il s'agit de la directive 2008/101/CE, qui inclut l'aviation dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dès 2012, et du règlement (CE) n° 842/2006 relatif à certains gaz à effet de serre fluorés.

2. **Système communautaire d'échange de quotas d'émission**. Il s'agit d'un instrument qui est essentiel à la réalisation des objectifs de la politique climatique définis en 2005 (directive 2003/87/CE) et qui repose sur le principe de «plafonnement et échange», en vertu duquel un «plafond» est fixé sur la quantité totale de certaines émissions de gaz à effet de serre pouvant être émises par les usines, les centrales électriques ou d'autres installations. Chaque pays a été tenu d'élaborer un plan national d'allocation (PNA) pour les deux premières phases du système (2005-2007 et 2008-2012). Dans un premier temps, la majorité des quotas a été attribuée gratuitement. Ensuite, pour la période 2013-2020 la directive révisée relative au système d'échange de quotas d'émission prévoit la vente aux enchères des quotas. Plus de 11 000 installations sont concernées. Les émissions provenant de secteurs non pris en compte (bâtiment, transport, agriculture, etc.) relèvent de la décision 406/2009/CE sur le partage de l'effort, qui prévoit la réduction des émissions, d'ici 2020, de 10 % par rapport à 2005. Le nouveau système d'échange de quotas, adopté en décembre 2008, entrera en vigueur en 2013 et s'appliquera jusqu'en 2020. Ses principaux éléments sont la fixation, par la directive révisée, d'un plafond européen unique à 21 % en deçà des niveaux de 2005; l'extension du champ d'application à l'aviation (actuellement en suspens dans l'attente de décisions de justice internationales), à la pétrochimie, aux secteurs de l'ammoniac et de l'aluminium et à deux autres gaz (le protoxyde d'azote et les hydrocarbures perfluorés); la mise aux enchères, qui a été introduite pour les centrales électriques en 2013; la fuite de carbone — les secteurs industriels présentant des risques susceptibles de bénéficier de quotas gratuits à hauteur de 100 % dès 2013 seront exemptés; l'octroi de dérogations aux installations émettant moins de 25 000 tonnes de CO_2 par an; le captage et le stockage du carbone, qui permettent au CO_2 ainsi capté et stocké d'être considéré comme n'ayant pas été émis; l'utilisation, à hauteur de 50 %, des recettes tirées des ventes aux enchères pour l'adaptation, l'atténuation, les énergies renouvelables, l'efficience et la lutte contre la déforestation, conformément aux souhaites des gouvernements; la mise en place d'opérations de compensation, à savoir que l'utilisation de crédits destinés à compenser les émissions des pays tiers en vertu du mécanisme de développement propre (MDP) des Nations Unies est limitée à 50 % de la réduction des émissions de l'Union européenne sur la période 2008-2020; l'action future, qui portera sur les émissions provenant du transport maritime, si l'Organisation maritime internationale (OMI) ne parvient pas à un accord.

3. **Échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre lié aux mécanismes de projet du Protocole de Kyoto**. La «directive de liaison» (2004/101/CE) lie le système communautaire d'échange d'émission aux autres mécanismes flexibles de Kyoto, à savoir la mise en œuvre conjointe (MOC) et le mécanisme de développement propre (MDP).

4. **Sources extérieures au système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne: partage de l'effort**. Le transport routier, le fret, les déchets, l'agriculture et la sylviculture restent exclus. Ces sources représentent environ la moitié de la totalité des émissions de gaz à effet de serre de l'Union. Pour parvenir à une réduction des gaz à effet de serre de 10 % en moyenne dans les secteurs qui ne relèvent pas du système d'échange, la Commission a défini des objectifs. Cette décision de partage de l'effort est sans précédent au niveau mondial. L'utilisation annuelle des crédits obtenus grâce au financement de projets de réduction des émissions dans des pays situés hors de l'Union européenne, par l'intermédiaire du MDP, ne peut dépasser 3 % du niveau de GES d'un État membre en 2005. Si un accord international était conclu, la réduction totale de l'Union passerait de 20 % à 30 %. Si aucun accord international n'était adopté, la Commission formulerait des propositions visant à inclure les émissions et les absorptions liées à l'utilisation des sols, au changement d'utilisation et aux forêts (UTCATF) dans l'engagement de réduction de l'Union.

5. **Efficacité énergétique et énergie renouvelable**. La nouvelle directive sur les énergies renouvelables vise à garantir que d'ici 2020, les énergies renouvelables, telles que la biomasse et l'énergie hydroélectrique, éolienne et solaire, constituent au moins 20 % de la consommation énergétique totale de l'Union, tout en augmentant l'efficacité énergétique de 20 %. L'objectif global comporte pour chaque État membre un objectif minimal contraignant en vertu duquel au moins 10 % du carburant consommé dans les transports proviendra de biocarburants. Néanmoins, le caractère contraignant de cet objectif se justifie «sous réserve que la production ait un caractère durable» et «que des biocarburants de deuxième génération soient disponibles sur le marché». Pour de plus amples informations sur le plan pour l'efficacité énergétique de 2011, se reporter à la fiche d'information 5.7.3.

6. **Captage et stockage de carbone (CSC)**. Les techniques de CSC permettent de séparer le CO_2 des émissions atmosphériques (dues à l'activité industrielle), de le comprimer et de le transporter vers un lieu où il peut être stocké. Selon le GIEC des Nations Unies, de 80 à 90 % des émissions de CO_2 pourraient être supprimées grâce au CSC. À la fin de 2004, l'Union européenne a créé une plateforme technologique pour des centrales électriques à combustibles fossiles à très faible taux d'émission et a proposé un cadre réglementaire pour la commercialisation et le subventionnement de cette nouvelle technologie. La directive 2009/31/CE relative au stockage géologique du dioxyde de carbone met en place un régime réglementaire pour permettre l'exploration et le stockage du CO_2. Elle fixe également des critères de sélection des sites de stockage.

C. La diplomatie internationale dans le domaine du changement climatique

Outre son propre engagement en faveur d'une réduction de 20 % d'ici 2020, l'Union européenne a pris l'engagement de porter cette réduction à 30 % dans les mêmes délais pour autant que les autres pays développés s'engagent à parvenir à des réductions comparables et que les pays en développement les plus avancés économiquement apportent une contribution satisfaisante, en fonction de leurs capacités. À Bali, en 2007, lors de la conférence des Nations Unies sur le changement climatique, l'Union a grandement contribué à un accord sur la feuille de route conduisant à un nouvel accord global sur la réduction des émissions de GES. La conférence de décembre 2008 a abouti à l'adoption de programmes de travail pour deux circuits parallèles de négociation à partir de 2009, l'un au titre de la CCNUCC, l'autre au titre du protocole de Kyoto. Bien qu'il ait été décevant par rapport aux ambitions initiales de l'Union, l'accord de Copenhague adopté au cours de la COP15 en décembre 2009 a permis de réaliser quelques progrès. Pour la première fois à l'échelle mondiale, l'objectif consistant à maintenir le réchauffement de la planète à moins de 2°C au-dessus des températures de l'ère préindustrielle a été inscrit dans l'accord, qui a reçu le soutien de la grande majorité des parties à la CCNUCC. Cependant, en raison de l'opposition de quelques pays, la conférence a simplement pris note de l'accord, sans l'approuver officiellement. En décembre 2010, la présidence mexicaine a réussi à restaurer la confiance dans le processus multilatéral. À l'occasion de la COP16 à Cancún, les pays industrialisés se sont engagés à remplir leurs objectifs grâce à des mécanismes à faible intensité de carbone, tandis que les pays en développement sont convenus de mesures destinées à réduire les émissions et à rendre publics les progrès accomplis tous les deux ans. Les accords de Cancún intègrent également le financement rapide de 30 milliards de dollars ainsi que la coopération technologique.

D. L'adaptation aux changements climatiques

En matière d'adaptation, les actions vont des mesures peu contraignantes et bon marché (réduction de la consommation d'eau, rotation des cultures, utilisation de cultures résistantes la sécheresse, aménagement public et sensibilisation) à des mesures coûteuses de protection et de réimplantation (augmentation de la hauteur des digues et réimplantation de ports, d'entreprises et de populations afin

de les éloigner des régions côtières de faible altitude et les plaines d'inondation). La Commission a publié un livre vert intitulé «Adaptation au changement climatique: les possibilités d'action de l'Union européenne» (COM(2007) 354), afin de susciter le débat, puis a publié un livre blanc sur l'adaptation (COM(2009) 147) accompagné de trois documents de travail sur les thèmes de l'eau, des côtes et des mers ainsi que de l'agriculture et de la santé.

Le rôle du Parlement européen

Dans son rapport «Vaincre le changement climatique» de 2005, le Parlement a souligné l'importance de réduire les émissions, d'établir des partenariats, de promouvoir la recherche et l'efficacité énergétique et d'encourager la participation des citoyens. Le futur régime devrait reposer sur «des responsabilités communes mais différenciées» fondées sur des connaissances scientifiques et devrait avoir pour objectif que la température moyenne mondiale n'augmente pas plus de 2 °C. En 2007, le Parlement a créé une commission temporaire sur le changement climatique. Son mandat est arrivé à terme en février 2009 et son rapport final intitulé «2050: l'avenir commence aujourd'hui — recommandations pour une future politique intégrée de l'UE en matière de changement climatique» invitait l'Union et d'autres pays à définir un objectif de réduction de 25 % à 40 % des émissions de GES d'ici à 2020, ainsi qu'un objectif de réduction d'au moins 80 % à l'horizon 2050. En 2008, le Parlement a adopté une directive sur l'inclusion de l'aviation dans le système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne. Dans une résolution, adoptée en mars 2009, sur la stratégie de l'Union dans la perspective d'un accord global sur le changement climatique à Copenhague et la mise à disposition de fonds suffisants pour la politique dans le domaine du changement climatique, le Parlement européen a considéré que la contribution collective de l'Union à la réalisation des efforts d'atténuation et aux besoins d'adaptation des pays développés ne devrait pas dépasser 30 milliards d'euros par an d'ici à 2020. Dans le contexte de la révision de la directive relative aux énergies renouvelables, le Parlement a garanti que la nouvelle législation inclurait des critères permettant de veiller à ce que la production de biocarburants soit écologiquement et socialement durable et n'entraîne ni la déforestation ni une augmentation des prix des denrées alimentaires. À la suite de la conférence de Copenhague sur le changement climatique (COP15), le Parlement, dans sa résolution du 10 février 2010, a appelé de ses vœux une nouvelle «diplomatie climatique», conduite par la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la commissaire chargée de l'action pour le climat. Dans sa résolution du 25 novembre 2010, le Parlement a indiqué, juste avant la conférence de Cancún sur le changement climatique (COP16), qu'il approuvait l'idée selon laquelle l'Union européenne devrait avoir pour objectif de réduire ses émissions de 30 %. Dans sa résolution du 16 novembre 2011, il a confié à la délégation de l'Union européenne le mandat explicite de promouvoir une deuxième période d'engagement en vertu du protocole de Kyoto et a soutenu l'établissement d'un Fonds vert pour le climat, qui devrait aider les pays les plus vulnérables à atténuer le changement climatique et à s'y adapter. Parmi les suggestions formulées sur la façon de financer ce Fonds, le Parlement a demandé l'instauration, au niveau international, d'une taxe sur les transactions financières. En décembre 2011, une délégation du Parlement a participé à la COP17, qui s'est déroulée à Durban, en Afrique du Sud. Il a été décidé de créer un Fonds vert pour le climat et de proroger le protocole de Kyoto au-delà de 2013. Si 120 pays ont pu se mettre d'accord sur un nouveau traité ayant force contraignante, certaines parties à la négociation comme l'Inde, les États-Unis et la Chine n'étaient pas prêts à accepter des objectifs contraignants à l'horizon 2015. Au cours des prochaines étapes des négociations, la plate-forme de Durban élaborera d'ici à 2015 une feuille de route en vue de parvenir à un accord global destiné à entrer en vigueur en 2020.

→ Marcelo Sosa Iudicissa

5.4.4. Biodiversité, nature et sols

La conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement de 1992 a constitué une étape majeure pour la préservation de la biodiversité et la protection de la nature. D'autres objectifs fixés par la directive «Habitats» ou la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) restent à atteindre. Depuis 2007, LIFE + constitue l'instrument financier le plus important pour la protection de la biodiversité dans l'Union européenne.

Base juridique

Articles 3, 11, 191, 192 et 193 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE)

Réalisations

Sur le plan international, l'Union européenne a joué un rôle important dans la recherche de solutions aux problèmes de l'appauvrissement de la biodiversité, du changement climatique et de la destruction des forêts tropicales. La Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED), qui s'est tenue à Rio de Janeiro en juin 1992, a débouché sur l'adoption de la convention-cadre sur le climat et de la convention sur la diversité biologique (CDB), ainsi que sur la déclaration de Rio, la déclaration des principes forestiers et le programme d'action intitulé «Agenda 21». Lors du sommet de Göteborg de 2001, l'Union européenne a décidé de mettre un terme à l'appauvrissement de la biodiversité d'ici à 2010 et de remettre en état les habitats et les écosystèmes. Lors du sommet mondial de Johannesburg sur le développement durable de 2002, plus d'une centaine de dirigeants ont décidé de réduire de manière significative le rythme d'appauvrissement de la biodiversité mondiale d'ici à 2010. L'Assemblée générale des Nations unies a déclaré 2010 «Année de la biodiversité». Cependant, le rapport intitulé «Troisième édition des perspectives mondiales de la diversité biologique», publié par le secrétariat de la CDB, a montré que l'objectif fixé en matière de biodiversité pour 2010 n'a pas été atteint. Lors de sa réunion qui s'est tenue à Nagoya (Japon) en octobre 2010, la Conférence des parties (CDP) à la CDB a adopté un plan stratégique révisé comprenant de nouveaux objectifs sur la biodiversité pour la période de l'après-2010. L'objectif poursuivi est de «prendre des mesures efficaces et urgentes en vue de mettre un terme à l'appauvrissement de la diversité biologique, afin de s'assurer que, d'ici à 2020, les écosystèmes sont résilients et continuent de fournir des services essentiels, préservant ainsi la diversité de la vie sur Terre». L'adoption du protocole de Nagoya sur l'accès et le partage des bénéfices a été une réalisation essentielle de la CDP de Nagoya. Le partage juste et équitable des bénéfices découlant de l'utilisation des ressources génétiques est l'un des trois objectifs de la CDB, qui définit des règles relatives au partage des résultats de la recherche et des bénéficies commerciaux. Le Conseil Environnement de mars 2010 a convenu d'«enrayer la perte de biodiversité et la dégradation des services écosystémiques dans l'UE d'ici 2020 et [d']assurer leur rétablissement [...] tout en renforçant la contribution [que l'Union] apporte à la prévention de la perte de biodiversité à l'échelle de la planète.« En juin 2011, le Conseil a adopté la stratégie en faveur de la biodiversité pour 2020, ainsi que ses six objectifs.

A. Plans d'action en faveur de la diversité biologique

En 1998, la Commission a adopté une communication concernant une stratégie en faveur de la diversité biologique (COM(1998) 42). En 2002, le Conseil a approuvé la communication de la Commission définissant un «plan d'action en faveur de la diversité biologique dans les domaines de la protection des ressources naturelles» (COM(2001) 162), dont les principaux objectifs étaient d'améliorer ou de préserver le statut de la biodiversité et d'empêcher une aggravation de la perte de diversité biologique. En 2008, la Commission a publié un rapport à mi-parcours sur la mise en œuvre du plan d'action concluant que l'Union européenne n'atteindrait probablement pas son objectif d'enrayer la diminution de la diversité biologique d'ici à 2010. Lors de la réunion du G8+5 à Potsdam en 2007, l'Allemagne a proposé l'élaboration d'un rapport intitulé «l'économie des écosystèmes et de la biodiversité» (TEEB), dans la foulée du rapport Stern sur les aspects économiques du changement climatique et les coûts de l'inaction. L'étude avait pour finalité de définir l'immense portée du problème. à titre d'exemple, la valeur actuelle nette des écosystèmes forestiers que nous perdons chaque année se situerait entre 1 350 milliards d'euros et 3 100 milliards d'euros. Le rapport final de l'étude sur l'économie des écosystèmes et de la biodiversité a été présenté lors de la 10e réunion de la CDP qui a eu lieu en octobre 2010 au Japon.

B. Accords internationaux de protection de la faune et de la flore

Selon une évaluation du programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), jusqu'à 24 % des espèces appartenant à des groupes tels que les papillons, les oiseaux et les mammifères ont

complètement disparu du territoire de certains pays d'Europe. D'après les données publiées par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), depuis 2007, en Europe, 23 % des amphibiens, 19 % des reptiles, 15 % des mammifères et 13 % des oiseaux sont menacés. L'Union européenne est partie aux conventions internationales suivantes: la convention de Ramsar sur la conservation des zones humides (1971); la CITES (3 mars 1973); la convention de Bonn sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (23 juin 1979); la convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (1982); la convention de Rio de Janeiro sur la diversité biologique (1992); et à d'autres conventions à caractère plus régional telles que la convention d'Helsinki sur la mer Baltique (1974), la convention de Barcelone sur la mer Méditerranée (1976) et la convention sur la protection des Alpes (1991).

C. Instruments financiers

Jusqu'à la fin 2006, LIFE était l'instrument financier qui permettait de soutenir des projets dans les domaines LIFE-nature, LIFE-environnement et LIFE-pays tiers. En mars 2007, le Conseil et le Parlement européen sont parvenus à un accord concernant son successeur, LIFE+, doté d'un budget s'élevant à près de 2 milliards d'euros pour la période 2007-2013. LIFE+ réunit plusieurs programmes de financement et comprend trois volets: LIFE+ Nature et biodiversité, LIFE+ Politique et gouvernance environnementale et LIFE+ Information et communication. Au moins 50 % du total des fonds pendant la période en question ont été alloués pour favoriser la protection de la nature et de la biodiversité. La politique agricole commune, la politique commune de la pêche, les Fonds structurels et de cohésion, ainsi que le septième programme-cadre de recherche ont apporté d'autres financements aux États membres dans le cadre du soutien aux objectifs de biodiversité. Les programmes financés par LIFE+ étaient ouverts aux pays tiers, notamment aux États membres de l'Association européenne de libre-échange, aux pays des Balkans occidentaux et à d'autres pays candidats. La Commission a présenté, à la fin de l'année 2011, une proposition concernant le nouveau fonds LIFE pour la prochaine période de financement (2014-2020).

Objectifs

A. Conservation des habitats naturels, de la faune et la flore sauvages

La directive «Habitats» (directive 92/43/CEE relative à la conservation des habitats naturels et de la faune et la flore sauvages, modifiée par la directive 97/62/CE) a créé un réseau européen baptisé «Natura 2000». Il comprend des «sites d'intérêt communautaire/zones spéciales de conservation», désignés par les États membres, et des «zones spéciales de protection», classés en vertu de la directive 79/409/CEE relative à la conservation des oiseaux sauvages. D'une superficie de 850 000 km^2, Natura 2000 est le plus grand réseau structuré de sites protégés au monde. La directive «Habitat» a pour but principal de favoriser la conservation de la diversité biologique, tout en tenant compte des exigences économiques, sociales, culturelles et régionales. La directive «Oiseaux» régit la protection, la gestion et le contrôle des oiseaux (sauvages), notamment en prévoyant des règles en matière de chasse durable.

B. Exploitation et commerce de la faune et de la flore sauvages

La CITES, entrée en vigueur en 1975, réglemente le commerce international, c'est-à-dire l'exportation ou la réexportation et l'importation d'animaux et de plantes vivants ou morts, ainsi que de parties et de dérivés de ceux-ci, sur la base d'un système de permis et de certificats. Le règlement de base (CE) n° 338/97 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce applique les objectifs, principes et dispositions de la convention CITES dans le droit de l'Union. En juin 2009 est entré en vigueur le règlement (CE) n° 398/09 modifiant le règlement (CE) n° 338/97 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages. S'agissant de la protection de la faune marine, le règlement (CEE) n° 348/81 établit des règles communes pour les importations des produits issus des baleines ou des autres cétacés, tandis que la décision 1999/337/CE relative à la signature par l'Union européenne de l'accord relatif au programme international pour la conservation des dauphins vise à contribuer à la réduction de la mortalité accessoire des dauphins due à la pêche au thon. La directive 83/129/CEE, qui a été prolongée indéfiniment par la directive 89/370/CEE, interdit l'importation dans l'Union européenne des produits issus des bébés-phoques. En 2009, le règlement (CE) n° 1007/2009 a instauré des conditions encore plus strictes concernant l'importation des produits dérivés du phoque. En 1991, le Conseil a adopté le «règlement sur les pièges à mâchoires» (règlement (CE) n° 3254/91 du Conseil), qui interdit l'utilisation des pièges à mâchoires et l'importation de fourrures et de produits manufacturés d'espèces animales sauvages originaires des pays qui autorisent de telles méthodes de piégeage. La décision 98/596/CE de la Commission autorise les importations dans l'Union européenne de fourrures en provenance du Canada, de Russie et des États-Unis, en considération de l'engagement pris par ces pays d'utiliser des méthodes de piégeage sans cruauté. La directive «Oiseaux» prévoit des règles et des orientations pour une chasse durable des oiseaux (sauvages).

C. Diversité biologique et bien-être animal

La directive 1999/22/CE définit les normes minimales d'hébergement et de soins à apporter aux

animaux en environnement zoologique et renforce le rôle des jardins zoologiques dans la conservation de la diversité biologique, tout en maintenant leur rôle dans l'éducation et la recherche. Adoptée par le Conseil à la suite d'une résolution relative à la limitation des expériences sur les animaux et à la protection des animaux de laboratoire, la directive 86/609/CEE impose la limitation des expériences pratiquées sur les animaux dès lors que des résultats similaires pourraient être obtenus par d'autres procédés, et prévoit que les résultats en soient recueillis dans une banque centrale de données. Par la suite, la Commission a lancé le plan d'action pour la protection et le bien-être des animaux au cours de la période 2006-2010 (COM(2006) 13), soutenant l'application du principe des trois «R» (Replacement, Reduction et Refinement): remplacement, réduction et perfectionnement des méthodes d'utilisation des animaux pour la recherche. La directive 2010/63/UE relative à la protection des animaux utilisés à des fins scientifiques (abrogeant la directive 86/609/CEE), fondée sur le même principe, a pris effet le 1er janvier 2013.

D. Biodiversité marine

La biodiversité marine entre dans le champ d'application des plans d'action relatifs à la biodiversité pour les ressources naturelles et la pêche. Le réexamen de la stratégie de l'Union en matière de biodiversité insiste sur l'importance du «bon état écologique» des mers et des zones côtières si l'on veut qu'elles puissent soutenir la biodiversité. Par ailleurs, la stratégie de l'Union pour la protection et la conservation du milieu marin de 2002 (COM(2002) 539) propose une approche basée sur les écosystèmes pour assurer la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité. En 2005, une stratégie thématique (ST) pour la protection et la conservation du milieu marin a été proposée par la Commission conformément aux dispositions du 6e programme d'action en matière d'environnement. La ST suivante, à savoir la directive pour le milieu marin (directive 2008/56/CE) est entrée en vigueur en juillet 2008. Elle vise à parvenir à un bon état des eaux marines de l'Union d'ici à 2020 et à protéger les ressources dont dépendent les activités économiques et sociales liées au secteur maritime.

E. Forêts

Les forêts représentent près de 30 % de la superficie du réseau Natura 2000. Plusieurs mesures visent à les protéger. Les règlements (CEE) n° 3528/86 et (CEE) n° 2158/92, relatifs à la protection des forêts de l'Union contre la pollution et les incendies (qui ont expiré en 2002), ont été incorporés au règlement (CEE) n° 2152/2003 concernant la surveillance des forêts. Le règlement (CEE) n° 1615/89 du Conseil a instauré le système européen d'information et de communication forestières (EFICS), système d'information concernant le secteur forestier. La résolution du Conseil du 15 décembre 1998 relative à la stratégie forestière de l'Union européenne a instauré un cadre en faveur de la gestion durable des forêts (SFM). En juin 2006, une communication concernant un plan d'action de l'Union européenne en faveur des forêts a été adoptée (COM(2006) 302). Le Livre vert de la Commission intitulé «La protection des forêts et l'information sur les forêts dans l'Union européenne: préparer les forêts au changement climatique» (mars 2010) avait pour objectif de lancer le débat autour du plan d'action. Une proposition de la Commission visant à empêcher que le bois et les produits dérivés récoltés de manière illicite n'entrent sur le marché de l'Union ainsi qu'une communication de la Commission relative aux mesures destinées à réduire la déforestation ont été approuvées par le Parlement en juillet 2010 et ont pris effet en 2012.

F. Protection des sols

En 2006, la Commission a adopté une stratégie thématique relative à la protection des sols (COM(2006) 231), ainsi qu'une proposition de directive (COM(2006) 232), faisant suite à une consultation des parties prenantes concernant l'érosion, la diminution des teneurs en matières organiques, la contamination des sols, les glissements de terrain, le tassement, la salinisation, l'imperméabilisation et d'autres aspects de la dégradation des sols. Le Conseil n'a pas été en mesure de dégager un accord sur cette proposition, devant l'opposition d'un certain nombre d'États membres constituant une minorité de blocage.

G. Changement climatique et biodiversité

Le changement climatique a conduit à l'adaptation de plusieurs espèces animales et végétales, induisant des modifications dans la répartition, voire l'extinction, de la faune et de la flore. Les modifications des courants océaniques et la montée du niveau des mers ont des effets néfastes, tout particulièrement sur les récifs de corail et les mangroves. Le changement climatique et les hausses de température favorisent certaines maladies chez les végétaux, les organismes nuisibles et les espèces invasives. Il est probable qu'environ 20 à 30 % des espèces végétales et animales ayant fait jusqu'à présent l'objet d'une évaluation sont plus gravement menacées d'extinction. En octobre 2008, la Commission a adopté une communication intitulée «Combattre la déforestation et la dégradation des forêts pour lutter contre le changement climatique et la diminution de la biodiversité» (COM(2008) 645).

Rôle du Parlement européen

Le Parlement a joué un rôle décisif dans la mise en place de systèmes européens en faveur de la protection de la nature et de la diversité biologique. En mai 2007, il a adopté un rapport relatif à la communication de la Commission intitulée «Enrayer la diminution de la biodiversité à l'horizon 2010 et

au-delà — Préserver les services écosystémiques pour le bien-être humain» (COM(2006) 216). Le Parlement a estimé que le plan d'action de l'Union à l'horizon 2010 et au-delà serait insuffisant. En avril 2008, le Parlement a adopté une résolution sur les préparatifs en vue des réunions COP-MOP (Conférence des parties agissant comme réunion des Parties au Protocole de Kyoto) sur la diversité biologique et la prévention des risques biologiques, organisées à Bonn (Allemagne). Il se dit profondément préoccupé par l'appauvrissement continu de la biodiversité et par l'empreinte écologique toujours plus forte de l'Union, soulignant le lien direct entre la préservation de la diversité biologique et la fourniture de services écosystémiques tels que la production alimentaire, l'eau, la circulation des nutriments et la régulation climatique. La proposition de la Commission relative à LIFE+ (COM(2004) 621) comprenait à l'origine deux volets. Le Parlement a proposé l'ajout d'un troisième volet, intitulé «Nature et biodiversité». Au cours des négociations portant sur ce règlement, le Parlement européen a plaidé en faveur d'une hausse du budget, afin qu'il soit porté à 1,95 milliard d'euros. Il a également porté son attention sur la gestion, en s'opposant à la «renationalisation» des fonds LIFE+. Un accord a été conclu en faveur d'un système de gestion centralisée dans lequel la Commission contrôle les projets et consacre 22 % du budget aux frais administratifs, les 78 % restant relevant de la compétence des États membres. En février 2010, le Parlement a adopté une résolution sur les objectifs stratégiques de l'Union européenne lors de la quinzième session de la CDP. Dans ce texte, il rappelle que l'Union européenne est l'un des principaux marchés pour le commerce illégal d'espèces sauvages. Il demande également à la Commission et aux États membres de renforcer leur coordination pour assurer le respect de la législation de l'Union en matière de commerce d'espèces sauvages. En septembre 2010, le Parlement a adopté un rapport sur la mise en œuvre de la législation européenne visant à la protection de la biodiversité (2009/2108(INI)). Il s'y dit gravement préoccupé par le fait que l'agenda politique international n'attache pas à l'arrêt de la perte de biodiversité l'urgence qu'il faudrait et appelle de ses vœux une amélioration de la gouvernance en matière de biodiversité dans les relations intérieures comme extérieures. Actuellement, le Parlement examine un projet de règlement tendant à mettre en œuvre le protocole de Nagoya (2012/0278(COD)).

→ Lorenzo Vicario / Marcelo Sosa-Iudicissa

5.4.5. Protection et gestion des eaux

Vitale pour l'homme, les animaux et les plantes, l'eau est une ressource indispensable à l'économie. La législation de l'Union européenne dans le domaine de l'eau a été transformée par l'adoption, en 2000, de la directive-cadre sur l'eau (DCE) établissant un cadre pour la gestion des eaux de surface et des eaux souterraines à l'échelle des bassins hydrographiques. La DCE est complétée par des accords internationaux et des actes législatifs relatifs à la disponibilité, à la qualité et à la pollution de l'eau.

Base juridique

Articles 191 à 193 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE).

Réalisations

A. Directive-cadre sur l'eau (DCE)

La politique européenne de l'eau a fait l'objet d'une restructuration consistant principalement dans la mise en œuvre de la DCE (2000/60/CE) comme l'instrument servant à fixer les objectifs en matière de protection de l'eau. Les grandes étapes précédentes ont été la directive sur l'eau potable et la directive sur les eaux urbaines résiduaires. Dans le souci de définir une nouvelle politique compte tenu de la prise de conscience croissante qui est observée chez les citoyens et les autres parties concernées, la nouvelle directive a été élaborée à la suite d'une procédure de consultation ouverte qui a permis de dégager un large consensus en faveur d'une législation instaurant un cadre unique. La DCE établit un cadre pour la protection des eaux de surface intérieures, des eaux de transition, des eaux côtières et des eaux souterraines, afin de prévenir et de réduire la pollution, de promouvoir une utilisation durable de l'eau, de protéger l'environnement aquatique, d'améliorer l'état des écosystèmes aquatiques et d'atténuer les effets des inondations et des sécheresses. L'objectif est de parvenir à un bon état écologique pour l'ensemble des eaux, sauf dérogation spécifique, au moyen de plans de gestion des bassins hydrographiques. Les bassins hydrographiques que partagent au moins deux États membres sont intégrés à des districts internationaux. Les objectifs de la DCE doivent être atteints d'ici à 2015, mais ce délai peut être étendu ou assoupli dans certaines conditions. Il est indiqué dans les deux rapports de mise en œuvre publiés à ce jour (COM(2007) 0128 et COM(2009) 0156) que, si des progrès notables ont été accomplis, plusieurs lacunes persistent. Parallèlement au rapport de mise en œuvre de 2007, la Commission a présenté le nouvel instrument WISE (Water Information system on Water for Europe — système d'information sur l'eau pour l'Europe) destiné à échanger, à travers un portail Internet public, des données et des informations recueillies à l'échelle de l'Union et à permettre des réactions rapides, notamment en cas de notification de pollution.

1. **Eaux souterraines:** comme les eaux souterraines fournissent 75 % de l'eau potable dans l'Union européenne, les pollutions provoquées par l'industrie, les décharges et l'agriculture constituent une grave menace pour la santé. Étant donné que bon nombre des substances polluantes ayant pénétré dans les sols au cours des dix dernières années n'ont pas encore atteint la nappe phréatique, il faudra attendre entre 25 et 50 ans pour que les teneurs en nitrates des eaux souterraines des Pays-Bas, de la Belgique, du Danemark, de la France (Bretagne) et de l'Allemagne retrouvent des niveaux acceptables au sens de la directive sur l'eau potable. La directive 2006/116/CE sur la protection des eaux souterraines contient des critères spécifiques pour l'évaluation du bon état chimique de ces eaux, l'identification des tendances significatives et durables à l'amélioration et la définition des points de départ des inversions de tendance. Toutes les limites applicables aux polluants, à l'exception des nitrates et des pesticides, sont fixées par les États membres. Le bon état chimique des eaux souterraines est atteint lorsque les concentrations de polluants ne dépassent pas les normes de qualité des eaux souterraines et les valeurs seuils en aucun point de surveillance.

2. **Eau potable**: la directive 98/83/CE définit les normes essentielles de la qualité de l'eau destinée à la consommation humaine. Elle exige des États membres qu'ils contrôlent régulièrement la qualité de l'eau destinée à la consommation humaine en utilisant une méthode de points d'échantillonnage et mettent en place des programmes de contrôle. Elle tient compte des progrès techniques et scientifiques accomplis et vise à réduire la valeur limite du plomb dans les canalisations en la faisant passer de 50 à 10 microgrammes/litre. Certains observateurs ont fait valoir qu'une telle mesure aurait de lourdes implications financières, car elle nécessiterait le remplacement des infrastructures.

3. **Eaux de baignade**: la Commission a adopté en février 2006 une nouvelle directive sur les eaux de baignade (2006/7/EC), qui vise à renforcer la protection de la santé publique et de l'environnement en instaurant des dispositions relatives au contrôle et au classement (en quatre catégories) des eaux de baignade. Elle prévoit également d'assurer sur une vaste échelle l'information et la participation du public (conformément à la convention d'Aarhus) ainsi que de mettre en œuvre des mesures de gestion

modernes. La nouvelle directive complète la directive-cadre sur l'eau, la directive sur le traitement des eaux urbaines résiduaires et la directive sur la pollution par les nitrates de sources agricoles. La principale question abordée en procédure de conciliation portait sur l'extrême rigueur des normes de santé auxquelles doivent satisfaire les sites de baignade pour respecter la directive.

4. **Normes de qualité pour les eaux conchylicoles et les poissons d'eau douce**: la directive 79/923/CEE et la directive 78/659/CEE concernant la qualité des eaux douces ayant besoin d'être protégées ou améliorées pour être aptes à la vie des poissons comportent des mesures spécifiques pour la protection et/ou l'amélioration de la qualité des eaux douces abritant certaines espèces de poissons et de mollusques. Les versions codifiées de ces directives (2006/113/CE et 2006/44/CE) doivent être abrogées par la DCE en décembre 2013.

5. **Traitement des eaux urbaines résiduaires**: la directive 91/271/CEE (modifiée par la directive 98/15/CE) relative au traitement des eaux urbaines résiduaires vise à protéger l'environnement des effets nocifs liés aux rejets de ces eaux et aux rejets de l'industrie. Elle fixe des normes minimales et un calendrier pour la collecte, le traitement et le rejet des eaux urbaines résiduaires, introduit des contrôles pour l'évacuation des boues d'épuration et impose la cessation graduelle des déversements de ces boues en mer.

6. **Déversements de substances, valeurs limites et nitrates**: la directive concernant la pollution causée par les substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique (76/464/CEE) a instauré une liste «noire» et une liste «grise» de 132 substances déclarées dangereuses en raison de leur persistance, de leur toxicité et de leur bioaccumulation. Elle a été complétée par plusieurs directives prescrivant des valeurs limites et des objectifs de qualité pour 17 de ces substances. La directive 2006/11/CE a regroupé en un seul texte la directive de base (76/464/CE) et l'ensemble de ses directives filles. Première étape dans la mise en œuvre de la DCE, la décision 2455/2001/CE contient la liste de 33 substances d'intérêt prioritaire reconnues comme persistantes, nocives et ayant tendance à s'accumuler dans la chaîne alimentaire. La liste opère une distinction entre les substances prioritaires et les substances dangereuses prioritaires. Les premières doivent retrouver les concentrations maximales fixées pour les eaux de surface d'ici à 2015, tandis que les secondes doivent être entièrement éliminées d'ici à 2025. En décembre 2008 a été adoptée une directive établissant des normes de qualité environnementale dans le domaine de l'eau (2008/105/CE) qui modifie la DCE et la liste des substances arrêtée en 2001. La nouvelle liste comporte les 33 mêmes substances, mais huit d'entre elles ont été requalifiées, passant de substances prioritaires à substances prioritaires dangereuses. La protection des eaux contre les nitrates de sources agricoles est régie par la directive 91/676/CEE et le règlement (CE) n° 1882/2003, en vertu desquels les États membres sont tenus de présenter tous les quatre ans à la Commission des rapports contenant des informations précises sur les codes de bonne pratique agricole, les zones vulnérables désignées comme sensibles aux nitrates et la surveillance de l'eau, ainsi que des résumés de leurs programmes d'action. L'objectif consiste à préserver les ressources en eau potable et à prévenir les effets néfastes de l'eutrophisation, phénomène combattu également par les restrictions énoncées dans le règlement 2004/648/CE quant à la teneur en phosphates des détergents destinés à la lessive des textiles ménagers et des détergents pour lave-vaisselle. La présence des phosphonates dans les boues d'épuration européennes entraîne la prolifération d'algues et l'asphyxie des poissons et autres organismes aquatiques.

7. **Protection contre les inondations, rareté des ressources hydriques et sécheresse**: après une série d'inondations dévastatrices survenues à la fin des années 1990, les responsables des États membres chargés de la gestion de l'eau ont conclu, lors d'une réunion tenue en novembre 2003, qu'il était nécessaire de mettre en place à l'échelle de l'Union un programme d'action concerté pour améliorer la gestion du risque d'inondation. La directive 2007/60/CE vise à réduire et à gérer les risques que les inondations présentent pour la santé humaine, l'environnement, les infrastructures et les biens. Elle impose aux États membres de dresser des cartes des risques d'inondation et des évaluations préliminaires afin de déterminer les bassins hydrographiques et les zones côtières avoisinantes exposés à un risque d'inondation. Pour ces zones, les États membres concernés sont tenus d'établir des cartes des risques d'inondation, ainsi que des plans de gestion desdits risques axés sur la prévention, la protection et la préparation. En 2007, la Commission a présenté une communication intitulée «Faire face aux problèmes de rareté de la ressource en eau et de sécheresse dans l'Union européenne» (COM(2007) 414) qui définit une série d'options stratégiques possibles pour favoriser une utilisation plus rationnelle de l'eau et encourager les économies d'eau. Parmi celles-ci figurent une tarification plus adaptée; une utilisation plus efficace des financements, des plans nationaux, la création d'un observatoire des sécheresses et d'un système d'alerte rapide, des infrastructures d'approvisionnement en eau supplémentaires, des mesures en faveur des techniques et des pratiques permettant une utilisation rationnelle de l'eau et le développement en Europe d'une culture des économies d'eau. La Commission a publié en novembre 2012 un plan de sauvegarde des eaux européennes visant à garantir la disponibilité d'une eau d'une qualité suffisante pour toutes les utilisations qui se justifient.

B. Accords internationaux de l'Union européenne sur les eaux régionales

La convention d'Helsinki sur la protection de l'environnement marin de la zone de la mer Baltique, signée par tous les États membres riverains de cette mer et entrée en vigueur en 1980, vise à éliminer la pollution de la mer Baltique provoquée par les rejets et les opérations de routine des navires. La convention de Paris pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est, signée en 1992, impose aux parties signataires d'observer les principes de précaution et du pollueur-payeur. La convention d'Helsinki sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (décision 95/308/CE du Conseil) a été signée en 1992. L'Union européenne a signé en avril 1999 la convention pour la protection du Rhin (décision 2000/706/CE du Conseil). La convention sur la coopération pour la protection et l'utilisation durable du Danube ainsi que la convention sur la protection de la mer Noire contre la pollution sont les principaux instruments de coopération environnementale conçus pour protéger les eaux. La communication de la Commission (COM(2001) 615) définit une stratégie pour la coopération environnementale dans la région Danube — mer Noire. En décembre 2010, la Commission a lancé une stratégie (COM(2010) 715 final) pour l'intégration et le développement de la région du Danube. Vingt États riverains de la Méditerranée et l'Union européenne sont parties à la Convention de Barcelone. Signée en 1976 par tous les États membres et modifiée en 1995, cette convention a établi le principe de précaution et pose comme objectif ultime l'élimination totale des sources de pollution. Ses six protocoles traitent, entre autres, des pollutions provoquées par les bateaux et les avions, provenant de sources d'origine terrestre ou dues aux mouvements transfrontières de déchets dangereux. La communication COM(2006) 0475 de la Commission établit une stratégie pour le bassin méditerranéen afin de protéger l'environnement marin et côtier de cette région et d'y réduire la pollution d'ici à 2020. Par la décision 2010/631/UE, le Conseil a approuvé au nom de l'Union européenne le protocole à la Convention de Barcelone relatif à la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) de la Méditerranée. Ce protocole définit le cadre d'une approche intégrée qui associe les parties prenantes publiques et privées (y compris la société civile et les opérateurs économiques), au titre de laquelle les États membres et leurs autorités compétentes concernées sont chargés de la conception et de la mise en œuvre, sur leur territoire côtier, de mesures précises, comme la désignation de zones où la construction n'est pas autorisée.

C. Conservation et protection du milieu marin

1. **Stratégie thématique sur le milieu marin**: la stratégie thématique sur le milieu marin, publiée en octobre 2005, a pour but de «protéger et de remettre en état les mers et les océans d'Europe et, d'autre part, de veiller à la viabilité écologique des activités humaines de façon à ce que les générations présentes et futures puissent jouir et bénéficier de la diversité biologique et du dynamisme [du] milieu marin […].» La Commission a aussi proposé une directive-cadre relative à une «stratégie pour le milieu marin» (2008/56/CE) visant à assurer un «bon état écologique» au plus tard en 2021. Les principaux facteurs menaçant le milieu marin sont la surpêche, le déversement de substances polluantes, les marées noires, les rejets dus à l'exploration pétrolière et gazière en mer, le démantèlement des navires, les effets du changement climatique, l'eutrophisation et la prolifération d'algues, le rejet illégal de radionucléides et la pollution sonore. Cette directive définit des objectifs communs à l'échelle de l'Union. Certaines régions marines européennes servent d'unités de base pour la gestion du milieu marin. Les États membres doivent élaborer une stratégie pour chacune de leurs régions marines et coopérer activement entre eux.

2. **Pollution marine**: la Commission a fait le point, dans sa communication intitulée «Modalités de coopération dans le domaine de la pollution marine accidentelle ou intentionnelle après 2007» (COM(2006) 863), sur la prévention et la réparation de la pollution marine et exposé les manières d'assurer le suivi et le développement de ces aspects après l'expiration, en décembre 2006, du cadre de coopération précédent (décision 2850/2000/CE). La marée noire provoquée par l'Erika en 2000 a conduit l'Union à jouer un rôle accru dans les domaines de la sécurité maritime et de la pollution marine et à adopter le règlement (CE) n° 1406/2002 instituant une Agence européenne pour la sécurité maritime (EMSA). La directive 2005/35/CE relative à la pollution causée par les navires et à l'introduction de sanctions en cas d'infractions vise à garantir que les personnes responsables de rejets polluants en mer feront l'objet de sanctions efficaces et dissuasives, qu'elles soient pénales ou administratives. En mars 2008, la Commission a proposé une modification de la directive 2005/35/CE (COM(2008) 134), qui a été adoptée en première lecture par le Conseil et le Parlement en 2009. Conformément à la directive révisée, les rejets de substances polluantes par des navires sont considérés comme des infractions pénales s'ils ont été commis intentionnellement, témérairement ou à la suite d'une négligence grave et qu'ils occasionnent une grave dégradation de la qualité de l'eau.

3. **Politique maritime intégrée**: la communication de la Commission sur une politique maritime intégrée de l'Union européenne (COM(2007) 575) vise à promouvoir un développement économique qui ne compromette pas l'environnement, l'exploitation des connaissances et des innovations, la qualité de vie dans les régions côtières, ainsi qu'un rôle de

premier plan de l'Union européenne. Cette politique s'appuie sur une approche intégrée des activités maritimes, une approche écosystémique interconnectée afin d'assurer le développement durable des différentes activités, le principe de subsidiarité et la participation des parties prenantes. Dans la communication, la Commission souligne l'importance de la directive sur la stratégie pour le milieu marin (2008/56/CE). Au nombre des autres actions proposées figurent la désignation de régions pilotes afin d'atténuer les conséquences du changement climatique dans les régions côtières et d'adapter celles-ci à ce phénomène, la réduction de la pollution atmosphérique et des émissions de gaz à effet de serre causées par les navires et la réduction des incidences environnementales du démantèlement des navires.

Rôle du Parlement européen

Le Parlement a très souvent joué un rôle d'initiateur dans la protection des eaux. En janvier 2000, au lendemain de la marée noire provoquée par l'Erika, il a demandé une politique européenne des transports durable sur le long terme afin de prévenir toute nouvelle catastrophe liée à la pollution par les hydrocarbures. Il a appelé à l'adoption d'une politique de l'eau efficace, cohérente et intégrée qui prenne en considération la vulnérabilité des écosystèmes aquatiques. À cette fin, le Parlement a défini quatre objectifs: coordination des États membres, tarification de l'utilisation de l'eau, programme de mesures pour les États membres et dérogations. Pour ce qui est de la stratégie maritime, le Parlement a souligné l'importance de la biodiversité, des innovations écologiques, des effets du changement climatique sur les mers, ainsi que l'importance de parvenir à un niveau écologique satisfaisant. En novembre 2006, le Parlement a adopté un rapport d'initiative sur la stratégie thématique pour le milieu marin. Il a appelé de ses vœux une directive énonçant des objectifs précis et mesurables assortis de délais plus brefs que ceux que la Commission prévoit dans sa proposition et instaurant l'obligation de délimiter des «zones marines protégées». Le Parlement est parvenu à imposer le calendrier, mais plusieurs de ses amendements n'ont pas été retenus. Le Parlement et le Conseil sont parvenus à un accord sur la proposition de directive relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation, qui est entrée en vigueur en novembre 2007. L'accord est le résultat de compromis sous divers aspects, en particulier les plaines inondables et les pratiques durables d'utilisation des terres, l'adaptation au changement climatique et la coopération internationale dans le cas des bassins hydrographiques partagés. En juin 2008, le Parlement a émis à une large majorité un vote favorable à de nouvelles règles de qualité des eaux de l'Union sur la base d'un accord de compromis dégagé antérieurement avec le Conseil sur la proposition de directive établissant des normes de qualité environnementale dans le domaine de l'eau. En exigeant une révision de la liste des substances prioritaires dans les deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la directive, le Parlement a ouvert la possibilité d'allonger la liste des substances toxiques. En outre, il a renforcé l'objectif de la suppression complète par paliers des émissions de 13 substances dangereuses prioritaires dans le délai de 20 ans.

→ Marcelo Sosa-Iudicissa

5.4.6. La pollution atmosphérique et sonore

La pollution atmosphérique provient de trois sources principales: le transport, les émissions de sources fixes et les émissions causées par la production d'électricité. La directive concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe et la stratégie thématique sur la pollution de l'air visent à prévenir les effets nocifs de ces nuisances sur l'environnement et la santé par une réduction de la pollution atmosphérique. En outre, l'augmentation des transports et des activités industrielles entraîne souvent une pollution sonore qui a elle aussi une incidence négative sur la santé humaine. La directive-cadre sur le bruit dans l'environnement dresse l'état des lieux de ce phénomène afin de pouvoir y apporter une solution en Europe.

Base juridique

Articles 191 à 193 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE)

Contexte général

L'Union européenne déploie toute une série d'actions pour préserver la qualité de l'air: la limitation de la déperdition de l'ozone stratosphérique, le contrôle de l'acidification, des taux d'ozone et d'autres polluants au niveau du sol et la lutte contre le changement climatique. Les polluants atmosphériques sont rejetés dans l'air par de nombreuses sources différentes: les sources mobiles, les sources fixes (entreprises, ménages, exploitations agricoles et décharges) et les émissions dues à la production d'électricité. Ces polluants, y compris les émissions de gaz, sont néfastes pour la santé humaine et pour les végétaux, ils corrodent les matériaux et ont des effets préjudiciables sur l'agriculture et sur les forêts, outre qu'ils provoquent des odeurs désagréables. Certaines substances, comme l'arsenic, le cadmium, le nickel ou les hydrocarbures polycycliques aromatiques, sont des cancérigènes génotoxiques pour l'homme, et il n'existe aucun seuil identifiable sous lequel elles ne représentent pas de risque. L'Union européenne a consenti, au cours des dix dernières années, des efforts substantiels qui ont conduit à la diminution des émissions de polluants dans l'air et dans l'eau.

Les progrès de la lutte contre la pollution atmosphérique

Les objectifs de la stratégie thématique sur la pollution atmosphérique, adoptés en 2005, consistent à réduire la concentration de particules fines ($PM_{2,5}$) de 75 % et celle d'ozone troposphérique (O_3) de 60 % d'ici à 2020, et de réduire de 55 %, d'ici à 2020 également, l'acidification et l'eutrophisation, qui représentent une menace pour l'environnement naturel. Par rapport aux niveaux de 2000, ces objectifs supposent une réduction des émissions de 82 % pour le dioxyde de soufre (SO_2), de 60 % pour les oxydes d'azote (NO_x), de 51 % pour les composés chimiques organiques volatils (COV), de 27 % pour l'ammoniac (NH_3) et de 59 % pour les $PM_{2,5}$ primaires. Ces réductions, qui permettront de réduire la mortalité aiguë et les dommages pour l'environnement, devraient également sauver 1,71 million de vies humaines par an.

Une nouvelle directive sur la qualité de l'air ambiant est entrée en vigueur en juin 2008, avec pour objectif d'améliorer la santé humaine et la qualité de l'environnement. Elle remplace l'ancienne directive-cadre sur la qualité de l'air en regroupant la majorité des dispositions en vigueur en un seul texte. Seule la quatrième «directive-fille» (2004/107/CE), qui fixe des limites d'émissions pour l'arsenic, le cadmium, le nickel et les hydrocarbures polycycliques aromatiques, reste d'application; sa révision est prévue dans un avenir proche.

La directive 2001/81/CE sur les plafonds d'émission nationaux de certains polluants atmosphériques fixe des limites d'émission de SO_2, de NO_X, de COV et de NH_3 auxquelles les États membres devaient se conformer pour 2010. Afin de réduire les effets néfastes de l'acidification, de l'ozone troposphérique et de l'eutrophisation, elle exige des États membres qu'ils présentent chaque année un rapport sur leurs émissions de ces quatre polluants et sur leurs projections en la matière.

Le transport routier et le transport aérien devraient augmenter respectivement de 36 % et de 105 % entre 2000 et 2020 au sein de l'UE-25. Plusieurs directives ont été adoptées pour limiter la pollution due aux transports en fixant des normes de performance en matière d'émissions pour diverses catégories de véhicules telles que les voitures particulières, les véhicules utilitaires légers et les véhicules utilitaires lourds ainsi que pour d'autres sources de pollution et en introduisant des mesures fiscales dans ce secteur pour encourager les consommateurs à se comporter de façon plus écologique. D'autres directives régissent la qualité des carburants ainsi que leur teneur en soufre et en plomb.

La norme d'émission pour les véhicules particuliers et les véhicules utilitaires légers (Euro 5, en vigueur depuis 2009) concerne un certain nombre de polluants atmosphériques (monoxyde de carbone (CO), hydrocarbures (HC), oxydes d'azote (NO_x) et parti-

cules (PM)). La norme Euro 6, qui devrait entrer en vigueur en janvier 2014, fixe des limites d'émission encore plus basses, principalement pour les émissions de NO_x. Elle oblige les États membres à refuser la certification, l'immatriculation, la vente et l'introduction de véhicules qui ne les respectent pas. Pour les véhicules utilitaires lourds, les normes en vigueur sont les normes Euro 4 et Euro 5. Elles seront remplacées par la norme Euro 6 en janvier 2014.

Émissions de CO_2: le transport routier génère près d'un cinquième des émissions de CO_2 de l'Union européenne, les voitures particulières représentant environ 12 % de cette proportion. Le règlement (CE) n° 443/2009 fixe à 130 g de CO_2/km l'objectif d'émissions à atteindre en moyenne d'ici 2015 pour le parc de voitures neuves (par une baisse graduelle depuis 2012) grâce à l'amélioration de la technologie des moteurs. En outre, un taux de 95 g de CO_2/km a été fixé comme objectif d'émissions à atteindre à long terme en moyenne pour le parc de voitures neuves dans le cadre de la révision du texte convenue entre le Parlement et le Conseil en novembre 2013. Les véhicules utilitaires ont déjà fait l'objet d'un accord semblable.

Depuis janvier 2012, les émissions du transport aérien ont été intégrées au système d'échange de quotas d'émission (SEQE). Néanmoins, à la suite de protestations internationales, l'application du système a été limitée aux seules émissions des vols ayant lieu dans l'espace aérien européen. Ces dispositions, qui entreront en vigueur le 1er janvier 2014, s'appliqueront tant qu'un mécanisme international fondé sur le marché ne s'applique pas aux émissions des transports aériens internationaux.

Des normes de performance ont également été fixées pour les émissions des engins mobiles non routiers (tels que les excavateurs, les bulldozers ou les tronçonneuses), les tracteurs agricoles et forestiers, les locomotives et les bateaux de navigation intérieure.

Émissions industrielles: la nouvelle directive sur les émissions industrielles concerne les activités industrielles qui sont responsables d'une grande partie de la pollution en Europe. Adoptée en novembre 2010, elle réunit toutes les directives pertinentes en un seul texte cohérent destiné à faciliter sa mise en œuvre. La partie la plus importante (l'ancienne directive sur la prévention et la réduction de la pollution industrielle) concerne les activités industrielles hautement polluantes. Elle fixe les obligations que doivent respecter l'ensemble des installations industrielles, contient une liste de mesures pour la prévention de la pollution de l'eau, de l'air et des sols et sert de base à l'octroi de licences et de permis d'exploitation pour les installations industrielles. Les «meilleures techniques disponibles» (MTD) y jouent un rôle essentiel.

Les progrès de la lutte contre la pollution sonore

Les niveaux de bruit ambiant dans les zones urbaines augmentent, essentiellement en raison de la hausse du trafic automobile et des activités industrielles et récréatives. On estime que près de 20 % de la population de l'Union européenne souffre de niveaux de bruits considérés comme inacceptables. Le bruit peut détériorer la santé et la qualité de vie et entraîner un stress considérable, des perturbations du sommeil et des effets néfastes pour la santé, comme des troubles cardiovasculaires. Le bruit a également une incidence sur la faune et la flore. Le livre vert sur la politique future de lutte contre le bruit (COM(96) 540), adopté en 1996, visait à développer une nouvelle approche des nuisances sonores et se voulait la première étape d'un programme intégré de lutte contre le bruit. Les incitations économiques font partie intégrante de la politique européenne de réduction du bruit. Cette politique prévoit l'octroi de subventions pour le développement et l'achat de produits moins bruyants, une obligation légale de fournir certaines informations sur les produits, des taxes sur le bruit, selon le principe du pollueur-payeur, et l'introduction de «permis de bruit».

Bruit dans l'environnement: les directive-cadre 2002/49/CE relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement vise à réduire l'exposition au bruit ambiant par l'harmonisation des indicateurs de bruit et des méthodes d'évaluation, la collecte d'informations relatives à l'exposition au bruit sous la forme de «cartes de bruit», et la mise de ces informations à la disposition du public. Elle demande aux États membres de prévoir des plans d'action pour remédier aux problèmes liés au bruit. Les États membres doivent revoir les cartes de bruit et les plans d'action au moins tous les cinq ans.

Trafic routier: les directives 70/157/CEE et 97/24/CE fixent le niveau sonore admissible des véhicules à moteur, des cyclomoteurs et des motocyclettes. La directive 2001/43/CE, qui les complète, prévoit le contrôle et la limitation des niveaux sonores provenant du contact des pneumatiques avec le revêtement routier ainsi que la réduction progressive de ces niveaux. Un nouveau règlement sur le niveau sonore des véhicules à moteur est en cours d'adoption.

Trafic aérien: en 1992, la directive 92/14/CEE a été adoptée sur la base des normes de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) afin de limiter l'exploitation des avions et d'interdire les aéroports européens aux avions les plus bruyants. La directive 2002/30/CE (en cours de révision) fixe des règles et des procédures relatives à l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de l'Union sur la base de l'approche équilibrée recommandée par l'OACI (réduction du bruit des avions au moyen de normes de bruit, gestion durable des terrains situés aux alentours des aéroports, adaptation des procédures opérationnelles de

réduction des nuisances sonores au sol et, au besoin, introduction de restrictions d'exploitation).

Trafic ferroviaire: dans le cadre des directives sur l'interopérabilité ferroviaire, le bruit a fait l'objet d'une spécification technique d'interopérabilité adoptée en 2005 et remplacée en 2011. Cette spécification technique (qui ne concerne que les wagons neufs) fixe les limites maximales de bruit généré par les véhicules ferroviaires (conventionnels) neufs. La révision de la spécification technique en vue de réduire encore les limites maximales de bruit pour les wagons neufs et les locomotives est prévue pour fin 2013-début 2014. En 2013, la Commission a publié une feuille de route intitulée «Effective reduction of noise generated by rail freight wagons in the European Union» (réduction effective du bruit généré par les wagons de fret ferroviaire dans l'Union européenne) en vue de réduire effectivement le niveau du bruit d'ici 2020.

Bruit industriel et engins de construction: les grandes installations industrielles et agricoles couvertes par la directive sur les émissions industrielles peuvent recevoir des permis avec pour référence les meilleures techniques disponibles (MTD). Dans la mesure où le bruit industriel est un problème local, les mesures à prendre dépendent de la localisation de l'installation, ce qui rend difficile la mise en place des MTD pour la prévention et le contrôle du bruit. Le bruit émis par les engins de construction (comme les excavateurs, les chargeurs, les engins de terrassement et les grues à tour) est réglementé par plusieurs directives et règlements de l'Union.

Les bateaux de plaisance: la directive 2003/44/CE (modifiant la directive 94/25/CE) concerne les bateaux de plaisance. Elle assortit ses exigences en matière de conception et de construction de normes environnementales relatives aux valeurs limites d'émissions de gaz d'échappement et de bruit.

Le rôle du Parlement européen

Le Parlement européen a joué un rôle décisif dans l'élaboration d'une politique environnementale progressive pour lutter contre la pollution atmosphérique. Il a salué la stratégie thématique de la Commission sur la pollution atmosphérique mais a noté avec inquiétude que cette stratégie n'expliquait pas comment les objectifs du 6$_e$ programme d'action pour l'environnement pouvaient être atteints et qu'elle ne comportait aucune obligation juridique de réduire les émissions de particules, se bornant simplement à suggérer des objectifs indicatifs. Le Parlement a demandé une stratégie avec des objectifs de réduction plus ambitieux pour les NO_x, les COV et les $PM_{2,5}$, tout en maintenant une approche équilibrée entre les coûts et les avantages.

En ce qui concerne les particules dont le diamètre est inférieur à 2,5 micromètres ($PM_{2,5}$), le Parlement et le Conseil ont convenu en décembre 2007 d'une valeur cible initiale de 25 µg/m^3 à partir de 2010. À partir de 2015, ce chiffre deviendra une limite contraignante. Le Parlement a plaidé avec succès en faveur d'une deuxième valeur limite — indicative cette fois — de 20 µg/m^3 valable à partir du 1er janvier 2020, soit cinq ans après la première limite. La nouvelle directive sur la qualité de l'air a été adoptée en mai 2008. Le Parlement s'inquiétait de ce que la proposition de la Commission concernant les émissions des véhicules utilitaires lourds (Euro 6) ne fixe pas de limites plus ambitieuses pour les PM_{10}. C'est en vain qu'il a demandé une nouvelle baisse des limites pour les $PM_{2,5}$ dans la norme Euro 6. Par contre, il est parvenu à faire en sorte que les nouvelles limites d'émission Euro 6 entrent en vigueur plus tôt que ce que proposait la Commission.

Quant au bruit ambiant, le Parlement a souvent mis l'accent sur la nécessité de réduire encore les valeurs limites et d'améliorer les procédures de mesure. Il a demandé l'établissement de valeurs européennes de bruit aux alentours des aéroports (avec notamment une interdiction éventuelle des vols de nuit) ainsi que l'extension des mesures de réduction du bruit aux avions à réaction subsoniques militaires.

→ Lorenzo Vicario / Marcelo Sosa Iudicissa 11/2013

5.4.7. Ressources naturelles et déchets

Les modèles passé et actuel d'utilisation des ressources ont entraîné des niveaux de pollution élevés, des dégradations de l'environnement et la diminution des ressources naturelles. L'Union européenne a convenu de stratégies thématiques sur l'utilisation durable des ressources naturelles et sur la prévention et le recyclage des déchets. En outre, plusieurs dispositions législatives particulières ont été adoptées pour gérer les déchets d'une manière plus durable.

Base juridique et objectifs

Articles 191, 192 et 193 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE).

Contexte général

Tous les produits utilisés ont une base naturelle. L'économie européenne dépend en grande partie des ressources naturelles, notamment des matières premières (minéraux, biomasse et ressources biologiques), des milieux environnementaux (air, eau et sol), des ressources à flux instantané (énergies éolienne, géothermique, marémotrice et solaire) et de l'espace (surface terrestre). L'utilisation et la transformation de ressources revient à constituer un capital technique contribuant au bien-être des générations présentes et futures. Cependant, si l'on s'en tient aux modèles actuels, la dégradation et l'épuisement des ressources naturelles vont se poursuivre, de même que la production de déchets. L'ampleur de notre consommation actuelle de ressources est telle que les générations futures — et les pays en voie de développement — ont peu de chances pour d'obtenir une part équitable de ressources limitées. La production et la consommation durables sont un élément essentiel de la prospérité à long terme. La production totale de déchets dans l'Union est de 2,6 milliards de tonnes environ par an (2008). Ainsi, chaque habitant produit, chaque année, dans l'Union près de 5,3 tonnes de déchets. Cette quantité augmente plus rapidement que le PIB et seulement une moitié environ des déchets totaux est valorisée, recyclée et réutilisée ou incinérée. L'autre moitié est mise en décharge. L'Agence européenne pour l'environnement (AEE) répertorie les six sources de déchets majeures suivantes dans l'Union: les déchets de construction et de démolition (33 %), les déchets miniers et de carrières (25 %), les déchets de production (13 %) et les déchets ménagers (8 %). La prévention et la gestion des déchets sont retenues dans le sixième programme d'action pour l'environnement de l'Union européenne comme l'une des quatre grandes priorités. L'objectif principal de ce programme est de dissocier la production de déchets de l'activité économique pour que la croissance de l'Union cesse d'engendrer de plus en plus de détritus.

Réalisations

A. Ressources naturelles

1. Stratégie thématique sur l'utilisation durable des ressources naturelles. Présentée en décembre 2005, cette stratégie (COM(2005) 670) est centrée sur l'amélioration des connaissances, le développement d'outils de gestion et l'intégration d'approches stratégiques dans des secteurs économiques spécifiques, afin de dissocier la croissance économique de la dégradation de l'environnement. Elle est définie en étroite relation avec la stratégie thématique sur la prévention et le recyclage des déchets.

2. Consommation et production durables et politique industrielle durable. La Commission a adopté en juillet 2008 ce plan d'action (COM(2008) 397 final) qui consiste dans des propositions visant à améliorer la performance environnementale des produits (voir fiche 5.4.8 «Consommation et production durables»).

B. Gestion et prévention des déchets

1. La stratégie thématique sur la prévention et le recyclage des déchets. Cette communication (COM(2005) 666) traite des incidences environnementales majeures. Elle repose sur une approche tout au long de la vie de la gestion des déchets, la promotion du recyclage et un nouvel accent sur la prévention des déchets et un changement dans la manière dont l'Union européenne légifère sur les déchets, afin d'améliorer la gestion et la réduction des déchets en évaluant la politique de l'Union à l'égard des déchets, en simplifiant la législation et en fixant des objectifs.

2. La directive-cadre «déchets». La directive-cadre sur les déchets (2008/98/CE) fait suite à la stratégie thématique sur la prévention et le recyclage des déchets et abroge la directive précédente (75/442/CEE, codifiée dans la directive 2006/12/CE), la directive sur les déchets dangereux (91/689/CEE) et la directive sur les huiles usagées (75/439/CEE) et est entrée en vigueur en décembre 2010. Elle vise à réformer et à simplifier la politique de l'Union en créant un nouveau cadre et en fixant de nouveaux objectifs axés sur la prévention. Elle fait obligation aux États membres d'élaborer des programmes de prévention des déchets pour 2013 et instaure une hiérarchie des déchets.

3. Transferts de déchets. Le règlement (CE) n° 1013/2006 met en place un système de supervision et de contrôle des transferts à l'intérieur et en dehors de l'Union, dans le but précis d'améliorer la protection environnementale. Il couvre presque tous les types de déchets (sauf les déchets radioactifs), y compris par voie routière, ferroviaire, aérienne, maritime ou par voie navigable. Le règlement met en œuvre la convention de Bâle de l'ONU (signée par la Communauté européenne en 1989), qui régit les transferts de déchets dangereux au niveau international.

C. Législation spécifique en matière de production et de flux de déchets

1. Véhicules hors d'usage (VHU). L'objectif de la directive VHU (2000/53/CE) est la réduction des déchets des VHU et de leurs composants, par exemple en portant le taux de réutilisation et de valorisation à 95 % et le taux de réutilisation et de recyclage à au moins 85 % d'ici à 2015. Elle doit aussi inciter les fabricants et les importateurs à limiter l'utilisation des substances dangereuses et à développer l'intégration de matériaux recyclés. La directive 2005/64/CE, qui découle de la directive VHU, oblige les fabricants à prendre en considération les questions de recyclage et de démantèlement lors de la conception des véhicules motorisés. Un rapport de mise en œuvre de la Commission (COM(2009) 635) et une étude du Parlement européen (PE 447.507) ont montré que l'application de la directive VHU a suscité des difficultés dans de nombreux États membres, comme l'illustrent les écarts entre le nombre des voitures dont l'immatriculation a été annulée et celui des VHU, de même que les exportations illégales vers les pays en développement.

2. Navires: mise hors d'usage et démantèlement. En 2007, la Commission a présenté un livre vert sur l'amélioration des pratiques de démantèlement des navires (COM(2007) 269) qui analyse les problèmes que soulève cette activité et propose des possibilités d'action. Le démantèlement des navires européens se déroule souvent dans des pays en voie de développement où les conditions sont dangereuses, néfastes pour l'environnement et contraires à la législation européenne sur les transferts de déchets. La Commission a adopté ultérieurement une «stratégie de l'Union européenne pour l'amélioration des pratiques de démantèlement des navires» (COM(2008) 767) visant à garantir que les navires battant pavillon d'un État membre ou qui sont la propriété d'entreprises européennes soient démantelés de manière sûre et respectueuse de l'environnement dans le monde entier.

3. Déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) et substances dangereuses dans les équipements électriques et électroniques (directive «limitation»). La directive 2002/96/CE relative aux DEEE vise à protéger les sols, l'eau et l'air par une élimination plus efficace des déchets d'équipements électriques et électroniques et la réduction des quantités à éliminer. Elle fixe des objectifs et des règles de collecte, de réutilisation, de recyclage et de valorisation; la responsabilité et le financement incombent aux producteurs. La directive DEEE a été ultérieurement modifiée par la directive 2008/34. La directive 2002/95/CE relative à la limitation de certaines substances dangereuses, adoptée parallèlement à la directive DEEE, vise à protéger l'environnement et la santé humaine par la limitation de l'utilisation de certaines substances (plomb, mercure, cadmium, chrome hexavalent et retardateurs de flamme bromés) dans les équipements électriques et électroniques. La mise en œuvre des directives DEEE et «limitation» dans les États membres s'est avérée difficile, un tiers seulement des déchets électriques et électroniques ayant été collectés et traités de manière appropriée. En 2008, la Commission a donc proposé une refonte de la directive «limitation» (COM(2008) 809) et de la directive DEEE (COM(2008) 810), dans le but d'améliorer leur mise en œuvre, de réduire les obligations administratives et de clarifier les relations entre les deux directives. En novembre 2010 et février 2011, le Parlement a adopté en première lecture des résolutions législatives sur les propositions «limitation» et DEEE. Les négociations avec le Conseil ont débouché sur l'approbation, en novembre 2011, de la refonte de la directive «limitation». La refonte de la directive DEEE a fait l'objet d'un accord entre le Parlement et le Conseil que les députés ont voté en janvier 2012; le Conseil a donné son approbation formelle le 4 juillet 2012. Les États membres sont désormais tenus d'accroître leur collecte de déchets électriques et électroniques, tandis que les consommateurs pourront déposer des équipements auprès de tout détaillant de matériel électrique sans devoir acheter de nouveaux appareils. La charge de la preuve quant aux transferts de déchets électriques incombera à l'exportateur, en sorte de faire obstacle aux transferts illégaux et à l'évacuation des déchets vers des pays tiers dans des conditions nuisibles à l'environnement.

4. Élimination des piles et des accumulateurs usagés. La directive 2006/66/CE relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs vise à améliorer la gestion des déchets et la performance environnementale des piles et des accumulateurs en instaurant des règles pour leur collecte, leur recyclage, leur traitement et leur élimination. La directive fixe également des valeurs limites pour la teneur de certaines substances dangereuses (en particulier le mercure et le cadmium) dans les piles et accumulateurs.

5. Déchets et substances radioactifs. Conformément à la directive 96/29/Euratom, chaque État membre doit rendre obligatoire la déclaration des

activités qui impliquent un risque résultant des rayonnements ionisants. Compte tenu des dangers possibles, les activités sont soumises dans certains cas à une autorisation préalable dont la délivrance ressortit à l'État membre. Les transferts de déchets radioactifs sont régis par le règlement du Conseil (Euratom) n° 1493/93 et la directive 2006/117/Euratom.

6. Emballages et déchets d'emballages. La directive 94/62/CE s'applique à tous les emballages mis sur le marché dans la Communauté et à tous les déchets d'emballages, qu'ils soient utilisés ou mis au rebut par les industries, les commerces, les bureaux, les ateliers, les services, les ménages ou à tout autre niveau. Elle dispose que les États membres doivent appliquer des mesures visant à prévenir la formation des déchets d'emballages et développer des systèmes de réutilisation des emballages. La directive 2004/12/CE (qui modifie la directive 94/62/CE) établit des critères pour préciser la définition de l'«emballage». La directive a été transposée par tous les États membres.

7. Les déchets de l'industrie extractive représentent 25 % environ des déchets totaux en Europe. Une directive concernant la gestion des déchets de l'industrie extractive (directive sur les déchets miniers) a été adoptée (2006/21/CE). Elle a pour objectif d'éliminer les principaux risques environnementaux et sanitaires associés aux déchets (actuels ou hérités du passé) de l'industrie extractive en raison de leur volume et de leur potentiel de pollution.

D. Traitement et élimination des déchets

1. Utilisation des boues d'épuration en agriculture. L'application progressive de la directive 91/271/CEE relative au traitement des eaux urbaines résiduaires dans tous les États membres augmente les quantités de boues d'épuration à éliminer. La directive 86/278/CEE du Conseil réglemente l'utilisation des boues d'épuration en agriculture afin de protéger l'environnement (en particulier les sols) et la santé humaine contre les métaux lourds et les autres contaminants. La mise en œuvre de la directive a été une réussite dans les États membres, plusieurs d'entre eux imposant même des valeurs limites plus strictes. En juin 2013, la Commission poursuit l'évaluation du besoin de l'examiner et de la réviser.

2. Polychlorobiphényles (PCB) et polychloroterphényles (PCT). La directive 96/59/CE rapproche les législations des États membres relatives à l'élimination contrôlée des PCB et des PCT, à la décontamination ou à l'élimination des appareils contenant des PCB et/ou à l'élimination des PCB usagés en vue de leur élimination complète. La Commission a adopté une stratégie communautaire concernant les dioxines, les furannes et les PCB (COM(2001) 593) visant à réduire leurs rejets dans l'environnement et leur introduction dans la chaîne alimentaire. Cette stratégie définit une approche intégrée visant à garantir que le problème de la dioxine et des PCB est totalement maîtrisé.

3. Décharges. La directive 1999/31/CE vise à prévenir ou à réduire les effets environnementaux de la mise en décharge des déchets, et plus particulièrement sur les eaux de surface, les eaux souterraines, le sol, l'air et la santé humaine. Elle prévoit une procédure d'autorisation pour l'exploitation. Les États membres doivent veiller à ce que les décharges respectent la législation et sont tenus de rendre compte à la Commission tous les trois ans de la mise en œuvre de la directive. La mise en œuvre demeure assez peu satisfaisante, toutes les dispositions n'ayant pas été transposées dans tous les États membres. En effet, il existe encore de nombreuses décharges illégales. La Commission prévoit de réviser les objectifs de la stratégie visant à détourner les déchets biodégradables de la mise en décharge et présentera un rapport au Parlement européen et au Conseil en 2014.

4. Incinération des déchets. La directive 2000/76 visait à prévenir ou réduire, dans la mesure du possible, la pollution de l'air, de l'eau et du sol résultant de l'incinération ou de la coïncinération des déchets. En novembre 2010, la directive sur l'incinération des déchets a été abrogée par la directive sur les émissions industrielles (2010/75/UE), en même temps que six autres directives relatives aux émissions industrielles, afin de rendre la législation sur ces émissions plus claire et plus facile à mettre en œuvre.

Rôle du Parlement européen

Le Parlement joue un rôle important dans les ressources naturelles et la gestion des déchets. En 2007, il a adopté une résolution d'initiative en réponse à la communication de la Commission relative à une stratégie thématique sur l'utilisation durable des ressources naturelles. Le Parlement s'est prononcé en faveur d'une stratégie plus complète en invitant la Commission à fixer des objectifs et des calendriers contraignants. De plus, la stratégie n'a pas permis d'atteindre les objectifs du 6e programme d'action pour l'environnement. Au terme des négociations, le Parlement a adopté en 2008 la directive-cadre sur les déchets assortie d'objectifs contraignants à l'horizon de 2020. Sous l'effet des initiatives du Parlement, le texte final diffère des propositions de la Commission: ajout d'objectifs de réutilisation, de recyclage et de valorisation; instauration d'une hiérarchisation des déchets sur cinq niveaux par «ordre de priorité» et insertion d'un article obligeant la Commission à rendre compte des efforts de l'Union dans la production et la prévention des déchets et à formuler des propositions d'objectifs de prévention et de dissociation pour 2020. En 2006, le Parlement a grandement contribué à l'élaboration de la directive

concernant la gestion des déchets de l'industrie extractive. Dans une résolution de 2001, le Parlement a recommandé une amélioration de l'application de la directive 96/59 concernant l'élimination des PCB et des PCT et œuvré en faveur de l'adoption d'une stratégie communautaire à l'égard des dioxines, des furannes et les PCB. Durant la procédure de conciliation sur les piles et les accumulateurs, le Parlement a plaidé pour la fixation d'un objectif plus ambitieux. Il a également soutenu l'instauration d'un système en circuit fermé pour le recyclage de tout le plomb et le cadmium contenus dans les piles usagées, de même qu'il a préconisé d'obliger les États membres à s'assurer que leurs processus de recyclage atteignent ces objectifs. Quelques mois plus tard, la nouvelle directive est entrée en vigueur. Dans les négociations en cours pour une refonte de la directive DEEE, le Parlement appelle à des objectifs de collecte et de traitement des DEEE d'au moins 85 % d'ici à 2016, soit plus que le taux (65 %) proposé par la Commission. Le Parlement préconise également une responsabilité accrue des producteurs et des mesures plus strictes concernant l'exportation des DEEE, la charge de la preuve devant incomber à l'exportateur. Il estime que la proposition de refonte de la directive «limitation» devrait être étendue à une plus large gamme d'équipements électroniques et électriques. Certains députés au Parlement européen ont également demandé l'interdiction d'autres substances toxiques, à inscrire sur une liste prioritaire, dans le cadre de la directive «limitation» révisée, notamment le PVC et les retardateurs de flamme bromés. Cette revendication a ensuite été abandonnée par les négociateurs du Parlement, mais de nouvelles substances pourront être interdites après examen dans trois ans.

→ Lorenzo Vicario / Marcelo Sosa Iudicissa

5.4.8. Consommation et production durables

La politique intégrée des produits (PIP) vise, dans son principe, à réduire au minimum les effets négatifs de ces derniers (du fait de leur fabrication, de leur utilisation ou de leur élimination) en considérant toutes les phases du cycle de vie d'un produit et en prenant des mesures au stade où elles sont les plus efficaces. L'Union européenne a élaboré en ce sens une stratégie ainsi que des politiques et des initiatives plus larges destinées à promouvoir la consommation et la production durables, les technologies environnementales et les nanotechnologies.

Base juridique

Article 191 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

Réalisations

A. Politique intégrée des produits (PIP)

Dans son livre vert sur la politique intégrée des produits (COM(2001) 68), la Commission a présenté une stratégie visant à renforcer et à recentrer les politiques environnementales liées aux produits afin de promouvoir le développement d'un marché de produits plus écologiques et de stimuler le débat public. Cette stratégie comporte trois étapes décisionnelles qui influent fortement sur les effets environnementaux du cycle de vie des produits:

- fixation du prix des produits: mise en œuvre du principe du pollueur-payeur et garantie que le prix reflète le coût environnemental des produits, par exemple au moyen d'un taux d'imposition différencié en fonction des performances environnementales;
- choix éclairé du consommateur: demande accrue de techniques plus respectueuses de l'environnement par l'éducation des consommateurs et des entreprises et la fourniture d'informations compréhensibles, pertinentes et crédibles au moyen d'un étiquetage des produits ou de toute autre source d'information aisément accessible; et
- écoconception: promotion du concept du cycle de vie au sein des entreprises au moyen de lignes directrices en matière d'écoconception et d'une stratégie générale d'intégration des considérations environnementales dans le processus de conception.

Dans une communication ultérieure intitulée «Politique intégrée des produits — Développement d'une réflexion environnementale axée sur le cycle de vie» (COM(2003) 302), la Commission a continué d'approfondir sa stratégie en définissant plusieurs actions en vue d'encourager l'amélioration de l'impact environnemental d'un produit tout au long de son cycle de vie et en soulignant ses trois dimensions: la «réflexion axée sur le cycle de vie», la flexibilité des mesures adoptées et l'implication des parties intéressées. La communication propose de déterminer et de stimuler les actions sur les produits qui présentent le plus grand potentiel d'amélioration environnementale. Il y a lieu de prévoir trois phases: définir un premier ensemble de produits présentant le potentiel le plus élevé d'amélioration environnementale, évaluer les moyens possibles de réduire les effets environnementaux pendant tout le cycle de vie de certains des produits déterminés et concevoir des mesures applicables à des produits déterminés. Plus récemment, en 2011, avec les mêmes objectifs de la politique intégrée des produits, la Commission a lancé la feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources. Elle a proposé des solutions pour accroître la productivité des ressources et assurer un découplage entre, d'une part, la croissance économique et, d'autre part, la consommation de ressources et ses retombées sur l'environnement.

B. Plan d'action pour la consommation, la production et la politique industrielle durables

En juillet 2008, la Commission a proposé une série d'actions et de propositions sur la consommation et la production durables (CPD) et une politique industrielle durable (PID) visant à améliorer la performance environnementale des produits tout au long de leur cycle de vie, à sensibiliser davantage les consommateurs et à accroître la demande de biens et de techniques de production durables. Ces propositions font partie intégrante de la stratégie de développement durable renouvelée et s'appuient sur les politiques, mesures et instruments de l'Union en les complétant. Le dispositif comporte cinq éléments: les communications sur le plan d'action CPD et PID (COM(2008) 397) et sur les marchés publics écologiques (COM(2008) 400); les propositions de règlements révisant le système de label écologique communautaire (COM(2008) 401) et le système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS) (COM(2008) 402), et une proposition de révision de la directive sur l'écoconception (COM(2008) 399).

C. Label écologique et label énergétique

Le label écologique européen est un programme volontaire créé en 1992 pour inciter les entreprises

à commercialiser des produits et services respectant certains critères environnementaux. Les critères sont fixés et révisés par le comité de l'Union européenne pour le label écologique (CUELE), qui est également chargé de leur évaluation et de leur vérification. Ils sont publiés au Journal officiel de l'Union européenne. Les produits et services qui ont obtenu le label écologique portent le logo en forme de fleur, qui permet aux consommateurs, qu'ils soient des acheteurs publics ou des acheteurs privés, de les identifier facilement. Le label a jusqu'ici été attribué à plus de 3 000 produits tels que des détergents, du papier et des chaussures. Les critères d'attribution du label écologique ne reposent pas sur un seul facteur, mais résultent d'études qui analysent l'incidence d'un produit ou d'un service sur l'environnement tout au long de son cycle de vie, depuis l'extraction de la matière première dans la phase de préproduction jusqu'à son élimination, en passant par sa production et sa distribution. En juillet 2008, la Commission a proposé une révision du règlement de l'Union sur le label écologique afin que soit abordé le volet «production durable» du plan d'action pour une politique industrielle durable publié en même temps. Le règlement ((CE) n° 66/2010) révisé sur le label écologique vise à promouvoir le système de label écologique volontaire en rendant les règles moins coûteuses et moins bureaucratiques.

La directive 92/75/CEE a lancé à l'échelle de l'Union un système de label énergétique pour les appareils domestiques (produits blancs) prévoyant que les labels et les informations qui figurent dans les brochures des produits doivent fournir aux consommateurs potentiels les niveaux de consommation énergétique de tous les modèles disponibles. En novembre 2010, la directive 2010/30/UE sur l'étiquetage énergétique a été révisée pour que son champ d'application s'étende à un plus large éventail de produits, dont des produits consommateurs d'énergie et d'autres produits liés à l'énergie.

D. Écoconception

La directive 2005/32/CE établit un cadre pour la fixation de normes en matière d'écoconception applicables aux produits consommateurs d'énergie (PCE) et modifie les directives 92/42/CEE, 96/57/CE et 2000/55/CE sur les exigences en matière d'efficacité énergétique pour les produits comme les chaudières, les ordinateurs ou les télévisions. Plusieurs mesures d'exécution de la directive PCE ont entretemps été adoptées par la Commission selon la procédure de comitologie. La portée de la directive PCE a été limitée aux produits consommateurs d'énergie (hors moyens de transport). En 2008, la Commission a présenté une proposition de révision de la directive PCE afin d'étendre son champ d'application aux produits liés à l'énergie autres que les produits consommateurs d'énergie; il s'agit de produits qui ne consomment pas d'énergie pendant l'utilisation, mais ont un impact indirect sur la consommation énergétique, comme les appareils consommateurs d'eau, les fenêtres ou les matériaux d'isolation (directive 2009/125/CE).

E. Management environnemental et audit (EMAS)

Le système de management environnemental et d'audit (EMAS) de l'Union européenne est un outil de gestion permettant aux entreprises et aux autres organisations d'évaluer, de communiquer et d'améliorer leur performance environnementale. Le système est à la disposition des entreprises depuis 1995, mais était à l'origine réservé aux entreprises des secteurs industriels. Toutefois, depuis 2001, l'EMAS est ouvert à tous les secteurs d'activité, y compris les services publics ou privés. En 2009, le règlement EMAS a été révisé et modifié pour la seconde fois. Le règlement (CE) n° 1221/2009, entré en vigueur le 11 janvier 2010, vise à inciter davantage les organisations à être enregistrées dans le cadre de l'EMAS.

F. Marchés publics écologiques (MPE)

En 2004, deux nouvelles directives relatives aux marchés publics (directives 2004/18/CE et 2004/17/CE) ont été adoptées afin de simplifier, clarifier et moderniser les procédures relatives aux marchés publics. Au titre de la politique en faveur de la consommation et la production durables (CPD) et de la politique industrielle durable (PID), la Commission a entrepris de renforcer encore les MPE et de fournir des orientations sur la manière de réduire l'impact environnemental causé par la consommation du secteur public et d'utiliser les MPE pour stimuler l'innovation dans les technologies, produits et services environnementaux. La communication de la Commission publiée en juillet 2008 proposait d'assigner aux marchés publics écologiques des objectifs liés à des critères communs à tous les États membres (COM(2008) 400). À l'échelon de l'Union européenne, la Commission a fixé un objectif indicatif consistant à obtenir que, d'ici à 2010, 50 % de l'ensemble des procédures de passation de marchés soient écologiques.

G. Plan d'action en faveur des écotechnologies (PAET)

En 2004, la Commission a adopté un plan d'action en faveur des écotechnologies (ETAP) (COM(2004) 38) qui vise à stimuler le développement et l'utilisation des technologies environnementales et à améliorer la compétitivité européenne dans ce domaine. Ce plan d'action consiste en une enquête sur les technologies prometteuses pouvant répondre aux problèmes environnementaux, dans la détermination, avec les parties prenantes, des obstacles de marché et institutionnels qui freinent le développement et l'utilisation de technologies spécifiques, ainsi que dans la définition d'un train de mesures ciblé.

H. Nanotechnologies

En 2005 la Commission a présenté une communication intitulée «Nanosciences et nanotechnologies — Un plan d'action pour l'Europe 2005-2009» (COM(2005) 243) qui définit des actions pour la «mise en œuvre immédiate d'une stratégie de N&N sûre, intégrée et responsable». Pour garantir que toutes les applications et l'utilisation des nanosciences et des nanotechnologies respectent les normes élevées de protection de la santé publique, de la sécurité, des consommateurs et des travailleurs et de protection environnementale, la Commission a annoncé une révision du cadre réglementaire qu'offre la législation de l'Union dans les secteurs concernés (y compris le règlement REACH). À cette fin la Commission a présenté en 2008 la communication intitulée «Aspects réglementaires des nanomatériaux» (COM(2008) 366) dans laquelle elle conclut que les risques liés aux nanomatériaux peuvent être traités dans le cadre législatif existant, mais que la législation en vigueur pourrait devoir être modifiée à la lumière des nouvelles informations disponibles.

Rôle du Parlement européen

La stratégie de politique intégrée des produits (PIP) développée dans le livre vert de la Commission respecte pleinement les objectifs et les idées du Parlement européen (comme celui-ci l'a souligné à plusieurs occasions). Le Parlement a fait valoir qu'il importait d'intégrer les critères environnementaux dans les procédures de marchés publics et qu'une étude plus complète aurait dû être réalisée sur les réussites et les échecs des éléments PIP existants, comme le système de label écologique de l'Union et la directive sur les emballages. Il a également déploré l'absence d'objectifs précis quant aux délais et l'absence de méthodes et d'indicateurs permettant de contrôler la PIP. Le Parlement a aussi largement contribué à l'introduction dans les directives afférentes de dispositions de nature à rendre les marchés publics plus écologiques. Le 24 janvier 2006, le Parlement a signé une «déclaration EMAS» par laquelle il s'est engagé à ce que ses activités respectent les meilleures pratiques en matière de gestion environnementale. En 2007, il a obtenu la certification ISO 14001 et l'enregistrement EMAS.

Au cours des discussions sur la révision de la directive PCE, en 2008, la commission de l'environnement du Parlement avait proposé d'étendre le champ d'application de la directive à tous les produits. Il en serait résulté une directive générale sur l'écoconception à l'échelle de l'Union européenne. Toutefois, cette position n'a pas été adoptée par l'assemblée plénière, qui n'a accepté la proposition de la Commission que pour étendre la portée de la directive 2005/32/CE aux «produits liés à l'énergie».

En mai 2012 le Parlement a adopté un rapport d'initiative (2011/2068(INI)) sur une Europe efficace dans l'utilisation des ressources. Il y traite des dossiers appelant des actions prioritaires, de la planification de la croissance future, des éléments d'une transformation de l'économie, du capital naturel et des services écosystémiques, de la gouvernance et du suivi ainsi que de la dimension internationale de l'efficacité dans l'utilisation des ressources.

En réponse à une question de M. Groote, député au Parlement européen, la Commission a apporté, en février 2013, des éclaircissements au sujet des modalités de l'application de l'étiquetage énergétique dans le secteur des transports et annoncé que cette directive et ses aspects relatifs à la surveillance du marché seront révisés en 2014.

En mars 2013, le commissaire Tajani a répondu par l'affirmative à une question parlementaire à la Commission sur l'utilisation du label écologique dans le secteur du tourisme en soulignant que les professionnels étaient incités à demander le label écologique de l'Union européenne pour les hôtels et les campings. En outre, les entreprises du secteur sont accompagnées dans l'instauration des procédures et des certifications EMAS.

→ Marcelo Sosa Iudicissa

5.4.9. Les substances chimiques

La législation de l'UE en matière de substances chimiques vise à prévenir les obstacles au commerce et à protéger la santé humaine et l'environnement. La législation de l'UE relative à la gestion des substances chimiques est composée de règles régissant la commercialisation et l'utilisation de catégories particulières de substances chimiques, d'un ensemble de restrictions harmonisées s'appliquant à la mise sur le marché et à l'utilisation de substances et préparations dangereuses spécifiques et de règles régissant les accidents graves et les exportations de substances dangereuses. À cet égard, une réalisation majeure au niveau de l'UE est le règlement REACH, qui régit l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation de ces substances ainsi que les restrictions qui s'y appliquent.

Base juridique

Articles 191 à 193 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Réalisations

A. Enregistrement, évaluation, autorisation et restriction des substances chimiques: REACH

La politique de l'UE en matière de substances chimiques a subi un bouleversement majeur avec l'introduction, en 2006, du règlement (CE) n° 1907/2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (règlement REACH). Ce règlement est entré en vigueur le 1er juin 2007, établissant un nouveau cadre réglementant le développement et les essais, la production, la mise sur le marché et l'utilisation des substances chimiques. Le règlement REACH vise à mieux protéger la population et l'environnement contre les risques chimiques potentiels et à favoriser le développement durable. La législation européenne en place interdisait déjà certains produits chimiques nocifs (comme l'amiante), mais on relevait un manque d'information sur les effets de nombreuses substances existantes mises sur le marché avant 1981, année où l'obligation de tester et de notifier les substances nouvelles a été instaurée. Ces substances représentent environ 99 % du volume total des substances se trouvant sur le marché, et aucune information n'était disponible sur leurs effets négatifs. REACH a introduit un système unique pour tous les produits chimiques et aboli la distinction entre les substances chimiques «nouvelles» (introduites sur le marché depuis 1981) et «existantes» (enregistrées avant 1981). Il transfère la charge de la preuve de l'évaluation des risques des substances des pouvoirs publics vers l'industrie. Il appelle également au remplacement des substances les plus dangereuses par des alternatives adéquates.

L'Agence européenne des produits chimiques (ECHA), créée par le règlement REACH et basée à Helsinki, est responsable de la gestion des aspects techniques, scientifiques et administratifs de REACH, et chargée de garantir la cohérence de son application. Le travail initial de l'agence d'Helsinki a été de gérer un exercice de préenregistrement de six mois au cours duquel les entreprises devaient communiquer leurs coordonnées et envoyer des informations sur les substances de base utilisées dans la production et les dates d'enregistrement prévues. La liste qui en a résulté, publiée par l'ECHA, contient environ 143 000 substances, préenregistrées par 65 000 entreprises. Ces informations ont été utilisées pour lancer une phase d'enregistrement qui durera jusqu'en 2018. Novembre 2010 était le premier délai fixé pour l'enregistrement par les industries. i) des substances les plus dangereuses (cancérogènes, mutagènes et reprotoxiques, produites ou importées en quantités égales ou supérieures à une tonne par an; ii) des substances très toxiques pour le milieu aquatique, en quantités égales ou supérieures à 100 tonnes par an; et iii) de toutes les substances en quantités égales ou supérieures à 1 000 tonnes par an. Mai 2013 est le délai fixé aux entreprises pour enregistrer dans le système REACH toutes les substances bénéficiant d'un régime transitoire (définies dans le règlement REACH) qui sont fabriquées ou importées dans l'UE dans des quantités égales ou supérieures à 100 tonnes par an. Un réexamen du règlement REACH, dont les résultats sont encourageants, a été publié en février 2013.

B. Classification, emballage et étiquetage

Les substances chimiques sont fabriquées et commercialisées dans le monde entier, et leurs risques sont les mêmes dans le monde entier. En conséquence, la description des risques pour un produit donné ne devrait pas différer d'un pays à l'autre. Si les mêmes critères sont utilisés pour déterminer les risques et si le même étiquetage est utilisé pour décrire ces risques, le niveau de protection de la santé humaine et de l'environnement deviendra meilleur, plus transparent et comparable dans le monde entier. La directive 67/548/CEE (telle que modifiée) établit une procédure de notification uniforme pour la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses. La directive 1999/45/CE porte

sur la classification, l'emballage et l'étiquetage des préparations dangereuses (à savoir les mélanges ou solutions composés de deux substances ou plus, notamment les peintures, les solvants, les alliages et les pesticides). Comme le règlement REACH n'intègre pas de règles concernant la classification, l'étiquetage et l'emballage, les dispositions fixées dans ces directives continueront donc de s'appliquer pendant une période de transition, même si elles ont été modifiées (par la directive 2006/121/CE) pour correspondre aux normes de REACH. Adopté en 2008, le règlement (CE) n° 1272/2008 relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges vise à adapter le système de l'UE au système général harmonisé (SGH) de l'ONU.

C. Accidents graves

Après l'accident de Seveso, en Italie, en 1976, l'UE a pris des mesures en vue de prévenir les accidents graves comme les incendies ou les explosions. La directive Seveso (82/501/CEE) (telle que modifiée) vise à prévenir ces accidents et à limiter les conséquences des accidents qui se produisent en imposant des rapports de sécurité, des plans d'urgence et la communication d'informations au public. En 1996, la directive Seveso II (96/82/CE) concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses a introduit de nouvelles dispositions relatives aux systèmes de gestion de la sécurité, aux plans d'urgence et à l'aménagement du territoire, et a renforcé les dispositions relatives aux inspections effectuées par les États membres. Elle transpose les obligations de l'UE en vertu de la Convention d'Espoo sur les effets transfrontaliers des accidents industriels. À la suite de graves accidents industriels (Toulouse, en France, Baia Mare, en Roumanie, et Enschede, aux Pays-Bas) et à la lumière d'études portant sur les substances cancérogènes et dangereuses pour l'environnement, la portée de la directive Seveso II a été étendue par la directive 2003/105/CE. Elle enjoint les États membres de fournir notamment une évaluation des risques détaillée sur les scénarios possibles d'accidents et de couvrir les risques liés aux activités de stockage et de transformation dans les mines, ainsi qu'au stockage de substances pyrotechniques et explosives, de nitrate d'ammonium et d'engrais à base de nitrate d'ammonium. La nouvelle directive Seveso III (2012/18/UE) a été approuvée par le Parlement et le Conseil et publiée en juillet 2012. Cette mise à jour tient compte des nouvelles classifications internationales des substances, adoptées par les Nations unies, qui permettent une meilleure évaluation des risques et améliorent le traitement des substances.

D. Utilisation durable des pesticides

En 2006, la Commission a adopté une stratégie thématique concernant l'utilisation durable des pesticides (COM(2006) 372), qui vise à réduire les risques environnementaux et sanitaires tout en maintenant la productivité des cultures et en améliorant les contrôles de l'utilisation et de la distribution des pesticides. La stratégie thématique était accompagnée d'une proposition de directive instaurant un cadre d'action de l'UE en vue d'une utilisation durable des pesticides. La nouvelle directive 2009/128/CE adoptée en janvier 2009 enjoint les États membres d'adopter des plans d'action nationaux visant à fixer des objectifs quantitatifs, des cibles, des mesures et des calendriers en vue de réduire les risques et les effets de l'utilisation des pesticides sur la santé humaine et l'environnement. La pulvérisation aérienne des cultures sera généralement interdite, et aucune pulvérisation ne sera autorisée à proximité immédiate des zones résidentielles. Un règlement concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques (qui remplacera la directive 91/414/CEE) a également été adopté en janvier 2009 dans le cadre du paquet sur les pesticides. Le nouveau règlement (CE) n° 1107/2009, qui traite de la production et de l'autorisation des pesticides, contient une liste positive de «substances actives» approuvées (les ingrédients chimiques des pesticides), établie au niveau de l'UE. Les pesticides seront autorisés au niveau national sur la base de cette liste L'UE sera divisée en trois zones (nord, centre et sud), la règle fondamentale étant la reconnaissance mutuelle obligatoire dans chaque zone. Cela permettra aux fabricants d'obtenir plus facilement l'approbation de leurs produits par delà les frontières dans une zone donnée et rendra donc plus de pesticides disponibles pour les utilisateurs plus rapidement. Afin de mettre en place un système transparent d'information et de suivi sur les progrès, le nouveau règlement (CE) n° 1185/2009 sur les statistiques fixe des règles en matière de collecte d'informations sur les quantités annuelles de pesticides mises sur le marché et les quantités annuelles de pesticides utilisées dans chaque État membre.

E. Produits biocides

La directive 98/8/CE instaure des contrôles sur la commercialisation et l'utilisation des produits biocides (pesticides non agricoles comme les désinfectants antibactériens et les sprays insecticides) de manière à gérer les risques qu'ils présentent pour l'environnement et pour la santé humaine et animale. Ces substances ne sont autorisées que si elles figurent sur une liste positive. Conformément au principe de la reconnaissance mutuelle, une substance autorisée dans l'un des États membres pourra être utilisée dans l'ensemble de l'UE. En juin 2009, la Commission a adopté une proposition de règlement concernant la mise sur le marché et l'utilisation des produits biocides (COM(2009) 267) qui remplacera la directive de 1998 à partir de 2013. Ce nouveau règlement a été adopté en deuxième lecture par le PE et le Conseil en janvier 2012. La future législation introduira une interdiction des produits chimiques

les plus toxiques, en particulier ceux qui sont cancérogènes, ont des effets néfastes sur la fertilité ou interfèrent avec les gènes ou les hormones (perturbateurs endocriniens).

F. Polluants organiques persistants (POP)

Les POP sont des substances chimiques qui persistent dans l'environnement, se bioaccumulent dans toute la chaîne alimentaire et présentent un risque d'effets nuisibles pour la santé humaine et l'environnement. Ce groupe de polluants prioritaires comprend les pesticides (comme le DDT), les produits chimiques industriels (comme les polychlorobiphényles (PCB)) et les sous-produits non désirés des processus industriels (comme les dioxines et les furannes). L'UE et ses 15 États membres de l'époque ont adhéré à deux instruments internationaux en matière de POP. L'UE a ratifié le protocole le 30 avril 2004 et la convention de Stockholm le 16 novembre 2004. Le règlement (CE) n° 850/2004 complète la législation européenne antérieure sur les POP et l'adapte aux dispositions des accords internationaux relatifs aux POP. Dans une certaine mesure, ce règlement va plus loin que les accords internationaux, en soulignant l'objectif de supprimer la production et l'utilisation des POP internationalement reconnus.

G. Amiante

La directive 87/217/CEE concernant la prévention et la réduction de la pollution de l'environnement par l'amiante prévoit des contrôles de la pollution de l'air, de l'eau et des sols par l'amiante. Elle est complétée par les directives 91/382/CEE et 2003/18/CE visant à protéger les travailleurs face aux risques liés à l'amiante, ainsi que par certaines dispositions de l'annexe XVII du règlement REACH. Le principal élément de la directive 2003/18/CE porte sur l'introduction d'une valeur limite unique (d'une concentration maximale en suspension dans l'air de 0,1 fibre par cm^3 mesurée par rapport à une moyenne pondérée dans le temps sur 8 heures) pour l'exposition des travailleurs. Toutefois, dans le cas où ses dispositions seraient plus favorables aux travailleurs, la directive 2004/37/CE concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents cancérigènes ou mutagènes au travail («directive sur les agents cancérigènes») s'applique.

H. Détergents

En 2004, le règlement (CE) n° 648/2004 a harmonisé les règles applicables à la biodégradabilité des agents de surface, aux restrictions et aux interdictions visant les agents de surface, aux informations que doivent communiquer les fabricants et à l'étiquetage des ingrédients des détergents. Il a ensuite été modifié par le règlement (CE) n° 907/2006, qui introduit de nouveaux tests de biodégradabilité afin de garantir un niveau accru de protection pour le milieu aquatique. En outre, la portée des tests a été étendue à toutes les classes d'agents de surface, incluant dès lors les 10 % des agents de surface qui échappaient à la législation. Le règlement (CE) n° 907/2006 élargit également les règles d'étiquetage de façon à inclure les substances parfumantes allergisantes, et fait obligation aux fabricants de communiquer une liste complète d'ingrédients aux médecins traitant les patients souffrant d'allergies. Après un examen, en 2007, du rapport sur la présence de phosphates dans les détergents adressé au Conseil et au PE, la Commission a proposé, en avril 2010, d'interdire l'utilisation des phosphates et de limiter le contenu des autres composants contenant du phosphore dans les détergents de lessive. Le Parlement a approuvé cette proposition en décembre 2011.

I. Mercure

En 2005, la Commission a adopté une communication concernant une stratégie communautaire sur le mercure (COM(2005) 020), qui couvre tous les aspects du cycle de vie du mercure et propose 20 actions pour remédier à la pollution par le mercure dans l'UE et au niveau mondial. Cette communication contient des mesures visant à réduire les émissions de mercure, à en réduire l'offre et la demande, et à protéger les consommateurs de l'exposition au méthylmercure présent dans le poisson. Certaines de ces mesures sont mises en œuvre par le règlement (CE) n° 1102/2008 relatif à l'interdiction des exportations de mercure métallique. Dans la mesure où le mercure est considéré comme un déchet, il est soumis à la législation sur les déchets en vigueur dans l'UE, telle que le règlement (CE) n° 259/93 sur le transfert de déchets et la directive 1999/31/CE concernant la mise en décharge des déchets. Les négociations au niveau mondial relatives à un accord international portant sur le problème du mercure sont en cours sous les auspices du Programme des Nations unies pour l'environnement.

J. Exportation et importation de substances dangereuses

Les réglementations de l'UE régissant les exportations et les importations de produits chimiques dangereux sont en place depuis 1988 et ont été révisées et renforcées en 1992 et 2003 à la suite d'une évolution de la politique et du droit international. Les règles de l'UE relatives aux exportations et importations de produits chimiques dangereux ont été renforcées en 2008 par le règlement (CE) n° 689/2008, qui rend le régime d'exportation de l'UE en matière de produits chimiques dangereux plus strict que les exigences de la convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international.

Rôle du parlement européen

Le Parlement européen a joué un rôle-clé dans l'élaboration du règlement REACH. Il a déposé des amendements en première lecture, notamment sur le chapitre relatif à l'enregistrement, instaurant une approche ciblée des exigences liées aux données pour les substances existantes produites à de faibles tonnages (1-10 tonnes) ainsi que sur l'approche «une substance, un enregistrement» (OSOR) afin de réduire les coûts au minimum, avec une clause d'exemption dans des conditions spécifiques. Pour limiter le plus possible les essais sur les animaux, le Parlement a insisté sur le fait que les entreprises doivent être tenues de partager les données des essais réalisés sur les animaux (en échange d'une indemnisation raisonnable) afin d'éviter la duplication des expériences. Dans le chapitre consacré à l'autorisation, le Parlement a préconisé une approche plus ferme, prévoyant que toutes les substances les plus dangereuses ne pourront être autorisées que lorsqu'il n'existe aucune alternative ou technologie appropriée. Les amendements du Parlement visaient à encourager à la fois l'innovation (par des autorisations limitées dans le temps à cinq ans) et la certitude (par une liste des substances les plus dangereuses). À la fin de la procédure législative, l'accord conclu entre le Parlement et le Conseil sur la question controversée de l'«autorisation/remplacement» comporte l'obligation de toujours présenter un plan de remplacement si des alternatives plus sûres et appropriées existent. Au cours de la longue discussion relative au paquet sur les pesticides en 2008, les amendements du Parlement ont garanti la création de zones tampons de taille adéquate pour la protection des organismes aquatiques ainsi que l'introduction de mesures de protection pour les groupes les plus vulnérables, en interdisant l'utilisation des pesticides dans les jardins publics, sur les terrains de sport et de récréation, dans les cours d'école et sur les terrains de jeux, ainsi qu'à proximité immédiate des établissements de soins de santé. Début 2013, après la publication d'un rapport de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) sur les effets néfastes de certains insecticides néonicotinoïdes, le Parlement a demandé à la Commission de prendre des mesures résolues pour préserver les populations d'abeilles.

→ Marcelo Sosa Iudicissa

5.5. La santé et la protection des consommateurs

5.5.1. La politique des consommateurs: principes et instruments

La politique européenne des consommateurs est un élément vital du bon fonctionnement du marché intérieur. Elle vise à faire de l'Union européenne une réalité tangible pour tous les citoyens en garantissant au quotidien leurs droits en tant que consommateurs. Donner plus de pouvoir aux consommateurs, améliorer leur bien-être et œuvrer efficacement en faveur de leur sécurité et de leurs intérêts économiques sont devenus des défis très importants.

Base juridique

Articles 4, paragraphe 2, point f), 12, 114 et 169 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et article 38 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Objectifs

L'article 114 TFUE forme la base juridique des mesures d'harmonisation destinées à la mise en place du marché intérieur. Il insiste sur l'objectif de garantir un niveau de protection élevé, en particulier lorsqu'il est question de mesures de protection des consommateurs, en tenant compte notamment de toute nouvelle évolution fondée sur des faits scientifiques.

L'article 169 TFUE instaure une base juridique pour toute une série d'actions au niveau européen. Il stipule qu'«afin de promouvoir les intérêts des consommateurs et d'assurer un niveau élevé de protection des consommateurs, l'Union contribue à la protection de la santé, de la sécurité et des intérêts économiques des consommateurs ainsi qu'à la promotion de leur droit à l'information, à l'éducation et à s'organiser afin de préserver leurs intérêts». Ce même article prévoit par ailleurs une meilleure prise en considération des intérêts des consommateurs dans les autres politiques et actions de l'UE. En ce sens, l'article 169 TFUE renforce l'article 114 et étend ses dispositions au-delà du marché unique pour englober l'accès aux biens et aux services ainsi qu'aux instances judiciaires, la qualité des services publics et certains aspects de la politique en matière de nutrition, d'alimentation, de logement et de santé. Il précise en outre que les actions de l'UE ne peuvent pas empêcher un État membre de maintenir ou de mettre en place des mesures de protection plus strictes, pour autant qu'elles soient compatibles avec les traités. Dès lors, la politique des consommateurs fait désormais partie intégrante de l'objectif stratégique de l'Union qui vise à améliorer la qualité de vie de l'ensemble de ses citoyens. Outre les mesures directes orientées sur la défense de leurs droits, l'Union s'assure de l'intégration des intérêts des consommateurs dans tous les domaines politiques concernés de la législation de l'UE. Le programme concernant la politique des consommateurs (2007-2013) vise à assurer un niveau de protection élevé et uniforme pour les 503 millions de citoyens de l'UE, en insistant particulièrement sur la protection des consommateurs et sur leur sensibilisation dans les États membres entrés dans l'UE après le 1er mai 2004. Un second objectif général consiste à assurer l'application effective des règles de protection des consommateurs par la coopération en matière d'application de la législation, l'information, l'éducation et les voies de recours.

Conformément au traité (article 12 TFUE), les exigences de la protection des consommateurs sont prises en considération dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques et actions de l'Union. L'article 38 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne renforce la protection du consommateur en disposant qu'un niveau élevé de protection des consommateurs est assuré dans les politiques de l'Union.

Réalisations

A. Généralités

L'action de l'UE en faveur des consommateurs a débuté sous la forme d'une série de plans d'action, à commencer par la résolution du Conseil du 14 avril 1975. Avec la réalisation du marché intérieur, la politique des consommateurs doit désormais être envisagée comme l'une des politiques les plus importantes de l'UE. L'actuelle stratégie en matière de politique des consommateurs au niveau européen pour la période 2007-2013 fixe trois grands objectifs:

- donner plus de pouvoirs aux consommateurs en créant un marché plus transparent permettant aux consommateurs de faire de véritables choix, notamment en termes de prix et de qualité;
- renforcer le bien-être des consommateurs du point de vue des prix, de la qualité, de la diversité, de l'accessibilité, de la sécurité, etc.;
- protéger efficacement les consommateurs contre les risques et les menaces graves.

Pour atteindre ces objectifs, la politique européenne des consommateurs se concentrera sur les domaines prioritaires suivants:

- amélioration de la surveillance des marchés de consommation et des politiques de consommateurs au niveau national;
- amélioration de la législation relative à la protection des consommateurs;
- amélioration des mesures coercitives et des mécanismes de recours;
- amélioration de l'information et de l'éducation des consommateurs;
- intégration des consommateurs au cœur des autres politiques et réglementations de l'UE;
- amélioration de la protection des consommateurs de l'UE sur les marchés internationaux.

Le programme concernant la politique des consommateurs — programme d'action communautaire dans le domaine de la politique des consommateurs — constitue le cadre financier qui complète la stratégie. Ces deux textes sont en cours de révision, le Parlement et le Conseil procédant actuellement à l'examen de l'Agenda du consommateur européen[1] et d'une proposition de règlement relatif à un programme «consommateurs» pour la période 2014-2020[2].

La Commission estime que la simplification et l'amélioration de l'environnement réglementaire dans le domaine de la protection des consommateurs constitueront un objectif futur majeur, impliquant de nombreuses directives, la jurisprudence et diverses règles des États membres eux-mêmes. En février 2007, la Commission a présenté un Livre vert sur la révision de l'acquis en matière de protection des consommateurs[3], couvrant huit directives dans ce domaine. La modernisation et la simplification des règles existantes, lorsque cela s'avère possible, peuvent être utiles aux consommateurs (accès à une gamme de produits plus étendue et meilleur marché) et aux entreprises (réduction de leurs charges).

Afin de renforcer la confiance des consommateurs dans le marché unique, l'Acte pour le marché unique d'avril 2011 a proposé une série de mesures, dont des propositions portant sur le règlement extrajudiciaire des litiges, les recours collectifs et les droits des passagers. Un nouvel ensemble de mesures à adopter (l'Acte pour le marché unique II) a été présenté par la Commission en octobre 2012. Ce train de mesures met l'accent sur une révision de la sécurité générale des produits et des règles relatives à la surveillance du marché, et comporte une initiative sur les comptes bancaires. Cette dernière garantirait une transparence et une comparabilité accrues des frais bancaires et faciliterait le changement de compte bancaire pour les consommateurs.

B. Mesures sectorielles (voir fiche 5.5.2)

1. Groupements de consommateurs

L'implication des représentants des associations de défense des intérêts des consommateurs européens constitue une priorité pour les institutions européennes. Le groupe consultatif européen des consommateurs (GCEC) est le principal forum de consultation entre la Commission et les organisations nationales et européennes de consommateurs. Institué par la décision 2009/705/CE de la Commission, le GCEC peut conseiller et informer la Commission sur toutes les questions liées aux intérêts des consommateurs au niveau de l'UE.

2. Éducation des consommateurs

L'UE a organisé des actions d'éducation des consommateurs à divers niveaux, par exemple à l'école primaire et secondaire, et intègre progressivement l'éducation des consommateurs dans les programmes scolaires. L'Agenda Europa est un agenda scolaire destiné aux étudiants de l'enseignement secondaire (de 15 à 18 ans). Il fournit aux jeunes des informations sur les questions en rapport avec l'UE, notamment leurs droits en tant que consommateurs. Par ailleurs, la Commission a dirigé des programmes de formation des éducateurs dans les écoles et soutenu la création d'un mastère en politique des consommateurs. Sur l'internet, l'outil interactif d'éducation des consommateurs «Dolceta» (www.dolceta.eu) est disponible dans tous les États membres et dans toutes les langues officielles de l'UE. Il est destiné aux formateurs et aux enseignants, ainsi qu'aux consommateurs curieux, et couvre notamment les droits essentiels des consommateurs, la sécurité des produits et l'éducation financière.

3. Information des consommateurs

Bien souvent, les consommateurs ne connaissent pas leurs droits, surtout en ce qui concerne les achats transfrontaliers ou les achats en ligne de produits ou de services. Cette situation n'est pas seulement problématique pour le consommateur individuel, incapable de prendre une décision éclairée: une meilleure information des consommateurs pourrait également renforcer leur confiance, condition essentielle au développement futur du

[1] COM(2012) 225.

[2] COM(2011) 707.

[3] COM(2006) 744.

marché intérieur. L'UE a créé des centres européens des consommateurs (réseau CEC) pour fournir des informations et des conseils sur les problèmes liés aux achats transfrontaliers et apporter des solutions en cas de plaintes des consommateurs. Un réseau parallèle, FIN-NET, assure la même mission pour les plaintes relatives aux services financiers transfrontaliers. La Commission organise également des campagnes d'information des consommateurs dans les États membres et publie des guides pratiques à leur intention.

4. Application des droits des consommateurs

L'application effective et correcte des droits des consommateurs est tout aussi importante que leur existence proprement dite. La responsabilité de leur application incombe en première ligne aux autorités publiques nationales. Le règlement (CE) n° 2006/2004 sur la coopération en matière de protection des consommateurs lie ces autorités nationales au sein d'un réseau paneuropéen de mise en œuvre, en leur fournissant un cadre pour échanger des informations et pour collaborer en vue de mettre un terme aux éventuelles violations des lois assurant la protection transfrontalière des consommateurs (en matière de publicité trompeuse, de vacances à forfait et de vente à distance, par exemple). Le réseau procède en outre à une surveillance conjointe du marché et à des activités de mise en œuvre (notamment sous la forme d'inspections sur l'internet, à l'occasion desquelles les autorités vérifient si les sites web respectent la loi). Une communication de la Commission du 2 juillet 2009[1] fixe les domaines d'action prioritaires concernant l'application des droits des consommateurs:

- renforcer la coopération entre les autorités nationales (comme le réseau CPC) et les systèmes de surveillance du marché (comme le système d'avertissement RAPEX pour les produits dangereux);
- améliorer la transparence des enquêtes réalisées aux fins de la surveillance du marché et de l'application de la législation;
- dégager des conceptions communes concernant l'interprétation du droit européen de la consommation;
- renforcer la surveillance du marché;
- intensifier la coopération internationale par le biais d'accords avec les autorités chargées de veiller à l'application de la législation, par exemple aux États-Unis et en Chine.

Rôle du parlement européen

Le PE continue d'exercer une pression soutenue et constante pour que les préoccupations des consommateurs soient prises en considération globalement par les autres institutions de l'UE. La politique de protection des consommateurs ne s'apparente plus à une harmonisation technique des normes dans la perspective du marché unique, mais à une reconnaissance de la protection des consommateurs en tant que moteur destiné à renforcer l'objectif d'une «Europe des citoyens». La procédure de codécision et l'extension des domaines législatifs couverts par la procédure du vote à la majorité qualifiée au Conseil ont permis au PE de s'impliquer activement dans le développement et le renforcement de la législation de l'UE en matière de protection des consommateurs, en trouvant un juste milieu entre les intérêts des marchés et ceux des consommateurs. Le PE joue également un rôle important dans la définition de la politique de protection des consommateurs en adoptant des rapports d'initiative[2]. Le PE a joué un rôle particulièrement important dans le renforcement des dispositions budgétaires en faveur de mesures dans des domaines tels que l'information et l'éducation (financière) des consommateurs et le développement de la représentation des consommateurs dans les États membres, et plus particulièrement dans ceux qui sont entrés dans l'UE après 2004.

→ Carine Piaguet

[1] COM(2009) 330.

[2] Un nouvel agenda pour la politique européenne des consommateurs; résolution du Parlement européen du 22 mai 2012 concernant une stratégie de renforcement des droits des consommateurs vulnérables; résolution du Parlement européen du 15 novembre 2011 sur la nouvelle stratégie pour la politique des consommateurs.

5.5.2. Les mesures de protection des consommateurs

Les mesures européennes de protection des consommateurs visent à protéger la santé, la sécurité et les intérêts tant économiques que juridiques des consommateurs européens, quel que soit l'endroit du territoire de l'UE où ils vivent, voyagent et effectuent leurs achats. Plusieurs domaines sont régis par le droit de l'Union, comme les médicaments, les organismes génétiquement modifiés, les produits du tabac, les produits cosmétiques, les jouets et les explosifs.

Base juridique

Articles 114 et 169 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Objectifs

- Assurer à tous les consommateurs de l'Union, où qu'ils vivent, voyagent ou effectuent leurs achats dans l'UE, un niveau élevé commun de protection contre les risques et menaces pour leur sécurité et leurs intérêts économiques.
- Accroître l'aptitude des consommateurs à défendre leurs propres intérêts.

Réalisations

A. Protection de la santé et de la sécurité des consommateurs

1. Actions communautaires dans le domaine de la santé publique et du tabac (voir fiche5.5.3)

2. Denrées alimentaires (voir fiche5.5.5)

3. Médicaments (voir fiche5.5.4)

4. Système de sécurité générale des produits

La directive 2001/95/CE met en place un système de sécurité générale des produits qui prévoit que tout produit commercialisé destiné aux consommateurs et n'étant pas couvert par une législation sectorielle spécifique doit néanmoins respecter certaines normes. Les distributeurs et les fabricants doivent fournir les informations nécessaires aux consommateurs, adopter les mesures adéquates afin d'éviter les risques pour la santé, contrôler l'innocuité des produits et fournir la documentation requise pour établir le suivi des produits. Lorsqu'un produit constitue une menace sérieuse nécessitant des mesures rapides, l'État membre concerné doit informer sans délai la Commission via RAPEX, un système d'échange rapide d'informations entre les États membres et la Commission. En février 2013, la Commission a publié un paquet de propositions sur la sécurité des produits de consommation et la surveillance du marché en vue d'une révision du système en place.

5. Sécurité des produits cosmétiques, des explosifs à usage civil et des jouets

La directive 76/768/CEE du Conseil sur les produits cosmétiques et toutes ses modifications et adaptations ont été remplacées par le règlement (CE) n° 1223/2009 relatif aux produits cosmétiques. Celui-ci garantit la sécurité des produits cosmétiques ainsi que la protection des consommateurs en prévoyant des inventaires identifiant les ingrédients utilisés ainsi qu'un étiquetage informatif. Les dispositions du nouveau règlement seront pour la plupart applicables à compter du 11 juillet 2013. Les normes en matière de sécurité applicables aux explosifs à usage civil et aux produits similaires (tels que les articles de pyrotechnie) sont fixées par les directives 93/15/CEE, 2008/43/CE, 2004/57/CE et par la décision 2004/388/CE. Ces actes ne s'appliquent pas aux explosifs à usage militaire ou policier et aux munitions. Les normes en matière de sécurité des jouets (risques mécaniques, toxicité et inflammabilité, jouets contenus dans des denrées alimentaires, etc.) sont énoncées dans la directive 2009/48/CE. Le comité européen de normalisation (CEN) révise et développe les nouvelles normes. Les jouets qui satisfont à ces normes affichent le marquage «CE».

6. Systèmes européens d'échange d'informations et de surveillance

Les décisions 93/683/CEE et 93/580/CEE ont instauré un système européen de contrôle des accidents au foyer et lors des activités de loisir (EHLASS), qui a pour but de recueillir des données sur les accidents au foyer et pendant les activités de loisir, ainsi qu'un système communautaire d'échange d'informations pour certains produits qui risquent de compromettre la santé ou la sécurité des consommateurs (à l'exception des produits pharmaceutiques et des produits à usage commercial).

B. Protection des intérêts économiques des consommateurs

1. Services de la société de l'information, commerce électronique et paiements électroniques et transfrontaliers

La directive 2000/31/CE sur le commerce électronique couvre la responsabilité des prestataires de

services (établis dans l'UE) pour ce qui concerne les services en ligne (services entre entreprises, services entre entreprises et consommateurs et services fournis gratuitement au bénéficiaire qui sont par exemple financés par les recettes de publicité ou de parrainage), les transactions électroniques en ligne (télévente interactive de biens et services et centres d'achat en ligne, notamment), et autres activités en ligne telles que les journaux, les bases de données, les services financiers, les services professionnels (avocats, médecins, comptables, agents immobiliers), les services de divertissement (vidéo à la demande), le marketing et la publicité directs et les services d'accès à l'internet. La directive 97/5/CE concernant les virements transfrontaliers et le règlement (CE) n° 2560/2001 concernant les paiements transfrontaliers garantissent que les frais des paiements transfrontaliers effectués en euros (virements transfrontaliers, opérations transfrontalières de paiement électronique et chèques transfrontaliers) sont identiques aux frais exigés pour les paiements effectués dans cette devise au sein d'un État membre.

2. Télévision sans frontières

La directive 89/552/CEE (modifiée par la directive 2007/65/CE) garantit la libre circulation des services de radiodiffusion et préserve certains objectifs d'intérêt public tels que la diversité culturelle, le droit de réponse, et la protection des consommateurs et des mineurs. Ses dispositions portent notamment sur des considérations d'ordre éthique (en particulier la protection des mineurs — les émissions diffusées sous forme non cryptée doivent être précédées d'un avertissement sonore ou identifiées au moyen d'un symbole visuel) et le respect des critères relatifs à la publicité pour les boissons alcoolisées et le téléachat. La publicité pour le tabac et les médicaments, de même que les émissions contenant de la pornographie ou de la violence extrême sont interdites. Les manifestations d'importance majeure pour la société doivent être diffusées librement sous forme non cryptée, même si des chaînes payantes en ont acheté les droits exclusifs.

3. Contrats de vente à distance et contrats négociés en dehors d'un établissement commercial, vente de biens et garanties, clauses abusives dans les contrats

La directive 97/7/CE et la directive 85/577/CEE (modifiées) protègent les consommateurs en matière de contrats négociés à distance (par la presse et la poste, la télévision, l'ordinateur personnel, le fax ou le téléphone, par exemple) et signés en dehors d'un établissement commercial (c'est-à-dire les contrats offerts sans le consentement exprès du consommateur, dans le cadre desquels le consommateur reçoit la visite d'un commerçant ou participe à une excursion organisée par un commerçant). La directive 2002/65/CE régit la commercialisation à distance de services financiers auprès des consommateurs. La directive 93/13/CEE concernant les clauses abusives dans les contrats régit les contrats à clauses standardisées. Une clause n'ayant pas fait l'objet d'une négociation individuelle (particulièrement en cas de contrat d'adhésion) est considérée comme abusive si, en dépit de l'exigence de bonne foi, elle crée au détriment du consommateur un déséquilibre significatif entre les droits et obligations des parties. La directive 99/44/CE (sur certains aspects de la vente et des garanties des biens de consommation) harmonise les dispositions nationales sur le principe de conformité du produit vis-à-vis du contrat et sur les garanties après-vente. Pour les contrats conclus après le 13 juin 2014, les dispositions de la nouvelle directive 2011/83/UE relative aux droits des consommateurs seront applicables. Cette directive couvre et révise les quatre directives sur les contrats de vente à distance, sur les contrats négociés en dehors d'un établissement commercial, sur la vente de biens et les garanties et sur les clauses abusives dans les contrats.

4. Pratiques commerciales déloyales, publicité comparative et trompeuse

La directive 2005/29/CE relative aux pratiques commerciales déloyales (des entreprises vis-à-vis des consommateurs) interdit les pratiques trompeuses et agressives, les «pratiques malhonnêtes» (telles que la vente agressive, le marketing trompeur et la publicité déloyale) et les pratiques de vente recourant à la contrainte (quel que soit le lieu de vente ou d'achat). Elle énonce les critères utilisés pour définir une pratique commerciale agressive (harcèlement, contrainte et influence injustifiée) et présente une «liste noire» des pratiques commerciales déloyales. La directive 2006/114/CE en matière de publicité trompeuse et de publicité comparative contrôle les publicités trompeuses. Elle établit en outre les conditions dans lesquelles la publicité comparative est autorisée. Une communication de la Commission du 27 novembre 2012 (COM(2012) 702) propose de réviser la directive 2006/114/CE pour remédier aux lacunes du texte et mettre l'accent sur le problème des sociétés annuaires trompeuses.

5. Responsabilité du fait des produits défectueux et indication du prix

La directive 85/374/CEE, modifiée par la directive 99/34/CEE, établit le principe de responsabilité objective ou de responsabilité sans faute du producteur en cas de dommages causés par un produit défectueux. Le consommateur lésé qui souhaite obtenir une compensation doit prouver le dommage, le défaut et le lien de causalité entre ces deux éléments, et ce dans un délai de trois ans. La directive 98/6/CE sur les prix unitaires oblige les commerçants

à indiquer le prix de vente ainsi que le prix par unité de mesure afin d'améliorer et de simplifier les comparaisons de prix et de quantités entre les produits commercialisés.

6. Crédit aux consommateurs

La directive 2008/48/CE vise l'uniformisation du niveau de protection des droits dont jouissent les consommateurs sur le marché unique. Elle prévoit la communication en temps utile d'un ensemble d'informations compréhensibles aux consommateurs avant la conclusion du contrat de crédit, ainsi que dans le cadre de celui-ci. Les prêteurs doivent utiliser les mêmes informations types pour les crédits aux consommateurs européens, à savoir un formulaire contenant toutes les informations utiles sur le contrat, dont le coût du crédit et le taux annuel effectif global. Les consommateurs peuvent se rétracter sans justification dans un délai de 14 jours à compter de la conclusion du contrat. Ils ont en outre la possibilité de rembourser leur crédit anticipativement, à tout moment, tandis que le prêteur peut demander une indemnité équitable et objectivement justifiée.

7. Vacances à forfait et multipropriété en temps partagé

La directive 90/314/CEE protège les consommateurs qui achètent des voyages à forfait au sein de l'UE. La directive 2008/122/CE sur les contrats d'utilisation de biens à temps partagé, les contrats de produits de vacances à long terme et les contrats de revente et d'échange couvre l'obligation pour le professionnel de fournir des informations sur les éléments constitutifs du contrat et le droit pour le consommateur de se rétracter, sans indiquer de motif, dans un délai de quatorze jours civils, sans frais. La directive contient également une liste de points à vérifier concernant les informations précontractuelles, impliquant l'utilisation de formulaires types, disponibles dans toutes les langues de l'UE.

8. Transport aérien

Les règlements (CE) n° 261/2004 et (CE) n° 2027/97 (modifiés) ont instauré des règles communes concernant l'indemnisation et l'assistance des passagers en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol, et concernant la responsabilité des transporteurs aériens (passagers et bagages) en cas d'accidents. Le règlement (CEE) n° 2299/89 (modifié) concernant les systèmes informatisés de réservation (SIR) pour les produits de transport aérien a instauré des obligations pour les vendeurs de systèmes informatisés (afin de placer tous les transporteurs aériens sur un pied d'égalité) et pour les transporteurs (afin de communiquer les informations à l'ensemble des systèmes avec le même soin et la même diligence). Le règlement (CEE) n° 2409/92 a instauré des procédures et des critères communs régissant la fixation des tarifs aériens et des tarifs de fret aérien facturés par les transporteurs pour des services aériens au sein de la Communauté. Le règlement (CE) n° 2320/2002 (modifié) a instauré des règles communes dans le domaine des normes de sécurité de l'aviation civile, au lendemain des attentats terroristes du 11 septembre 2001.

9. Centres européens des consommateurs (réseau CEC ou «Euroguichets»)

Le réseau CEC apporte information et aide aux consommateurs dans le cadre de transactions transfrontalières. Ce réseau collabore également avec d'autres réseaux européens, notamment FIN-NET (domaine financier), SOLVIT (marché intérieur) et le réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale.

C. Défense des intérêts juridiques des consommateurs

1. Procédures de règlement extrajudiciaire des litiges (REL) et actions en cessation

Les REL sont des mécanismes extrajudiciaires de règlement des litiges qui aident les consommateurs et les commerçants à résoudre les conflits qui les opposent, le plus souvent par l'intermédiaire d'un tiers, tel qu'un médiateur ou un arbitre. La recommandation 98/257/CE, la décision n° 20/2004/CE et la résolution du Conseil du 25 mai 2000 (2000C 155/01) fixent les principes à respecter dans les procédures de REL, afin d'offrir à chaque consommateur des solutions plus rapides et moins onéreuses. La directive 98/27/CE relative aux actions en cessation en matière de protection des intérêts des consommateurs (telle que modifiée) harmonise les législations nationales et européennes existantes et, afin de défendre les intérêts collectifs des consommateurs, instaure les «actions en cessation», susceptibles d'être introduites auprès des juridictions nationales compétentes, en cas d'infractions commises par des opérateurs commerciaux établis dans des pays tiers. Le 12 mars 2013, le Parlement et le Conseil sont parvenus à un accord provisoire sur deux propositions législatives portant sur une directive relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation (RELC) et sur un règlement relatif au règlement en ligne des litiges de consommation (RLLC).

2. Réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale et obligation de coopérer incombant aux autorités nationales

La décision 2001/470/CE a instauré un réseau judiciaire européen afin de simplifier la vie des citoyens confrontés à des litiges transfrontaliers en améliorant les mécanismes de coopération judiciaire entre les États membres dans le domaine civil et commercial

et en leur apportant des informations pratiques qui leur facilitent l'accès à la justice. Le règlement (CE) n° 2006/2004 a instauré un réseau des autorités nationales chargées de l'application effective de la législation relative à la protection des consommateurs et les oblige, depuis le 29 décembre 2005, à coopérer afin de garantir l'application de la législation communautaire et de mettre fin à toute infraction, en recourant aux instruments juridiques appropriés tels que les actions en cessation, en cas d'infraction intracommunautaire.

Rôle du Parlement européen

La procédure de codécision et l'extension des domaines législatifs soumis à la procédure de vote à la majorité qualifiée au Conseil ont permis au Parlement européen de s'impliquer activement dans le développement et le renforcement de la législation de l'UE en matière de protection des consommateurs, tout en trouvant un juste milieu entre les intérêts des marchés et ceux des consommateurs.

→ Carine Piaguet

5.5.3. Santé publique

Le Traité de Lisbonne a renforcé l'importance de la politique sanitaire. Au titre XIV «Santé publique», l'article 168 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ex-article 152 du traité instituant la Communauté économique européenne) dispose qu'«un niveau élevé de protection de la santé humaine est assuré dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de l'Union». Cette dernière doit atteindre cet objectif en apportant un soutien aux États membres et en encourageant la coopération. La responsabilité première de la protection de la santé et, en particulier, des systèmes de soins de santé eux-mêmes, incombe toujours aux États membres. L'Union européenne a toutefois un rôle important à jouer dans l'amélioration de la santé publique, la prévention et la gestion des maladies, l'atténuation des sources de danger pour la santé humaine et l'harmonisation des stratégies des États membres en matière de santé publique. Elle a appliqué avec succès une politique globale, grâce à la stratégie en matière de santé dénommée «Ensemble pour la santé», à son programme d'action pour la période 2007-2013 et à un corpus de droit dérivé. Le cadre institutionnel actuel de soutien à l'application comprend la direction générale de la santé et des consommateurs de la Commission (DG SANCO) et des agences spécialisées, principalement le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC) et l'Agence européenne des médicaments (EMA). En 2013, l'adoption du nouveau programme intitulé «La santé en faveur de la croissance» pour la période 2014-2020 fait l'objet d'ultimes sessions de négociation.

Base juridique

Article 168 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Objectifs

Les trois objectifs stratégiques de la politique sanitaire dans l'Union européenne sont les suivants:

- favoriser un bon état de santé: prévenir les maladies et promouvoir des modes de vie sains en examinant les questions de la nutrition, de l'activité physique, de la consommation d'alcool, du tabagisme et de la toxicomanie, des risques environnementaux et des accidents; accorder également une plus grande attention aux besoins spécifiques de santé des personnes âgées, compte tenu du vieillissement de la population;
- protéger les citoyens contre les menaces pesant sur la santé: améliorer la surveillance et la préparation face aux épidémies et au bioterrorisme, et renforcer la capacité à répondre aux nouveaux défis sanitaires tels que le changement climatique;
- soutenir des systèmes de santé dynamiques: aider les systèmes de soins dans les États membres à répondre aux défis que représentent le vieillissement de la population, les attentes croissantes des citoyens ainsi que la mobilité des patients et des professionnels de la santé.

Réalisations

La politique sanitaire dans l'Union européenne trouve son origine dans les dispositions prises en matière de santé et de sécurité et s'est ensuite développée grâce à la libre circulation des personnes et des biens au sein du marché intérieur, laquelle a nécessité la coordination des questions de santé publique. L'harmonisation des mesures visant à la création du marché intérieur a donné lieu à des propositions dans les domaines de la santé et de la sécurité fondées sur un haut degré de protection. Différents facteurs, dont la crise de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) à la fin du siècle passé, ont placé la santé et la protection des consommateurs au premier rang des préoccupations politiques. La direction générale de la santé et des consommateurs de la Commission (DG SANCO) a alors assuré la coordination de tous les domaines liés à la santé, dont celle des produits pharmaceutiques. Le renforcement d'agences spécialisées comme l'Agence européenne des médicaments (EMA) et la création du Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC) illustrent l'engagement croissant de l'Union européenne en faveur de la politique sanitaire. La santé publique bénéficie par ailleurs des actions prises dans d'autres domaines, tels que l'environnement et l'alimentation, parmi tant d'autres. L'entrée en vigueur du cadre REACH (pour l'évaluation et l'enregistrement des substances chimiques) et la création de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) sont également de bons indicateurs des efforts multidisciplinaires accomplis pour améliorer la santé des citoyens européens.

A. Actions passées et contexte

Malgré l'absence d'une base juridique claire, la politique de santé publique a été renforcée, avant même le traité actuel, dans plusieurs domaines, dont:

- les médicaments: la législation adoptée depuis 1965 a eu pour but de fixer des normes rigoureuses dans la recherche et l'industrie pharmaceutiques, d'harmoniser les procédures nationales d'autorisation des médicaments et d'introduire des règles de publicité, d'étiquetage et de distribution; parmi les dernières initiatives figure le paquet pharmaceutique, approuvé par le Parlement européen au début de l'année 2011.
- la recherche: certains programmes de recherche médicale et sanitaire remontent à 1978; ils portaient sur des thèmes tels que les problèmes de santé liés à l'âge, à l'environnement et aux modes de vie, les risques liés aux rayonnements et l'analyse du génome humain; ils mettaient particulièrement l'accent sur les grandes maladies; ces questions de santé ainsi que d'autres sujets nouveaux sont traités dans le septième programme-cadre de l'Union européenne, dont les résultats détermineront certainement l'élaboration du nouveau programme;
- l'assistance mutuelle: les États membres ont accepté de se prêter assistance mutuelle en cas de catastrophes et de maladies extrêmement graves; de nombreux problèmes de ce type ont été projetés sur le devant de la scène, suscitant les inquiétudes du public, au cours des deux dernières décennies; il s'agit, par exemple, de la «maladie de la vache folle» (encéphalopathie spongiforme bovine, ou ESB), de la grippe porcine et, dernièrement, de la grippe H1N1;
- plus récemment (en 2012 et 2013), le Parlement européen s'est également prononcé lors de l'adoption de la législation sur la prestation de soins de santé transfrontaliers et la révision du cadre juridique régissant les dispositifs médicaux et les thérapies innovantes.

Les actions passées qui ont façonné la politique sanitaire actuelle de l'Union européenne se sont fondées sur plusieurs initiatives ciblées. La toxicomanie, le cancer et le sida (entre autres) sont aujourd'hui des problèmes sanitaires majeurs qui, combinés à la libre circulation croissante des patients et des professionnels de la santé dans l'Union européenne, ont placé la santé publique à un rang encore plus élevé dans la liste des priorités de l'Union. Parmi les principales initiatives prises en la matière figurent les programmes «L'Europe contre le cancer» (1987) et «L'Europe contre le sida» (1991). Par ailleurs, le Conseil des ministres de la santé a adopté plusieurs résolutions essentielles relatives à la politique de la santé, à la santé et à l'environnement ainsi qu'au contrôle et à la surveillance des maladies transmissibles. En novembre 1993, la Commission a publié une communication sur un cadre d'action en matière de santé publique, qui se déclinait en huit domaines et jetait ainsi les bases du premier programme pluriannuel de santé publique:

- promotion de la santé: ce programme d'action portait essentiellement sur la valorisation de modes de vie et de comportements sains, particulièrement en ce qui concerne l'alimentation, la consommation d'alcool, le tabac et les drogues, ainsi que les médicaments et leur utilisation;
- veille sanitaire: ce programme basé sur la coopération avait une portée moindre que celui proposé par le Parlement européen, qui avait plaidé pour qu'un programme établi à l'échelle de l'Union européenne — et non des États membres — soit doté d'un budget spécifique et de caractéristiques beaucoup plus rigoureuses, notamment la mise en place d'un centre de collecte des données;
- cancer: le programme «L'Europe contre le cancer» s'est prolongé jusqu'à la fin de 2002; parmi les actions figuraient des études épidémiologiques (pour mesurer l'incidence du cancer sur la population) ainsi qu'une collaboration dans le domaine de la recherche et de la diffusion des résultats;
- drogue: l'Union européenne a créé l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (établi à Lisbonne) en 1995; elle a également cosigné la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite des stupéfiants et des substances psychotropes et a noué des contacts bilatéraux avec les pays producteurs;
- sida et maladies transmissibles: le programme comprenait des mesures d'information, d'éducation et de prévention pour lutter contre le sida et les autres maladies transmissibles assimilées; l'accent était mis également sur la recherche conjointe, la coopération internationale et le partage des informations;
- prévention des blessures: ce programme portait essentiellement sur les accidents domestiques et de loisirs, et s'adressait aux enfants, aux adolescents ainsi qu'aux personnes âgées;
- maladies liées à la pollution: bon nombre des dispositions du cinquième programme d'action dans le domaine de l'environnement, relatives à l'énergie, au transport et à l'agriculture, ont eu, indirectement, une incidence significative sur la santé; le programme relatif aux maladies liées à la pollution visait essentiellement à améliorer la collecte des données, l'évaluation des risques ainsi que les actions spécifiques concernant les affections respiratoires et les allergies;
- maladies rares: ce programme portait sur les maladies touchant moins de cinq personnes sur 10 000 dans la population de l'Union européenne; il visait à créer une base de données européenne et à mettre en place des échanges d'informations afin d'améliorer la détection précoce et de déterminer les «agrégats», il avait

également pour but d'encourager la création de groupes de soutien.

Les huit programmes susmentionnés ont été appliqués entre 1996 et 2002. L'évaluation de 2003 a établi que la conception globale de ces programmes a pu limiter l'efficacité de ces derniers, à cause d'une démarche maladie-par-maladie trop dispersée. Il a été considéré qu'une méthode interdisciplinaire plus horizontale était nécessaire, grâce à laquelle l'Union européenne pourrait apporter une «valeur ajoutée». En 2003, les huit programmes initiaux ont fait place à un cadre horizontal intégré unique, le programme de santé publique de l'Union européenne pour la période 2003-2008, adopté au terme d'une procédure de codécision qui a abouti à la phase la plus récente, à savoir le programme d'action communautaire dans le domaine de la santé et de la protection des consommateurs (2007-2013), doté d'un budget de 312 millions d'euros.

B. Faits nouveaux

Ces dernières années, les institutions se sont concentrées sur trois dimensions essentielles ayant des implications directes pour les politiques de santé publique.

1. Consolidation du cadre institutionnel

Le rôle du Parlement européen en qualité d'organe codécisionnel aux côtés du Conseil a été renforcé dans les domaines de la santé, de l'environnement et de la protection des consommateurs. La méthode utilisée par la Commission pour lancer des initiatives législatives a été affinée, par l'harmonisation des procédures de consultation interservices, l'instauration de nouvelles règles de comitologie ainsi que le dialogue avec la société civile et les experts. Enfin, le rôle des agences (EMA, ECDS et EFSA) a été renforcé, notamment par la création, en 2005, de l'Agence exécutive pour la santé et les consommateurs (EAHC), qui met en œuvre le programme sanitaire de l'Union européenne.

2. Nécessité de renforcer la capacité de réaction rapide

On considère désormais qu'il est essentiel que l'Union européenne puisse réagir de manière prompte et coordonnée aux menaces sanitaires majeures, tout particulièrement à la lumière de la menace bioterroriste et des épidémies mondiales potentielles facilement transmissibles à l'heure actuelle en raison de la rapidité des transports mondiaux. La pandémie de grippe H1N1 en est un bon exemple.

3. Nécessité de mieux coordonner la promotion de la santé et la prévention des maladies.

L'objectif consiste à s'attaquer aux principales causes sous-jacentes d'une mauvaise santé liée aux modes de vie personnels ainsi qu'aux facteurs économiques et environnementaux. Cela suppose notamment une coordination étroite avec d'autres domaines de compétence de l'Union européenne, tels que l'environnement, les transports, l'agriculture et le développement économique. Il convient en outre de mener des consultations plus approfondies avec toutes les parties intéressées, de faire preuve d'une plus grande ouverture et d'une meilleure transparence au cours de la procédure décisionnelle. La création d'un mécanisme européen de consultation publique en matière de santé constitue une initiative majeure dans ce domaine.

Rôle du Parlement européen

Le Parlement européen a constamment encouragé la mise en place d'une politique cohérente de santé publique. Il a également cherché activement à renforcer et à promouvoir la politique de la santé par de nombreux avis, études, débats, déclarations écrites et rapports d'initiative sur un large éventail de questions, au nombre desquelles la stratégie de l'Union européenne pour la santé, l'irradiation, la protection des malades soumis à un traitement ou à un diagnostic médical, les informations et les statistiques en matière de santé, le respect de la vie et les soins aux malades en phase terminale, une charte européenne des enfants hospitalisés, les déterminants de la santé, la recherche biotechnologique, notamment sur les transplantations de cellules, de tissus et d'organes et les mères porteuses, les maladies rares, la sécurité et l'autosuffisance dans le domaine de l'approvisionnement en sang destiné aux transfusions et à d'autres fins médicales, le cancer, les hormones et les perturbateurs endocriniens, les champs électromagnétiques, les drogues et leur incidence sur la santé, le tabagisme, le cancer du sein et la santé des femmes en particulier, les rayonnements ionisants, la carte européenne de santé (qui contient des données médicales essentielles pouvant être lues par tout médecin), la nutrition et l'alimentation et leur incidence sur la santé, l'ESB et ses conséquences, la sécurité alimentaire et les risques pour la santé, la santé en ligne et la télémédecine, la résistance aux antibiotiques, la biotechnologie et ses implications médicales, les dispositifs médicaux, les soins de santé transfrontaliers, la maladie d'Alzheimer et autres démences, les autres types de médecine et les médicaments à base de plantes, la préparation en cas de pandémie de grippe H1N1, ainsi que les thérapies innovantes.

Les travaux engagés en 2005 ont conduit à l'adoption par codécision (après une lecture unique) d'un programme d'action communautaire dans le domaine de la santé et de la protection des consommateurs pour la période 2007-2013 (COD/2005/42A), fondé sur une communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Améliorer la santé, la sécurité et la confiance des citoyens: une stratégie en matière de santé et de protection des consommateurs» (SEC(2005) 425

et COM(2005) 115). Ce programme a été adopté en 2007 (JO L 301 du 20.11.2007, p. 3) et repose sur les quatre principes suivants: une stratégie fondée sur des valeurs partagées en matière de santé, la santé est la plus grande richesse, la santé dans toutes les politiques (Health In All Policies, ou HIAP) et le renforcement de l'influence de l'Union européenne sur la santé mondiale. Ses objectifs sont les suivants: favoriser une bonne santé dans une Europe vieillissante, protéger les citoyens contre les menaces qui pèsent sur leur santé, et soutenir des systèmes de santé dynamiques ainsi que les nouvelles technologies. Ce programme a reçu une enveloppe budgétaire de 321,5 millions d'euros, qui montre clairement l'importance accordée à ce domaine (bien que ce montant soit considérablement inférieur à celui qui avait été proposé par le Parlement européen). La commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire (ENVI), ainsi officiellement dénommée pour la législature en cours (2009-2014), est le principal acteur du Parlement européen en matière de santé. Elle est responsable de plus d'un tiers de l'ensemble des travaux législatifs du Parlement. Le groupe de travail «Santé» de la commission ENVI joue, depuis le début de la présente législature, un rôle extrêmement actif pour favoriser les échanges entre les députés au Parlement européen et les experts professionnels sur les questions de santé les plus actuelles, grâce à des ateliers et à des réunions d'information.

Au programme actuel succédera le programme intitulé «La santé en faveur de la croissance» pour la période 2014-2020, qui se trouve à un stade d'élaboration avancé. Son contenu, qui est sur le point d'être fixé, a fait l'objet de plusieurs trilogues entre la Commission, le Conseil et le Parlement. Trois questions doivent encore être négociées, il s'agit de l'enveloppe budgétaire, des modalités d'adoption des programmes de travail annuel, et du cofinancement d'actions conjointes visant à accroître la participation des États membres les moins prospères.

→ Marcelo Sosa Iudicissa / Purificación Tejedor del Real

5.5.4. Médicaments

Le Traité de Lisbonne accroît l'importance de la politique de santé. Premiers responsables de la protection de la santé et des systèmes de soins de santé, les États membres décident de nombreuses questions liées aux médicaments, comme leur prise en charge par les régimes de sécurité sociale. Les médicaments étant des marchandises soumises aux règles du marché unique, l'Union européenne jouit toutefois de compétences concernant leur autorisation. Le système dispose d'une composante centralisée, avec l'Agence européenne des médicaments (EMA), et d'une composante décentralisée, avec les agences nationales. L'EMA a été établie en vue d'apporter une contribution scientifique à l'évaluation de la qualité, de l'innocuité et de l'efficacité des médicaments. Au Parlement européen, c'est la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire (ENVI) qui est compétente en la matière.

Base juridique

Article 168 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE).

Objectifs

La politique européenne de la santé repose sur le principe selon lequel la bonne santé de la population est une condition pour atteindre les objectifs européens de base que sont la prospérité, la solidarité et la sécurité. La stratégie sanitaire de l'Union propose trois objectifs pour les années à venir: garantir l'accès à des médicaments abordables, garantir l'innocuité et l'efficacité des médicaments, améliorer la qualité et la diffusion des informations afin que les citoyens puissent faire des choix éclairés. En termes économiques, le secteur pharmaceutique contribue dans une large mesure au bien-être de la population européenne grâce aux médicaments qu'il développe, ainsi qu'à la croissance économique et aux emplois durables qu'il génère. Il emploie plus de 630 000 personnes et représente plus de 17 % des dépenses de l'Union en matière de recherche et développement.

Réalisations

L'autorisation de mise sur le marché, la classification et l'étiquetage des médicaments sont réglementés dans l'Union depuis 1965, dans le but de préserver la santé publique. Cependant, les grandes disparités entre les législations des États membres sur les médicaments ont entravé leur circulation sur le marché intérieur. Des textes législatifs spécifiques ont été adoptés concernant les thérapies innovantes (règlement (CE) n° 1394/2007), y compris en ce qui concerne les tissus et cellules humains (directive 2004/23/CE), les médicaments à usage pédiatrique (règlement (CE) n° 1901/2006) et les médicaments orphelins (règlement (CE) n° 141/2000). En outre, la directive «Essais cliniques» (directive 2001/20/CE) relative à l'application de bonnes pratiques cliniques dans les essais de médicaments à usage humain précise les exigences que doivent satisfaire les essais sur l'homme dans la procédure d'autorisation. L'Union a adopté un corpus législatif pour préciser les critères essentiels auxquels les dispositifs médicaux doivent satisfaire pour pouvoir être mis sur le marché et la procédure d'évaluation de la conformité, ainsi que les conditions relatives aux tests cliniques et à l'emballage et à l'étiquetage. Cette législation inclut la directive 2007/47/CE sur les dispositifs médicaux et les dispositifs médicaux implantables actifs (modifiant les directives 90/385/CEE et 98/8/CE). En 2012, la Commission a présenté deux propositions de règlement du Parlement européen et du Conseil, sur les dispositifs médicaux (COM(2012) 542) et sur les dispositifs médicaux de diagnostic in vitro (COM(2012) 541). Le système de surveillance de la résistance antimicrobienne a été mis en place à la suite de l'adoption de la décision sur la surveillance épidémiologique (décision n° 2119/98/CE). En 2001, la Commission a adopté une stratégie de lutte contre la résistance antimicrobienne (COM(2001) 333). De son côté, le Conseil adoptait la recommandation sur l'utilisation prudente des agents antimicrobiens (recommandation 2002/77/CE). La création de l'EMEA en 1993 (devenue ensuite l'EMA) constituait un véritable pas en avant dans l'harmonisation du marché européen des médicaments. Forte de cette longue expérience, la Commission a proposé en décembre 2008 le «paquet pharmaceutique», comprenant la communication intitulée «Des médicaments sûrs, innovants et accessibles: une nouvelle stratégie pour le secteur pharmaceutique» et trois propositions législatives qui ont été soumises au Parlement européen et au Conseil. Le paquet rassemblait les propositions: COM(2008) 663 (modifiant la directive 2001/83/CE instituant un code communautaire relatif aux médicaments à usage humain) et COM(2008) 662 (modifiant le règlement (CE) n° 726/2004 établissant des procédures communautaires pour l'autorisation et la surveillance en ce qui concerne les médicaments), qui mettent en place un système d'autorisation, de classification et d'étiquetage des médicaments; COM(2008) 665 (modifiant la directive 2001/83/CE) et COM(2008) 664 (modifiant le règlement (CE) n° 726/2004) sur la pharmacovigilance, c'est-à-dire du mécanisme de surveillance de

la sécurité des médicaments qui permet la suspension ou le retrait d'une autorisation et qui s'applique également aux produits issus de la biotechnologie et aux médicaments orphelins — adoptées en plénière en décembre 2010 (directive 2010/84/UE et règlement (UE) nº 1235/2010); COM(2008) 668 (modifiant la directive 2001/83/CE) sur les médicaments falsifiés, afin de répondre à une augmentation alarmante dans l'Union du nombre des médicaments falsifiés du point de vue de leur identité, de leur historique ou de leur source, qui peuvent contenir des composants de qualité insuffisante, falsifiés ou inutiles, voire mal dosés, ce qui représente une grave menace.

Évolutions récentes

Ces dernières années, la Commission a pris d'importantes initiatives: ouvrir des pistes de réflexion sur la manière d'améliorer l'accès au marché et développer des initiatives pour stimuler la recherche pharmaceutique dans l'UE; s'attaquer à la contrefaçon et à la distribution illégale des médicaments; donner aux citoyens accès à une information de qualité sur les médicaments délivrés uniquement sur ordonnance; améliorer la protection des patients en renforçant le système européen de surveillance de la sécurité des médicaments («pharmacovigilance»).

A. Résistance aux agents antimicrobiens

La lutte contre la résistance aux antibiotiques s'inscrit dans l'objectif de «protection contre les menaces pour la santé» de la stratégie «Ensemble pour la santé». Les agents antimicrobiens sont des substances naturelles ou de synthèse qui tuent les microorganismes (ou en inhibent la croissance), au nombre desquels les bactéries pathogènes, les virus, les champignons et les parasites. L'utilisation (inappropriée) des antibiotiques a un lien avec la prévalence croissante de certains microorganismes ayant acquis une résistance à un ou plusieurs agents antimicrobiens. La résistance aux antibiotiques constitue une menace pour la santé publique. Les objectifs stratégiques actuels visent à prévenir la propagation de souches résistantes et à veiller à ce que l'on utilise des antibiotiques uniquement lorsqu'ils sont nécessaires. La politique repose sur quatre piliers: surveillance, recherche et développement des produits, prévention et coopération internationale. La résistance antimicrobienne fait l'objet d'une surveillance à l'échelle de l'UE depuis 1999, année où a été créé le système européen de surveillance de la résistance antimicrobienne à la suite de l'adoption de la décision sur la surveillance épidémiologique (décision n° 2119/98/CE). En 2001, la Commission a adopté une stratégie de lutte contre la résistance antimicrobienne. En 2002, le Conseil a adopté la recommandation sur l'utilisation prudente des agents antimicrobiens. En 2008, toutefois, le Conseil constatait que le phénomène de résistance aux antimicrobiens prenait encore de l'ampleur en Europe et représentait un problème de santé d'envergure mondiale.

B. Infections associées aux soins

Il existe une prise de conscience et une inquiétude croissantes au sujet des conséquences néfastes pour le patient des soins eux-mêmes; par exemple, erreur de diagnostic, absence de traitement, prescription ou administration erronées de médicaments ou déficience du matériel médical. Les infections nosocomiales constituent un problème spécifique qui bénéficie d'une attention considérable. Chaque année, dans l'UE, plus de quatre millions de patients souffrent d'infections associées aux soins de santé. Celles-ci sont difficiles à traiter en raison de la résistance aux antimicrobiens. La sécurité des patients, identifiée dans la stratégie «Ensemble pour la santé» comme l'une des priorités de l'action communautaire, est donc l'objet de projets financés par l'Union.

C. Médicaments de thérapie innovante

Les médicaments de thérapie innovante sont une catégorie de médicaments relativement nouvelle qui se fonde sur les progrès récents des biotechniques cellulaires ou moléculaires qui ont abouti à de nouveaux traitements, dont la thérapie génique, la thérapie cellulaire ou l'ingénierie tissulaire. Ces produits complexes, qui impliquent des actions aux plans pharmacologique, immunologique ou métabolique, nécessitent des définitions légales précises. Les thérapies fondées sur la transplantation de tissus ou de cellules sont de plus en plus fréquentes dans l'Union. En raison du risque de transmission de maladies, les produits du corps humains, comme les tissus ou les cellules, doivent être soumis à des exigences strictes de qualité et de sécurité. En conséquence, l'Union a élaboré deux directives en ce domaine (directive 2002/98/CE; directive 2004/23/CE). En outre, sur la base des rapports nationaux sur les dons d'organes, de tissus et de cellules, qui sont rédigés tous les trois ans par les États membres, la Commission a préparé deux communications sur le don volontaire et gratuit de tissus et de cellules (COM(2006) 593 et COM(2011) 352). À la suite de cette dernière communication, le Parlement européen prépare actuellement un rapport d'initiative sur le sujet.

D. Essais cliniques

Pour être mis sur le marché, un médicament doit être accompagné d'un dossier rassemblant des analyses et des documents sur les résultats des essais in vitro et des essais cliniques menés avec cette substance. Les normes pour la pratique de ces essais ont été développées progressivement depuis 1990, tant au sein de l'Union qu'à l'échelon international, et sont codifiées dans les orientations de l'Union européenne sur les bonnes pratiques cliniques qui sont destinées à l'industrie pharmaceutique. Les

principes de base reconnus pour la conduite d'essais cliniques chez l'homme sont fondés sur la protection des Droits de l'homme et de la dignité humaine à l'égard des applications de la biologie et de la médecine, telle qu'elle est évoquée, par exemple, dans la version de 1996 de la déclaration d'Helsinki. Il faut particulièrement protéger les personnes qui ne sont pas en mesure de donner leur consentement légal pour participer à des essais cliniques, les enfants par exemple. Dans sa communication du 10 décembre 2008 «Des médicaments sûrs, innovants et accessibles: une nouvelle stratégie pour le secteur pharmaceutique», la Commission annonçait préparer une révision de la directive.

Autres défis

La Commission reconnaît le rôle crucial joué par la recherche et le développement pharmaceutiques. Elle met actuellement en œuvre diverses initiatives pour encourager l'innovation Le septième programme-cadre pour la recherche et le développement (PC7) et le programme-cadre pour la compétitivité et l'innovation (PIC) ont été adoptés en 2006 pour soutenir non seulement les nouvelles technologies, mais également la commercialisation précoce des découvertes scientifiques. Dans sa communication sur les maladies rares publiée fin 2008, la Commission s'est également penchée sur les moyens de renforcer ses efforts de recherche et de développement dans le domaine des maladies rares. L'initiative sur les médicaments innovants (IMI) constitue une mesure capitale pour renforcer la compétitivité en matière de recherche et de développement biopharmaceutiques. Cet instrument, qui est le fruit d'un partenariat public-privé entre le secteur concerné et la Commission, vise à intensifier et à accélérer le développement des médicaments, pour mettre plus rapidement à la disposition des patients de nouvelles possibilités de traitement. Inciter à la mise au point de médicaments est une mesure justifiée pour lutter contre les maladies, particulièrement celles qui sévissent dans le monde en développement. La recherche et le développement dans les sciences du vivant sont la clé de l'innovation pharmaceutique. Le secteur est de plus en plus mondialisé, ce qui donne de nouvelles possibilités avec de nouveaux marchés. L'Europe a perdu du terrain dans le domaine de l'innovation pharmaceutique, tandis que les investissements dans la recherche et le développement se sont peu à peu relocalisés aux États-Unis et en Asie. Simultanément, la coopération et le commerce mondiaux entraînent une division mondiale du travail. Un nouveau médicament est donc souvent le résultat de la recherche et du développement en Europe, des essais cliniques en Inde et de la production d'ingrédients actifs en Chine, avant d'être finalement produit, emballé et vendu au sein de l'UE.

Rôle du Parlement européen

Le Parlement européen promeut depuis longtemps la mise en place d'une politique de santé publique cohérente et d'une politique en matière de produits pharmaceutiques qui tienne autant compte des intérêts de la santé publique que de ceux du secteur. Il a également cherché activement à renforcer et à promouvoir la politique de la santé en multipliant les avis, les questions à la Commission et les rapports d'initiative sur nombre de sujets, dont la résistance aux antibiotiques, la sécurité des patients et la protection contre les infections liées aux soins de santé, les médicaments, les dispositifs médicaux et les thérapies alternatives.

Le Parlement européen poursuit actuellement la procédure 2008/0255(COD) d'examen d'une législation «Médicaments à usage humain: informations relatives aux médicaments soumis à prescription médicale». Il estime que des informations sur les médicaments délivrés sur ordonnance doivent être communiquées aux patients et au grand public. Les patients devraient pouvoir accéder facilement à certaines informations telles que le résumé des caractéristiques du produit et la notice sous forme électronique et imprimée. La notice devrait contenir un paragraphe exposant brièvement les avantages et les inconvénients éventuels du médicament, ainsi qu'une description succincte de toutes les autres informations visant à garantir une utilisation sûre et efficace du médicament en question. Il convient d'établir une distinction claire entre l'interprétation des informations et la publicité: l'interdiction de la publicité ciblant le grand public pour les médicaments délivrés uniquement sur ordonnance doit être maintenue.

En novembre 2012, le règlement (UE) n° 1027/2012 sur la pharmacovigilance était publié. Le système européen de pharmacovigilance cherche à prévenir, à détecter et à évaluer les effets secondaires des médicaments mis sur le marché de l'Union. Il veille également à ce que tout produit qui présente un niveau de risque inacceptable puisse être retiré rapidement du marché. La base de données européenne en matière de pharmacovigilance, EudraVigilance, deviendra la plate-forme unique recueillant toutes les informations de pharmacovigilance sur les médicaments à usage humain autorisés dans l'UE, ce qui facilitera la détection précoce des effets néfastes. Dans un souci de transparence dans les questions de pharmacovigilance, l'EMA va créer et alimenter un portail web européen des médicaments.

Sur la question des médicaments falsifiés, le Parlement européen est d'avis, avec le Conseil, qu'il faut introduire une définition claire des «médicaments falsifiés» dans la législation pour les distinguer clairement d'autres produits illégaux, ainsi que des atteintes à la propriété intellectuelle. Puisque la complexité du réseau actuel de distribution des médicaments ne cesse de croître, la nouvelle législation

devra concerner tous les acteurs de la chaîne d'approvisionnement, à savoir non seulement les grossistes mais aussi les intermédiaires qui interviennent dans la vente ou l'achat des médicaments sans vendre ou acheter ces médicaments eux-mêmes et sans détenir ou manipuler physiquement les médicaments. Il ne faut importer des substances actives que si elles ont été fabriquées selon des normes de bonnes pratiques en matière de fabrication, normes qui doivent être au moins équivalentes à celles qui ont été fixées par la législation de l'Union. Les dispositifs de sécurité devraient permettre de vérifier l'authenticité et d'identifier les boîtes individuelles, ainsi que d'apporter toute preuve de manipulation irrégulière. La vente illégale de médicaments au public via l'internet représente une menace majeure pour la santé publique étant donné que ce moyen risque de favoriser la distribution au public de médicaments falsifiés.

En 2013, le Parlement européen poursuit l'examen du dossier des dispositifs médicaux, dont l'importance pour la santé s'accroît à côté de celle des médicaments (2012/0266(COD)). Le 29 mai 2013, la commission ENVI a approuvé la révision de la législation sur les essais cliniques des médicaments à usage humain (2012/0192(COD)).

En somme, le Parlement européen, dans les divers textes concernant les médicaments, a apporté des améliorations significatives aux propositions présentées par la Commission, participant ainsi à la création d'un contexte pharmaceutique plus sûr pour la santé et le bien-être des citoyens européens.

→ Purificación Tejedor del Real / Marcelo Sosa Iudicissa

5.5.5. La sécurité des aliments

Les enjeux de la politique européenne de sécurité des aliments sont doubles: protéger la santé humaine et les intérêts des consommateurs et favoriser le bon fonctionnement du marché unique européen. Ainsi, l'Union européenne veille à l'instauration (et au respect) de normes de contrôle dans les domaines de l'hygiène des denrées alimentaires et des aliments pour animaux, de la santé et du bien-être des animaux, des produits phytosanitaires et de la prévention de la contamination des denrées alimentaires par des substances externes. L'Union réglemente également l'étiquetage de ces denrées et des autres produits destinés à l'alimentation humaine ou animale.

Base juridique

Article 43, article 114, article 168, paragraphe 4, et article 169 du traité FUE.

Contexte général

Dans les années 2000, à la suite d'une série de crises en rapport avec l'alimentation humaine ou animale (ESB, dioxines), la politique de sécurité des aliments a connu une réforme profonde avec l'approche dite «de la ferme à l'assiette», le but étant de garantir un niveau élevé de sécurité des denrées et des produits alimentaires commercialisés au sein de l'Union.

Réalisations

A. Législation générale

Les principes généraux de la législation alimentaire actuelle sont entrés en vigueur en 2002 (règlement (CE) n° 178/2002). Ce règlement-cadre a en outre institué l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) et fixé des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires. Il tient compte du «principe de précaution» et établit des dispositions générales visant à imposer la traçabilité des denrées destinées à l'alimentation humaine ou animale. De plus, il a instauré le système d'alerte rapide pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux (RASFF).

B. Hygiène des denrées alimentaires

En avril 2004, dans le cadre de l'approche dite «de la ferme à l'assiette», un nouveau cadre législatif pour l'hygiène dit «paquet hygiène» a été adopté. En 2006, deux décisions de la Commission (décisions 2006/696/CE et 2006/766/CE) ont été prises dans le but de parfaire l'application des règles du paquet hygiène en ce qui concerne le commerce, avec les pays tiers, des animaux et des produits d'origine animale destinés à la consommation humaine .

C. Contamination des denrées alimentaires

1. Des denrées alimentaires sûres

Le règlement (CEE) n° 315/93 du Conseil a été adopté en vue de garantir qu'aucune denrée alimentaire qui contienne des quantités de contaminants non acceptables ne puisse être mise sur le marché. Les limites appliquées actuellement pour les principaux contaminants sont fixées par le règlement (CE) n° 1881/2006 de la Commission, qui détermine des teneurs maximales, soumises à une révision périodique, pour certains contaminants (dont les nitrates, les mycotoxines, les métaux lourds et les dioxines).

2. Produits phytopharmaceutiques et stratégie thématique concernant l'utilisation durable des pesticides.

La directive 91/414/CEE fixe des règles strictes en matière d'autorisation des produits phytopharmaceutiques en vue de prévenir et de limiter toute contamination des aliments et de protéger l'environnement. En décembre 2008, le Conseil et le Parlement ont adopté la directive 2009/128/CE, dont le but est de revoir l'approche de l'Union vis-à-vis des produits phytopharmaceutiques pour réduire les risques environnementaux et sanitaires tout en maintenant la productivité des cultures.

3. Limites maximales de résidus

En 2008, trois règlements ont été adoptés qui fixent les limites maximales applicables aux résidus de substances actives acceptables dans les denrées alimentaires et les aliments pour animaux (règlements (CE) n° 149/2008, (CE) n° 260/2008 et (CE) n° 839/2008 de la Commission).

4. Contamination causée par des matériaux en contact avec les aliments

Les objets qui entrent en contact avec des denrées alimentaires sont régis par le règlement (CE) n° 1935/2004. Celui-ci définit les dispositions générales valables pour tous les matériaux et objets, tandis que des directives spécifiques comportent des dispositions détaillées pour chaque matériau.

D. Étiquetage des denrées alimentaires

1. Étiquetage, présentation des denrées alimentaires et publicité

La directive 2003/89/CE, qui modifie la précédente directive 2000/13/CE, prescrit la façon dont les ingrédients entrant dans la composition des denrées alimentaires doivent être indiqués. Une série de

directives spécifiques a été introduite par la suite pour définir les dérogations ou les spécifications concernant des produits ou des catégories de produits particuliers.

2. Étiquetage nutritionnel

En général, l'étiquetage nutritionnel des denrées alimentaires est régi par la directive 90/496/CE du Conseil, modifiée par la directive 2003/120/CE de la Commission. L'expression «étiquetage nutritionnel» désigne toute information portée sur l'étiquette concernant la valeur énergétique et les nutriments présents.

3. Nouveau règlement sur la mise à disposition d'informations aux consommateurs concernant les denrées alimentaires

En juillet 2011, en seconde lecture, le Parlement a adopté un nouveau règlement qui oblige les fabricants à indiquer la présence d'allergènes dans les aliments non emballés, par exemple dans les restaurants ou les cafétérias. En outre, les ersatz, tels que des produits végétaux imitant le fromage ou la viande, doivent être signalés. Ces mesures entreront progressivement en vigueur d'ici 2016.

4. Allégations nutritionnelles et de santé et aliments diététiques

Le règlement (CE) n° 1924/2006 fixe des règles harmonisées concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires. La directive 2009/39/CE établit un cadre comportant des règles générales valables pour les aliments diététiques, tels que les aliments pour les nourrissons et les enfants en bas âge, et définit des normes quant à leur composition, leur mise sur le marché et leur étiquetage, en vue d'en garantir l'innocuité. En juin 2013, le Parlement a adopté un nouveau règlement dont l'objectif est de différencier les aliments diététiques, en particulier le lait en poudre «de croissance», des autres.

E. Additifs et arômes alimentaires

1. Paquet sur les améliorants alimentaires

Les additifs alimentaires sont des substances, normalement non consommées en tant que telles, ajoutées intentionnellement aux aliments dans un but précis (colorants, édulcorants ou conservateurs, par exemple). En 2008, un nouveau paquet législatif concernant les additifs, les enzymes et les arômes alimentaires a été adopté. Le paquet comprend quatre règlements (règlements (CE) n°s 1331/2008 à 1334/2008).

2. Compléments alimentaires et adjonction de vitamines et de minéraux

La directive 2002/46/CE établit des règles harmonisées pour l'étiquetage des compléments alimentaires, ainsi que des règles spécifiques sur leur teneur en vitamines et en minéraux. Le règlement (CE) n° 1925/2006 harmonise les dispositions prises dans les États membres pour l'adjonction aux aliments de vitamines, de minéraux et d'autres substances.

F. Santé animale

1. Stratégie européenne pour la santé animale

La réglementation européenne comporte des dispositions générales en matière de surveillance (directive 2003/99/CE du Parlement européen et du Conseil), de notification (directive 82/894/CEE du Conseil) et de traitement des maladies infectieuses et de leurs vecteurs (directive 92/119/CEE du Conseil). Une nouvelle proposition de la Commission à cet égard, fondée sur la devise «mieux vaut prévenir que guérir» (COM(2007) 539), a été présentée en mai 2013.

2. Réglementation européenne spécifique sur la santé animale

Plusieurs actes législatifs européens ont trait à des aspects spécifiques de la santé animale. Ainsi, en 2001, le règlement (CE) n° 999/2001 a été adopté en réponse aux problèmes mis en évidence par la crise de l'ESB. La directive 2001/89/CE du Conseil traite quant à elle de la peste porcine classique et la directive 2000/75/CE du Conseil décrit les mesures à prendre en termes de vigilance et de prévention en cas d'apparition de la fièvre catarrhale du mouton.

G. Alimentation des animaux

1. Législation sur les aliments pour animaux et sur l'étiquetage de ces aliments

Le règlement (CE) n° 183/2005 régit l'hygiène des aliments pour animaux. Adopté en juillet 2009, le règlement (CE) n° 767/2009 rassemble la majeure partie de la législation portant sur l'étiquetage et la mise sur le marché des aliments pour animaux.

2. Substances indésirables dans les aliments pour animaux

La directive 2002/32/CE sur les substances indésirables dans les aliments pour animaux fixe les teneurs maximales en métaux lourds de ceux-ci et interdit la dilution de matières premières contaminées. La directive 2002/70/CE établit des prescriptions pour la détermination des teneurs en dioxines et en PCB de type dioxine dans les aliments pour animaux.

H. Bien-être des animaux

La directive 98/58/CE du Conseil concernant la protection des animaux dans les élevages et le règlement (CE) n° 1/2005 du Conseil relatif à la protection des animaux pendant le transport et les opérations annexes sont les deux principales normes en la matière. Le règlement (CE) n° 1099/2009, qui remplace la directive 93/119/CE sur la protection des

animaux au moment de leur mise à mort, a été adopté en 2009.

I. Nouveaux aliments

Le règlement (CE) n° 258/97 stipule en outre que les nouveaux aliments (c'est-à-dire ceux dont l'utilisation n'était pas largement répandue avant son entrée en vigueur) doivent subir une évaluation d'innocuité avant d'être commercialisés dans l'Union. Ce règlement a depuis lors été incorporé dans le règlement (CE) n° 1852/2001.

J. Organismes génétiquement modifiés (OGM)

1. La dissémination volontaire d'OGM dans l'environnement

La directive 2001/18/CE relative à la dissémination volontaire d'OGM dans l'environnement en régit la culture et la commercialisation et, en accord avec les règlements (CE) n°s 1829/2003 et 1830/2003, définit le cadre réglementaire de l'Union dans ce domaine.

2. Identificateurs uniques pour les OGM

Afin de faciliter la traçabilité et de lever toute ambiguïté, le règlement (CE) n° 65/2004 a instauré un système pour l'élaboration et l'attribution d'identificateurs non équivoques pour les OGM.

3. Mouvements transfrontaliers d'organismes génétiquement modifiés

Le règlement (CE) n° 1946/2003 vise à établir un système commun de notification et d'échange d'informations sur les mouvements transfrontaliers d'OGM vers les pays à l'extérieur de l'Union.

Rôle du Parlement européen

En réaction à des crises telles que celles de l'ESB (1996) ou de la fièvre aphteuse (2002), des commissions temporaires avaient été mises sur pied pour enquêter sur les points faibles de la mise en œuvre du droit communautaire. Le Parlement a également adopté un ensemble plus complet de conditions pour l'entrée des nouveaux aliments dans l'Union, la surveillance de l'étiquetage et la documentation accompagnant les nouveaux aliments en provenance des pays tiers.

→ Lorenzo Vicario

5.6. La politique des transports et du tourisme

5.6.1. Politique des transports: généralités

La politique des transports fait partie des domaines politiques communs depuis les Traités de Rome. Parallèlement à l'ouverture des marchés des transports et à la création de conditions de concurrence équitables, le principe d'une «mobilité durable» a pris une importance croissante au cours de ces dernières années, en particulier dans le contexte de la hausse constante des émissions de gaz à effet de serre du secteur, qui menacent de compromettre les objectifs climatiques de l'Union européenne.

Base juridique

Article 4, paragraphe 2, point g), et titre VI du TFUE

Objectifs

Dans les Traités de Rome déjà, les États membres soulignaient l'importance d'une politique commune des transports en lui consacrant un titre spécial. Les transports ont donc été l'un des premiers domaines politiques communs de la Communauté. Il s'agissait prioritairement de créer un marché commun des transports, c'est-à-dire de réaliser la libre prestation de services et d'ouvrir les marchés des transports. Cet objectif a été largement atteint, sauf pour les transports ferroviaires, domaine dans lequel l'achèvement du marché intérieur n'est encore que partiel.

En ouvrant les marchés des transports, il s'agit en même temps de créer des conditions de concurrence équitables pour les différents modes de transport, considérés à la fois individuellement et dans leurs relations réciproques. C'est pourquoi l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres, y compris de leur environnement technique, social et fiscal, a pris au fil du temps une importance de plus en plus grande.

Le volume du trafic n'a cessé d'augmenter du fait de l'achèvement du marché intérieur européen, de la suppression des frontières intérieures, de la baisse des prix du transport grâce à l'ouverture et à la libéralisation des marchés des transports, ainsi que des modifications des systèmes de production et de gestion des stocks. Le transport de personnes et de marchandises a plus que doublé au cours des 30 dernières années. Le secteur des transports, très prospère et dynamique du point de vue économique, s'est cependant trouvé confronté à des charges sociales et écologiques de plus en plus lourdes. De ce fait, le principe directeur d'une «mobilité durable» a pris une importance accrue.

Ce principe directeur se situe à la croisée de deux objectifs différents. D'une part, assurer au moindre coût une mobilité efficace des marchandises et des personnes constitue un élément central d'un marché intérieur compétitif et la base propice à la libre circulation des personnes. D'autre part, il convient de gérer le volume croissant du trafic et, par voie de conséquence, de réduire les coûts externes induits par les accidents de circulation, les maladies respiratoires, le changement climatique, le bruit, les dégâts causés à l'environnement ou les embouteillages.

L'application de ce principe directeur implique une approche intégrée visant à optimiser l'efficience du système de transport, l'organisation du transport et la sécurité, ainsi qu'à réduire la consommation d'énergie et les effets sur l'environnement. Parmi les principaux objectifs, il conviendra notamment de renforcer la compétitivité des modes de transport non polluants, de créer des chaînes de transport intégrées recourant à deux modes de transport ou plus (transport combiné ou intermodalité) ainsi que de créer des conditions de concurrence équitables entre les modes de transport en leur imputant équitablement les coûts dont ils sont la cause.

Malgré des efforts multiples, la politique européenne des transports doit encore faire face à de grands défis en matière de durabilité, en particulier concernant la lutte contre le réchauffement climatique. Le transport produit presque un quart de l'ensemble des émissions de gaz à effet de serre (GES) de l'EU-27. Néanmoins, le secteur des transports est encore très loin de contribuer de manière perceptible aux objectifs climatiques de l'UE visant à réduire d'ici à 2020 les émissions de CO_2 d'au moins 20 % par rapport au niveau de 1990. Au contraire, la hausse des émissions de GES du secteur des transports contrecarre les efforts consentis dans tous les autres secteurs. Entre 1990 et 2007, les émissions de GES dues aux transports, concernées par le protocole de Kyoto, ont augmenté de 26 %. Si l'on prend en compte la hausse évidente des émissions dues au

transport maritime (hausse de 60 %) et au trafic aérien international (hausse de 110 %), l'augmentation totale des émissions dues aux transports européens pour la période 1990-2007 est de 36 %. La croissance constante de la demande de transports, malgré un ralentissement dû à la crise économique actuelle, en est la cause principale.

Résultats

A. Lignes directrices politiques générales

Le Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur, publié en 1985, comporte des recommandations visant à garantir la libre prestation de services et définit certaines exigences de la politique commune des transports. En novembre 1985, le Conseil a adopté trois lignes directrices importantes dans les domaines suivants: création d'un marché libre (sans restrictions quantitatives) pour 1992 au plus tard, augmentation des contingents bilatéraux et du contingent communautaire, et élimination des distorsions de concurrence. En outre, le Conseil a adopté un programme de travail fixant les objectifs à atteindre pour le 31 décembre 1992 pour tous les types de transport (terrestre, maritime et aérien). Parmi ces objectifs figuraient le développement d'infrastructures de transport d'intérêt communautaire, la simplification des contrôles et des formalités aux frontières et l'amélioration de la sécurité. Le 2 décembre 1992, la Commission a adopté le Livre blanc sur le développement futur de la politique commune des transports. Elle y insistait essentiellement sur l'ouverture des marchés des transports. Par ailleurs, le Livre blanc a marqué un tournant vers une approche intégrée et intermodale fondée sur le principe directeur d'une «mobilité durable». Dans son Livre vert du 20 décembre 1995 intitulé «Vers une tarification équitable et efficace dans les transports» [COM(95) 691], la Commission se penche sur les coûts externes des transports. Elle y préconise, pour le secteur des transports, la création d'une tarification équitable et efficace qui tienne compte de ces coûts. Les distorsions de concurrence dans et entre les différents modes de transport s'en trouveraient réduites. Les mesures soumises à discussion à cet égard étaient surtout de nature fiscale. Plus tard, dans le Livre blanc de la Commission du 22 juillet 1998 intitulé «Des redevances équitables pour l'utilisation des infrastructures: une approche par étapes pour l'établissement d'un cadre commun en matière de tarification des infrastructures de transport dans l'UE» [COM(1998) 466], la Commission souligne les grandes divergences qui existent entre les États membres en matière de tarification des transports, qui entraînent de multiples distorsions de concurrence à l'intérieur des modes de transport et entre eux. En outre, estime-t-elle, les systèmes de tarification existants ne tiennent pas suffisamment compte des aspects écologiques et sociaux des transports.

Dans son Livre blanc «La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix» [COM(2001) 370], la Commission analysait d'abord les problèmes et les exigences de la politique européenne des transports, en particulier dans la perspective de l'élargissement vers l'est, qui s'annonçait à l'époque. La Commission prévoyait un accroissement massif du volume du trafic, accompagné de surcharges et d'embouteillages plus nombreux, surtout dans le trafic routier et aérien, ainsi que de risques accrus pour la santé et l'environnement. Cette situation, disait-elle, risquait de compromettre sérieusement la compétitivité de l'UE ainsi que ses objectifs de protection de l'environnement. Pour contrer ces tendances et en vue de créer un système de transports économiquement efficace, mais en même temps respectueux de l'environnement et des aspects sociaux, la Commission proposait un ensemble de 60 mesures. Celles-ci devaient permettre de supprimer la corrélation entre croissance économique et augmentation du volume du trafic, ainsi que de lutter contre les inégalités de croissance entre les modes de transport. Le but du Livre blanc de 2001 était de stabiliser la part des transports polluants dans le volume total des transports au niveau qui était le leur en 1998. Pour y arriver, les mesures visaient surtout à revitaliser le transport ferroviaire, à promouvoir le transport maritime et fluvial ainsi qu'à favoriser la mise en réseau des modes de transport. En outre, la Commission misait sur une révision des lignes directrices pour les réseaux transeuropéens (RTE-T, voir fiche 5.8.1), afin de les adapter à l'UE élargie et de favoriser plus que par le passé l'élimination des goulets d'étranglement dans les transports internationaux. Le troisième volet du Livre blanc, axé sur les droits et les obligations des utilisateurs des systèmes de transport, prévoyait un programme d'action sur la sécurité routière, l'amélioration des droits des usagers ainsi que la transparence des coûts pour tous les modes de transport par le rapprochement des principes de tarification pour les infrastructures. En quatrième lieu, la Commission soulignait la nécessité de lutter contre les effets de la mondialisation des transports.

Mise en œuvre

Malgré les efforts de la Commission, la politique commune des transports n'a progressé que lentement jusqu'à la seconde moitié des années 80. La voie vers une législation commune dans le domaine des transports ne s'est ouverte qu'après un recours en carence du Parlement européen (PE) contre le Conseil. La Cour de justice des Communautés européennes, par son arrêt du 22 mai 1985 dans l'affaire 13/83, a pressé le Conseil d'agir dans le domaine de la politique des transports. Alors seulement la politique européenne en matière de transports a commencé à bouger.

Bon nombre des mesures annoncées dans les Livres blancs de 1992 et de 2001 ont entre-temps été mises en œuvre ou introduites (voir les chapitres suivants). Au cours de cette période, l'UE a par ailleurs lancé des projets technologiques ambitieux, tels que le système européen de navigation par satellite Galileo, le système européen de gestion du trafic ferroviaire (SEGTF) et le programme SESAR visant à améliorer l'infrastructure de gestion du trafic aérien. Ces grands projets européens devraient contribuer à l'avenir à une régulation du trafic plus efficace et plus sûre.

En juin 2006, la Commission a présenté un bilan intermédiaire de son Livre blanc [COM(2006) 314]. Malgré les nombreux progrès enregistrés dans la politique européenne des transports, la Commission avait estimé que les mesures projetées en 2001 n'étaient pas suffisantes pour atteindre les objectifs formulés. Aussi a-t-elle élaboré de nouveaux instruments pour réaliser ces objectifs. Parmi ceux-ci, on peut citer a) les plans d'action pour la logistique du transport de marchandises [COM(2007) 607], pour le déploiement de systèmes de transport intelligents en Europe [COM(2008) 886] et pour la mobilité urbaine [COM(2009) 490], b) Naiades — le programme d'action européen intégré pour le transport par voies navigables [COM(2006) 6] — et c) les objectifs stratégiques et les recommandations concernant la politique du transport maritime de l'UE jusqu'en 2018 [COM(2009) 8].

En juillet 2008, la Commission a présenté le paquet de mesures pour l'«écologisation des transports». Ce paquet devrait aider l'UE à atteindre ses objectifs climatiques et en matière d'énergie. Il consiste en une série de communications et en une stratégie d'internalisation des coûts externes de l'ensemble des modes de transport. Il peut être considéré comme une première étape importante d'un débat concernant le problème des coûts externes dans l'ensemble des modes de transport. Ce problème est de loin l'un des plus sérieux, des plus essentiels et des plus controversés auxquels la politique européenne des transports doit s'attaquer.

A. Les débats sur l'avenir des transports

La Commission a récemment lancé un débat sur l'avenir à long terme des transports (dans 20 à 40 ans) et a présenté la communication «Un avenir durable pour les transports: vers un système intégré, convivial et fondé sur la technologie» [COM(2009) 279, p. 4]. Elle y aborde les tendances possibles, les défis en suspens et les options en matière de politique des transports destinées à y faire face. La communication traite du futur système de transport européen, notamment dans le contexte a) de la progression de la mondialisation, b) de l'évolution des relations avec les pays tiers, c) d'une augmentation du transport de marchandises, d) de la modification des structures sociales et de l'évolution démographique, e) de l'urbanisation croissante, f) des futures évolutions commerciales, g) des possibles avancées technologiques dans les domaines de l'énergie, du transport et des communications, h) des conséquences possibles du changement climatique ainsi que i) des modifications à apporter dans le domaine de l'approvisionnement énergétique.

Dans son nouveau Livre blanc sur l'avenir des transports d'ici à 2050, intitulé «Feuille de route pour un espace européen unique des transports — Vers un système de transport compétitif et économe en ressources» [COM(2011) 144] — publié le 28 mars 2011 —, la Commission décrit la transition des transports entre anciens et nouveaux défis et esquisse les moyens pour parvenir à les surmonter. Dans sa vision, l'exécutif fixe l'objectif de réduire les émissions des gaz à effet serre d'au moins 60 % en 2050 par rapport à 1990 sans freiner la croissance des transports et compromettre la mobilité, accompagné d'un objectif intermédiaire, en 2030, de réduction des émissions des GES d'environ 20 % par rapport à leur niveau de 2008. En soulignant cependant qu'à cause de la hausse notable des émissions des transports depuis deux décennies, l'objectif 2030 n'empêchera pas une hausse des émissions de 8 % par rapport au niveau de 1990, l'exécutif reconnaît que le système des transports n'est pas encore durable. Cela impose de rompre la dépendance du système de transport du pétrole sans sacrifier son efficacité; dans la pratique, les transports devraient utiliser l'énergie de manière plus limitée et plus propre, mieux exploiter des infrastructures modernes et réduire leur impact sur l'environnement et le patrimoine naturel.

Quant aux détails de cette vision des transports de demain, la Commission les a développés à travers 10 objectifs (tels que, pour les transports routiers de marchandises, dérouter 30 % du fret vers le chemin de fer ou la navigation d'ici à 2030 et plus de 50 % d'ici à 2050; tripler la longueur du réseau ferroviaire à grande vitesse actuel d'ici à 2030 et faire passer sur le rail la majeure partie du transport de passagers à moyenne distance pour 2050; mettre en place un «réseau de base» RTE-T multimodal totalement fonctionnel dans l'UE pour 2030, avec un réseau de haute qualité et de grande capacité, pour 2050, ainsi que les services d'information associés; etc.).

Le Livre blanc décrit les mesures clés de la stratégie à mettre en œuvre (la liste des initiatives prévues est reportée à l'annexe I). En extrême synthèse, l'exécutif propose: un espace européen unique des transports, en donnant comme points de repère le ciel unique, l'espace ferroviaire unique, une ceinture bleue dans les mers européennes; l'ouverture des marchés combinée avec des emplois de qualité et de bonnes conditions de travail; l'amélioration de la sûreté et l'augmentation de la sécurité des transports; meilleure assurance des droits des passagers dans tous les modes de transport ainsi que l'accessibilité aux infrastructures. La recette proposée afin

de réussir à innover pour l'avenir est le produit d'un ensemble de solutions technologiques et de changements de comportements plus durables. La modernisation des infrastructures, axée sur un réseau de base multimodal, demande des ressources importantes, des sources de financement diversifiées et des systèmes de tarification intelligents; notamment, les prix doivent refléter les coûts et éviter les distorsions; à cet effet, à l'avenir, les usagers des transports devront payer une plus grande fraction des coûts qu'aujourd'hui, et deux instruments de marché seront employés: la taxation de l'énergie et les systèmes des droits d'émissions. La dimension extérieure des transports va enfin être adaptée à la double tendance à l'ouverture des marchés et à la durabilité des volets internes.

Rôle du Parlement européen

A. Compétences

Jusqu'à l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht, la procédure de consultation était applicable pour la législation relative aux transports. Ensuite, la procédure de coopération a été appliquée à la quasi-totalité des aspects de la politique commune des transports (la procédure de codécision était appliquée lors de l'élaboration des lignes directrices pour les RTE-T). Depuis le Traité d'Amsterdam, le processus législatif européen dans le domaine de la politique des transports est (à quelques exceptions près) basé sur la procédure de codécision. En tant que membre à part entière de l'autorité législative, le Parlement a, depuis lors, exercé une influence déterminante sur la politique européenne des transports. Le Traité de Lisbonne n'a pas apporté de modification majeure à la politique européenne des transports, mais l'article 91 du TFUE prévoit la procédure législative ordinaire dans tous les domaines des transports terrestres.

B. Orientation générale

La grande majorité du PE réclame depuis longtemps un concept intégré pour la politique commune des transports. La procédure judiciaire précitée contre le Conseil a donné un sérieux élan à la réalisation de la politique commune des transports. Le PE, partisan d'une libéralisation des marchés des transports, a aussi constamment insisté sur la nécessité de mettre en œuvre la libéralisation des marchés des transports parallèlement à une vaste harmonisation du cadre social, fiscal et technique ainsi que des normes de sécurité. De plus, il a régulièrement soutenu le principe directeur d'une mobilité durable par des propositions et des demandes concrètes.

Le 12 février 2003, le PE a adopté une résolution sur le Livre blanc de la Commission intitulé «La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix». Il y souligne que la notion de «développement durable» doit constituer le fondement et la norme de la politique européenne des transports. Le PE partage l'analyse de la Commission concernant la gravité des problèmes qui affectent le secteur des transports et à l'égard de la croissance déséquilibrée des divers modes de transport. Il a souligné la nécessité de créer un système de transport global et intégré. Il a aussi préconisé le passage à des modes de transport plus respectueux de l'environnement sans porter atteinte à la compétitivité du transport par la route, ainsi qu'une imputation équitable des coûts d'infrastructure et des coûts externes pour tous les modes de transport. En outre, le PE a demandé que les transports reçoivent, sur les plans politique et budgétaire, la considération qu'ils méritent en raison de leur importance stratégique et de leur caractère de service d'intérêt général. Le PE a concrétisé cette orientation générale par une multitude de demandes et de propositions pour chaque mode de transport individuel, pour la sécurité des transports, pour le calendrier et le financement du RTE-T et pour une meilleure coordination avec d'autres domaines politiques de l'UE. Il l'a fait également pour les autres thèmes de la politique des transports que sont l'intermodalité, la recherche, le développement et les nouvelles technologies. La Commission a repris bon nombre de ces idées dans ses récentes propositions législatives.

Dans la résolution du 12 juillet 2007 sur le bilan à mi-parcours du Livre blanc «Transports», le PE a reconnu les progrès accomplis dans certains domaines de la politique des transports et s'est félicité pour l'essentiel des mesures complémentaires indiquées par la Commission dans ce bilan provisoire. Il a toutefois signalé de nombreux défis à relever pour la politique des transports de l'UE et a dressé un vaste catalogue de mesures.

Dans sa résolution du 11 mars 2008, le PE a élaboré de nombreuses recommandations d'actions pour la politique européenne des transports dans les domaines des politiques énergétique, climatique et environnementale. Il a proposé un dosage politique composé d'améliorations technologiques, d'instruments d'économie de marché et de mesures d'accompagnement, afin de concilier les politiques de l'énergie, de l'environnement et des transports. Il a notamment exigé des mesures visant à contrôler la demande (par exemple péage urbain et autoroutier), une différenciation des taxes de décollage et d'atterrissage en fonction des émissions, ainsi qu'une réduction des émissions de CO_2, de SO2 et de NOx dans le transport maritime.

Le 9 juillet 2008, le PE a adopté une résolution sur le Livre vert de la Commission intitulé «Vers une nouvelle culture de la mobilité urbaine». Une autre résolution sur le même thème a été adoptée le 23 avril 2009. Le PE a notamment demandé l'élaboration d'une approche globale européenne intégrée à l'égard de la mobilité urbaine, qui doit servir de cadre de référence commun pour les acteurs

européens, nationaux, régionaux et locaux (municipalités, citoyens, entreprises et industries). Il a souligné l'importance des programmes de gestion urbaine durables (PGUD) intégrés et globaux mettant l'accent sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire à long terme. Il a en outre recommandé de mettre en place un programme d'amélioration des statistiques et des bases de données sur la mobilité urbaine, ainsi qu'un observatoire des mobilités urbaines. De plus, il a exigé un appui financier accru de la part de l'UE dans ce domaine. Peu après, la Commission a repris beaucoup de ces exigences dans son plan d'action pour la mobilité urbaine [COM(2009) 490].

Le 11 mars 2009, le PE a adopté une résolution concernant le paquet relatif à l'écologisation des transports, dans laquelle il critiquait la Commission pour l'absence d'une stratégie globale. Il a invité la Commission à présenter une approche globale sur l'écologisation des transports accompagnée de propositions législatives concrètes.

Dans sa résolution du 6 juillet 2010 sur un avenir durable pour les transports, le PE a réagi par toute une série de mesures à la communication de la Commission y afférente en vue de la préparation du nouveau Livre blanc. Cette résolution dresse en 42 points un tableau complet de la politique européenne des transports. Les principales exigences du PE sont les suivantes:

- la mise en place d'un système européen commun de réservation afin de rationaliser et de simplifier les différents modes de transport, ainsi que d'améliorer leur interopérabilité;
- une révision à la hausse des moyens actuellement affectés au transport et à la mobilité, la création d'un Fonds pour les transports ainsi qu'une enveloppe budgétaire consacrée à la politique des transports dans le cadre des perspectives financières pluriannuelles;
- la définition et le respect d'objectifs plus clairs et mesurables à atteindre d'ici à 2020 (définis sur la base de 2010). Le PE demande notamment: a) un doublement du nombre des passagers des bus, des tramways et des trains (et, le cas échéant, des bateaux) et une augmentation de 20 % du financement des modes de transport respectueux des piétons et des vélos; b) une réduction de 20 % des émissions de CO_2 des transports routiers de personnes et de marchandises, ainsi qu'une réduction de 30 % des émissions de CO_2 du transport aérien dans l'ensemble de l'espace aérien européen d'ici à 2020; c) une obligation de croissance strictement neutre en carbone en cas d'augmentation du transport aérien après 2020; d) une réduction de 40 % du nombre de morts et de blessés graves chez les usagers actifs et passifs des transports routiers.

→ Piero Soave

5.6.2. Les droits des passagers

Des règles communes visent à garantir une assistance minimale aux passagers de tous les modes de transport en cas de retard important ou d'annulation, et à protéger particulièrement les voyageurs les plus vulnérables. Elles instituent également des mécanismes d'indemnisation. Toutefois, de nombreuses dérogations sont possibles pour les transports par fer ou par route, et les contestations devant les tribunaux restent fréquentes.

Base juridique

Articles 91(1) et 100(2) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Objectifs

La législation communautaire relative aux droits des passagers vise à assurer à ces derniers un niveau minimal et harmonisé de protection pour tous les modes de transport afin de faciliter la mobilité et d'encourager le recours aux transports collectifs.

Résultats

L'Union s'est progressivement dotée de règles pour protéger les passagers de tous les modes de transport. Cette législation s'ajoute à celle relative à la protection des consommateurs[1] et aux voyages à forfait[2], ainsi qu'aux conventions internationales applicables[3], à la charte des droits fondamentaux et aux dispositions nationales pertinentes. L'application de cette réglementation s'avère cependant difficile et le recours aux tribunaux fréquent. La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) joue d'ailleurs un rôle déterminant dans son interprétation.

Ces règles établissent un ensemble de droits «de base» communs à tous les modes de transport: non discrimination, protection particulière des passagers à mobilité réduite[4], information des voyageurs, organismes nationaux de contrôle et systèmes de traitement des plaintes. Elles instituent aussi des mécanismes d'assistance et de compensation en cas d'annulation ou de retard important, qui sont propres à chaque mode de transport et doivent toujours être mis en œuvre par le transporteur de fait.

A. Transport par avion: règlements (CE) n°s 261/2004 et 1107/2006

Le règlement (CE) n° 261/2004 est source de nombreux litiges et sa portée a été précisée par une abondante jurisprudence[5].

Refus d'embarquement:

- Le transporteur doit d'abord faire appel à des volontaires auxquels sont proposés: (i) une compensation librement négociée et (ii) le choix entre le remboursement sous 7 jours (et si nécessaire le vol gratuit vers le point de départ initial), ou le réacheminement ou la poursuite du voyage dans les meilleurs délais, ou à une date ultérieure mutuellement convenue.
- Les passagers qui ne peuvent embarquer se voient offrir: (i) une assistance (collation, téléphone et hébergement si nécessaire), (ii) le choix entre le remboursement sous 7 jours (et si nécessaire le vol gratuit vers le point de départ initial), ou le réacheminement ou la poursuite du voyage dans les meilleurs délais, ou à une date ultérieure mutuellement convenue, et (iii) une indemnisation immédiate fixée comme suit:

[1] Dont la directive 93/13/CEE concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs, la directive 2005/29/CE relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur, le règlement (CE) n° 2006/2004 relatif à la coopération en matière de protection des consommateurs et la directive 2011/83/UE relative aux droits des consommateurs.

[2] Directive 90/314/CEE concernant les voyages, vacances et circuits à forfait.

[3] Les régimes de responsabilité des transporteurs en cas d'accident sont alignés sur les conventions internationales idoines: convention de Montréal pour le transport aérien (transposée et étendue aux vols nationaux par le règlement (CE) n° 889/2002); convention d'Athènes pour le transport par mer (dispositions pertinentes transposées et étendues aux transports nationaux par le règlement (CE) n° 392/2009); convention relative aux transports internationaux ferroviaires (dispositions pertinentes transposées et étendues aux transports nationaux par le règlement (CE) n° 1371/2007). Dans les cas non couverts par ces conventions ou leur transposition en droit de l'Union européenne, ce sont les dispositions nationales pertinentes qui s'appliquent (transport par autobus ou autocar et transport sur des eaux intérieures)

[4] Les passagers à mobilité réduite doivent notamment bénéficier, sans frais supplémentaires, d'une assistance appropriée — en partie conditionnée à l'information préalable du transporteur: 36 heures avant le départ pour le transport par autobus ou autocar et 48 heures pour les autres modes.

[5] En mars 2013, la Commission européenne a proposé de clarifier ces règles (et notamment de mieux définir les «circonstances extraordinaires») et d'en faciliter l'application tant par les transporteurs que pour les passagers (voir COM(2013) 130 final du 13 mars 2013).

Vols ≤ 1 500 km	Vols 1 500-3 500 km Vols UE ≥ 1 500 km	Vols ≥ 3 500
250 € (125 € si réacheminement avec moins de 2 h de retard à l'arrivée)	400 € (200 € si réacheminement avec moins de 3 h de retard à l'arrivée)	600 € (300 € si réacheminement avec moins de 4 h de retard à l'arrivée)

Annulation:

- Assistance (collation, téléphone et hébergement si nécessaire)[1].
- Choix offert entre (i) le remboursement sous 7 jours (et si nécessaire le vol gratuit vers le point de départ initial) ou (ii) le réacheminement ou la poursuite du voyage dans les meilleurs délais ou (iii) à une date ultérieure mutuellement convenue.
- Indemnisation immédiate comme dans les cas de refus d'embarquement, sauf si le passager a été informé au préalable de l'annulation du vol[2] et sauf circonstances extraordinaires[3].

Retard d'au moins 2 h pour les vols jusqu'à 1 500 km, d'au moins 3 h pour les vols de 1 500 à 3 500 km et les vols intra-UE de plus de 1 500 km, et d'au moins 4 h pour les vols de plus de 3 500 km:

- Assistance (collation, téléphone et hébergement si nécessaire).
- En cas de retard de 3 h ou plus, le passager se voit proposer le remboursement sous 7 jours (et si nécessaire le vol gratuit vers le point de départ initial) ainsi qu'une indemnisation comme en cas d'annulation[4].

Surclassement/Déclassement:

- Le transporteur ne peut réclamer aucun supplément lorsqu'il surclasse un passager.
- En cas de déclassement, le transporteur rembourse sous 7 jours: (i) 30 % prix du billet pour les vols jusqu'à 1 500 km, (ii) 50 % pour les vols de 1 500 à 3 500 km et les vols intra-européens de plus de 1 500 km, ou (iii) 75 % pour les vols de plus de 3 500 km.

Passagers à mobilité réduite:

Les passagers à mobilité réduite et leurs accompagnants se voient toujours accorder la priorité d'embarquement. En cas de refus d'embarquement, d'annulation ou de retard du vol, quelle que soit la durée de ce retard, ils se voient toujours offrir une assistance (collation, téléphone et hébergement si nécessaire) dans les meilleurs délais.

B. Transport par trains: règlement (CE) nº 1371/2007

Les États membres peuvent déroger à la plupart de ces dispositions pour leurs services ferroviaires intérieurs (jusqu'en 2024) et pour leurs transports urbains, suburbains et régionaux, ou pour les services dont une partie importante s'effectue en dehors de l'Union.

Annulation ou retard de plus de 60 minutes:

- Choix offert entre (i) le réacheminement ou la poursuite du voyage dans les meilleurs délais ou (ii) à une date ultérieure mutuellement convenue ou (iii) le remboursement sous 1 mois (et si nécessaire le retour gratuit au point de départ initial).
- En l'absence de remboursement, indemnisation sous 1 mois à la demande du passager (sauf si ce dernier était informé du retard avant l'achat de son billet): 25 % du prix du billet payé pour les retards de 60 à 119 minutes et 50 % au-delà.
- Collation en gare ou à bord, si disponible, et hébergement si nécessaire et possible.
- Le transporteur est déchargé de sa responsabilité si l'annulation ou le retard sont dus à des circonstances extraordinaires inévitables.

C. Transport par navires de mer ou d'eaux intérieures: règlement (UE) nº 1177/2010

Les droits relatifs aux passagers voyageant (pour des trajets de plus de 500 m) par navires (motorisés, de plus de 12 passagers et 3 membres d'équipages) de mer ou d'eaux intérieures s'appliquent aux voyageurs qui embarquent dans un port de l'Union, ou à destination d'un port de l'Union si le service est exploité par un transporteur communautaire. Les passagers des navires de croisière doivent embarquer dans un port européen pour en bénéficier et ne sont pas couverts par certaines des dispositions relatives aux retards.

Annulation ou retard de plus de 90 minutes au départ:

- Information des passagers au plus tard 30 mn après l'heure de départ initialement prévue.

[1] La CJUE a estimé que cette assistance était due quel que soit le motif de l'annulation, sans aucune limitation temporelle ou pécuniaire autre que les dépenses effectivement engagées par le passager.

[2] Au moins 2 semaines avant le vol. Ce délai peut être raccourci en cas de réacheminement.

[3] Limitées à la force majeure par la jurisprudence de la CJUE.

[4] La CJUE a assimilé les passagers des vols retardés de plus de 3 heures aux passagers victimes d'annulation. Le règlement (CE) nº 261/2004 ne «prévoyait» que la possibilité d'un remboursement pour les retards au delà de cinq heures.

- Choix offert entre (i) le réacheminement ou la poursuite du voyage dans les meilleurs délais et (ii) le remboursement sous 7 jours (et si nécessaire le retour gratuit au point de départ initial).
- Assistance (sauf si le passager était informé du retard avant l'achat de son billet): collation, si disponible, et si nécessaire hébergement à bord ou à terre. L'hébergement à terre est limité à 3 nuits et 80 euros par nuit. L'hébergement n'est pas dû si l'annulation ou le retard sont occasionnés par les conditions météorologiques.

Retard important à l'arrivée:

Indemnisation sous 1 mois à la demande du passager, sauf si ce dernier était informé du retard avant l'achat de son billet, ou si le retard est dû aux conditions météorologiques ou à des circonstances extraordinaires inévitables:

Indemnisation:	25 % du prix du billet payé	50 % du prix du billet payé
Voyage ≤ 4 h	Retard ≥ 1h	Retard ≥ 2h
Voyage 4 à 8 h	Retard ≥ 2h	Retard ≥ 4h
Voyage 8 à 24 h	Retard ≥ 3h	Retard ≥ 6h
Voyage ≥ 24 h	Retard ≥ 6h	Retard ≥ 12h

D. Transport par autobus et autocars: règlement (UE) nº 181/2011

Les droits relatifs aux passagers voyageant par autobus ou autocars ne s'appliquent dans leur totalité qu'aux services réguliers de plus de 250 km et lorsque la montée ou la descente du passager s'effectue sur le territoire d'un État membre[1]. En outre, jusqu'en mars 2021 les États membres peuvent déroger à la plupart des dispositions du règlement.

Annulation ou retard de plus de 120 minutes au départ:

- Information des passagers au plus tard 30 minutes après l'heure de départ initialement prévue.
- Choix offert entre (i) le réacheminement ou la poursuite du voyage dans les meilleurs délais et (ii) le remboursement sous 14 jours (et si nécessaire le retour gratuit au point de départ initial). Si ce choix n'est pas proposé par le transporteur, ce dernier doit s'acquitter sous 1 mois du remboursement majoré d'une indemnité de 50 %.
- Pour les trajets supérieurs à 3 heures, une assistance (collation et hébergement si nécessaire dans la limite de 2 nuits et 80 euros par nuit) doit être offerte dès la 90e minute de retard. L'hébergement n'est pas dû si le retard est occasionné par les conditions météorologiques ou une catastrophe naturelle.

Rôle du Parlement européen

Le Parlement européen s'est toujours fermement engagé en faveur des droits des passagers de tous les modes de transport. Son objectif principal est maintenant de veiller à l'application effective des règles qui ont été adoptées ces dernières années. Il s'est ainsi prononcé pour des règles plus faciles à comprendre, pour la fourniture d'informations claires et précises aux passagers avant et pendant leur voyage, pour des voies de recours simples et rapides et, enfin, pour un meilleur contrôle de l'application de la règlementation existante. Ses deux résolutions adoptées en 2012 proposent ainsi, à titre principal, que la législation définisse clairement les «circonstances exceptionnelles» qui permettent aux transporteurs de s'exonérer de certaines de leurs obligations, la mise en place par ces derniers d'une assistance téléphonique permanente à des tarifs non surtaxés, l'obligation de traiter les réclamations des passagers sous deux mois et des mesures pour améliorer l'efficacité des organismes nationaux de contrôle.

Le Parlement s'est également prononcé en faveur d'une amélioration des droits existants, notamment en matière de clauses déloyales ou abusives dans les contrats de transport ou pour mieux garantir l'accessibilité des infrastructures de transport aux passagers à mobilité réduite, et pour l'instauration de droits nouveaux, comme des normes minimales de qualité ou des règles propres à protéger efficacement le passager d'un voyage multimodal — ce dernier point impliquant notamment que les États membres s'abstiennent de recourir à des dérogations dans l'application des règlements sur les transports par fer ou par route.

Principales décisions du Parlement européen en la matière:

- résolution du 25 novembre 2009 sur l'indemnisation des passagers en cas de faillite d'une compagnie aérienne P7_TA(2009)0092;
- résolution du 25 octobre 2011 sur la mobilité et l'intégration des personnes handicapées et la stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées P7_TA(2011)0453;
- résolution législative du 15 novembre 2011 sur le projet de décision du Conseil concernant l'adhésion de l'Union européenne au protocole de 2002 à la Convention d'Athènes de 1974 relative au transport par mer de passagers et de leurs bagages, à l'exception des articles 10 et 11 dudit protocole P7_TA(2011)0478;
- résolution du 29 mars 2012 sur le fonctionnement et l'application des droits établis des personnes voyageant par avion P7_TA(2012)0099;
- résolution du 23 octobre 2012 sur les droits des passagers dans tous les modes de transport P7_TA(2012)0371.

→ Marc Thomas

[1] Certains droits s'appliquent aussi aux services réguliers de courte distance (information, non discrimination, accès des passagers à mobilité réduite) ou aux services occasionnels (non discrimination, indemnisation en cas d'accident ou de dégradation des équipements spécifiques aux passagers à mobilité réduite).

5.6.3. Le transport routier: international et de cabotage

Suite à l'adoption de plusieurs actes législatifs européens, autant les transports routiers internationaux que le cabotage des marchandises et des personnes ont été progressivement libéralisés.

Base juridique

Titre VI du Traité de Lisbonne, notamment l'article 91 TFUE.

Objectifs

Créer un marché libéralisé des services des transports routiers, en ouvrant l'accès à la profession, via l'élimination de toutes restrictions visant le transporteur, en raison de sa nationalité ou de la circonstance qu'il est établit dans un État membre autre que celui où la prestation est fournie.

Résultats

A. Transports routiers

1. Accès au marché (et à la profession) des transports de marchandises

À la suite du recours pour carence du Parlement européen, la Cour de justice, dans son arrêt du 22 mai 1985 (61983CJ0013), a condamné le Conseil pour n'avoir pas pris les dispositions, avant la fin de la période transitoire prévu par le Traité de Rome (31 décembre 1969), dans les domaines suivants: liberté de prestations de services en matière de transports internationaux (a) et admission des transporteurs non-résidents aux transports nationaux dans les autres États membres (b). Sur ces deux points, l'UE a quasiment réussi à combler les carences constatées par la Cour à travers sa législation s'étalant sur une période de 25 ans.

a. Transport routier international de marchandises pour le compte d'autrui

Le règlement (CEE) nº 881/92 du 26 mars 1992 a consolidé les textes juridiques existants concernant les transports transfrontaliers entre États membres et défini le régime des licences communautaires délivrées aux transporteurs de marchandises. Ces règles concernaient les transports en provenance ou à destination d'un État membre ou traversant un ou plusieurs États membres. Pour les trajets reliant un État membre à un pays tiers, le régime s'applique également s'il existe un accord entre l'UE et le pays tiers. Alors que les transports entre deux États membres n'étaient jusqu'alors possibles que par des accords bilatéraux et qu'ils étaient en outre soumis à des restrictions, ce règlement a éliminé, à la date du 1er janvier 1993, toutes les restrictions quantitatives (contingents) et les autorisations bilatérales. Depuis lors, les transports internationaux de marchandises dans l'Union sont quasiment libres car l'accès au marché n'est plus soumis qu'à des exigences qualitatives pour la délivrance d'une licence communautaire, qui est délivrée aux entreprises de transport par l'État membre d'établissement et qui doit être reconnue par tous les autres États membres (pays d'accueil). La validité de la licence communautaire a été étendue à tous les pays membres de l'Espace économique européen.

Le règlement (CEE) nº 3916/90 du 21 décembre 1990 a cependant instauré un mécanisme communautaire de sauvegarde en cas de crise, qui équivaut à une mesure d'accompagnement de la suppression totale du système des contingents dans l'Union.

La directive du Conseil 96/26/CE a fixé trois critères qualitatifs pour l'accès à la profession de transporteur de marchandises: honorabilité, capacité financière et aptitude professionnelle. Cette directive a été abrogée par le règlement (CE) nº 1071/2009 du 21 octobre 2009 (infra) qui a ajouté aux trois conditions susmentionnées une quatrième: à savoir celle d'établissement stable et effectif dans un État membre.

Le règlement (CE) nº 484/2002 du 1er mars 2002 a établi l'attestation de conducteur pour tous les ressortissants d'un pays tiers effectuant un transport pour le compte d'autrui couvert par une licence communautaire. Ce document, qui concerne autant les transports internationaux que le cabotage, certifie que le conducteur est employé par l'entreprise de transport conformément aux dispositions législatives et réglementaires sur l'emploi et la formation professionnelle qui s'appliquent dans l'État membre d'établissement. Cette mesure devrait empêcher que des conducteurs non ressortissants, employés irrégulièrement, travaillent dans des conditions précaires et soient sous-payés, au détriment de la concurrence et au grand dam de la sécurité routière.

Enfin, la location transfrontalière des véhicules loués sans chauffeurs dans les transports de marchandises par route est régie par la directive 2006/1/CE du 18 janvier 2006.

b. Transport de cabotage

Le règlement (CEE) nº 3118/93 du Conseil du 25 octobre 1993 a été arrêté pour le cabotage terrestre, c'est-à-dire la prestation de services de transport à l'intérieur d'un État membre par une entreprise de transport établie dans un autre État membre. En

pratique, il s'agit des prestations des transporteurs non résidents qui, à l'occasion d'un déplacement international, se trouvent dans un pays d'accueil et qui, plutôt que de rentrer à vide, effectuent un transport ultérieur dans ce pays avant d'atteindre la frontière. Le règlement (CEE) nº 3118/93 permet aux entreprises titulaires d'une licence communautaire délivrée par un État membre d'assurer des services de transport de marchandises par route dans d'autres États membres à condition que ces services soient effectués à titre temporaire. Depuis le 30 juin 1998, toutefois, la libéralisation totale de l'activité de cabotage maintient un caractère temporaire tout en permettant à un État membre de saisir la Commission en vue de l'adoption d'une clause de sauvegarde en cas de perturbation grave du marché due au cabotage.

Après la tentative de la Commission de préciser le caractère temporaire du cabotage par le biais d'une communication interprétative (du 26 janvier 2005), le règlement (CE) nº 1072/2009 du 21 octobre 2009 (article 8.2) a abandonné la notion de cabotage général pour adopter la formule plus restrictive de cabotage consécutif (prévoyant jusqu'à trois le nombre d'opérations de cabotage autorisées dans les sept jours suivant un trajet international vers le pays d'accueil du cabotage). Les dispositions en matière de cabotage sont applicables à partir du 14 mai 2010.

c. Le paquet routier du 21 octobre 2009

Par étapes, l'Union Européenne a créé les conditions permettant de créer un marché intérieur libéralisé des transports routiers. Pour créer des conditions de concurrence équitables, elle a cependant dû harmoniser les conditions-cadres sociales, techniques et fiscales (fiches suivantes).

Dans le cadre du paquet routier, qui a été adopté en octobre 2009 grâce à un compromis entre le Parlement européen et le Conseil et qui se compose des trois règlements (CE) — nº 1071/2009, nº 1072/2009, nº 1073/2009, entièrement applicables depuis le 4 décembre 2011—, les nouvelles règles établies sont communes au transport international de marchandises et au transport de cabotage. Le nouveau paquet législatif prévoit, entre autres:

- une présentation simplifiée et standardisée de la licence communautaire (pour la nouvelle condition d'établissement, voir supra 1.a);
- la désignation d'un gestionnaire de transport qui doit diriger de manière effective et permanente les activités de transport de l'entreprise, avoir un lien réel avec elle (employée, directeur ou propriétaire) et résider dans l'UE;
- un renforcement des procédures pour l'échange d'informations entre les États membres concernant les infractions des transporteurs ainsi que l'obligation pour l'État membre délivrant une licence communautaire de prendre des mesures à l'encontre d'un transporteur qui a commis une infraction dans un autre État membre. La possibilité de retirer la licence communautaire, les copies certifiées conformes ou les attestations de conducteur est également prévue;
- une définition précise et facile à faire appliquer du caractère temporaire des opérations de cabotage (voir supra 1.b).

En particulier, le règlement (CE) nº 1071/2009 vise à instaurer des règles plus strictes concernant l'accès à la profession de transporteur de marchandises et à moderniser l'image du secteur du transport par route. Le règlement (CE) nº 1072/2009 par ailleurs consolide et harmonise davantage les règles en matière de cabotage. Il a notamment éliminé l'incertitude juridique pour les routiers en fusionnant les règlements (CEE) nº 881/92 et nº 3118/93 et abrogeant la directive 2006/94/CE (relative à certains transports de marchandises par route). Pour le règlement (CE) nº 1073/2009 (voir infra 2.c).

2. Libéralisation progressive du transport de voyageurs

a. Transport routier international de personnes par autobus et autocars

Contrairement aux transports de marchandises par la route, l'ouverture du marché a été plus lente dans le cas des transports de personnes.

Le règlement (CEE) nº 684/92 du 16 mars 1992 a contribué à l'ouverture du marché des transports internationaux de voyageurs effectués par autocar et autobus. Il a autorisé toute entreprise de transport de l'Union à effectuer des services de transport réguliers (selon une fréquence et sur une relation déterminées, via des arrêts préalablement fixés) ou occasionnels (transport de groupes constitués à l'initiative d'un donneur d'ordre ou du transporteur lui-même) entre les États membres de plus de neuf personnes (conducteur compris). Ce règlement a été complété et modifié par le règlement (CE) nº 11/98 du 11 décembre 1997, qui a introduit une licence communautaire, délivrée par les autorités compétentes de l'État membre d'établissement, aux entreprises de transport pour compte d'autrui de voyageurs sur autocar et autobus. Les entreprises de transport doivent pouvoir produire cette licence communautaire comme preuve de leur permis dans le pays d'origine. Les services de transport internationaux réguliers doivent en outre être couverts par une autorisation préalable établie au nom du transporteur.

b. Transport de cabotage

Le règlement (CE) n 12/98 du 11 décembre 1997 a autorisé les transports de cabotage pour l'ensemble de services occasionnels, les services réguliers spécialisés (pour catégories déterminées de voyageurs), à condition d'être couverts par un contrat conclu entre l'organisateur et le transporteur (par exemple, le transport de travailleurs ou d'étudiants), ainsi que

pour les services réguliers, à condition que le cabotage soit effectué durant un service régulier international (et pas en bout de ligne). Comme en matière de cabotage pour les transports de marchandises, le cabotage des voyageurs est effectué à titre temporaire.

Actuellement, l'ouverture du marché ne concerne pas les cas suivants, dans lesquels les autorités compétentes peuvent interdire à des transporteurs non résidents le cabotage des voyageurs: les services réguliers nationaux effectués indépendamment d'un service de transport international, ainsi que les services urbains, suburbains et régionaux (même dans le cadre du transport international).

c. Le paquet routier du 21 octobre 2009 (voir supra 1c)

Le règlement (CE) n° 1073/2009 établit des règles communes pour l'accès au marché international des services de transport des voyageurs par autocars et autobus. En révisant et consolidant le cadre législatif antérieur (règlement (CEE) n° 684/92 pour les transports internationaux de voyageurs et règlement (CE) n° 12/98 pour le cabotage dans le même domaine, auxquels il se substitue), il clarifie le champ d'application et simplifie les procédures. En particulier, après avoir confirmé le principe de la libre prestation des services, aux mêmes conditions déjà indiquées dans le règlement (CEE) n° 684/92, il détermine: les conditions de délivrance et de retrait des licences communautaires, leur durée de validité et leurs modalités d'utilisation et de présentation tant de la licence que des copies certifiées conformes.

Ici aussi le cabotage des voyageurs est admis, comme en cas de transport de marchandises, pour autant que le cabotage ne soit pas la finalité principale du service de transport; il doit donc être consécutif d'un service international régulier.

Rôle du Parlement européen

Dans le domaine des transports par route, le Parlement européen a, dans de nombreux résolutions et rapports, préconisé et appuyé l'ouverture progressive des marchés des transports de marchandises et des transports de voyageurs par route. Ce faisant, il n'a jamais cessé de rappeler la nécessité d'assurer en parallèle la libéralisation et l'harmonisation, ainsi que les aspects sociaux et la sécurité des transports.

En ce qui concerne le cabotage des marchandises, en particulier, le PE s'est prononcé en faveur d'une plus grande libéralisation afin de réduire la fréquence des retours à vide des camions (voir point 18 de la résolution du PE du 6 juillet 2010, sur un avenir durable pour les transports). Par ailleurs il a précisé que la Commission devra établir avant la fin de 2013 un rapport sur la situation du marché communautaire des transports routiers pour évaluer, entre autres, si les progrès accomplis en ce qui concerne l'harmonisation des règles, notamment dans le domaine de la législation sociale et en matière de sécurité, sont tels que l'on pourrait envisager de poursuivre l'ouverture des marchés domestiques des transports routiers, et notamment supprimer les restrictions imposées au cabotage (voir point 29, 5e tiret de la résolution du PE du 15 décembre 2011, sur la feuille de route pour un espace européen unique des transports — vers un système de transport compétitif et économe en ressources).

Dans cette optique, la Commission a franchi une première étape lors de la publication en juin 2012 du rapport du groupe de haut niveau recommandant l'ouverture progressive du marché européen des transports de marchandises par route. En particulier, le groupe recommande que deux types différents de cabotage soient introduits: le premier, limité à une courte période et lié à un trajet international; le deuxième, non lié à un trajet international existant, qui en revanche serait soumis à une procédure d'enregistrement afin de garantir l'application au chauffeur concerné du droit de travail en vigueur dans le pays d'accueil.

Le PE aura à son tour voix au chapitre lors de la publication en 2013 par la Commission d'un rapport sur la situation du marché européen des transports de marchandises par route, qui sera probablement accompagné d'une proposition visant à ouvrir davantage ce type de marché à la concurrence.

→ Piero Soave

5.6.4. Transports routiers: harmonisation des dispositions légales

La création d'un marché unique européen des transports routiers n'est pas possible sans harmonisation des dispositions légales dans les États membres. Les mesures adoptées par l'Union européenne sont de nature fiscale, technique, administrative et sociale.

Base juridique

Titre VI du Traité de Lisbonne, notamment l'article 91 TFUE.

Objectifs

Une politique commune pour les transports routiers préservant les conditions de concurrence et garantissant la libre prestation de services impose une harmonisation des dispositions légales dans les États membres. Ceci est valable non seulement pour la taxation (TVA, taxe de circulation, taxe sur les huiles minérales) et les aides d'État, mais également pour les normes techniques (dimensions et poids maximaux autorisés), les prescriptions sociales et les mesures de protection de l'environnement.

Résultats

A. Harmonisation fiscale et technique.

1. Régime des accises

La directive 2003/96/CE du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques a remplacé les deux directives 92/81/CEE et 92/82/CEE d'harmonisation des droits d'accises sur les huiles minérales (voir fiche 5.11.4).

2. Imputation des droits de péage

Le 8 juillet 2008, la Commission avait présenté un paquet d'initiatives sur l'écologisation des transports («Greening Transport Package»). Il s'agit d'un modèle général, transparent et transposable pour le calcul de tous les coûts externes, y compris des coûts environnementaux, des nuisances sonores, des coûts des embouteillages et des coûts sanitaires. Ce modèle a servi de base aux calculs des droits d'utilisation des infrastructures pour la révision de la directive «eurovignette» (voir infra) et préfigure une stratégie d'application progressive de ce modèle à tous les modes de transport. La directive 1999/62/CE du 17 juin 1999 demeure la référence en matière de tarification afin de faire payer l'utilisation des infrastructures routières aux entreprises de transport. Elle a été modifiée par les directives 2006/38/CE du 17 mai 2006 et 2011/76/UE du 27 septembre 2011. La révision de la directive «Eurovignette» de 1999, qui s'appuie sur le principe du pollueur-payeur et sur l'internalisation des coûts externes, poursuit comme objectif de refléter dans les redevances les différents coûts engendrés par l'utilisation des infrastructures de la part des poids lourds. À cette fin, il est prévu de moduler les redevances perçues pour tenir compte de la pollution atmosphérique et sonore et des risques liés à la congestion, en complément des péages existants, qui sont calculés comme redevances fondées sur la distance, pour recouvrer les coûts de construction, d'entretien, d'exploitation et de développement des infrastructures routières. Le résultat plus important du compromis dégagé en 2011 par le Parlement européen et le Conseil se mesure en termes de transparence des recettes et des investissements. En effet, les États membres pourront moduler les redevances d'infrastructures pour tenir compte de la congestion routière en raison d'un taux de variation maximum de 175 % durant les périodes de pointe, qui seront limitées à cinq heures par jour; ainsi, ils pourront le compenser par des tarifs plus bas le reste du temps. La variation de redevance doit être conçue et appliquée de façon transparente, non discriminatoire et accessible à tous les usagers. Le souci majeur de l'affectation des recettes des péages a été résolu grâce à l'engagement des États membres de réinvestir les recettes résultant des redevances d'infrastructures et pour coûts externes dans des projets spécifiques d'un intérêt européen élevé (RTE-T: Annexe III de la décision n° 661/2010/UE) et de rendre les transports plus durables. De plus, dans les régions montagneuses, des tarifications supplémentaires à la redevance d'infrastructures peuvent être appliquées aux poids lourds plus polluants (à savoir ceux qui relèvent des classes d'émission EURO 0, I et II ainsi que, dès 2015, ceux de la classe EURO III). Dans ce cas, les recettes doivent être investies dans le financement des projets prioritaires d'intérêt européen. Au plus tard en octobre 2015, la Commission présentera un rapport au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre et les effets de la directive, notamment en ce qui concerne l'efficacité des dispositions sur le recouvrement des coûts liés à la pollution due au trafic, ainsi que l'inclusion de véhicules de plus de 3,5 tonnes et de moins de 12 tonnes.

3. Dimensions et poids maximaux autorisés

La directive 96/53/CE du 25 juillet 1996 fixant les dimensions et poids maximaux autorisés en trafic national et international est le texte de référence pour les normes dimensionnelles dans l'Union qui s'imposent à tous les poids lourds qui circulent entre pays membres. Elle est complétée et modifiée par

les directives 97/27/CE du 22 juillet 1997 et 2002/7/CE du 18 février 2002 qui vise surtout à harmoniser les normes dimensionnelles des autobus pour permettre la libre circulation dans l'Union et notamment le bon fonctionnement du cabotage dans le domaine du transport des voyageurs. L'article 4 de la directive 96/53/CE permet toutefois des dérogations nationales, à savoir la mise en circulation des véhicules plus longs et plus lourds par rapport aux seuils cités dans l'annexe de la directive (18,75 m et 40 t), pour des opérations de transport n'affectant pas de manière notable la concurrence internationale, par exemple les opérations liées à l'exploitation des forêts et à l'industrie forestière, et à condition que les États membres mettant en œuvre ces dérogations en informent la Commission. Les dérogations aux normes des dimensions et poids maximaux sont admises à titre expérimental uniquement au niveau national. Une proposition de directive, présentée le 15 avril 2013 au Parlement européen et au Conseil pour adoption, vise à autoriser la circulation transfrontalière de camions plus longs et plus lourds (méga poids lourds).

B. Harmonisation administrative

1. Obligations légales du conducteur

La directive 91/439/CEE relative au permis de conduire du 29 juin 1991 a uniformisé le format et les classes de véhicules, introduit le principe de reconnaissance réciproque et fixé les exigences minimales en matière de santé et de capacité. La directive 96/47/CE du 23 juillet 1996 a quant à elle établi un format alternatif du permis de conduire de la forme d'une carte de crédit. La troisième directive relative au permis de conduire — 2006/126 du 20 décembre 2006 — impose ce format pour tous les permis délivrés au sein de l'Union à partir du 19 janvier 2013. Par ailleurs, tous les permis actuels papier en circulation devront passer au nouveau format de carte plastique, en cas de renouvellement ou d'ici 2033 au plus tard. Tous les nouveaux permis auront une durée de validité (de 10 à 15 ans, selon les pays, pour les motocycles et les voitures; de 5 ans pour les camions et les autobus) et seront valables partout dans l'Union. Au sein de l'Union, on compte encore quelque 110 modèles de permis de conduire différents. L'harmonisation prévue devrait répondre à trois objectifs: lutter contre la fraude, garantir la libre circulation et améliorer la sécurité routière. Le tourisme du permis de conduire, par exemple, ne sera plus possible puisqu'il est prévu que tout citoyen sera titulaire d'un seul permis de conduire et qu'il ne pourra plus obtenir un permis s'il est frappé d'une quelconque mesure de restriction, d'exclusion ou de retrait du permis de conduire dans un autre État membre. Un rapport de la Commission sur la mise en œuvre de la directive, y compris son impact sur la sécurité routière, est prévu au plus tôt le 19 janvier 2018. En ce qui concerne l'attestation de conducteur des camionneurs, établie par le règlement (CE) n° 484/2002 du 1er mars 2002, et le certificat d'aptitude professionnelle, réglementé par la directive 2003/59/CE du 15 juillet 2003, voir la fiche précédente sur les transports routiers.

2. Immatriculation des véhicules

La directive 99/37/CE du Conseil du 29 avril 1999 (modifiée par la directive 2003/127/CE) harmonise les documents d'immatriculation des véhicules et simplifie les contrôles de propriété et les transferts entre citoyens de deux États membres. Le règlement (CE) n° 2411/98 du Conseil du 3 novembre 1998 relatif à la reconnaissance en circulation intracommunautaire du signe distinctif de l'État membre d'immatriculation des véhicules à moteur et de leurs remorques introduit l'obligation d'apposition du drapeau européen rétro-réfléchissant sur la plaque et le signe distinctif de l'État membre, sur l'extrême gauche de la plaque d'immatriculation. Dans le rapport 2010 sur la citoyenneté de l'Union intitulé «Lever les obstacles à l'exercice des droits des citoyens de l'Union», la Commission a identifié les problèmes d'immatriculation de véhicules comme l'un des principaux obstacles à la libre circulation des marchandises. Elle a ainsi proposé de simplifier les formalités de réimmatriculation des véhicules dans un autre État membre, en permettant aux entreprises, aux citoyens et aux pouvoirs publics d'économiser au moins 1,5 milliard d'euros. Une fois la proposition entrée en vigueur, les personnes qui séjournent une période de l'année dans une résidence de vacances d'un autre pays de l'Union, par exemple, n'y seront pas tenues; au contraire, celles qu'y résident de manière permanente disposeront de six mois pour y faire réimmatriculer leur voiture. Le projet de règlement du Parlement européen et du Conseil est en attente de la première lecture du Parlement européen et suit la procédure législative ordinaire (article 114 TFUE).

C. Harmonisation sociale

1. Temps de travail

Le secteur des transports avait été exclu de la directive de base 93/104/CE du 23 novembre 1993 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail. La directive 2002/15/CE du 11 mars 2002 relative à l'aménagement du temps de travail des personnes exécutant des activités mobiles de transport routier vise à établir des exigences minimales en matière d'aménagement du temps de travail améliorant la santé et la sécurité des chauffeurs. Le temps de travail hebdomadaire moyen s'élève, selon la directive, à 48 heures. Il peut toutefois atteindre 60 heures, pour autant que la durée moyenne calculée sur quatre mois ne dépasse pas 48 heures. En octobre 2008, la Commission a présenté une proposition de modification de la directive 2002/15/CE, en excluant du champ d'application de

la directive 2002/15/CE les véritables conducteurs indépendants. Par ailleurs, le Parlement européen, qui s'opposait à une telle exclusion et voulait que les règles en matière de temps de travail s'appliquent également aux faux chauffeurs indépendants, a rejeté la proposition en 2009, et puisque la Commission ne l'a pas retirée par la suite, il a confirmé la position de 2009 par sa résolution du 16 juin 2010 (P7_TA(2010)0221).

2. Temps de conduite et de repos établis par le Règlement social européen (RSE).

La durée maximale de conduite journalière et hebdomadaire, la pause et la durée minimale du repos journalier et hebdomadaire sont régis par le règlement (CE) n° 561/2006 du 15 mars 2006, abrogeant le règlement (CEE) n° 3820/85 du 20 décembre 1985. Il s'applique aux chauffeurs effectuant du transport de marchandises (véhicules de plus de 3,5 tonnes) ou de voyageurs (véhicules de plus de 9 places); il a établi des pauses plus fréquentes, amélioré et simplifié les possibilités de contrôle et de sanction. Le règlement (CE) n° 561/2006 a modifié également le règlement (CE) n° 3821/85 du 20 décembre 1985, introduisant définitivement le chronotachygraphe électronique ou numérique qui, réputé inviolable, facilite la détection des violations du RSE. La directive 2006/22/CE du 15 mars 2006 établit les conditions minimales à respecter pour la mise en œuvre des règlements précités et fixe le nombre minimal de contrôles (en 2010, contrôles d'au moins 3 % des journées de travail des chauffeurs) que les États membres sont tenus d'effectuer pour vérifier le respect des temps de conduite, de pause et de repos. Le remplacement des tachygraphes analogiques par des tachygraphes numériques permettra progressivement de contrôler plus rapidement et plus précisément un plus grand volume de données et les États membres seront ainsi en mesure de procéder à davantage de contrôles.

Le règlement (CE) 1073/2009 du 21 octobre 2009, dans le cadre du paquet routier (voir fiche 5.6.3, sub 2 c), a modifié le règlement (CE) n° 561/2006 pour réintroduire pour le transport routier de voyageurs la «règle de 12 jours» qui donne la possibilité au conducteur de repousser le repos hebdomadaire à la fin de 12 jours consécutifs (au lieu de travailler au maximum 6 jours consécutifs); à condition qu'il s'agisse d'un service de transport international occasionnel de voyageurs (à savoir incluant au moins une période de 24 heures dans un pays différent de celui du départ du voyage). En outre, la dérogation ne devrait être permise que dans des conditions très strictes qui garantissent la sécurité routière et fixent pour les conducteurs l'obligation de prendre des périodes de repos hebdomadaires immédiatement avant et après ce service. D'autres conditions s'ajoutent à partir du 1er janvier 2014: le véhicule devra être équipé d'un chronotachygraphe numérique et, en cas de conduite entre 22 heures et 6 heures, soit la période continue du même conducteur sera réduite à 3 heures, soit il y aura plusieurs conducteurs au bord du véhicule.

Rôle du Parlement européen

Dans le cadre de ses compétences législatives, le Parlement a appuyé la plupart des propositions d'harmonisation de la Commission mais aussi insisté sur quelques aspects, notamment :

- Lors de la dernière révision de la directive «Eurovignette», le Parlement européen en a renforcé les aspects environnementaux. En particulier, le 23 mai 2011, il a réussi à obtenir un difficile compromis dans le trilogue avec le Conseil. Si en effet, à partir du second semestre 2013, le prix du péage pourra inclure les coûts des nuisances sonores et de la pollution atmosphérique, ce résultat — qui représente «le minimum du minimum pour que le principe du pollueur-payeur soit applicable au transport routier» — a été possible grâce à un ferme engagement de la commission des transports.
- Tout en ayant obtenu un renforcement substantiel des contrôles des temps de conduite et de repos, le Parlement européen plaide pour une harmonisation sociale effective au niveau de l'Union. À ce propos (voir point 29 de la résolution du 15 décembre 2011 sur l'espace européen unique des transports) il a demandé à la Commission qu'avant la fin de 2013 «le cadre réglementaire régissant les temps de conduite et de repos dans le secteur des frets et des transports des voyageurs soit réexaminé et que l'application et le contrôle des règles soient mieux harmonisés». Un tel rapport fera état de la situation du marché, notamment de l'évaluation de l'efficacité des contrôles et de l'évolution des conditions d'emploi dans la profession.
- Par ailleurs, après le refus d'exclure les chauffeurs indépendants de la directive 2002/15 (voir supra 3 a), le Parlement européen avait obtenu que ses dispositions soient valables dès 2009 pour les routiers indépendants, qui représentent environ 20 % de tous les conducteurs.

→ Piero Soave

5.6.5. Transports routiers: normes en matière de trafic et de sécurité

L'UE vise à réaliser un espace européen de la sécurité routière au cours de la décennie 2010-2020. La compétence en la matière est surtout nationale; les mesures européennes portent sur l'état technique des véhicules, le transport de marchandises dangereuses et la sécurité des voiries.

Base juridique

Titre VI du Traité de Lisbonne, notamment l'article 91 TFUE.

Objectif

L'objectif consiste à améliorer la sécurité routière et à contribuer à une mobilité durable. Les statistiques de 2012 font état de 28 000 morts et de 250 000 blessés graves sur les routes de l'Union. Un tel recul de 9 %, comparé au modeste recul de 2 % en 2011, laisse espérer que l'on puisse atteindre l'objectif de réduire de moitié le nombre de décès sur la route d'ici 2020, même si pour atteindre cet objectif, la Commission estime nécessaire une baisse moyenne de 7 % par an.

Résultats

A. Généralités

En juin 2003, la Commission publiait le «programme d'action européen pour la sécurité routière 2003-2010». Ce troisième programme d'action avait pour objectif de réduire de moitié le nombre de morts sur les routes de l'UE avant la fin de l'année 2010. Même si cet objectif n'a pas été atteint dans le délai prévu, l'exécutif a dressé un bilan positif en termes de réduction du nombre de victimes d'accidents de la route lors de la publication, le 20 juillet 2010, de la communication «Vers un espace européen de la sécurité routière: orientations politiques européennes pour la sécurité routière de 2010 à 2020». Le nouveau livre blanc du 28 mars 2011 reporte à 2020 l'objectif de réduire de moitié les accidents mortels sur les routes et prévoit pour 2050 de se rapprocher de l'objectif «zéro décès». La Commission définit également dans ses orientations politiques sept objectifs pour lesquels elle envisage d'adopter des mesures nationales et européennes.

Ces objectifs sont notamment les suivants: améliorer l'éducation et la formation des usagers de la route ainsi que le contrôle de l'application de la réglementation en matière de sécurité routière; rendre plus sûres tant les infrastructures routières que les véhicules; promouvoir l'utilisation des systèmes de transport intelligents, par exemple grâce au système d'appel d'urgence à bord «eCall»; améliorer les services d'urgence et la prise en charge des blessés; protéger les usagers vulnérables tels que les piétons et les cyclistes. La mise en œuvre des orientations politiques s'inscrit dans le cadre de la coopération ouverte entre les États membres et la Commission. En fixant des objectifs, les orientations politiques orientent les stratégies nationales ou locales, conformément aux principes de responsabilité partagée et de subsidiarité: les États membres sont ainsi invités à lancer des programmes nationaux, assortis d'objectifs spécifiques. La Charte européenne de la sécurité routière, lancée par la Commission en 2004, s'adresse également à la société civile afin qu'elle apporte, grâce à l'échange d'expériences, sa contribution à la réduction du nombre de tués sur les routes de l'UE.

B. État technique des véhicules

L'harmonisation technique des véhicules concerne en particulier:

- le contrôle technique des véhicules (directive 2009/40/CE du 6 mai 2009, sur les contrôles techniques périodiques des véhicules à moteur et de leurs remorques; directive 2000/30/CE du 6 juin 2000, sur les contrôles routiers des véhicules utilitaires; directive 1999/37/CE du 29 avril 1999, relative aux documents d'immatriculation). Un nouveau paquet de mesures législatives, proposé le 13 juillet 2012, a pour objet d'améliorer la protection des usagers vulnérables et des jeunes en particulier; d'établir un espace européen unique des contrôles techniques (contrôle, équipement, qualification des inspecteurs, évaluation des défaillances et coopération entre États membres); et de réduire la charge administrative pour les entreprises de transport routier. En ce qui concerne les contrôles techniques périodiques, ils s'appliquent actuellement aux voitures privées, aux véhicules utilitaires légers, aux autobus, aux autocars, aux poids lourdes et à leurs remorques. La Commission dans sa proposition de règlement, qui remplace la directive 2009/40/CE, vise à étendre le contrôle technique aux deux roues motorisées; le PE, par contre, semble favorable à leur exclusion, en laissant libres les États membres d'en décider

au cas par cas. Quant à sa fréquence, l'exécutif propose d'assujettir à un contrôle annuel les véhicules de plus de six ans, alors que le PE prévoit que, seulement à partir de la quatrième année suivant leur immatriculation, ces véhicules soient testés tous les deux ans. Via un autre règlement, la Commission propose un système basé sur les risques pour les contrôles routiers des véhicules commerciaux afin de les rendre plus performants, avec l'abrogation de la directive 2000/30/CE du 6 juin 2000. Par le dernier volet du «paquet contrôle technique 2012», l'exécutif modifie la directive 1999/37/CE dans le but d'améliorer la gestion des documents d'immatriculation et d'y inclure une référence aux résultats des contrôles;

- l'obligation du port de la ceinture de sécurité dans les véhicules d'une masse inférieure à 3,5 tonnes. La directive 2003/20/CE du 8 avril 2003 prévoit l'utilisation obligatoire des dispositifs de retenue pour enfants et des ceintures de sécurité pour tous les occupants assis dans les autobus et autocars qui en sont équipés (sauf exemptions pour le transport local en zone urbaine);

- l'obligation d'installer des limiteurs de vitesse sur les véhicules de plus de 3,5 tonnes en vertu de la directive 92/6/CEE du 10 février 1992. La directive 2002/85/CE du 5 novembre 2002 étend l'obligation d'utilisation d'un limitateur de vitesse à tous les véhicules: pour les passagers, de plus de 8 sièges (sans compter le conducteur), pour les marchandises, entre 3,5 tonnes et 12 tonnes;

- en ce qui concerne les mesures de sécurité active, le règlement (CE) n° 78/2009 du 14 janvier 2009, relatif à la réception par type des véhicules à moteur au regard de la protection des piétons et autres usagers vulnérables de la route, prévoit certaines exigences pour la construction et le fonctionnement des systèmes de protection frontale, en cas de collision par l'avant d'un véhicule, et renforce la technologie permettant d'éviter avec efficacité la collision avec les cyclistes et les piétons. Il prévoit aussi l'installation d'un système d'assistance au freinage (BAS) réceptionné;

- enfin, pour améliorer la sécurité des usagers de la route en réduisant «l'angle mort», la directive 2003/97/CE du 10 novembre 2003 prescrit pour les poids lourds neufs mis en circulation dans l'UE des rétroviseurs supplémentaires «anti-angle mort» (grand angle, d'accostage et ante-viseurs). La directive 2007/38/CE du 11 juillet 2007 prévoit que le parc existant soit également équipé avec de tels dispositifs. Le règlement (CE) n° 661/2009 du 13 juillet 2009 abroge la directive 2003/97/CE, à partir du 1er novembre 2014, pour rendre applicables les mêmes types de rétroviseurs aux véhicules immatriculés en dehors de l'UE. En 2011, la Commission a fait réaliser une étude sur les accidents dus à l'angle mort et a présenté, en juin 2012, le rapport sur la mise en œuvre de la directive 2007/38/CE. On y souligne, entre autres, que les accidents impliquant un poids lourd font encore plus de 1 200 victimes par an, d'où la nécessite de poursuivre les efforts de prévention de ce type d'accidents.

C. Transport de marchandises dangereuses

La directive 94/55/CE du 21 novembre 1994 étendait les règles prévues par l'accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route (ADR) au trafic intérieur. La directive 2008/68/CE du 24 septembre 2008 a établit un régime commun pour tous les volets du transport intérieur de marchandises dangereuses au sein de l'UE (pas seulement par route, mais également par chemin de fer et voie navigable). La directive 2012/45/UE de la Commission du 3 décembre 2012 en a actualisé le contenu, conformément à la dernière version de l'accord ADR (qui est mis à jour tous les deux ans). La directive 95/50/CE du Conseil du 6 octobre 1995 régit les procédures uniformes pour les contrôles dans l'UE sur les transports de marchandises dangereuses par route. La directive 96/35/CE du Conseil du 3 juin 1996 concernait la qualification professionnelle de conseillers à la sécurité de transport par route de marchandises dangereuses, obligatoires pour chaque entreprise. Les directives 94/55/CE et 96/35/CE ont été abrogées par la directive 2008/68/CE.

D. Systèmes de transport intelligents (STI) et initiative «eSafety».

La Commission a lancé le 16 décembre 2008 un plan d'action pour le déploiement de systèmes des transports intelligents (STI) dans le domaine du transport routier. Il se fonde sur une série d'initiatives (par exemple l'initiative eSafety, lancée en 2006) et prévoit des actions prioritaires. Dans la même perspective, la directive 2010/40/UE du 7 juillet 2010, relative aux STI dans le transport routier, vise à assurer le déploiement coordonné et cohérent de STI interopérables dans l'Union. Les STI sont des applications avancées qui visent à fournir des services innovants et permettent à différents utilisateurs d'être mieux informés et de faire un usage plus sûr, coordonné et intelligent des réseaux de transport. Ces systèmes comprennent par exemple l'adaptation automatique de la vitesse, les

équipements de tenue de route, les appareils avertisseurs de collision ou les systèmes automatiques d'appel d'urgence en cas d'accident (eCall).

L'eSafety Forum, crée par la Commission en 2003 et depuis 2011 renommé iMobility, est une plateforme d'échange commune pour toutes les parties concernées par la sécurité routière. Ce forum a pour objet de favoriser et contrôler la mise en œuvre des recommandations en matière d'eSafety et de soutenir le déploiement et l'utilisation des systèmes de sécurité automobile.

E. Sécurité des infrastructures routières.

La directive 2004/54/CE du 29 avril 2004 fixe les normes de sécurité minimales pour les tunnels du réseau routier transeuropéen. Elle prévoit que tous les tunnels en service, en construction ou à l'étude d'une longueur supérieure à 500 m soient soumis aux dispositions de sécurité harmonisées. En raison des accidents les plus fréquents, tels que les incendies, ces dispositions concernent les aspects organisationnels, structuraux, techniques et opérationnels des tunnels. La directive 2008/96/CE du 19 novembre 2008, sur la gestion de la sécurité des infrastructures routières, vise à garantir que la sécurité routière rentre, sous forme d'évaluation des incidences, dans toutes les phases de construction, d'exploitation ou de modification substantielle des routes. À cette fin, elle établit des audits de sécurité systématiques d'un projet d'infrastructure. Elle prévoit aussi des dispositions pour les inspections de sécurité sur les routes en exploitation et le recensement des tronçons routiers à forte concentration d'accidents (points noirs).

F. Statistique et prévention des accidents dus à l'alcool au volant.

La banque de données CARE sur les accidents corporels de la circulation routière a été créée suite à la décision 93/704/CE du Conseil afin de regrouper les données des fichiers statistiques nationaux et d'en assurer la diffusion via l'Observatoire européen de la sécurité routière (ERSO). Dans le cadre de la politique de l'UE visant à améliorer le comportement au volant, la Commission prévoit que les États membres doivent adopter un système de dépistage aléatoire par analyse de l'air expiré. Elle impose le respect de valeurs maximales d'alcool dans le sang. La conduite en état d'ivresse fait l'objet de contrôles aléatoires au moyen d'instruments appelés éthylomètres (recommandations CE 2001/115 du 17 janvier 2001 et 2004/345 du 17 avril 2004).

G. Répression transfrontalière des infractions à la sécurité routière

La directive 2011/82/UE du 25 octobre 2011, sur l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière, met en place une procédure d'échange d'informations entre «points de contacts nationaux» par le biais d'un réseau d'échange de données électroniques. De cette façon, l'identification des véhicules et de leurs propriétaires ou détenteurs soupçonnés d'avoir commis une infraction dans un État membre autre que celui où le véhicule a été immatriculé, permet au point de contact du pays en question d'effectuer des «requêtes automatisées» dans un autre État membre. Une notification d'infraction est ainsi envoyée par l'administration de l'État où a été commise l'infraction au titulaire du certificat d'immatriculation, afin qu'il soit informé des détails de l'infraction, du montant de la pénalité financière dont il doit s'acquitter, des procédures de paiement, ainsi que des voies de recours. Tout en assurant la protection des données personnelles, la directive garantit l'application cohérente des sanctions à l'égard de conducteurs non-résidents pour une série d'infractions en matière de sécurité routière (excès de vitesse, non-port de la ceinture de sécurité ou du casque, franchissement d'un feu rouge, conduite en état d'ébriété ou sous l'influence de drogues, circulation sur une voie interdite et usage illicite d'un téléphone portable).

Rôle du Parlement européen

Le Parlement a insisté sur l'importance de la sécurité routière dans de nombreuses résolutions. En s'exprimant en faveur du 3e programme d'action de la Commission (2003-2010) en 2005 il avait déjà demandé l'élaboration d'un plan à long terme se prolongeant au delà de 2010 définissant des mesures en vue d'une «vision zéro» en matière de sécurité routière (P6-TA(2005)0366). Dans la résolution sur la sécurité routière au niveau européen pour la période 2011-2020 (P7-TA(2011)0408), le PE a à nouveau demandé à la Commission de fixer comme objectif à long terme d'éviter toute victime sur la route, mais il a relié cet objectif à l'utilisation systématique de la technologie dans les véhicules routiers et au développement de réseaux de STI de qualité. Le PE insiste néanmoins pour l'adoption d'un programme d'action exhaustif comprenant un catalogue détaillé de mesures, accompagné de calendriers et d'instruments de suivi. Par ailleurs, il a ajouté d'autres objectifs numériques à atteindre d'ici 2020: réduction de 60 des décès dus à la route d'enfants âgés de moins de 14 ans, réduction de 50 % des décès de piétons et de cyclistes, et réduction de 40 % du nombre de personnes grièvement

blessées, selon une définition uniforme dans l'UE à élaborer rapidement. Le PE, en outre, dans sa résolution sur l'avenir durable pour les transports (P7-TA(2010)0260), invitait la Commission à présenter une étude concise sur les meilleures pratiques des États membres en ce qui concerne les effets des limitateurs de vitesse et s'inquiétait de la sécurité des travailleurs du secteur des transports. Le PE préconisait également une définition uniforme des notions de sécurité routière pour améliorer la recherche sur les accidents en garantissant ainsi la comparabilité des résultats. Le document de travail sur les victimes de blessures graves sur les routes, publié par la Commission le 19 mars 2013, répond en partie à la demande du PE d'élargir la stratégie dans le domaine des accidents de la route. Il prévoit, entre autres, l'objectif de réduire au niveau de l'UE le nombre de victimes de blessures graves (pour la période 2015-2020) et annonce qu'un système pour la définition des blessures graves est opérationnel dans l'ensemble de l'UE depuis 2012. Le PE toutefois exige l'établissement d'un programme assorti d'indicateurs chiffrés, mesures et jalons d'ici 2020.

→ Piero Soave

5.6.6. Transport ferroviaire

La création d'un marché unique européen des transports n'est pas possible sans harmonisation des dispositions légales dans les États membres. En matière ferroviaire ce sont surtout les règles techniques qui doivent être harmonisées.

Base juridique

Article 100, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Objectifs

Une politique commune des transports qui préserve la concurrence et qui garantit la libre prestation de services impose une harmonisation des dispositions légales dans les États membres. Dans le domaine ferroviaire, il s'agit en particulier d'harmoniser les exigences techniques. La création d'un espace ferroviaire européen intégré, et la compétitivité du rail par rapport aux autres modes de transport, sont encore entravées par des différences substantielles entre les États membres au niveau des exigences techniques et des normes de sécurité. Une harmonisation progressive de ces exigences est indispensable à l'interopérabilité des différents systèmes ferroviaires nationaux. Les différences dans les procédures d'autorisation et les mesures de protection de l'environnement ou des consommateurs peuvent elles aussi imposer une certaine harmonisation, notamment pour éviter les distorsions de la concurrence et pour faciliter l'accès de nouvelles entreprises.

Résultats

A. Interopérabilité

Par la directive 96/48/CE du 23 juillet 1996 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen à grande vitesse et la directive 2001/16/CE du 19 mars 2001 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen conventionnel, l'UE a lancé un processus visant à permettre l'utilisation courante des différents systèmes ferroviaires des États membres et le passage sûr et sans heurts d'un réseau national à un autre. Dans le cadre de ces directives, plusieurs solutions techniques (appelées «spécifications techniques pour l'interopérabilité» — STI) ont été élaborées. Elles concernent tout d'abord les aspects essentiels tels que la conduite et la sécurité des trains, la signalisation, les applications télématiques pour le transport de marchandises, la qualification du personnel affecté au transport transfrontalier, les wagons pour le fret et les émissions sonores.

Les deux directives ont été modifiées et mises à jour par la directive 2004/50/CE du 29 avril 2004. Le champ d'application de la directive sur les systèmes ferroviaires conventionnels a été étendu à l'ensemble du réseau européen afin de répondre aux exigences de l'ouverture totale du réseau ferroviaire aux services de transport de marchandises (janvier 2007) et de transport international de voyageurs (janvier 2010). La directive 2008/57/CE du 17 juin 2008, modifiée par la directive 2009/131/CE, a refondu en un seul texte les directives 2004/50/CE, 96/48/CE et 2001/16/CE. L'élément central de la directive est le principe de reconnaissance mutuelle. Lorsqu'un véhicule a déjà été mis en service dans un État membre, les autres États membres ne peuvent invoquer des règles nationales pour imposer des exigences supplémentaires et d'autres vérifications que si celles-ci sont absolument nécessaires pour vérifier ou garantir la compatibilité technique du véhicule avec le réseau concerné. Les autorités nationales ne peuvent refuser une mise en service que si l'existence d'un «risque significatif sur le plan de la sécurité» peut être démontrée.

Afin de réduire les barrières techniques à l'interopérabilité des trains les représentants du secteur ferroviaire et la Commission ont signé, en mars 2005, une déclaration d'intention sur l'introduction du système européen de signalisation ferroviaire (European Rail Traffic Management System — ERTMS/ETCS). Le système ERTMS devrait uniformiser la vingtaine de systèmes différents de signalisation coexistant en Europe et introduire un contrôle automatique uniforme de la vitesse, basé sur les derniers développements dans le domaine des technologies de la télécommunication. En juillet 2009, la Commission a adopté un plan européen qui prévoit le déploiement progressif de l'ERTMS le long des routes principales ferroviaires européennes sous une dizaine d'années.

B. Agence ferroviaire européenne

Pour aider la Commission et les États membres à améliorer l'interopérabilité et la sécurité du système ferroviaire européen, une Agence ferroviaire européenne, dont le siège est établi à Lille et à Valenciennes (France), a été instituée par le règlement (CE) n° 881/2004 du 29 avril 2004 dans le cadre de l'adoption du deuxième paquet ferroviaire. La mission principale de l'agence consiste à rapprocher, à enregistrer et à contrôler les spécifications techniques d'interopérabilité (STI) — qui doivent recouvrir l'ensemble du système ferroviaire européen — et à fixer des objectifs communs de sécurité pour les chemins de fer européens. L'agence elle-même n'a pas de compétence de décision mais rédige, avec l'aide de groupes d'experts, des propositions de décisions pour la Commission. Par le règlement (CE) n° 1335/2008 du 16 décembre 2008, les compétences

de l'Agence ont été renforcées et elle s'est vue attribuer des nouvelles tâches, qui découlent des modifications apportées à la directive sur la sécurité ferroviaire (2004/49/CE) et à la directive sur l'interopérabilité du système ferroviaire (2008/57/CE).

C. Harmonisation sociale

La directive 2005/47/CE du 18 juillet 2005 fixe les conditions d'utilisation des travailleurs mobiles effectuant des services d'interopérabilité transfrontalière dans le secteur ferroviaire. Elle se base sur un accord entre les partenaires sociaux européens du secteur des chemins de fer.

La directive 2007/59/CE, adoptée dans le cadre du troisième paquet ferroviaire, vise à harmoniser des exigences minimales en matière de qualification et, partant, de certification des conducteurs de locomotives et trains dans l'UE. En vertu de ce texte, les licences délivrées par un État membre doivent être reconnues par les autres États membres. Cette reconnaissance mutuelle de qualifications harmonisées est un élément indispensable à la création d'un espace ferroviaire européen. Cette directive énonce, par ailleurs, les missions qui incombent aux autorités compétentes des États membres, aux conducteurs de train et aux autres acteurs du secteur, en particulier les entreprises ferroviaires, les gestionnaires de réseaux et les instituts de formation.

Le texte prévoit que tout conducteur de train doit pouvoir présenter une licence attestant qu'il satisfait aux exigences minimales sur le plan de l'état de santé, de la formation de base et des connaissances professionnelles générales. Par ailleurs, les conducteurs doivent détenir les attestations complémentaires harmonisées montrant qu'ils disposent d'une formation spécifique pour opérer sur les tronçons concernés, conduire le matériel utilisé et respecter les procédures d'exploitation et de sécurité arrêtées par l'entreprise en question. Les entreprises ferroviaires, titulaires d'un certificat de sécurité, sont tenues de tenir un registre de toutes les attestations complémentaires. Depuis 2011, les attestations ou licences sont délivrées aux conducteurs qui assurent des services transfrontaliers, de cabotage ou de transport de marchandises dans un autre État membre ou qui travaillent dans au moins deux États membres.

D. Accès des entreprises aux infrastructures

La directive 95/18/CE du 19 juin 1995 prévoit que, pour avoir accès aux infrastructures de tous les États membres, une société de chemins de fer doit posséder une licence. La licence est accordée, pour autant que certaines conditions communes (fiabilité, capacité financière et aptitude professionnelle) soient respectées, par l'État membre dans lequel l'entreprise a établi son siège et est valable sur tout le territoire de la Communauté. Cette directive a été modifiée par la directive 2001/13/CE du 26 février 2001, qui a étendu dans le cadre du premier paquet ferroviaire, à quelques exceptions près, les dispositions en matière d'octroi des licences à toutes les sociétés de chemins de fer. De plus, cette dernière directive fixe les conditions-cadres sécuritaires, techniques, économiques et financières et régit la procédure d'agrément.

E. Nuisances sonores des trains

La directive 2002/49/CE du 25 juin 2002 (bruit) relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement fournit la base pour l'adoption des mesures communautaires destinées à réduire les émissions sonores provenant des principales sources, y compris les véhicules et les infrastructures ferroviaires. Sur cette base, en 2003, ont été adoptées des lignes directrices sur les méthodes de calcul de bruit de trains et, en juin 2006, sont entrées en vigueur des valeurs limites d'émission acoustique pour le matériel roulant utilisé dans l'Union. En avril 2011, une nouvelle décision de la Commission a révisé la STI concernant le matériel roulant du système ferroviaire. La Commission a publié, le 8 juillet 2008, la communication sur la réduction du bruit ferroviaire concernant le parc existant [COM(2008) 432] où elle fixe l'objectif de la modernisation de tous les wagons marchandises et pose 2015 comme date butoir pour le réaliser.

F. Nouvelles modifications du cadre réglementaire

En 2012, certaines des dispositions législatives visées ci-dessus ont été simplifiées et renforcées par la directive 2012/34/UE établissant un espace ferroviaire unique européen. Cette directive (qui doit être transposée d'ici la mi-2015) renforce notamment les dispositions existantes relatives à la concurrence, à la surveillance réglementaire et à l'architecture financière du secteur ferroviaire. Par ailleurs, en janvier 2013, la Commission a présenté un nouveau train de mesures pour lever les derniers obstacles à l'établissement d'un espace ferroviaire unique européen et ouvrir, notamment, le marché des services nationaux de transport ferroviaire de voyageurs. Ce «quatrième paquet ferroviaire», actuellement discuté par le législateur, contient des propositions législatives visant à modifier les actes suivants:

- la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen;
- le règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route;
- le règlement (CE) n° 881/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 instituant une Agence ferroviaire européenne;

- la directive 2004/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant la sécurité des chemins de fer communautaires;
- la directive 2008/57/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de la Communauté,
- le règlement (CEE) n° 1192/69 du Conseil du 26 juin 1969 relatif aux règles communes pour la normalisation des comptes des entreprises de chemin de fer.

Rôle du Parlement européen

Dans le cadre de ses compétences législatives, le Parlement européen a fondamentalement appuyé la plupart des propositions d'harmonisation de la Commission, mais il a également insisté sur quelques aspects:

- dans ses résolutions du 15 juin 2006 et du 11 mars 2008 en matière de politique du transport durable, le Parlement a manifesté son soutien explicite à l'introduction du système de sécurité, de conduite et de signalisation ferroviaires ERTMS/ETCS afin d'éliminer les entraves techniques, et il s'est engagé sur la voie d'un espace ferroviaire européen unique;
- dans sa résolution de mars 2009 sur une résolution relative à l'écologisation des transports et à l'internalisation des coûts externes (T6-119/2009), le Parlement a demandé à la Commission de présenter immédiatement des propositions concrètes pour tous les modes de transport, puis de présenter un schéma général de calcul et d'imputation des coûts externes et d'évaluation des conséquences sur la base d'un modèle compréhensible. Il l'a ensuite invitée à présenter une proposition de directive relative à la perception de redevances — modulées en fonction du niveau sonore — pour les locomotives et les wagons et pour inciter les entreprises ferroviaires à rendre sans tarder le matériel roulant moins bruyant.

→ Piero Soave

5.6.7. Transports aériens: accès au marché

Dans le domaine des transports aériens, plusieurs règlements ont été adoptés en vue de créer les conditions d'une concurrence loyale. Ils visent à régir les pratiques, les aides d'État, les prix, l'échange des droits d'émission et les redevances aéroportuaires.

Base juridique

Article 100, paragraphe 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)

Objectifs

L'objectif consiste à fixer les modalités d'application des dispositions du traité en matière de concurrence dans le domaine des transports aériens, en tenant compte des particularités du secteur, qui est encore en partie caractérisé par des aides d'État aux compagnies aériennes nationales et aux aéroports, mais aussi par l'apparition d'alliances mondiales posant des problèmes de concurrence. Outre la création de conditions équitables, la politique de concurrence doit inciter les entreprises de transports aériens à offrir aux utilisateurs des services de qualité à un prix abordable.

Bilan

1. Accords et pratiques commerciales

Cette matière est régie par le règlement (CEE) n° 3975/87 du 14 décembre 1987 déterminant les modalités d'application des règles de concurrence applicables aux entreprises de transports aériens et le règlement (CEE) n° 3976/87 concernant l'application de l'article 105, paragraphe 3, du TFUE à des catégories d'accords et de pratiques concertées dans le domaine des transports aériens. En vertu de ces dispositions formant le premier «paquet aérien», la Commission peut octroyer des exonérations pour certaines catégories d'accords et de pratiques concertées. Certaines conditions doivent toutefois être remplies pour garantir que la concurrence ne soit pas rendue impossible ni indûment limitée. Ces règlements ont, au fil des années, été modifiés à plusieurs reprises et adaptés aux développements actuels (entre autres par les règlements (CEE) n° 2410/92 et (CEE) n° 2411/92 du 23 juillet 1992 et par le règlement (CE) n° 1/2003 du 16 décembre 2002). Par le règlement (CE) n° 1459/2006, la Commission a également appliqué les exemptions (par exemple article 101, paragraphe 3) à certains accords, décisions et pratiques concertées ayant pour objet les consultations tarifaires pour le transport de passagers aériens et la répartition des créneaux aériens dans les aéroports. Dans les règlements (CE) n° 847/2004 du 29 avril et (CE) n° 868/2004 du 21 avril 2004, l'UE s'est penchée sur l'aspect global des transports aériens. Elle a ainsi créé la base juridique nécessaire pour la négociation et la mise en œuvre des accords relatifs aux services aériens entre les États membres et les pays tiers ainsi que pour l'application des règles de concurrence en matière de transports aériens entre l'Union et les pays tiers, en y incluant la protection contre les distorsions de la concurrence de la part des entreprises de pays tiers sous la forme de subventions directes ou de pratiques tarifaires déloyales.

2. Aides d'État

La Commission a fixé, dès 1984, les critères d'évaluation des aides aux compagnies aériennes. En 1993 a été institué un «comité des sages» pour l'aviation civile, qui a formulé dans son rapport du 1er février 1994 des recommandations en matière d'aides d'État. Les aides d'État doivent remplir plusieurs conditions:

- elles doivent être uniques;
- elles doivent être couplées à un plan de restructuration dont l'exécution est évaluée par des experts indépendants et nommés par la Commission et qui prévoit, dans sa dernière phase, la privatisation de l'entreprise;
- le gouvernement concerné doit s'engager à ne pas intervenir dans les décisions commerciales de l'entreprise, qui ne peut de son côté pas utiliser l'aide pour l'acquisition de nouvelles capacités;
- elles ne peuvent créer de désavantages pour les autres compagnies aériennes.

Le 9 décembre 2005, la Commission a adopté les lignes directrices sur le financement des aéroports et les aides d'État au démarrage pour les compagnies aériennes au départ d'aéroports régionaux. Elle poursuit ainsi le double objectif de lutter contre la congestion du transport aérien et la promotion de la mobilité des citoyens, dans le respect des règles de la concurrence. À cet égard, le développement des aéroports régionaux devrait stimuler l'essor de l'économie régionale. Ces lignes directrices — fondées sur les principes de la décision de la Commission dans l'affaire Ryanair/aéroport de Charleroi 2004/393/CE (néanmoins annulée par l'arrêt du Tribunal de première instance du 17 décembre 2008 (affaire T-196/04) —, tout en complétant les anciennes orientations de 1994, ne les rendent pas caduques. À la suite de l'annulation de la décision «Charleroi», la Commission devrait à nouveau revoir ses lignes directrices pour prendre en considération les compagnies à bas coût.

3. Prix

Les dispositions en la matière (il s'agit de tarifs aériens des passagers et de fret pratiqués par les transporteurs aériens communautaires sur les seules liaisons intracommunautaires) se trouvent dans le règlement (CEE) n° 2409/92 sur les tarifs des passagers et de fret des services aériens, qui fait partie du «troisième paquet de libéralisation du transport aérien» adopté en juillet 1992. En règle générale, les compagnies aériennes peuvent fixer librement leurs tarifs. Le règlement prévoit toutefois quelques clauses de protection afin d'empêcher les tarifs trop élevés ou trop bas (dumping). Ayant pour but la refonte du troisième paquet, le règlement (CE) n° 1108/2008 établit des règles communes pour l'exploitation des services aériens dans l'Union. Il encadre la liberté de tarification et la transparence des prix (en y incluant tarif aérien, taxes, redevances, suppléments et droits applicables au moment de la publication). Il requiert l'accord explicite du voyageur en ce qui concerne les charges supplémentaires facultatives pour les assurances voyage et interdit toute discrimination tarifaire basée sur le lieu de résidence ou la nationalité des usagers.

4. Attribution des créneaux horaires

La croissance constante des transports aériens au cours de la dernière décennie a augmenté la pression sur la capacité des aéroports. Le règlement (CEE) n° 95/93 du 18 janvier 1993 a constitué le premier pas vers la fixation de prescriptions non discriminatoires, en vue d'allouer et de réserver à une compagnie aérienne déterminée des créneaux horaires, d'une part, en lui permettant de faire décoller et atterrir ses avions dans les aéroports de la Communauté, et d'autre part, en prévenant la congestion du trafic. L'expérience a montré toutefois que la procédure établie ne garantissait ni l'utilisation maximale ni celle la plus souple possible des capacités limitées dans les aéroports saturés et que son application n'était pas uniforme dans les États membres. Ainsi, afin de tenir compte de l'évolution de la situation, notamment en ce qui concerne les nouveaux arrivants et les questions relatives à l'accès aux marchés, un nouveau règlement (CE) n° 793/2004 a été adopté le 21 avril 2004. En vertu de ce règlement, les créneaux horaires créent une autorisation d'utilisation des infrastructures aéroportuaires pour les décollages et les atterrissages à des jours et heures déterminés, de sorte que, par le biais des créneaux horaires (slots), on ne crée qu'un droit d'utilisation des infrastructures aéroportuaires. À cet effet, un coordinateur désigné pour l'aéroport en question est chargé de l'attribution des créneaux horaires. D'une part, le règlement tient compte des intérêts des compagnies aériennes établies; d'autre part, il renforce les possibilités d'accès au marché des nouveaux arrivants, par exemple en permettant au coordinateur de leur attribuer une sorte de priorité (50 %) sur le «pool constitué par tous les créneaux horaires non attribués» aux termes de l'article 6 du nouveau règlement. Néanmoins, pour atténuer l'impact de la crise financière sur le transport aérien, la Commission a fait adopter par le Parlement européen et le Conseil un règlement d'assouplissement des règles d'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de l'Union (gel temporaire de la règle 80/20 qui oblige les compagnies aériennes à utiliser au moins 80 % pour conserver les créneaux alloués) pendant la saison d'été 2009 (avril-octobre), mesure reconduite en 2010.

5. Capacités des aéroports et redevances aéroportuaires

Dans le cadre du «paquet aéroports», la Commission a présenté, dans une communication du 24 janvier 2007 [COM(2006) 819], un plan d'action pour renforcer les capacités, l'efficacité et la sûreté des aéroports en Europe. En effet, la Commission prévoit que l'UE devra faire face à la saturation de la capacité de ses aéroports, par rapport à la demande des vols, dite «capacity crunch». Sur la base de l'évolution attendue pour le trafic aérien d'ici à 2025, les 20 aéroports les plus importants risquent la saturation pendant 8 à 10 heures par jour: d'où la nécessité de développer une vision stratégique. La communication est, entre autres, axée sur: a) les moyens de mieux exploiter les capacités aéroportuaires existantes; b) la promotion de la complémentarité entre les transports aériens et ferroviaires; c) la dimension environnementale des aéroports, notamment les nuisances sonores, et d) le développement de solutions technologiques rentables. Enfin, un nouvel observatoire a été créé pour conseiller la Commission. La principale initiative législative du «paquet aéroports» a été la directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil, adoptée le 11 mars 2009, applicable aux aéroports, dont le volume de trafic annuel dépasse, en termes de mouvements, les cinq millions de passagers. Elle prévoit ainsi l'obligation pour chaque État membre de publier la liste des aéroports auxquels s'applique la directive. Les principaux objectifs de la directive sont la transparence sur la tarification des infrastructures aéroportuaires, la consultation des usagers et l'application du principe de non-discrimination en ce qui concerne la fixation et le paiement des redevances de la part des compagnies aériennes. En outre, la directive impose à chaque État membre d'instituer un organe administratif indépendant, au-dessus des organismes de gestion des aéroports et des compagnies aériens, chargé en tant que tel de superviser l'application correcte des mesures prévues par la directive et, le cas échéant, d'arbitrer les contentieux en matière de redevances aéroportuaires.

Rôle du Parlement européen

Le Parlement a insisté, dans de nombreux rapports et avis, sur l'importance d'une politique commune en matière de transports aériens et d'une concurrence

accrue entre les compagnies aériennes. Dans ses résolutions, le Parlement a défendu l'idée que le développement d'un marché intérieur des transports aériens en Europe serait porteur d'une concurrence positive parce que les consommateurs disposent maintenant d'un choix de vols plus large à des prix souvent plus intéressants. En matière d'aides d'État, le Parlement s'est réjoui de la fin proposée par la Commission à la transition pour l'octroi de ces aides aux compagnies aériennes, car il estimait nécessaire d'assujettir les compagnies nationales aux règles de concurrence. En ce qui concerne les créneaux horaires, le Parlement a soutenu la proposition de la Commission en l'améliorant, entre autres, par le renforcement du rôle et de l'indépendance du coordinateur, des possibilités d'accès au marché des nouveaux arrivants et l'introduction de sanctions en cas d'utilisation abusive des créneaux. Toutefois, à la suite de la crise économique et financière mondiale qui a affecté gravement l'activité des transporteurs aériens, entraînant la chute du trafic aérien à partir de l'hiver 2008-2009, le Parlement a facilité le lancement de mesures de gel temporaire afin que la non-utilisation des créneaux horaires attribués ne fasse pas perdre aux transporteurs aériens leurs droits et leur permette de diminuer plus facilement les capacités dans les aéroports saturés.

→ Piero Soave

5.6.8. Transports aériens: sûreté de l'aviation civile

La sûreté de l'aviation (à ne pas confondre avec la sécurité aérienne[1]) vise à prévenir les actes de malveillance visant les aéronefs, leurs passagers et les membres d'équipage. Après les terribles attentats de 2001, l'UE a adopté une série de règles destinées à préserver la sûreté de l'aviation civile. Ces règles sont régulièrement mises à jour en fonction de l'évolution des risques. Les États membres conservent le droit d'appliquer des mesures plus strictes.

[1] La sécurité aérienne a trait à la conception, à la construction, à la maintenance et à l'exploitation des aéronefs.

Base juridique

Article 100, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Objectifs

La sûreté aérienne vise à prévenir les actes d'intervention illicite, et ce principalement en veillant à ce que des objets dangereux tels que les armes ou les explosifs ne puissent être introduits à bord des avions. Ce thème, qui figurait en tête des priorités depuis plusieurs décennies, est devenu une source majeure de préoccupation après les attentats de septembre 2001. Depuis, le cadre réglementaire applicable dans ce domaine a été considérablement étoffé à travers le monde, soit au niveau national, soit au travers d'une coopération internationale et d'accords internationaux, ou encore par le truchement de l'Organisation de l'aviation civile internationale[1] (OACI), dans le cadre de l'annexe 17 de la Convention de Chicago et du programme universel d'audits de sûreté qui s'y rattache[2] (USAP). L'Union européenne, quant à elle, a mis en place une politique appropriée qui est régulièrement mise à jour pour tenir compte de l'évolution des risques et des menaces ainsi que des progrès technologiques.

Réalisations

À la suite des attentats de septembre 2001, le règlement (CE) n° 2320/2002[3] a été adopté afin de préserver l'aviation civile d'actes d'interventions illicites et de fournir la base d'une interprétation commune, par les États membres, de l'annexe 17 de la Convention de Chicago. En mars 2008, ledit règlement a été remplacé par le règlement (CE) n° 300/2008[4].

Le règlement (CE) n° 300/2008 a été adopté par le Parlement et le Conseil afin d'établir les règles communes et les normes de base s'appliquant à la sûreté de l'aviation, et d'instaurer des mécanismes permettant d'en surveiller le respect. Il est complété par une série de règlements adoptés par la Commission européenne selon la procédure de réglementation avec contrôle (mesures de portée générale visant à compléter les normes de base communes) ou selon la procédure de réglementation (mesures détaillées de mise en œuvre des normes de base communes). Il est à noter que les mesures d'application «contenant des informations sensibles sur la sûreté» ne sont pas publiées. Le cadre réglementaire de l'UE s'appuie sur des normes communes contraignantes et sur les principes essentiels suivants:

- chaque État membre est responsable de la sûreté des vols quittant son territoire («principe de la responsabilité de l'État hôte», tel que défini par l'OACI);
- tous les passagers, les membres du personnel et les bagages sont inspectés/filtrés avant l'embarquement. Le fret, le courrier et les approvisionnements de bord font également l'objet de mesures d'inspection/filtrage avant leur chargement à bord d'un aéronef, à moins qu'ils n'aient été soumis à des contrôles de sûreté appropriés;
- les États membres conservent le droit d'appliquer des mesures de sûreté plus strictes s'ils le jugent nécessaire.

Le cadre réglementaire de l'UE couvre tous les aspects de la chaîne du transport aérien qui sont susceptibles d'affecter la sûreté des aéronefs et/ou des infrastructures: aéroports, aéronefs, passagers, bagages, fret, fournitures destinées aux aéroports et approvisionnement de bord, personnel et équipements de sûreté. Les règles de l'UE s'appliquent à tous les aéroports de l'Union ouverts à l'aviation civile, à tous les exploitants, y compris les transporteurs aériens, fournissant des services dans ces aéroports et à toutes les autres entités

[1] L'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) est l'agence spécialisée des Nations unies; elle a été instaurée par la Convention relative à l'aviation civile internationale (également connue sous le nom de Convention de Chicago) qui a été signée le 7 décembre 1944 et à laquelle 190 États sont actuellement parties. L'OACI définit notamment «des normes et pratiques recommandées» que les États contractants doivent mettre en œuvre, mais il n'existe aucun mécanisme contraignant en garantissant la bonne application.

[2] L'annexe 17 à la Convention de Chicago définit des normes et des pratiques recommandées visant à préserver la sûreté du transport aérien international. Le programme universel d'audits de sûreté (USAP) a été lancé en 2002 afin de surveiller le respect de ces normes par les États contractants de l'OACI.

[3] JOL 355 du 30.12.2002.

[4] OJ L 97 du 9.4.2008.

«appliquant des normes de sûreté de l'aviation» qui fournissent des biens ou des services à ces aéroports ou à travers ceux-ci. Les normes de sûreté à appliquer peuvent néanmoins être adaptées en fonction de l'appareil, de l'exploitation ou du trafic concernés.

Dans ce contexte, chaque État membre désigne une seule autorité qui est responsable de la coordination et de la surveillance de la mise en œuvre des règles de sûreté; chaque État membre est également tenu d'élaborer et d'appliquer un «programme national de sûreté de l'aviation civile» (qui définit les responsabilités et obligations de tous les exploitants concernés). Par ailleurs, les États membres élaborent et appliquent un «programme national de contrôle de la qualité» (tendant à déterminer le niveau du respect des règles par les exploitants et à mettre en place des mesures visant à corriger les déficiences constatées), imposent des sanctions en cas de violation des dispositions en vigueur et coopèrent avec la Commission européenne lorsqu'elle réalise des inspections afin de veiller au respect des règles de l'UE en matière de sûreté de l'aviation. Les exploitants concernés élaborent et appliquent un «programme de sûreté» pour se conformer au droit de l'Union et au «programme national de sûreté de l'aviation civile» dans l'État membre dans lequel ils sont situés. Quant à la Commission européenne, elle réalise des inspections sans préavis dans les aéroports et auprès des exploitants, en coopération avec les autorités nationales compétentes en matière de sûreté de l'aviation (ces autorités font, elles aussi, l'objet d'inspections) afin de veiller à l'application du droit de l'Union.

À partir de juillet 2014, des inspections sur place dans les aéroports de pays tiers seront également menées par les autorités nationales concernées, le cas échéant, pour évaluer l'application des mesures de sûreté relatives au fret aérien à acheminer vers l'UE.

Afin de faciliter les transports aériens, la Commission européenne peut reconnaître l'équivalence des normes de sûreté appliquées dans les pays tiers.

Le cadre législatif en place laisse aux États membres le soin de définir les modalités du recouvrement des coûts engendrés par les mesures de sûreté. En 2009, la Commission a proposé une directive visant à garantir l'application de principes essentiels tels que la non-discrimination entre les transporteurs ou les passagers, et le lien entre coûts et redevances de sûreté. Toutefois, cette proposition n'a pas tranché entre le financement public et le principe de l'utilisateur-payeur, et elle s'en remet à l'application du principe de subsidiarité pour déterminer qui supportera les coûts de sûreté. Au début de l'année 2013, cette proposition n'a pas encore été adoptée par les législateurs.

Rôle du Parlement européen

Le Parlement européen a toujours reconnu que la sûreté de l'aviation civile était l'une des principales préoccupations de l'Union européenne, et il a approuvé la mise en place d'un système strict et efficace destiné à prévenir et à éviter tout attentat. Ce faisant, le Parlement a également insisté sur l'importance des droits fondamentaux des citoyens et sur la nécessité de contrebalancer les mesures visant à améliorer la sûreté de l'aviation par des garanties fortes et adéquates tendant à protéger la vie privée, la dignité de la personne, ainsi que la santé des citoyens.

Ainsi, dans une résolution adoptée le 23 octobre 2008[1], le Parlement a contraint la Commission européenne à retirer et à modifier une proposition sur les scanners corporels et, dans son rapport du 1er juin 2011, il a insisté pour que soit exclue l'utilisation, dans les scanners de sûreté, de toute forme de technologie mettant en œuvre des rayonnements ionisants, et a préconisé que seules des silhouettes du type «bonhomme-allumettes» soient utilisées et que les données obtenues ne puissent être conservées. La législation relative aux scanners corporels adoptée en novembre 2011[2] fait droit à ces demandes.

En règle générale, le Parlement est d'avis que la procédure de comitologie est inappropriée dans le secteur de la sûreté aérienne, tout du moins pour les mesures ayant un impact sur les droits des citoyens. Dans son rapport de juin 2011, il demandait dès lors à être pleinement associé au travers de la procédure de codécision — ce qui n'est toujours pas le cas à ce jour. Pour ce qui est du financement des mesures de sûreté, le Parlement estime que les redevances de sûreté devraient uniquement couvrir les coûts de sûreté et que les États membres qui appliquent des mesures plus strictes devraient supporter les coûts supplémentaires en découlant.

Décisions connexes du Parlement européen:

- Résolution du 23 octobre 2008 sur l'impact des mesures de sûreté de l'aviation et des scanners corporels sur les Droits de l'homme, la vie privée, la dignité personnelle et la protection des données (P6_TA(2008)0521)[3].
- Résolution législative du 5 mai 2010 sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur les redevances de sûreté aérienne (P7_TA(2010)0123)[4].
- Rapport du 1er juin 2011 sur la sûreté aérienne, en particulier sur les scanners de sûreté (A7-0216/2011)[5].

→ Marc Thomas

[1] Textes adoptés, P6_TA(2008)0521.

[2] Règlements (UE) n° 1141/2011 (JO L 293 du 11.11.2011) et n° 1147/2011 (JO L 294 du 12.11.2011) de la Commission.

[3] http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0521+0+DOC+XML+V0//FR

[4] http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P7-TA-2010-0123+0+DOC+PDF+V0//FR

[5] http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bREPORT%2bA7-2011-0216%2b0%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fFR

5.6.9. Transports aériens: le ciel unique européen

L'initiative «Ciel unique européen» vise à accroître l'efficacité de la gestion du trafic aérien et des services de navigation aérienne en réduisant la fragmentation de l'espace aérien européen. De par sa nature même, cette initiative en cours de mise en œuvre est paneuropéenne et ouverte aux pays voisins.

Base juridique

Article 100, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Objectifs

L'initiative «Ciel unique européen» a été lancée en 1999 afin d'améliorer les performances de la gestion du trafic aérien (GTA[1]) et des services de navigation aérienne (SNA[2]) au moyen d'une meilleure intégration de l'espace aérien européen. Les bénéfices que l'on entend retirer du ciel unique européen, une fois qu'il sera achevé, c'est-à-dire vers 2030, sont considérables: par rapport à 2004, triplement de la capacité d'espace aérien, réduction de moitié des coûts de la GTA, amélioration par dix de la sécurité, réduction de 10 % de l'incidence de l'aviation sur l'environnement[3].

Réalisations

L'initiative «Ciel unique européen» a été lancée pour remédier aux retards dus à la navigation aérienne et qui avaient atteint un pic en Europe à la fin des années 90. Il s'agit, par cette initiative, de réduire la fragmentation (entre les États membres, utilisation à des fins civiles et militaires, technologies) de l'espace aérien européen, ce qui permettra ainsi d'accroître sa capacité et de renforcer l'efficacité de la gestion du trafic aérien et des services de navigation aérienne. L'initiative est par nature paneuropéenne et est ouverte aux pays voisins, comme le montre le rôle important joué par Eurocontrol[4] dans sa mise en œuvre. Dans la pratique, le ciel unique européen devrait permettre de réduire les temps de vol (grâce à des trajets plus courts et à une réduction des retards) et, par conséquent, de faire diminuer les coûts des vols et les émissions des aéronefs. Le premier ensemble d'exigences communes établissant un ciel unique européen a été adopté en 2004 (CUE 1). Il incluait le règlement (CE) n° 549/2004 fixant le cadre pour la réalisation du ciel unique européen, le règlement (CE) n° 550/2004 relatif à la fourniture de services de navigation aérienne dans le ciel unique européen, le règlement n° 551/2004 relatif à l'organisation et à l'utilisation de l'espace aérien dans le ciel unique européen[5], et le règlement (CE) n° 552/2004 concernant l'interopérabilité du réseau européen de gestion du trafic aérien. Ce cadre a été modifié en 2009 (CUE 2) afin d'inclure des mécanismes basés sur la performance (règlement (CE) n° 1070/2009). Il a également été complété par l'extension des règles de l'Union européenne en matière de sécurité aérienne (et par les compétences y relatives de l'Agence européenne de la sécurité aérienne — AESA) à la GTA, aux SNA et à la sécurité dans l'exploitation des aéroports[6]. En parallèle, un certain nombre de dispositions d'application et de normes techniques ont été adoptées par la Commission en recourant à la procédure de comité ou, moins fréquemment, par le législateur[7].

[1] La gestion du trafic aérien (GTA) garantit que le mouvement des aéronefs pendant toutes les phases des opérations (y compris les services de trafic aérien, la gestion de l'espace aérien et la gestion des courants de trafic aérien) est sûr et efficace.

[2] Par «services de navigation aérienne» (SNA), on entend tous les services fournis pour la navigation aérienne, y compris les services de la circulation aérienne, les services de communication, de navigation et de surveillance, les services météorologiques, ainsi que les services d'information aéronautique.

[3] Il est à noter que ces objectifs officiels concernant le ciel unique européen figurent également dans le projet de recherche sur la gestion du trafic aérien dans le ciel unique européen (SESAR), ce qui est quelque peu source de confusion.

[4] L'organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Eurocontrol) est une organisation civile et militaire intergouvernementale et paneuropéenne créée en 1963. Ella a pour mission d'assurer la sécurité dans le domaine de la gestion du trafic aérien. Trente-neuf États y sont adhérents, ainsi que l'Union européenne. La Commission a désigné Eurocontrol «organe d'évaluation des performances» et «gestionnaire du réseau» du ciel unique européen.

[5] D'aéroport à aéroport, étant donné que les aéroports servent de points d'entrée et de sortie de l'espace aérien. Il s'agit là de l'«approche porte-à-porte».

[6] Au travers du règlement (CE) n°1108/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 modifiant le règlement (CE) n°216/2008 dans le domaine des aérodromes, de la gestion du trafic aérien et des services de navigation aérienne, et abrogeant la directive 2006/23/CE.

[7] Comme dans le cas de la directive 2006/23/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2006 concernant une licence communautaire de contrôleur de la circulation aérienne.

Ce cadre réglementaire complet a fortement encouragé la restructuration de l'espace aérien européen et les dispositions en matière de SNA, en imposant notamment la séparation des fonctions de contrôle de la fourniture de services, en prévoyant une souplesse largement accrue pour ce qui est de l'exploitation civile et militaire de l'espace aérien, l'interopérabilité des équipements, la classification harmonisée de l'espace aérien supérieur[1] ainsi qu'un système commun de tarification des SNA et d'exigences communes concernant l'octroi de licences pour les contrôleurs aériens. En outre, les éléments essentiels qui forment la structure du ciel unique européen ont été établis:

- conformément au «système de performance»[2], des objectifs de performance contraignants dans des domaines-clés, comme la sécurité[3], l'environnement, la capacité et le rapport coût-efficacité, ainsi que les incitations visant à améliorer l'efficacité d'ensemble de la GTA et des SNA ont été définis. Les objectifs de performance sont arrêtés par la Commission conformément à la procédure de comité[4]. L'«organe d'évaluation des performances» (actuellement Eurocontrol) contribue à la préparation de ces objectifs et surveille la mise en œuvre du système de performance.
- Le «gestionnaire de réseau» (actuellement Eurocontrol) est chargé de la «fonction de réseau», qui doit être traitée de façon centralisée, comme c'est le cas pour la conception du réseau européen de routes, de la gestion des courants de trafic aérien (ATFM) et de la coordination des fréquences radio utilisées par la circulation aérienne générale.
- Les «blocs d'espace aérien fonctionnels» (FAB) permettront de remédier à la fragmentation de l'espace aérien européen en le restructurant selon les flux de trafic plutôt qu'en fonction des frontières nationales. Il s'agit de parvenir à une coopération renforcée (à savoir à une meilleure gestion de l'espacé aérien, à l'optimisation du réseau de routes et à des économies d'échelle grâce à l'intégration des services) voire à des fusions entre prestataires de services par-delà les frontières nationales, ce qui permettra d'abaisser les coûts des SNA. Dans chaque FAB, les États membres concernés désignent un ou plusieurs prestataires de services de la circulation aérienne (ATS)[5]. À ce jour, neuf FAB couvrant trente-et-un pays[6] ont été convenus.
- L'«entreprise commune SESAR», mise en place en 2007, a pour mission de gérer la dimension technologique et industrielle du ciel unique européen, c'est-à-dire de développer et de déployer le nouveau système européen de GTA. Le coût total de la phase de développement du programme SESAR (pour la période 2008-2013, mais qui devrait s'étendre jusqu'en 2017) est estimé à 2,1 milliards d'euros à répartir de façon égale entre l'Union européenne, Eurocontrol et l'industrie. La phase de déploiement (c'est-à-dire l'installation à grande échelle du nouveau système entre 2014 et 2020, mais qui devrait plutôt s'achever en 2030) pourrait coûter plus de 30 milliards d'euros.

Par conséquent, il semble que l'efficacité de la GTA en Europe s'améliore, avec des retards ATFM moyens en route et en aéroport qui ont baissé pour passer de 5,4 minutes par vol en 1999 à 1,8 minute en 2011 et à environ 1 minute en 2012. De la même façon, depuis 2008, l'extension horizontale directe moyenne de la trajectoire des vols en route[7] n'a cessé de diminuer pour passer de 4,6 % à 4,3 % en 2011 puis à environ 4,2 % en 2012, les trajectoires réelles des vols étant en moyenne 4,2 % plus longues que la «trajectoire la plus directe». Au total, le coût des SNA devrait baisser de 2,5 milliards d'euros pendant la période 2009-2014 (ce qui signifie que le total des coûts devrait s'élever à 37,2 milliards d'euros pour cette période, contre 40,7 milliards d'euros en se basant sur les prix de 2009[8]).

Cependant, les améliorations actuelles ne seront probablement pas suffisantes pour atteindre les objectifs particulièrement ambitieux du ciel unique européen[9]. En dépit des progrès accomplis au cours des dix dernières années, l'espace aérien européen est encore loin d'être pleinement intégré. Cette situation tient certainement au vaste champ

[1] L'espace aérien est répertorié en «classes», telles que définies par la convention de Chicago sur l'aviation civile internationale, et vont de la «classe A» à la «classe G». Les règles en matière de vol et de services fournis diffèrent selon la classe.

[2] Le système de performance est établi par le règlement (CE) n°691/2010.

[3] Tel sera le cas à compter de 2015.

[4] La première période de référence va de 2012 à 2014 inclus. Les périodes suivantes couvriront 5 années.

[5] Les services de la circulation aérienne (ATS) se composent des différents services d'information de vol, les services d'alerte, les services consultatifs du trafic aérien et les services de contrôle du trafic aérien.

[6] Tous les États membres de l'UE plus la Bosnie-Herzégovine, la Norvège et la Suisse. Cependant, ces FAB, basés sur des accords antre États selon le principe du 'bottom-up', sont largement liés à des contraires nationales et ne reflètent pas forcément la réalité du trafic.

[7] Il s'agit de la différence entre la trajectoire réelle du vol (entre les points de sortie de la région de contrôle terminale de départ et au point d'entrée de la région de contrôle terminale d'arrivée, avec un rayon de 30 miles nautiques autour des aéroports) et la trajectoire directe. Il s'agit de la distance parcourue de façon superflue.

[8] Cependant, il convient de noter que le coût par unité de service en 2009 était particulièrement élevé.

[9] Par exemple, les compagnies aériennes et la Commission européenne entendent diviser par deux le coût des SNA d'ici 2020.

d'application de l'initiative (dont les objectifs ne pourront, pour certains, être atteints avant 2030) ainsi qu'aux difficultés et aux résistances qu'elle implique. En 2013, le ciel unique européen est toujours une initiative en cours et la Commission est sur le point de proposer un nouvel ensemble de règles afin de remédier aux défaillances existantes du point de vue de l'efficacité et de la qualité des prestataires nationaux de services de navigation aérienne, et afin d'améliorer le cadre institutionnel existant, qui n'est pas optimal.

Rôle du Parlement européen

Le Parlement s'est toujours efforcé de supprimer les obstacles à la mise en œuvre du ciel unique européen en adoptant une approche pragmatique. À cet égard, il a fortement insisté, avec succès, sur la nécessité d'une coopération étroite entre les secteurs civil et militaire dans le contexte de la souplesse d'utilisation de l'espace aérien, alors même que les États membres étaient réticents à aborder cette question. C'est également le Parlement qui a proposé la création d'un organe consultatif de branche afin de permettre aux parties prenantes de conseiller la Commission quant aux aspects techniques du ciel unique européen. Le Parlement a également toujours plaidé en faveur du rôle crucial d'Eurocontrol dans la mise en œuvre du ciel unique européen et insisté sur la nécessité d'encourager la coopération avec les pays voisins afin d'étendre l'initiative au-delà des frontières de l'Union européenne.

Sachant que les objectifs les plus importants du ciel unique européen doivent encore être atteints, le Parlement appelle à présent la Commission à passer d'une approche ascendante à une approche descendante afin de surmonter les dernières réticences et d'accélérer la mise en œuvre de l'initiative, notamment en ce qui concerne le programme SESAR et les blocs d'espace aérien fonctionnels.

Parmi les décisions les plus importantes prises par le Parlement figurent:

- la résolution législative du 29 janvier 2004 sur le règlement fixant le cadre pour la réalisation du ciel unique européen[1];
- la résolution législative du 25 mars 2009 sur la proposition de règlement modifiant le règlement (CE) n° 549/2004, le règlement (CE) n° 550/2004, le règlement (CE) n° 551/2004 et le règlement (CE) n° 552/2004, afin d'accroître les performances et la viabilité du système aéronautique européen[2];
- la résolution du 23 octobre 2012 sur la mise en œuvre de la législation sur le ciel unique (P7_TA(2012)0370)[3].

→ Marc Thomas

[1] JO C 96 E du 21.4.2004, p . 99.

[2] JO C 117 E du 6.5.2010, p. 23.

[3] http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0370+0+DOC+XML+V0//FR

5.6.10. Transport maritime: approche stratégique

Les règlements européens sur le transport maritime mettent l'accent sur l'application du principe de liberté de circulation des services et l'application correcte des règles en matière de concurrence, tout en garantissant un niveau élevé de sécurité, de bonnes conditions de travail et des normes environnementales.

Base juridique

Article 100, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, complété par les dispositions générales du traité relatives à la concurrence et à la libre prestation de services (voir fiche 3.2.3).

Objectifs

90 % du commerce extérieur de l'UE et 40 % du commerce entre les États membres de l'UE ont lieu par voie maritime. Chaque année, plus de 3,7 milliards de tonnes de fret transitent par les ports de l'UE, et la tendance est à la hausse, tandis que plus de 400 millions de passagers transitent dans les ports maritimes européens. Par conséquent, une politique cohésive du transport maritime de l'UE revêt une importance considérable pour le développement économique de l'Union.

L'objectif premier est d'appliquer aux transports maritimes de l'Union le principe de la libre prestation de services inscrit dans le traité et d'assurer le respect des règles de concurrence. Cette politique se fonde en partie sur la nécessité pour l'UE de se défendre contre la menace de concurrence déloyale de la part de flottes marchandes de pays tiers ainsi que d'œuvrer dans le monde à des conditions de concurrence équitables et stables pour le transport maritime et les branches connexes de l'industrie maritime. L'UE veille en particulier à maintenir ouvertes à tous les opérateurs les grandes lignes de navigation maritime. La dimension mondiale du transport maritime doit être prise en considération avec la poursuite du développement d'un vaste cadre juridique international, tout en gardant à l'esprit que les intérêts de l'UE doivent être représentés de façon coordonnée et efficace dans les enceintes internationales.

Le transport maritime contribue fortement, aussi bien directement qu'indirectement, à la création d'emplois au sein de l'UE. Améliorer les conditions de travail, remédier à la pénurie de main-d'œuvre qualifiée et mettre en place des mesures en matière de qualifications professionnelles constituent dès lors également des priorités pour la politique en matière de transport maritime.

Le transport maritime constitue également une part fondamentale de la politique maritime intégrée (PMI, voir le chapitre 5.4.8). La politique de l'UE relative à la sécurité maritime est traitée dans un chapitre séparé (voir fiche 5.6.11).

Réalisations

A. Orientations générales

Le transport maritime a fait l'objet d'un mémorandum de la Commission en 1985 intitulé «Vers une politique des transports — transports maritimes» et de la communication «Vers une nouvelle stratégie maritime» en 1996. Le livre vert de la Commission relatif aux ports et aux infrastructures maritimes (COM(1997) 678) contenait un examen approfondi du secteur, avec une attention particulière portée aux problèmes des redevances portuaires et de l'organisation du marché, y compris l'intégration des ports dans les RTE-T.

B. Accès au marché

Le règlement (CEE) n° 4055/86 du 22 décembre 1986 portant application du principe de la libre prestation des services aux transports maritimes entre États membres et pays tiers a levé les restrictions applicables aux armateurs de l'Union, après une période transitoire. Le règlement (CEE) n° 4058/1986 du 22 décembre 1986 concernant une action coordonnée en vue de sauvegarder le libre accès au trafic transocéanique a permis à la Communauté de prendre des mesures de rétorsion face aux restrictions quant au libre accès aux cargaisons.

Le Conseil a adopté en juin 1992 un paquet de mesures relatives à la libéralisation progressive du cabotage, c'est-à-dire l'accès des transporteurs non résidents dans un État membre donné aux services entre les ports dudit État. Enfin, le règlement (CEE) n° 3577/92 du Conseil du 7 décembre 1992 a consacré le principe de la libéralisation du cabotage à partir du 1er janvier 1993 pour les armateurs de l'Union qui exploitent des navires enregistrés dans un État membre, processus qui s'est achevé le 1er janvier 1999.

C. Régime de concurrence

Le 22 décembre 1986, le Conseil a adopté les règlements (CEE) n° 4056/86 et n° 4057/86 intégrés dans un paquet maritime. Le premier de ces règlements fixe les procédures d'application des règles en matière de concurrence au transport maritime

international à partir ou en direction d'un ou de plusieurs ports de la Communauté et visant à garantir qu'il n'y ait pas de distorsion de concurrence au moyen d'accords. Le 13 octobre 2004, la Commission a adopté un Livre blanc concernant la révision du règlement (CEE) n° 4056/86 déterminant les modalités d'application des règles européennes de concurrence aux transports maritimes (COM(2004) 675).

En 2004, la Commission a par ailleurs présenté des orientations révisées sur les aides d'État au transport maritime (COM(2004) 43). Elle y expliquait quelles aides sont compatibles avec le droit communautaire, notamment dans le but de favoriser l'inscription de navires dans les registres des États membres ou leur réenregistrement sous le pavillon de ces derniers.

En février 2001, la Commission a présenté un paquet de mesures relatives à l'établissement de règles claires et d'une procédure ouverte et transparente pour l'accès aux services portuaires («paquet portuaire») (COM(2001) 35), visant à ouvrir les services portuaires à la concurrence, dans les différents ports ainsi qu'entre ceux-ci. Après le rejet de la proposition par le Parlement en troisième lecture le 20 novembre 2003, la Commission a tenté une nouvelle fois de traiter le sujet et a présenté le 13 octobre 2004 une nouvelle proposition (COM(2004) 654), que le PE a également rejetée — cette fois-ci en première lecture, le 18 janvier 2006 — et que la Commission a retirée quelque temps après.

La Commission a ensuite lancé un vaste processus de consultation, à la suite duquel elle a présenté, en octobre 2007, sa «communication sur une politique portuaire européenne» (COM(2007) 616), nettement plus large. Dans cette dernière, la Commission aborde à nouveau les conditions cadres pour le droit de la concurrence au sein des ports et entre ceux-ci et annonce par exemple des orientations concernant les aides d'État en faveur des ports. Par ailleurs, la communication traite aussi d'autres défis, comme les performances et les futurs besoins en capacités des ports ainsi que les liaisons nécessaires avec l'arrière-pays, des questions environnementales et les évolutions technologiques considérables dans le transport maritime.

D. Conditions de travail

La directive 1999/63/CE du 21 juin 1999 repose sur un accord conclu entre l'Association des armateurs de la Communauté européenne (ECSA) et la Fédération des syndicats des transports dans l'Union européenne (FST). Elle réglemente l'organisation du travail des gens de mer à bord des navires battant pavillon d'un État membre de l'UE, tandis que la directive 1999/95/CE du 13 décembre 1999 concerne l'application de ces dispositions aux navires de pays tiers faisant escale dans les ports de la Communauté.

L'Organisation internationale du travail (OIT) a adopté, le 23 février 2006, la convention du travail maritime, créant ainsi un seul instrument, concis et homogène, qui englobe toutes les normes actuelles relatives au travail en mer: droit à un lieu de travail sûr et sans danger pour les gens de mer, où les normes de sécurité en vigueur sont respectées, ainsi qu'à des conditions de travail et de vie décentes et à la protection de la santé, aux soins médicaux et à la protection sociale. La directive 2009/13/CE porte mise en œuvre de l'accord conclu par l'ECSA et la FST concernant cette convention.

La directive 2012/35/UE du 21 novembre 2012 modifiant la directive 2008/106/CE concernant le niveau minimal de formation des gens de mer dispose que la formation des gens de mer et la délivrance de titres à ces derniers sont régies par la convention de l'Organisation maritime internationale (OMI) sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille (ci-après dénommée «convention STCW») de 1978, qui est entrée en vigueur en 1984 et a fait l'objet de modifications significatives en 1995. La directive transpose cette dernière dans le droit de l'Union, afin de maintenir la compétitivité des gens de mer de l'Union et de préserver la sécurité à bord des navires grâce à une formation actualisée.

E. Normes environnementales applicables aux transports maritimes

Au cours de ces dernières années, de nombreuses mesures ont été adoptées en faveur de la protection du milieu marin, et incluent:

- la directive 2000/59/CE du 27 novembre 2000 sur les installations de réception portuaires pour les déchets d'exploitation des navires et les résidus de cargaison, qui prescrit et contrôle l'élimination obligatoire des hydrocarbures, des mélanges d'hydrocarbures, des déchets des navires et des résidus de cargaison dans les ports de l'UE;
- le règlement (CE) n° 782/2003 du 14 avril 2003 interdisant les composés organostanniques sur les navires; ces composés étaient utilisés à l'origine comme agents antisalissure, pour empêcher la croissance d'organismes sur la coque des navires, mais sont source de graves dégâts environnementaux;
- la directive 2005/35/CE du 7 septembre 2005 relative à la pollution causée par les navires et à l'introduction de sanctions en cas d'infractions; elle contient une définition précise des infractions et dispose également que celles-ci donnent lieu à des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives, qui peuvent comprendre des sanctions pénales ou administratives. En mai 2009, le Parlement européen et le Conseil se sont mis d'accord sur la directive révisée, selon laquelle les rejets de substances polluantes provenant de navires doivent aussi être considérés, même dans des cas moins graves, comme des infractions pénales s'ils ont été commis intentionnellement, téméairement ou à la suite d'une négligence grave;

- une série de directive sur la réduction de la teneur en soufre des combustibles marins, qui trouvent leur point culminant avec la directive 2012/33/UE du 21 novembre 2012.

F. La politique du transport maritime de l'UE jusqu'en 2018

En janvier 2009, la Commission a présenté une communication sur les principaux objectifs stratégiques concernant le système de transport maritime de l'UE jusqu'en 2018 (COM(2009) 8). Celle-ci abordait les principales options stratégiques pour le système de transport maritime de l'UE jusqu'en 2018. Cette communication détermine les domaines les plus importants dans lesquels il convient de prendre des mesures ainsi que toute une série de défis à relever à l'avenir, comme:

- le transport maritime européen face à la mondialisation des marchés et à la pression concurrentielle accrue;
- les ressources humaines, les compétences et savoir-faire maritimes. Les mesures possibles concernent surtout l'amélioration de l'attrait des professions maritimes, l'amélioration des perspectives d'emploi des gens de mer, l'encouragement de perspectives de carrière complète dans les pôles d'activité touchant à la sphère maritime ainsi que l'amélioration de l'image du transport maritime. La transposition de la convention du travail maritime de 2006 de l'OIT ainsi que l'amélioration de l'éducation et de la formation et formation continue des équipages ont également été examinées;
- des mesures en vue d'atteindre l'objectif à long terme d'un transport maritime sans déchets ni émissions ainsi que des mesures afin de renforcer la sécurité du transport maritime et de prévenir le terrorisme et la piraterie;
- l'exploitation du potentiel du transport maritime à courte distance, par exemple grâce à l'établissement d'un espace européen du transport maritime sans frontières et au déploiement complet des projets d'autoroutes de la mer ou de connexions avec l'arrière-pays;
- la recherche et l'innovation maritimes: la Commission a recommandé d'encourager l'innovation, la recherche technologique et le développement dans le secteur du transport maritime, afin d'améliorer l'efficacité énergétique des navires, de réduire leur incidence environnementale et d'améliorer la qualité de vie en mer. En outre, la création d'un cadre de référence pour la prestation de services «e-maritimes» aux échelons européen et mondial a également été préconisée.

Ces prochaines années, la Commission présentera plusieurs propositions relatives aux domaines d'action mentionnés dans la communication.

Rôle du Parlement européen

La résolution du Parlement du 24 avril 1997 saluait la communication de la Commission intitulée «Vers une nouvelle stratégie maritime» et soulignait le besoin de conditions d'égalité, tout en attachant de l'importance à la protection sociale des gens de mer conformément aux accords internationaux, auxquels le Parlement estime que les navires battant pavillon de complaisance devraient également se conformer. Le PE demande en outre de clarifier le statut juridique des doubles registres et plaide pour un registre européen.

Le Parlement européen a jugé, dans son avis de 1999, que les propositions de directive présentées à la suite du Livre vert de la Commission en matière d'accès au marché au sein des ports n'étaient pas adéquates pour réglementer la concurrence au sein des ports européens et entre ceux-ci. Le Parlement européen les a donc rejetées — comme signalé plus haut — et a fait échouer cette procédure législative.

Dans sa résolution du 12 avril 2005 sur le transport maritime à courte distance, le PE demandait une plus forte promotion du transport à courte distance, à la réduction, autant que possible, des procédures administratives, le développement de corridors de grande qualité entre les États membres de l'Union et que la priorité soit accordée aux investissements dans les infrastructures afin d'améliorer l'accès aux ports.

Dans sa résolution du 5 mai 2010 sur les objectifs stratégiques et les recommandations concernant la politique du transport maritime de l'UE jusqu'en 2018, le PE soutenait en principe l'approche de la Commission, et demandait une longue liste de mesures concrètes (appliquer davantage de mesures contre les abus des pavillons de complaisance, apporter des aides d'État pour le maintien de la compétitivité du transport maritime européen, mieux prendre en considération le transport maritime dans le cadre des RTE-T, et améliorer la durabilité du transport maritime en réduisant les émissions produites par les navires, en internalisant les coûts externes et en introduisant des normes environnementales mondiales dans le cadre de l'OMI).

Le 15 décembre 2011, le PE a adopté son rapport d'initiative sur une feuille de route pour un espace européen unique des transports en réponse au livre blanc de la Commission de 2011. En ce qui concerne le transport maritime, le PE demandait i) qu'une proposition sur la «ceinture bleue» soit présentée d'ici 2013; ii) qu'une politique européenne soit introduite pour le transport maritime à courte et à moyenne distance; et iii) que, dans le prochain cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020, 15 % au moins des fonds alloués aux RTE-T soient consacrés à des projets qui améliorent les connexions durables et multimodales entre les ports maritimes, les ports fluviaux et les plateformes multimodales.

→ Jakub Semrau

5.6.11. Transports maritimes: règles de trafic et de sécurité

Plusieurs directives et règlements de l'UE ont considérablement amélioré les normes relatives à la sécurité des transports maritimes ces dernières années. Ceci est plus particulièrement dû aux trois paquets législatifs qui ont été adoptés après les naufrages de l'Erika et du Prestige.

Base juridique

Titre VI, notamment l'article 91, paragraphe 1, point c), ainsi que l'article 100, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Objectifs

La sécurité en mer en vue de la protection des passagers et des membres d'équipage, tout comme du milieu marin et des régions côtières, est une composante essentielle de la politique des transports maritimes. Vu la dimension mondiale du transport maritime, l'Organisation maritime internationale (OMI) met en place des normes de sécurité uniformes et internationalement reconnues. Parmi les accords internationaux les plus importants figurent la convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (MARPOL), la convention pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS) ainsi que la convention internationale sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille (STCW). L'adaptation rapide du droit de l'Union à ces conventions de droit international est un objectif fondamental de la politique des transports maritimes de l'Union. Par le passé, certaines mesures de l'OMI visant à l'amélioration de la sécurité maritime ont cependant montré leurs limites. Dès lors, la participation des États membres ou de l'Union au développement et au perfectionnement des conventions internationales ainsi que l'adoption de mesures d'accompagnement au niveau de l'UE ont joué un rôle tout aussi essentiel.

Réalisations

A. Législation de base

La contribution de l'Union consiste surtout à transposer les règles internationales dans sa législation afin de leur conférer force de loi et d'en garantir l'application homogène dans tous les États membres. À cet égard, des progrès notables ont été accomplis dans les années 1990.

1. Formation des gens de mer

La directive 94/58/CE du 22 novembre 1994 sur les conditions minimales de formation des gens de mer a donné valeur de règle de l'Union à la convention OMI de 1978 sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille (STCW). La convention a fait l'objet de modifications significatives en 1995 avant d'être codifiée par la directive 2001/25/CE du 4 avril 2001, elle-même remplacée par la directive de refonte 2008/106/CE du 19 novembre 2008. La directive précisait les règles de formation et les normes de compétence pour la certification des gens de mer, et réglementait les formations particulières, les obligations des États membres concernant la formation des gens de mer, les exigences relatives à la communication entre les membres de l'équipage des navires ainsi que le contrôle des brevets de l'équipage (contrôle par l'État du port). Plusieurs modifications significatives ont été apportées à la convention STCW en 2010: renforcement des mesures de lutte antifraude pour les brevets, relèvement des exigences en termes d'aptitudes physiques et actualisation de la formation en matière de sécurité. Ces nouvelles dispositions doivent être transposées dans le droit national conformément à la directive 2012/35/UE du 21 novembre 2012 modifiant la directive 2008/106/CE concernant le niveau minimal de formation des gens de mer.

2. Équipements de bord

La directive 96/98/CE du 20 décembre 1996 relative aux équipements de bord vise à rendre uniforme l'application de la convention SOLAS sur l'équipement des navires commerciaux et à rendre obligatoires les résolutions de l'OMI qui en découlent.

3. Sécurité des navires de transport de passagers

Le règlement (CE) n° 3051/95 concernant la gestion de la sécurité des transbordeurs rouliers de passagers a été adopté le 8 décembre 1995. La sécurité des navires en service de ligne entre deux ports de l'Union est régie par la directive 2009/45/CE du 6 mai 2009 qui a consolidé et refondu les règles et les normes de sécurité pour les navires transportant des passagers établies par la directive 98/18/CE, qui a donc été abrogée. La directive 98/41/CE du 18 juin 1998 relative à l'enregistrement des personnes voyageant à bord des navires de transport de passagers a permis un contrôle du nombre de passagers et des opérations de sauvetage plus efficaces et rapides en cas d'accident.

4. Contrôle par l'État du port

L'objectif de la directive 95/21/CE du 19 juin 1995 était une application plus efficace des normes internationales de sécurité et de protection de l'environnement grâce à des contrôles réguliers obligatoires dans les ports de l'Union (contrôle par l'État du port), qui ne relèveraient plus de la seule responsabilité de l'État du pavillon, mais seraient partiellement transférés aux autorités portuaires compétentes. Cette directive a encore été développée dans le cadre du nouveau paquet sur la sécurité maritime (voir ci-dessous).

5. Organismes habilités à effectuer l'inspection et la visite des navires (sociétés de classification)

Les règles et normes communes concernant les organismes habilités à effectuer l'inspection et la visite des navires (sociétés de classification) ont été énoncées dans la directive 94/57/CE du Conseil du 22 novembre 1994. Elle a également été modifiée dans le cadre du paquet Erika I (voir ci-dessous).

B. Évolution depuis les accidents de l'Erika et du Prestige

Depuis les naufrages de l'Erika (1999) et du Prestige (2002), les normes de sécurité de l'UE dans les transports maritimes ont à nouveau été sensiblement renforcées.

1. Le paquet «Erika I»

La directive 2001/105/CE du 19 décembre 2001 a renforcé et uniformisé les dispositions légales de la directive précédente sur les organismes habilités à effectuer l'inspection et la visite des navires (sociétés de classification). La directive 2001/106/CE du 19 décembre 2001 a rendu obligatoire, pour certains navires présentant des risques potentiels, le contrôle par l'État du port, dont la responsabilité échoit à l'État membre concerné. La directive a introduit en outre une «liste noire» de navires qui peuvent se voir refuser l'accès aux ports de l'Union. Grâce au règlement (CE) n° 417/2002 du 18 février 2002, les pétroliers à simple coque seront retirés de la circulation selon un calendrier préétabli et seront remplacés par des navires à double coque, plus sûrs. Après le naufrage du pétrolier Prestige, un calendrier plus rigoureux a été adopté dans le règlement (CE) n° 1726/2003 du 22 juillet 2003, jusqu'à ce que le règlement (UE) n° 530/2012 du 13 juin 2012 relatif à l'introduction accélérée des prescriptions en matière de double coque ou de normes de conception équivalentes pour les pétroliers à simple coque vienne abroger le règlement (CE) n° 417/2002 et prévenir certaines exemptions susceptibles d'être invoquées en vertu des règles de l'OMI. Il dispose que, pour les pétroliers transportant des produits pétroliers lourds, seuls ceux à double coque pourront battre pavillon d'un État membre, les pétroliers à simple coque se voyant interdire, quel que soit leur pavillon, d'entrer dans les ports ou les terminaux en mer ou de jeter l'ancre dans une zone relevant de la juridiction des États membres.

2. Le paquet «Erika II»

La directive 2002/57/CE du 27 juin 2002 a permis la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information (SafeSeaNet). Il incombe à l'exploitant d'un navire, préalablement à son entrée dans un port communautaire, de communiquer un ensemble d'informations aux autorités portuaires compétentes, en particulier lorsqu'il transporte des matières dangereuses ou polluantes. La directive a rendu obligatoire l'équipement permettant l'identification automatique des navires (systèmes AIS) et l'enregistrement des données du voyage (systèmes VDR ou «boîtes noires»). Les autorités compétentes des États membres se réservent le droit d'interdire à un navire de sortir d'un port lorsque les conditions météorologiques sont défavorables. Le règlement (CE) n° 1406/2002 du 27 juin 2002 a instauré une Agence européenne pour la sécurité maritime (EMSA). Son rôle consiste à offrir aux États membres et à la Commission un appui scientifique et technique ainsi qu'à contrôler l'application des règles de sécurité dans le transport maritime. Au fil du temps, les compétences de l'EMSA ont été élargies et couvrent désormais la lutte contre la pollution (en prêtant, sur demande des États membres concernés, une assistance opérationnelle) et le système de surveillance des navires par satellite. Le règlement fondateur a subi trois modifications, dont la plus récente en 2013. Le règlement (UE) n° 100/2013 du 15 janvier 2013 a modifié le règlement EMSA pour clarifier les tâches principales et accessoires de l'Agence. Les tâches principales de l'Agence comprennent: i) les travaux préparatoires à la mise à jour et à l'élaboration des actes juridiques pertinents de l'Union, en fonction de l'évolution de la législation internationale notamment; ii) la mise en œuvre efficace des actes juridiques contraignants de l'Union pertinents; iii) la fourniture d'informations adéquates provenant des inspections afin d'aider au contrôle des organisations reconnues qui accomplissent des tâches de certification au nom des États membres; et iv) le soutien des actions en matière de lutte contre la pollution en cas de pollution causée par les navires, ainsi que de pollution pétrolière marine causée par des installations pétrolières et gazières. L'Agence est également chargée de faciliter la coopération entre les États membres et la Commission en i) créant et exploitant le centre européen de données d'identification et de suivi des navires à grande distance de l'Union européenne et le système d'échange d'informations maritimes de l'Union (SafeSeaNet); ii) fournissant des données pertinentes en matière de positionnement des navires et d'observation de la Terre

aux autorités nationales et aux organes de l'Union compétents; iii) prêtant une assistance opérationnelle aux États membres concernant des enquêtes liées à des accidents graves ou très graves. L'EMSA assure également des tâches accessoires (à condition d'apporter une valeur ajoutée avérée, d'éviter la duplication des efforts et de respecter les droits des États membres) dans les domaines suivants: i) bon état écologique des eaux marines; ii) émissions de gaz à effet de serre provenant des navires; iii) création d'un environnement commun de partage des informations pour le domaine maritime de l'Union; iv) éventuelles menaces représentées par les plates-formes mobiles de forage pétrolier et gazier en mer; v) fourniture d'informations pertinentes concernant les sociétés de classification des navires de navigation intérieure; et vi) appui des échanges volontaires de meilleures pratiques en matière de formation et d'enseignement maritimes.

3. Troisième paquet sur la sécurité maritime

À l'issue d'âpres négociations, le Conseil et le Parlement se sont mis d'accord en décembre 2008 sur un troisième paquet législatif qui comprend:

- une refonte de la directive relative au contrôle par l'État du port (directive 2009/16/CE du 23 avril 2009), afin de garantir des inspections plus efficaces et plus fréquentes grâce à de nouveaux mécanismes de surveillance dépendant du profil de risque;
- la directive 2009/21/CE du 23 avril 2009 concernant le respect des obligations des États du pavillon, qui doit permettre un contrôle plus efficace du respect des dispositions internationales par les navires battant pavillon d'un État membre;
- la directive 2009/17/CE du 23 avril 2009 modifiant la directive relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information (SafeSeaNet), en vue d'améliorer les conditions-cadres juridiques relatives aux lieux de refuge pour les navires en détresse et en vue de continuer à développer la plate-forme SafeSeaNet;
- le règlement (CE) nº 391/2009 et la directive 2009/15/CE du 23 avril 2009 établissant des règles et normes communes concernant les organismes habilités à effectuer l'inspection et la visite des navires, afin d'instaurer un système indépendant de contrôle de la qualité en vue de remédier aux lacunes toujours présentes dans les procédures d'inspection et de certification de la flotte mondiale;
- la directive 2009/18/CE du 23 avril 2009 établissant les principes fondamentaux régissant les enquêtes sur les accidents, qui contient des principes uniformes pour la conduite d'enquêtes en mer ainsi qu'un système visant à mettre en commun les résultats;
- le règlement (CE) n° 392/2009 du 23 avril 2009 relatif à la responsabilité des transporteurs de passagers par mer en cas d'accident;
- la directive 2009/20/CE du 23 avril 2009 relative à l'assurance des propriétaires de navires pour les créances maritimes.

C. Sécurité sur les navires et dans les installations portuaires

Les attentats terroristes du 11 septembre 2001 ont conduit à l'adoption en 2002 du code ISPS (code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires) lors d'une conférence de l'OMI ainsi qu'à différentes modifications d'autres accords internationaux. L'objectif est de mieux protéger les navires et les installations portuaires, en particulier contre les attentats terroristes. Le règlement (CE) n° 725/2004 du 31 mars 2004 doit garantir une interprétation et une mise en œuvre uniformes des décisions adoptées par l'OMI.

Rôle du Parlement européen

Le Parlement a énergiquement soutenu les initiatives concernant la sécurité maritime et a contribué aux améliorations par ses propres initiatives. À la suite du naufrage de l'Erika, le Parlement a, dans ses résolutions du 20 janvier et du 2 mars 2000, invité la Commission à présenter des initiatives concrètes pour améliorer la sécurité du trafic maritime. Les paquets sur la sécurité maritime «Erika I» et «Erika II» ont reçu le soutien du Parlement, qui a fait pression pour clore au plus vite le processus législatif et est, du reste, parvenu à imposer des améliorations notables. Après le naufrage du Prestige au large des côtes espagnoles en 2002, le Parlement avait décidé de constituer une commission temporaire sur le renforcement de la sécurité maritime (MARE). Dans le rapport final adopté par cette commission en avril 2004, le Parlement a formulé de nombreuses recommandations concernant une future politique exhaustive et cohérente pour le transport maritime, reposant sur les mesures supplémentaires suivantes: l'interdiction de navigation pour les navires qui ne respectent pas les normes établies, l'instauration d'un régime de responsabilité civile devant s'étendre à l'ensemble de la chaîne du transport maritime ainsi que l'amélioration des conditions de vie, de travail et de formation des gens de mer. Le Parlement recommandait en outre la création d'un corps de garde-côtes européen, l'obligation de pilotage dans les zones maritimes écologiquement sensibles et difficilement navigables ainsi qu'un processus décisionnel et de commande clair dans les États membres en cas d'urgence, en particulier eu égard à l'assignation obligatoire d'un lieu de refuge ou d'un port de

refuge. Deux propositions faisant partie du troisième paquet sur la sécurité maritime (concernant les obligations et la responsabilité civile de l'État du pavillon) ont été bloquées au Conseil pendant un certain temps, mais le Parlement est parvenu, grâce à une pression constante, à obtenir un accord sur tous les dossiers tout en conservant des éléments importants des propositions initiales de la Commission. Dans le contexte de la révision de la directive relative à un système européen de suivi du trafic des navires et d'information, le Parlement européen a en outre fait en sorte que les États membres soient tenus de désigner une autorité compétente pouvant prendre des décisions sous sa propre responsabilité sur la meilleure manière d'éviter un naufrage et sur quel port doit accueillir un navire ayant besoin d'assistance. Le cadre juridique pour les ports de refuge, que le Parlement avait déjà réclamé à plusieurs reprises, constitue une condition essentielle pour l'amélioration de la sécurité du transport maritime. Ainsi, le Parlement a été, du premier au troisième paquet sur la sécurité maritime (notamment via la commission temporaire sur le renforcement de la sécurité maritime (MARE) en 2004), le moteur des améliorations sensibles apportées à la sécurité maritime. Dans sa résolution législative sur la proposition de règlement modifiant le règlement (CE) n° 1406/2002, adoptée le 15 décembre 2011, le Parlement a encouragé l'élargissement des activités de l'EMSA. En particulier, il a préconisé que ses systèmes de contrôle du trafic contribuent à la création d'un espace maritime européen sans barrières qui permettrait de transporter les marchandises et les passagers par mer entre les États membres sans plus de formalités que par route.

→ Jakub Semrau

5.6.12. Tourisme

Depuis décembre 2009 le tourisme dispose d'une base juridique propre. Il ne bénéficie pas toutefois d'une ligne de financement autonome dans les nouvelles perspectives financières (2014-2020).

Base juridique

L'article 6 du traité FUE prévoit que le tourisme rentre dans les compétences d'appui de l'UE. La base juridique se trouve dans le titre XXII, article 195 du traité FUE.

Domaine de nature transversale, le tourisme concerne également la libre circulation des personnes, des marchandises et des services, les petites et moyennes entreprises, la protection des consommateurs, l'environnement et la lutte contre le changement climatique, ainsi que les transports, la politique des visas et la politique régionale.

Objectifs

Au sein de l'Union européenne, le secteur touristique dans sa définition stricte (de fournisseurs traditionnels de voyages et de prestations touristiques) concerne 1,8 millions d'entreprises, essentiellement des petites et moyennes entreprises (PME). Il contribue au PIB et à l'emploi à raison, respectivement, de 5 et de 5,2 % de la population active (ce qui correspond à environ 9,7 millions de personnes). Compte tenu des liens étroits avec d'autres secteurs économiques, cette contribution est encore plus élevée [10 % du produit intérieur brut (PIB) et 12 % de l'emploi total]. Il s'agit en effet de la 3e branche d'activités socio-économiques de l'Union.

En ce qui concerne les statistiques sur les arrivées de touristes internationaux (pays tiers et intracommunautaires), l'Union européenne est la première destination touristique au monde. En raison de son poids économique, le tourisme fait partie intégrante de l'économie européenne. D'un point de vue européen, la politique en matière de tourisme joue encore un rôle dans la poursuite d'objectifs généraux en matière d'emploi et de politique de croissance. En outre, la dimension environnementale du tourisme gagnera en importance au fil du temps tout étant déjà présente dans les volets du tourisme durable, responsable ou éthique.

Résultats

A. Politique générale

Depuis le Conseil européen du 21 juin 1999 sur le thème «tourisme et emploi», l'Union accorde davantage d'attention à la contribution du tourisme à l'emploi européen. Dans la communication [COM(2001) 665] «Une approche coopérative pour l'avenir du tourisme», publiée en novembre 2001, la Commission proposait un cadre d'action et des mesures pour stimuler l'industrie européenne du tourisme. La résolution du Conseil du 21 mai 2002 sur l'avenir du tourisme entérina l'approche de l'exécutif et, en visant pour l'Europe le rôle de principale destination touristique, donna l'essor à une coopération accrue entre acteurs publics et privés de l'industrie du tourisme européen.

Sur cette base, la Commission a ensuite mis en œuvre toute une série de mesures et d'actions. À titre d'exemple, comme conséquence directe de cette stratégie, citons:

- les comptes satellites du tourisme (CST) par État membre, finalisés à la présentation du premier compte satellite européen;
- le lancement d'un portail de promotion de l'Europe comme destination touristique;
- la tenue, depuis 2002, d'un forum européen sur le tourisme (en 2012 à Nicosie, Chypre, sur les thèmes de «la promotion de l'Europe comme destination touristique» et de «la facilitation de flux touristiques»).

Entre 2001 et 2012, la Commission a publié six communications sur ses orientations politiques pour le développement du secteur touristique, dont:

- [COM(2007) 621 final], du 19 octobre 2007 — Agenda pour un tourisme européen compétitif et durable — qui expose l'option du développement durable pour garantir la compétitivité à long terme du tourisme et annonce des actions préparatoires triennales.
- [COM(2010) 352 final], du 30 juin 2010, — L'Europe première destination touristique au monde — un nouveau cadre politique pour le tourisme européen — qui analyse les facteurs et les obstacles pour la compétitivité du tourisme et son développement durable.
- [COM(2012) 649 final], du 7 novembre 2012, — La mise en œuvre et l'amélioration de la politique commune des visas comme levier de croissance dans l'UE — qui vise à augmenter les flux des touristes des pays tiers au travers de la politique commune des visas.

B. Mesures particulières

1. Dans l'intérêt des touristes-voyageurs et/ou vacanciers

Concrètement, il s'agit de mesures tendant à faciliter le franchissement des frontières, à protéger la

santé et la sécurité ainsi que les intérêts matériels des voyageurs. Parmi ces mesures figurent, en particulier, la recommandation du Conseil 86/666/CEE concernant la sécurité des hôtels existants contre les risques d'incendie ainsi que les directives 90/314/CEE concernant les voyages, vacances et circuits à forfait (en cours de révision) et 2008/122/CE relative à l'utilisation de biens à temps partagé de la part des consommateurs. À cela s'ajoute l'adoption de règlements en matière de droits des passagers dans tous les domaines des transports (voir fiche 5.6.2). Un exemple ultérieur de liaison entre tourisme et autre domaine de compétence de l'Union provient de la directive 2006/7/CE du 15 février 2006 concernant la gestion de la qualité des eaux de baignade, qui abrogera la directive 76/160 CEE au 31 décembre 2014, et ce dans l'intérêt des groupes cibles ou sujets prioritaires.

La Commission, sur demande du Parlement, a lancé plusieurs initiatives sous la forme de cinq actions préparatoires sur des sujets d'actualité ciblés pour le tourisme européen (voir infra la résolution du Parlement européen du 29 novembre 2007):

«Eden», axée sur la promotion des destinations touristiques européennes d'excellence, destinations émergentes, encore peu connues, mais respectueuses des principes de durabilité. Le financement pour l'action préparatoire a expiré en 2011, mais la Commission a poursuivi la mise en œuvre de l'initiative dans le cadre du programme pour la compétitivité et l'innovation (CIP/EIP).

«Calypso», axée sur le tourisme social pour seniors, jeunes adultes non privilégiés, familles indigentes et personnes à mobilité réduite. L'objectif est de permettre à autant de personnes que possible de partir en contribuant en même temps à lutter contre les déséquilibres saisonniers; pareillement, la Commission a assuré la poursuite de cette action dans le cadre du programme pour la compétitivité et l'innovation.

«Tourisme durable», incluant la route européenne du rideau de fer ou «The Green Belt» (6 800 km de chemins, de la mer de Barents jusqu'à la mer Noire), a comme objectif de promouvoir la transformation de l'ancien rideau de fer en un réseau transfrontalier de chemins pour balades à vélo ou à pied; cette action a également été poursuivie dans le cadre du programme pour la compétitivité et l'innovation.

«Produits touristiques culturels transnationaux», axé sur le tourisme culturel et industriel, vise à soutenir des projets transfrontaliers pour un tourisme durable thématique. «Tourisme et accessibilité pour tous» a pour objectif de généraliser l'accessibilité dans la chaine de l'offre touristique, au bénéfice des personnes handicapées, des voyageurs âgés et des personnes ayant des difficultés temporaires. Ces deux dernières actions préparatoires ont été lancées en 2012 pour une durée de trois ans.

En outre, de nombreuses d'autres actions ont été lancées par la Commission, comme par exemple, en 2011, l'initiative-pilote «50 000 touristes», qui encourage les flux touristiques en basse saison entre différents pays tiers, à commencer par l'Amérique latine dans un premier temps, et l'Europe: d'une part, les Sud-Américains à voyager vers l'Europe (octobre 2012-mars 2013), et d'autre part, les Européens à voyager vers l'Amérique latine (mai-octobre 2013).

2. Dans l'intérêt du secteur touristique et des régions, et pour le tourisme responsable

Les régions sont les institutions nationales les plus stratégiques pour développer de manière durable le tourisme et stimuler la compétitivité des destinations européennes. La Commission soutient également la création de réseaux entre les principales régions touristiques européennes. En juillet 2009, NECSTouR, un réseau ouvert des régions touristiques européennes, a été créé pour servir de plateforme d'échange de connaissances et de solutions innovatrices en matière de tourisme durable et compétitif. En ce qui concerne la contribution que le tourisme apporte au développement régional et à l'emploi dans les régions concernées, l'Union dispose d'autres sources de fonds: le FEDER pour le financement des projets durables liés au tourisme, le programme Interreg, le Fonds de cohésion pour le financement d'infrastructures dans les domaines de l'environnement et des transports, le FSE pour l'emploi, le programme Leonardo da Vinci pour la formation professionnelle, le Feader pour la diversification de l'économie rurale, le FEP pour la reconversion dans l'écotourisme, le programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (CIP), et le 7e programme-cadre européen pour la recherche (PCRD). À cet égard, dans le cadre financier pluriannuel 2014-2020, le programme COSME reprendra le CIP, et Horizon 2020 reprendra pour sa part le PCRD.

À l'heure actuelle, L'exécutif dispose pour le tourisme d'une modeste enveloppe financière oscillant entre 5 et 6 millions deuros par an, sans compter les actions préparatoires et les projets-pilote proposés par l'autorité budgétaire. Dans le cadre des nouvelles perspectives financières, au titre de «programme pour la compétitivité et les PME» (COSME), il pourra disposer d'un financement global de 109,9 millions d'euros. Les données statistiques harmonisées concernant le tourisme sont collectées dans l'Union depuis 1996. Le règlement (UE) 692/2011 du 6 juillet 2011 a établi un cadre commun pour le développement, la production et la diffusion systématiques d'informations statistiques sur le tourisme collectées dans les États membres.

Par ses communication [COM(96) 547 final] du 27 novembre 1996 et [COM(99) 262 final] du 26 mai 1999, la Commission a annoncé et développé une action communautaire pour la lutte contre le tourisme sexuel impliquant des enfants, et elle a été

encouragée à la poursuivre par les conclusions du Conseil du 21 décembre 1999.

Rôle du Parlement européen

En décembre 1996, le Parlement européen avait déjà soutenu une action communautaire sur le tourisme en donnant un avis favorable au premier programme pluriannuel 1997-2000 «Philoxenia», abandonné ensuite faute d'unanimité au Conseil.

Dans sa résolution du 30 mars 2000, sur la mise en œuvre des mesures de lutte contre le tourisme sexuel impliquant des enfants [COM(99) 262 final], le Parlement européen avait exigé des États membres qu'ils promulguent des dispositions extraterritoriales afin de pouvoir enquêter sur les personnes s'étant rendues coupables d'exploitation sexuelle d'enfants à l'étranger, les poursuivre en justice et les sanctionner. Le 27 octobre 2011, il a adopté une résolution législative (P7 TA(2011)0468) sur la proposition de directive relative à «l'exploitation et aux abus sexuels concernant des enfants». Grâce à la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011, le tourisme sexuel impliquant des enfants constituera, en décembre 2015, une infraction criminelle dans toute l'Union; en particulier, l'article 21 prévoit des mesures nationales pour empêcher ou interdire l'organisation de voyages afin de commettre ce type de délits.

Bien avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le Parlement européen avait adopté une série de résolutions sur les orientations ou les initiatives de la Commission en matière de tourisme, dont les plus remarquables sont celles du 8 septembre 2005, sur les nouvelles perspectives et les nouveaux défis pour un tourisme européen durable, du 29 novembre 2007, sur «Une nouvelle politique européenne du tourisme: renforcer le partenariat pour le tourisme», et du 16 décembre 2008, sur l'impact du tourisme dans les régions côtières et leur développement. Le Parlement a ainsi abordé les effets de la politique de visas sur le tourisme et soutenu la promotion relative aux destinations touristiques européennes. Il a également suggéré la création d'un label du patrimoine européen, la mise en place d'un parcours cycliste le long de l'ancien rideau de fer, et a encouragé le secteur à diversifier l'offre de services pour répondre à la saisonnalité du tourisme.

Enfin, le Parlement a adopté, sur la base du rapport d'initiative (le premier après le Traité de Lisbonne) intitulé «première destination touristique au monde», la résolution P7_TA(2011)0407. Tout en soutenant la stratégie politique de la Commission, axée sur 21 actions, le Parlement veut relancer un tourisme compétitif, moderne, de qualité élevée et durable, s'appuyant sur la dimension multiculturelle de l'Europe et accessible à tous. Les députés mettent l'accent sur l'importance des mesures prises dans d'autres domaines pouvant avoir un impact déterminant sur le tourisme, comme l'emploi, les impôts et les droits des consommateurs. Par ailleurs, ils demandent la révision de la directive 90/314/CEE concernant les voyages à forfait. Sa demande, pourtant, d'établir dans le cadre des perspectives financières 2014-2020 un programme spécifique pour le tourisme n'a pas été satisfaite par le Conseil.

→ Piero Soave

5.7. La politique de l'énergie

5.7.1. La politique de l'énergie: généralités

Les défis auxquels est confrontée l'Europe dans le domaine de l'énergie sont nombreux: augmentation de la dépendance vis-à-vis des importations, limitation de la diversification, hausse et volatilité des prix de l'énergie, croissance de la demande mondiale d'énergie, risques liés à la sécurité concernant les pays producteurs et de transit, augmentation des menaces dues aux changements climatiques, lenteur des progrès dans le domaine de l'efficacité énergétique, problèmes posés par la part croissante des énergies renouvelables ou nécessité d'une transparence accrue et de la poursuite de l'intégration et de l'interconnexion des marchés de l'énergie. La politique européenne de l'énergie est avant tout axée sur la mise en œuvre d'un ensemble de mesures visant à la concrétisation d'un marché intégré de l'énergie, de la sécurité de l'approvisionnement énergétique et de la pérennité du secteur de l'énergie.

Base juridique

Article 194 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE).

Dispositions spécifiques:

- Sécurité d'approvisionnement: article 122 du traité FUE
- Réseaux énergétiques: articles 170 à 172 du traité FUE
- Charbon: Le protocole n° 37 clarifie les conséquences financières résultant de l'expiration du traité CECA en 2002.
- Énergie nucléaire: Le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (traité Euratom) constitue la base juridique de la plupart des actions européennes dans le domaine de l'énergie nucléaire.

Autres dispositions se rapportant à la politique de l'énergie:

- Marché intérieur de l'énergie: article 114 du traité FUE
- Politique extérieure de l'énergie: articles 216 à 218 du traité FUE.

Objectifs

Selon le Traité de Lisbonne, les principaux objectifs de la politique européenne de l'énergie visent:

- à assurer le fonctionnement du marché de l'énergie;
- à assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique dans l'Union;
- à promouvoir l'efficacité énergétique et les économies d'énergie ainsi que le développement des énergies nouvelles et renouvelables; et
- à promouvoir l'interconnexion des réseaux énergétiques.

L'article 194 du traité FUE fait de certains domaines de la politique de l'énergie une compétence partagée, ce qui constitue une évolution vers une politique commune de l'énergie. Chaque État membre conserve toutefois son droit «de déterminer les conditions d'exploitation de ses ressources énergétiques, son choix entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique» (article 194, paragraphe 2).

Réalisations

A. Cadre politique général

Le programme politique actuel s'inscrit dans le cadre de la politique intégrée en matière de climat et d'énergie adoptée par le Conseil européen de mars 2007, qui entend parvenir d'ici 2020:

- à une réduction d'au moins 20 % des émissions de gaz à effet de serre par rapport aux niveaux de 1990;
- à une augmentation à 20 % de la part des énergies renouvelables dans la consommation énergétique;
- à une amélioration de 20 % de l'efficacité énergétique.

Le 27 mars 2013, la Commission a publié un livre vert intitulé «Un cadre pour les politiques en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030» (COM(2013) 169) afin de lancer le débat sur les politiques et les objectifs au-delà de 2020.

Plusieurs scénarios à long terme figurent dans la communication de la Commission intitulée «Feuille de route pour l'énergie à l'horizon 2050» (COM(2011) 885/2), qui se penche sur les défis qui

se posent et les opportunités qui se présentent à l'Union européenne dans la perspective à long terme d'une décarbonisation.

B. Achever le marché intérieur de l'énergie

Le 4 février 2011, le Conseil européen a convenu de l'objectif ambitieux d'achever le marché intérieur de l'énergie d'ici 2014 et de garantir l'absence d'«îles énergétiques» dans l'Union européenne. Cet objectif a été réaffirmé par le Conseil européen de mai 2013. Le troisième paquet «énergie», le règlement concernant des orientations pour les infrastructures énergétiques transeuropéennes (règlement (UE) n° 347/2013) et le règlement concernant l'intégrité et la transparence du marché de gros de l'énergie (règlement (UE) n° 1227/2011) figurent parmi les grands textes législatifs visant à améliorer le fonctionnement du marché intérieur de l'énergie (voir fiche 5.7.2 sur le marché intérieur de l'énergie).

C. Renforcer les relations extérieures dans le domaine de l'énergie

Une communication de la Commission «sur la sécurité de l'approvisionnement énergétique et la coopération internationale — La politique énergétique de l'UE: s'investir avec des partenaires au-delà de nos frontières» (COM(2011) 539) a été adoptée le 7 septembre 2011 dans le but d'encourager la coopération transfrontalière de l'Union européenne avec les pays voisins et de créer une espace réglementaire plus large par des échanges d'information réguliers sur les accords intergouvernementaux et par la coopération dans le domaine de la concurrence, de la sécurité, de l'accès aux réseaux et de la sécurité de l'approvisionnement. Suite à cela, la décision d'établir un mécanisme d'échange d'informations sur les accords intergouvernementaux conclus entre des États membres et des pays tiers dans le domaine de l'énergie (T7-0343/2012) a été adoptée le 30 juillet 2012.

D. Améliorer la sécurité de l'approvisionnement énergétique

Compte tenu de l'importance essentielle du gaz et du pétrole pour la sécurité de l'approvisionnement de l'Union européenne en énergie, l'Union a adopté plusieurs mesures pour s'assurer de la réalisation d'évaluations des risques et de la mise en place de plans d'action préventifs et de plans d'urgence. Le règlement (UE) n° 994/2010 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel et abrogeant la directive 2004/67/CE du Conseil a été adopté le 20 octobre 2010 dans le but de renforcer la prévention et les mécanismes de réaction en cas de crises. Quant à la directive 2009/119/CE, elle oblige les États membres à maintenir un niveau minimal de stocks de pétrole correspondant à 90 jours d'importations journalières moyennes nettes ou à 61 jours de consommation intérieure journalière moyenne, en fonction de la quantité la plus grande.

E. Créer une nouvelle dynamique en matière d'efficacité énergétique

La directive relative à l'efficacité énergétique (2012/27/UE), adoptée le 11 septembre 2012, est la pierre angulaire de la politique de l'Union européenne en la matière; elle vise à remettre les États membres sur la voie des objectifs à réaliser d'ici 2020. Parmi les autres grands textes, mentionnons l'étiquetage des produits et les mesures d'efficacité énergétique des bâtiments (voir fiche 5.7.3 sur l'efficacité énergétique).

F. Faire un usage optimal des ressources énergétiques autochtones de l'Union européenne (y compris les énergies renouvelables)

L'une des priorités retenues par le Conseil européen de mai 2013 est de renforcer la diversification de l'approvisionnement énergétique de l'Union européenne et de développer les ressources énergétiques locales afin d'assurer la sécurité de l'approvisionnement et de réduire la dépendance énergétique vis-à-vis de l'extérieur. En ce qui concerne les sources d'énergie renouvelables, la directive 2009/28/CE (adoptée en avril 2009) a fixé un objectif de 20 %, à réaliser d'ici 2020 (voir fiche 5.7.4 sur les énergies renouvelables).

G. Projets de recherche, de développement et de démonstration

1. Le septième programme-cadre de recherche de l'Union européenne

Le 7e programme-cadre pour des activités de recherche, de développement technologique et de démonstration couvre la période de 2007 à 2013 et constitue le principal outil européen de promotion de la recherche sur l'énergie. Il couvre de nombreux projets de recherche, de développement et de démonstration afin de soutenir les objectifs de la politique de l'énergie, en particulier dans les domaines de l'efficacité énergétique et de la durabilité. Le programme de coopération du 7e programme-cadre a réservé une enveloppe de 2,350 milliards d'euros pour soutenir les projets du domaine de l'énergie entre 2007 et 2013. Horizon 2020, l'instrument financier récemment proposé pour dynamiser la recherche, la compétitivité et l'innovation dans l'Union, permettra, grâce à un budget global de 80 milliards d'euros, d'apporter un appui supplémentaire au développement d'énergies propres, sûres et efficaces ainsi qu'au développement durable.

2. Programme «Énergie intelligente — Europe» (2007-2013)

Ce programme, qui relève du programme-cadre pour la compétitivité et l'innovation (CIP 2007-2013; décision n° 1639/2006/CE), contribue à accélérer les efforts visant à atteindre les objectifs dans le domaine des énergies durables. Il soutient des améliorations en termes d'efficacité énergétique, l'adoption de sources d'énergie nouvelles et renouvelables, l'accroissement du taux de pénétration du marché de ces sources énergétiques, la diversification des énergies et des combustibles, une hausse de la part des énergies renouvelables et une réduction de la consommation finale d'énergie (en particulier dans le secteur des transports). Ce programme est l'outil européen de financement de projets dans ce domaine et dispose d'un budget total de 730 millions d'euros pour la période 2007-2013.

3. Plan stratégique européen pour les technologies énergétiques (plan SET)

Le plan SET adopté par la Commission le 22 novembre 2007 visait à accélérer l'introduction sur le marché et l'adoption de technologies à faible émission de carbone et à haut rendement énergétique. Il encourageait les mesures destinées à aider l'Union européenne à se positionner afin de mettre au point les technologies nécessaires pour atteindre ses objectifs politiques et, parallèlement, pour veiller à ce que ses entreprises puissent bénéficier des opportunités d'une nouvelle approche énergétique. La communication de la Commission intitulée «Investir dans le développement des technologies à faible intensité carbonique (plan SET)» (COM(2009) 519) a évalué la mise en œuvre du plan SET et en a conclu qu'il convenait d'envisager une intervention plus ferme à l'échelle européenne pour faire aboutir les projets visant à développer un large portefeuille de technologies.

4. La future stratégie pour les technologies énergétiques

La communication de la Commission sur les technologies et l'innovation énergétiques (COM(2013) 253), publiée le 2 mai 2013, définit la stratégie permettant à l'Union européenne de conserver son rang mondial en matière de technologies et d'innovation énergétiques afin de pouvoir relever les défis qui l'attendent à l'horizon 2020 et au-delà.

Rôle du Parlement européen

Le Parlement a toujours plaidé en faveur d'une politique commune de l'énergie abordant les questions de compétitivité, de sécurité et de durabilité. À de nombreuses reprises, il a appelé à la cohérence, à la détermination, à la coopération et à la solidarité entre les États membres pour relever les défis actuels et futurs du marché intérieur européen en faisant appel à la volonté politique de tous les pays de l'Union et en demandant une initiative forte de la Commission pour parvenir aux objectifs de 2020.

Il s'est efforcé de réaliser une plus grande intégration du marché de l'énergie et d'adopter des objectifs contraignants ambitieux en matière d'énergies renouvelables, d'efficacité énergétique et de réduction des gaz à effet de serre. Dans ce contexte, le Parlement soutient l'adoption d'engagements plus importants en ce qui concerne les objectifs propres à l'Union européenne, soulignant que la nouvelle politique de l'énergie doit soutenir l'objectif à long terme d'une réduction des émissions de gaz à effet de serre de l'Union de 80 % à 95 % à l'horizon 2050.

Il soutient également la diversification des sources d'énergie et des voies d'approvisionnement, en particulier le développement d'un corridor gazier sud-européen, le renforcement de la collaboration avec les pays de la mer Caspienne et, plus généralement, l'importance des interconnexions gazières et électriques traversant l'Europe centrale et du Sud-est selon un axe nord-sud, créant davantage d'interconnexions, diversifiant les terminaux de gaz naturel liquéfié et développant les oléoducs, pour ouvrir ainsi le marché intérieur.

Au vu de la dépendance croissante de l'Europe en matière de combustibles fossiles, le Parlement a salué le plan SET, convaincu qu'il constituerait une contribution essentielle à la durabilité et à la sécurité de l'approvisionnement et qu'il s'avèrerait absolument nécessaire pour atteindre les objectifs de l'Union européenne en matière d'énergie et de climat pour 2020. Soulignant le rôle important de la recherche dans le domaine de l'approvisionnement énergétique durable, le Parlement a mis l'accent sur la nécessité d'unir les efforts dans le domaine des nouvelles technologies énergétiques, tant concernant les sources d'énergies renouvelables que concernant les technologies durables d'utilisation de combustibles fossiles, tout en insistant sur un financement public et privé supplémentaire pour garantir la réussite de la mise en œuvre du plan.

Principales résolutions récentes:

- Résolution du 21 mai 2013 sur les défis et perspectives d'aujourd'hui pour les énergies renouvelables sur le marché intérieur européen de l'énergie (T7-0201/2013);
- Résolution du 21 mai 2013 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la sécurisation des activités de prospection, d'exploration et de production pétrolières et gazières en mer (T7-0200/2013);
- Résolution du 14 mars 2013 sur la feuille de route pour l'énergie à l'horizon 2050, un avenir avec de l'énergie (T7-0088/2013);

- Résolution du 12 mars 2013 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant des orientations pour les infrastructures énergétiques transeuropéennes et abrogeant la décision n° 1364/2006/CE (T7-0061/2013);
- Résolution du 11 septembre 2012 sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'efficacité énergétique et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE (T7-0306/2013);
- Résolution du 12 juin 2012 — «S'investir dans la coopération avec des partenaires au-delà de nos frontières en matière de politique énergétique: une approche stratégique d'un approvisionnement énergétique sûr, durable et compétitif» (T7-0238/2012);
- Résolution du 14 septembre 2011 sur la proposition de règlement concernant l'intégrité et la transparence du marché de l'énergie (2010/0363(COD));
- Résolution du 25 novembre 2010 sur le thème «Vers une nouvelle stratégie énergétique pour l'Europe pour la période 2011-2020» (T7-0441/2010).

→ Balázs Mellár

5.7.2. Marché intérieur de l'énergie

Pour harmoniser et libéraliser le marché intérieur européen de l'énergie, trois ensembles législatifs consécutifs de mesures abordant l'accès au marché, la transparence du marché et la réglementation de celui-ci, la protection des consommateurs, ainsi qu'une interconnexion efficiente et des niveaux adéquats d'approvisionnement, ont été adoptés entre 1996 et 2009. En conséquence de ces mesures, de nouveaux fournisseurs de gaz et d'électricité peuvent faire leur entrée sur le marché des États membres, tandis que les consommateurs tant industriels que domestiques sont désormais libres de choisir leurs fournisseurs. D'autres politiques européennes relatives au marché intérieur de l'énergie abordent la sécurité de l'approvisionnement en électricité, en gaz et en pétrole, ainsi que le développement des réseaux transeuropéens pour le transport de l'électricité et du gaz.

Base juridique

Article 194 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

Objectifs

Dans le secteur de l'énergie, la finalisation du marché intérieur européen exige la suppression de nombreux obstacles au commerce, le rapprochement des politiques fiscales et tarifaires, des mesures concernant les normes, et des réglementations environnementales et de sécurité. L'objectif est de garantir un marché performant grâce à un accès équitable à celui-ci, à un niveau élevé de protection des consommateurs, ainsi qu'à des niveaux appropriés de capacité d'interconnexion et de production. Le 4 février 2011, le Conseil européen a convenu de l'objectif ambitieux d'achever le marché intérieur de l'énergie d'ici 2014. Face aux modestes progrès réalisés, cet objectif a été réaffirmé par le Conseil européen en mai 2013.

Bilan

A. Libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité

Le premier ensemble législatif (directive 96/92/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et directive 98/30/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel) a été remplacé en 2003 par un deuxième ensemble législatif qui autorisait les nouveaux fournisseurs de gaz et d'électricité à pénétrer sur le marché des États membres, et permettait aux consommateurs (consommateurs industriels à compter du 1er juillet 2004 et consommateurs domestiques à compter du 1er juillet 2007) à choisir leur fournisseur de gaz et d'électricité. En avril 2009, un troisième ensemble législatif destiné à poursuivre la libéralisation du marché intérieur de l'électricité et du gaz a été adopté, modifiant le deuxième ensemble. La directive sur l'électricité (2009/72/CE) abrogeant la directive 2003/54/CE, et la directive sur le gaz (2009/73/CE) abrogeant la directive 2003/55/CE:

- réglementent la propriété d'un réseau de transport en exigeant une séparation claire entre activités d'approvisionnement et de production d'une part, et exploitation des réseaux d'autre part, par l'intermédiaire de trois modèles d'organisation: la «dissociation intégrale des structures de propriété», le gestionnaire de réseau indépendant (ISO — chargé de la maintenance des réseaux, les biens demeurant la propriété de l'entreprise intégrée) ou le gestionnaire de réseau de transport indépendant (ITO — un système de règles détaillées garantissant l'autonomie, l'indépendance et les investissements nécessaires dans l'activité de transport);
- garantissent une surveillance plus efficace en matière de réglementation, par des régulateurs nationaux de l'énergie véritablement indépendants qui renforcent et harmonisent les compétences et l'indépendance des régulateurs nationaux de façon à permettre un accès efficace et non discriminatoire aux réseaux de transport;
- renforcent la protection des consommateurs et assurent la protection des consommateurs vulnérables;
- régulent l'accès des tiers aux activités et installations de stockage de gaz et de gaz naturel liquéfié (GNL) et fixent des règles concernant la transparence et le compte rendu régulier relatif aux réserves de gaz;
- encouragent la solidarité régionale en exigeant que les États membres coopèrent en cas de ruptures graves d'approvisionnement de gaz, en coordonnant les mesures nationales d'urgence et en développant des interconnexions de gaz.

Le troisième paquet énergétique, qui est entré en vigueur le 3 mars 2011, n'a pas encore été transposé et pleinement mis en œuvre dans un plusieurs États membres. L'UE n'est pas en bonne voie pour respecter l'échéance de 2014 pour l'achèvement du marché intérieur de l'énergie. Dans sa communication

de novembre 2012 présentant un plan d'action pour un bon fonctionnement du marché intérieur de l'énergie (COM(2012) 663), la Commission désigne la mise en œuvre de la législation relative au marché intérieur et l'application des règles de concurrence comme des priorités. Elle s'engage à lancer des procédures d'infraction le cas échéant et à fournir régulièrement des informations sur l'état de réalisation du marché intérieur. Le document souligne également la nécessité de prendre de nouvelles mesures en vue de mettre à jour les systèmes énergétiques et de mieux protéger les consommateurs et de leur permettre de mieux exploiter les différences de prix et la diversité des services offerts par un marché de l'énergie pleinement libéralisé où les prix ne sont plus réglementés. D'ici à la fin de 2013, la Commission a l'intention de publier un document d'orientation sur la définition et la protection des consommateurs «vulnérables».

B. Régulation du marché de l'énergie

En 2003, le groupe des régulateurs européens dans le domaine de l'électricité et du gaz, chargé de garantir la coopération entre les régulateurs nationaux et l'application cohérente des directives relatives au marché intérieur dans les États membres, a été mis sur pied (décision 2003/796/CE). En 2010, l'Agence européenne de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER) est instituée (règlement (CE) n° 713/2009). Il a entamé ses travaux en mars 2011. En tant qu'organe de surveillance doté d'un rôle consultatif, l'Agence transmet des recommandations à la Commission en ce qui concerne la régulation du marché et les priorités en matière d'infrastructures de transport. L'agence est essentiellement chargée de:

- promouvoir la coopération entre autorités nationales de réglementation aux niveaux régional et européen;
- surveiller les progrès dans la mise en œuvre des plans décennaux de développement du réseau;
- surveiller les marchés intérieurs de l'électricité et du gaz naturel, notamment les marchés de gros de l'énergie, les prix de détail de l'électricité et du gaz, l'accès au réseau, y compris l'accès à l'électricité produite à partir des sources d'énergie renouvelables, et le respect des droits des consommateurs.

Deux règlements ont ensuite été adoptés, créant des structures de coopération pour les réseaux européens des gestionnaires de réseaux de transport (REGRT); l'un pour l'électricité (CE/714/2009) et l'autre pour le gaz (CE/715/2009 amendé par la décision 2010/685/UE de la Commission). Les REGRT, associés à l'ACER, définissent des règles détaillées d'accès au réseau et des codes techniques, et veillent à la coordination de l'exploitation des réseaux par des échanges d'informations opérationnelles et la mise au point de normes et procédures communes de sécurité et d'urgence. Les REGRT sont également chargées d'élaborer tous les deux ans des plans décennaux d'investissement, qui sont ensuite revus par l'ACER. En 2013, entre autres codes de réseau, des codes de réseau sur l'allocation des capacités de transport transfrontalier de gaz et sur l'allocation des capacités de transport d'électricité et la gestion de la congestion (accompagnés d'orientation) sont en cours d'élaboration.

La directive 2008/92/CE vise à renforcer la transparence des prix pratiqués vis-à-vis des consommateurs finaux industriels de gaz et d'électricité, en obligeant les États membres à veiller à ce que ces prix et les systèmes de prix soient communiqués à Eurostat deux fois par an. Le 10 octobre 2011, l'Union européenne a adopté le règlement (UE) n° 1227/2011 concernant l'intégrité et la transparence du marché de gros de l'énergie, qui vise à garantir des pratiques commerciales équitables sur les marchés européens de l'énergie. Il donne à l'ACER les compétences pour rassembler, réexaminer et diffuser les données des marchés de gros de l'énergie, surveiller les marchés et les échanges, enquêter sur les cas d'abus de marché et coordonner l'application de sanctions appropriées avec les États membres. C'est toutefois aux États membres qu'il incombe de mettre en œuvre les sanctions applicables aux violations du règlement. Les prix de l'énergie et leur impact sur la compétitivité des économies européenne sont des questions qui pèsent de plus en plus sur les politiques dans le contexte de la crise économique. Le Conseil européen du 22 mai 2013 a appelé la Commission à présenter, avant la fin de 2013, une analyse de la structure des prix et des coûts de l'énergie dans les États membres, ainsi que des facteurs qui les déterminent, avant fin 2013, en mettant en particulier l'accent sur les conséquences pour les ménages, les PME et les industries grandes consommatrices d'énergie.

C. Sécurité d'approvisionnement en électricité, gaz naturel et pétrole

Les pannes d'électricité dans l'UE et aux États-Unis ont mis en évidence la nécessité de définir des normes opérationnelles claires pour les réseaux de transport de l'électricité et pour la maintenance et le développement adéquats des réseaux. La directive 2005/89/CE énonce des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en électricité de façon à assurer le bon fonctionnement du marché intérieur de l'électricité, un niveau approprié d'interconnexion entre les États membres, un niveau adéquat de capacité de production, et l'équilibre entre l'offre et la demande. Les États membres doivent exiger des gestionnaires des réseaux qu'ils veillent à ce qu'un niveau approprié de capacité de production de réserve soit maintenu, faciliter l'instauration de nouvelles capacités de production, et encourager les économies d'énergie et les technologies de gestion de la demande en temps réel. Au vu de l'importance capitale du gaz pour

l'approvisionnement énergétique de l'Union européenne et en réponse à la crise du gaz russo-ukrainienne pendant l'hiver 2008/2009, le règlement (UE) n° 994/2010 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz a été adopté le 20 octobre 2010. Il vise à renforcer la prévention et les mécanismes de réponse aux crises. Afin de garantir un approvisionnement pétrolier sûr, la directive 2009/119/CE contraint les États membres à maintenir un niveau minimal de stocks pétroliers équivalant à la plus grande des quantités représentées soit par 90 jours d'importations quotidiennes moyennes nettes, soit par 61 jours de consommation intérieure journalière moyenne.

D. Réseaux transeuropéens

L'interconnexion, l'interopérabilité et le développement des réseaux transeuropéens de transport de l'électricité et du gaz sont indispensables au bon fonctionnement du marché intérieur de l'énergie. La décision 1364/2006/CE définit des orientations relatives aux réseaux transeuropéens d'énergie qui identifient des projets d'intérêt commun et des projets prioritaires parmi les réseaux transeuropéens d'électricité et de gaz. Les projets d'intérêt commun bénéficient prioritairement de l'octroi d'une aide financière telle que prévue dans le règlement (CE) n° 2236/95. Le budget propre aux RTE-E (environ 20 millions d'euros par an) est généralement affecté aux études de faisabilité. D'autres instruments peuvent prendre le relai pour cofinancer les investissements, par exemple les fonds structurels dans les régions de convergence. La Commission a récemment proposé un règlement sur la communication des projets d'investissement relatifs à des infrastructures énergétiques (COM(2013) 153), qui sera adopté conformément à la procédure législative ordinaire, étant donné que le Parlement est parvenu à obtenir l'annulation des règlements précédents (617/2010 et 833/2010) à cet égard, pour lesquels il n'aurait été que consulté. Le règlement proposé contraint les États membres à communiquer à la Commission leurs projets d'investissement relatifs à des infrastructures énergétiques.

Dans un rapport au Conseil Énergie de juin 2011, la Commission a estimé qu'environ 200 milliards d'investissements seraient nécessaires d'ici 2020 dans les infrastructures énergétiques à l'échelle de l'Europe. Compte tenu de ce contexte la Commission a adopté, le 29 juin 2011, la communication «Un budget pour la stratégie Europe 2020» concernant le prochain cadre financier pluriannuel (2014-2020), qui propose la création d'un mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) pour soutenir les projets prioritaires dans les domaines de l'énergie, des transports et des infrastructures numérique critiques. La proposition relative au MIE, lancée le 19 octobre 2011, prévoit un montant de 9,1 milliards d'euros (sur un montant total de 50 milliards d'euros alloué au mécanisme) pour le développement des projets liés aux infrastructures énergétiques transeuropéennes. Le montant qui sera consacré au MIE est actuellement examiné par le Conseil et le Parlement dans le cadre des négociations sur le cadre financier pluriannuel pour 2014-2020. Pour faciliter l'accès aux fonds du MIE pour des projets d'intérêt commun, la Commission a présenté une proposition de règlement concernant des orientations pour les infrastructures énergétiques transeuropéennes et abrogeant la décision n° 1364/2006/CE (COM(2011) 658), récemment adoptée par le Conseil et le Parlement (T7-0061/2013). Le règlement identifie douze corridors et domaines prioritaires couvrant les réseaux de transport de l'électricité, du gaz, du pétrole et du dioxyde de carbone, et prévoit des mesures pour rationaliser et accélérer les procédures d'octroi des autorisations et les procédures réglementaires pour les projets d'intérêt commun. La Commission proposera en 2013 une liste de projets d'intérêt commun conformément à la procédure et aux critères établis dans le règlement. Cette liste sera réexaminée tous les deux ans.

Rôle du Parlement européen

En adoptant l'ensemble de mesures législatives sur les marchés intérieurs de l'énergie, le Parlement européen a manifesté son soutien appuyé à la dissociation de la propriété du transport dans le secteur de l'électricité, considérant que ce moyen est le plus efficace pour promouvoir de façon non discriminatoire des investissements dans les infrastructures, un accès équitable au réseau pour les nouveaux entrants, et la transparence du marché. Le Parlement a également souligné l'importance d'une position européenne commune concernant les investissements à moyen terme (plan décennal européen indicatif, axé sur les interconnexions), d'une plus grande coopération entre les autorités réglementaires, les États membres et les gestionnaires de réseaux de transport, et d'un processus solide d'harmonisation des conditions d'accès aux réseaux. À l'initiative du Parlement européen, une attention particulière est accordée aux droits des consommateurs dans le cadre de l'accord conclu avec le Conseil: les résolutions insistent sur le développement des droits des consommateurs (changement de fournisseurs, information directe grâce aux compteurs intelligents et traitement efficace des réclamations via un «médiateur» pour l'énergie). Le Parlement a également obtenu la reconnaissance du concept de «pauvreté énergétique». Il a fermement encouragé la mise en place de l'ACER, en soulignant que celle-ci devait être dotée des compétences nécessaires pour régler les problèmes qui ne concernent pas les régulateurs nationaux et qui entravent l'intégration et le bon fonctionnement du marché intérieur.

Le Parlement a encore renforcé le rôle de cette agence en ce qui concerne les aspects transfrontaliers

en octroyant à celle-ci des pouvoirs de décision contraignants, en veillant à la transparence de ses activités et en garantissant sa responsabilité démocratique envers le Parlement européen et son indépendance financière. Le Parlement européen estime que, si les compétences de l'ACER et du REGRT se révèlent insuffisantes pour mettre en place un marché de l'énergie plus intégré, il pourrait s'avérer nécessaire de modifier leur mandat. Il constate en outre la nécessité d'un renforcement des échanges d'informations concernant la gestion des réseaux d'infrastructures de la part des exploitants. De façon à renforcer la transparence sur les marchés de gros de l'énergie, le Parlement européen a insisté pour la création de registres nationaux pour les opérateurs des marchés de gros et pour l'harmonisation des systèmes de sanctions dans l'ensemble de l'UE à travers l'établissement de normes minimales au titre du règlement REMIT.

En mars 2013, lorsqu'il a adopté les orientations pour les infrastructures énergétiques transeuropéennes (T7-0061/2013), le Parlement européen a tout particulièrement insisté sur l'importance des capacités de stockage de l'énergie et sur la nécessité de garantir la stabilité des réseaux électriques européens au moyen de l'intégration des sources d'énergie renouvelables. Le Parlement a approuvé un amendement améliorant la transparence des méthodes utilisées par les REGRT dans leurs plans de développement du réseau. Il a également introduit un amendement empêchant que les consommateurs n'assument une charge disproportionnée des coûts des projets d'intérêt commun. Le Parlement est en train d'élaborer un rapport d'initiative pour répondre à la communication de la Commission intitulée «Pour un bon fonctionnement du marché intérieur de l'énergie» (COM(2012) 663).

→ Cécile Kerebel

5.7.3. L'efficacité énergétique

La réduction de la consommation d'énergie et la suppression des gaspillages sont de plus en plus importants pour l'Union européenne. En 2007, les dirigeants de l'Union s'étaient donné pour objectif de réduire la consommation annuelle d'énergie de l'Union de 20 % d'ici 2020. Les mesures d'efficacité énergétique sont de plus en plus considérées comme un moyen de parvenir à un approvisionnement durable en énergie, de réduire les émissions de gaz à effet de serre, d'améliorer la sécurité d'approvisionnement et de réduire le coût des importations, mais aussi de favoriser la compétitivité des économies européennes. Le Conseil européen du 22 mai 2013 a souligné la contribution de l'efficacité énergétique dans la réduction des prix et des coûts de l'énergie. L'Union européenne a défini des normes minimales d'efficacité énergétique ainsi que des règles d'étiquetage et d'écoconception des produits, des services et des infrastructures. Ces mesures doivent améliorer l'efficacité à toutes les étapes de la chaîne énergétique, depuis la fourniture d'énergie jusqu'à son utilisation par les consommateurs.

Base juridique

Article 194 du traité FUE

Réalisations

A. Plans d'action pour l'efficacité énergétique et proposition de directive relative à l'efficacité énergétique

La Commission a lancé son «Plan d'action pour l'efficacité énergétique: réaliser le potentiel» (COM(2006) 545) en 2006. Ce plan avait pour objet de mobiliser le grand public, les décideurs politiques et les acteurs du marché, et de transformer le marché intérieur de l'énergie pour que les citoyens de l'Union bénéficient des infrastructures (y compris les bâtiments), des produits (y compris les appareils et les voitures) et des systèmes énergétiques offrant la meilleure efficacité énergétique du monde. L'objectif de ce plan d'action est de maîtriser et de réduire la demande d'énergie et de prendre des actions ciblées au niveau de la consommation et de l'approvisionnement afin d'économiser 20 % de la consommation annuelle d'énergie primaire d'ici 2020 (par rapport aux prévisions de consommation d'énergie pour 2020). Or, lorsque de récentes estimations ont laissé entendre que l'Union ne parviendrait à réaliser que la moitié seulement de l'objectif de 20 %, la Commission a réagi en élaborant un vaste plan 2011 pour l'efficacité énergétique (COM(2011) 109).

La Commission a proposé une directive relative à l'efficacité énergétique qui abroge les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE (COM(2011) 370) dans le but de définir un cadre commun pour promouvoir l'efficacité énergétique dans l'Union européenne et de ramener l'Union sur la voie lui permettant d'atteindre ses objectifs pour 2020. Suite à son adoption par le Conseil et le Parlement, la directive relative à l'efficacité énergétique (2012/27/UE) est entrée en vigueur en décembre 2012. Elle oblige les États membres à fixer pour 2020 des objectifs nationaux indicatifs en matière d'efficacité énergétique sur la base de la consommation d'énergie primaire ou finale. Elle fixe également des règles légalement contraignantes pour les utilisateurs finaux et les fournisseurs d'énergie. Les États membres sont libres d'adopter des mesures plus strictes que ces critères minimaux pour encourager les économies d'énergie. La directive comporte notamment les exigences suivantes:

- la rénovation d'au moins 3 % chaque année de la surface au sol totale des bâtiments des gouvernements centraux à partir de 2014 et l'achat de bâtiments, de services et de produits à haute performance énergétique, le secteur public montrant ainsi l'exemple à suivre;
- l'établissement de stratégies nationales à long terme destinées à encourager l'investissement dans la rénovation d'immeubles à usage résidentiel et commercial et la définition de mécanismes nationaux d'obligations en matière d'efficacité énergétique ou de mesures équivalentes afin que les distributeurs d'énergie offrent une économie d'énergie de 1,5 % par an aux consommateurs finaux;
- l'évaluation, d'ici à la fin de 2015, du potentiel d'application de la cogénération à haut rendement et de réseaux efficaces de chaleur et de froid dans tous les États membres;
- l'obligation de réaliser un audit énergétique des grandes entreprises au moins tous les quatre ans, à l'exception des entreprises disposant de systèmes certifiés de management de l'énergie et de l'environnement;
- le déploiement de réseaux intelligents et de compteurs intelligents ainsi que l'indication d'informations précises sur les facteurs d'énergie afin d'encourager la participation des consommateurs et une meilleure efficacité de la consommation d'énergie.

Pour le 30 juin 2014 au plus tard, la Commission évaluera si l'Union européenne est en mesure de réaliser ses objectifs initiaux d'économie d'énergie d'ici 2020 et, le échéant, proposera des objectifs d'efficacité énergétique nationaux obligatoires. Chaque année, les États membres devront rendre compte des progrès enregistrés dans la réalisation des objectifs nationaux d'efficacité énergétique. La Commission compte publier en 2013 une série d'orientations pour la mise en œuvre de plusieurs aspects de la directive relative à l'efficacité énergétique.

B. Services énergétiques

La directive 2006/32/CE sur les services énergétiques (qui abroge la directive 93/76/CEE du Conseil) a encouragé les États membres à améliorer l'efficacité énergétique dans les utilisations finales et à exploiter le potentiel d'économies d'énergie rentables dans des conditions économiquement efficaces. Elle a été abrogée par l'entrée en vigueur de la nouvelle directive relative à l'efficacité énergétique (à l'exception de l'article 4, paragraphes 1 à 4, et des annexes I, III et IV, qui ne seront abrogés qu'au 1er janvier 2017), certaines de leurs dispositions se chevauchant. Les dispositions qui restent en vigueur concernent la réalisation, d'ici 2017, d'objectifs indicatifs d'économies d'énergie de 9 % de la consommation d'énergie finale de chaque État membre. La directive sur l'efficacité énergétique simplifie en outre les exigences relatives à la mesure des économies d'énergie, établies par la directive actuelle sur les services énergétiques, et contribue à alléger l'encadrement juridique existant.

C. Cogénération

La directive 2004/8/CE concernant la promotion de la cogénération (modifiant la directive 92/42/CEE) a été adoptée en 2004 afin de soutenir le développement et l'utilisation de la cogénération ou de la production combinée de chaleur et d'électricité dans l'Union européenne. Au cours de sa procédure d'adoption, la directive a suscité un débat animé aussi bien au Conseil qu'au Parlement. Elle a établi une définition uniforme de l'électricité produite dans les centrales de production combinée de chaleur et d'électricité. La Commission a défini des valeurs harmonisées de rendement de référence pour la production séparée d'électricité et de chaleur, qui ont été réexaminées dans une décision d'application de la Commission du 19 décembre 2011 afin de tenir compte des progrès technologiques et de l'évolution de la distribution des sources d'énergie. La directive sur la cogénération a été abrogée par l'entrée en vigueur de la directive relative à l'efficacité énergétique en décembre 2012. Cette dernière oblige les États membres à évaluer et à communiquer à la Commission le potentiel de la cogénération à haut rendement et de réseaux de chaleur et de froid sur leur territoire ainsi qu'à réaliser une analyse coûts-avantages en tenant compte des conditions climatiques, de la faisabilité économique et de l'adéquation technique (avec quelques exemptions).

D. Performance énergétique des bâtiments

La directive 2002/91/CE sur la performance énergétique des bâtiments (en particulier l'isolation, la climatisation et le recours à des sources d'énergie renouvelables) comporte une méthode de calcul de la performance énergétique des bâtiments, les exigences minimales pour les bâtiments neufs et existants de grande taille et la certification de la performance énergétique. La directive a été abrogée à compter du 1er février 2012 par la directive 2010/31/UE qui est entrée en vigueur en juillet 2010. Le principal objectif de cette directive résultant d'une refonte était de simplifier certaines dispositions de la directive précédente et de renforcer les exigences en matière de performance énergétique en ce qui concerne:

- le cadre général commun d'une méthode de calcul de la performance énergétique intégrée des bâtiments et des unités de bâtiment;
- l'application d'exigences minimales en matière de performance énergétique aux bâtiments neufs et aux nouvelles unités de bâtiment, établissant, par exemple, qu'au 31 décembre 2020, tous les bâtiments neufs devront avoir une consommation d'énergie proche de zéro;
- l'application d'exigences minimales en matière de performance énergétique, notamment des bâtiments existants, des éléments de bâtiments qui font l'objet de travaux de rénovation importants et des systèmes techniques de bâtiment en cas d'installation, de remplacement ou de modernisation;
- la certification de la performance énergétique des bâtiments ou des unités de bâtiment, l'inspection régulière des systèmes de chauffage et de climatisation dans les bâtiments et l'existence de systèmes de contrôle indépendants pour les certificats de performance énergétique et les rapports d'inspection.

La directive résultant de la refonte établit des exigences minimales mais un État membre peut préconiser ou adopter des mesures renforcées. Suite à cette refonte, la Commission a publié, en avril 2013, un rapport évaluant l'efficacité du soutien financier actuel en faveur de l'efficacité énergétique dans les bâtiments (COM(2013) 225). Ce rapport doit également aider les États membres à respecter une des obligations de la directive relative à l'efficacité énergétique, à savoir la mise en place d'ici avril 2014 d'une stratégie à long terme pour

mobiliser les investissements dans la rénovation du parc immobilier national. Le rapport indique, à cet égard, la façon d'améliorer le soutien financier.

E. Efficacité énergétique des produits

En ce qui concerne l'efficacité énergétique des produits, plusieurs mesures ont été introduites au niveau européen, notamment:

- l'indication, par voie d'étiquetage et d'informations uniformes relatives aux produits, de la consommation en énergie et en autres ressources des produits liés à l'énergie qui ont un impact direct ou indirect important sur la consommation énergétique (à l'exception des produits d'occasion et des moyens de transport) et de certains produits non liés à l'énergie tels que les fenêtres (directive 2010/30/UE et les textes d'application refondant la directive 92/75/CEE);
- l'étiquetage des équipements de bureau (programme Energy Star, récemment modifié par un nouvel accord entre les États-Unis et l'Union européenne concernant la coordination des programmes d'étiquetage relatifs à l'efficacité énergétique des équipements de bureau) (règlement (UE) n° 174/2013 modifiant le règlement (CE) n° 106/2008);
- l'étiquetage des pneumatiques en relation avec l'efficacité en carburant et d'autres paramètres essentiels (règlement (CE) n° 1222/2009);
- les exigences en matière d'écoconception applicables aux produits liés à l'énergie (directive 2009/125/CE, portant refonte de la directive 2005/32/CE telle que modifiée par la directive 2008/28/CE);
- les exigences relatives à l'écoconception des lampes fluorescentes sans ballast intégré, des lampes à décharge à haute intensité (règlement (UE) n° 347/2010 de la Commission modifiant le règlement (CE) n° 245/2009 de la Commission) et des lampes dirigées, des lampes à diodes électroluminescentes et des équipements correspondants (règlement (CE) n° 1194/2012 de la Commission);
- les exigences d'écoconception applicables aux climatiseurs et aux ventilateurs de confort (règlement (CE) n° 206/2012 de la Commission);
- les exigences de rendement pour les nouvelles chaudières à eau chaude alimentées en combustibles liquides ou gazeux (directive 92/42/CEE et ses actes modificatifs: directive 93/68/CEE, directive 2004/8/CE, directive 2005/32/CE et directive 2008/28/CE);
- les exigences en matière de rendement énergétique des réfrigérateurs, congélateurs et appareils combinés électriques à usage ménager (directive 96/57/CE et son acte modificatif: directive 2005/32/CE).

Rôle du Parlement européen

Dans sa résolution du 15 décembre 2010 sur la révision du plan d'action pour l'efficacité énergétique (T7-0485/2010), le Parlement a indiqué clairement qu'il convenait d'adopter un objectif contraignant relatif à l'efficacité énergétique d'au moins 20 % d'ici 2020. Il a également appelé de ses vœux une révision de la directive relative aux services énergétiques en 2011 qui comporte un cadre temporel étendu jusqu'en 2020 et une évaluation critique des plans d'action nationaux sur l'efficacité énergétique et de leur mise en œuvre.

Dans une résolution antérieure du 6 mai 2010 sur la mobilisation des technologies de l'information et des communications visant à faciliter le passage à une économie à haut rendement énergétique et à faible taux d'émission de carbone (T7-0153/2010), le Parlement a souligné que des investissements importants étaient nécessaires tant pour la recherche et le développement que pour l'utilisation des technologies existantes afin de garantir un passage réussi à une économie à haut rendement énergétique et à faible taux d'émission de carbone. Il a suggéré que les États membres stimulent les investissements aussi bien publics que privés en matière d'efficacité énergétique; une formation à l'efficacité énergétique dans les écoles constituerait un point de départ. Il a en outre souligné que de vastes campagnes d'information visant à expliquer les avantages des compteurs intelligents et des projets TIC aux citoyens étaient essentielles pour obtenir le soutien de la population.

Lors de l'adoption de la directive de refonte sur la performance énergétique des bâtiments, le Parlement était favorable à une réglementation plus stricte et plus ambitieuse. À titre d'illustration, il a demandé que tous les bâtiments soient des bâtiments dont la consommation nette d'énergie serait au moins nulle d'ici le 31 décembre 2016 (COD/2008/223).

Concernant la refonte de la directive sur l'étiquetage énergétique (COD/2008/222), le Parlement s'est assuré que le texte mentionne explicitement les produits qui consomment effectivement de l'énergie (et qui, par conséquent, ont un impact direct) et ceux qui ne consomment pas d'énergie eux-mêmes mais qui peuvent avoir un impact indirect sur les économies d'énergie. En outre, le Parlement a durci les règles concernant les informations liées à l'efficacité énergétique qui doivent figurer dans les publicités et le matériel promotionnel technique.

En 2012, le Parlement a joué un rôle clé dans la négociation de la directive relative à l'efficacité énergétique (COD/2011/0172) et a veillé à ce que les stratégies de rénovation des bâtiments nationaux et l'audit énergétique obligatoire des grandes entreprises soient conservés parmi les obligations du texte de compromis convenu avec le Conseil. Il est également parvenu à maintenir un amendement demandant des règles relatives aux mécanismes de réponse de la demande, qui permettent aux consommateurs d'énergie d'adapter leur consommation aux conditions d'approvisionnement et, donc, de réduire leurs factures d'énergie.

Dans sa résolution du 14 mars 2013 sur la feuille de route pour l'énergie à l'horizon 2050, un avenir avec de l'énergie (T7-0088/2013), le Parlement a invité la Commission à présenter une stratégie pour l'après-2020 qui soit compatible avec le programme de décarbonisation de l'Union pour 2050. Le Parlement soutient la mise en place de jalons et d'objectifs précis en ce qui concerne les émissions de gaz à effet de serre, les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique d'ici 2030 afin de créer un cadre réglementaire et juridique à la fois ambitieux et stable. Il a invité la Commission à envisager un scénario combinant une part élevée d'énergies renouvelables et une haute efficacité énergétique.

Le Parlement prépare actuellement un rapport sur la mise en œuvre et l'impact des mesures d'efficacité énergétique dans le cadre de la politique de cohésion (2013/2038(INI)).

→ Cécile Kerebel

5.7.4. Énergies renouvelables

Les énergies renouvelables [l'énergie éolienne, solaire (thermique, photovoltaïque et de concentration), hydroélectrique, marine, géothermique et issue de la biomasse, ainsi que les biocombustibles] sont des alternatives aux combustibles fossiles qui contribuent à réduire les émissions de gaz à effet de serre, en diversifiant l'approvisionnement énergétique et en réduisant la dépendance vis-à-vis des marchés des combustibles fossiles, peu fiables et volatiles (gaz et pétrole notamment). Le secteur des énergies renouvelables au sein de l'Union emploie actuellement environ 1,5 million de personnes et, selon les estimations, ce chiffre pourrait atteindre 4,5 millions d'ici à 2020. L'Union européenne occupe également la position de numéro un mondial dans le développement de technologies de production d'énergies renouvelable de «nouvelle génération». Le cadre législatif de l'Union régissant la promotion des énergies renouvelables a beaucoup évolué au cours des dernières années et il constitue désormais un cadre réglementaire stable, qui aide à attirer les investissements en provenance du secteur privé.

Base juridique et objectifs

Article 194 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

Réalisations

A. Premières étapes

À la suite du Livre blanc de 1997 sur les sources d'énergie renouvelables, l'UE-15 s'était fixé comme objectif pour 2010 que la part des sources d'énergie renouvelables (SER) atteigne 12 % de la consommation énergétique intérieure brute et 22,1 % de la consommation d'électricité. Afin d'atteindre cet objectif, la directive 2001/77/CE (relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables sur le marché intérieur de l'électricité) fixait des objectifs indicatifs nationaux pour la part des sources d'énergie renouvelables dans la consommation d'électricité. Cette directive constituait un volet important de l'ensemble des mesures nécessaires au respect des engagements pris par l'Union au titre du protocole de Kyoto sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Avec l'élargissement de 2004, les objectifs indicatifs nationaux fixés dans les traités d'adhésion concernant la part de l'électricité produite à partir de SER (E-SER) dans chaque nouvel État membre se sont traduits par un objectif global de 21 % pour l'UE-25. Malgré ces mesures, en 2006, la part de sources d'énergie renouvelables dans la consommation intérieure brute d'énergie au sein de l'UE-27 représentait 7,1 % (dont 66,1 % provenaient de la biomasse, 20,5 % de l'énergie hydraulique, 5,5 % de l'énergie éolienne, 4,3 % de l'énergie géothermique et 0,8 % de l'énergie solaire), alors que la consommation brute d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables s'établissait à 14,7 %. Compte tenu de ces piètres avancées vers les objectifs fixés pour 2010, il est apparu clairement impératif d'adopter un cadre législatif plus complet.

B. Feuille de route pour les énergies renouvelables

Afin de renforcer la promotion et l'utilisation des énergies renouvelables, et de faciliter la réalisation du double objectif du renforcement de la sécurité des approvisionnements énergétiques et de la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la Commission a publié, en janvier 2007, une communication intitulée «Feuille de route pour les sources d'énergie renouvelables — Les sources d'énergies renouvelables au XXIe siècle: construire un avenir plus durable» (COM(2006) 848). Cette feuille de route proposait une stratégie à long terme à l'horizon 2020 en matière d'énergies renouvelables dans l'Union, comportant notamment: un objectif contraignant de 20 % pour la part des sources d'énergie renouvelables dans la consommation d'énergie, un objectif contraignant minimal de 10 % pour les biocarburants et l'élaboration d'un nouveau cadre législatif. Dans le cadre du Conseil européen de printemps de 2007, l'Union a décidé de porter, d'ici à 2020, à 20 % la part des énergies renouvelables dans sa consommation énergétique totale et à au moins 10 % la part des biocarburants dans la consommation totale d'essence et de gazole destinés au transport.

C. Directive sur les énergies renouvelables

La nouvelle directive sur les énergies renouvelables adoptée selon la procédure de codécision au printemps 2009 (directive 2009/28/CE, abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE) a fixé des objectifs globaux contraignants ainsi qu'un objectif national contraignant concernant la part globale d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie, en tenant compte de la disparité des situations de départ de chaque État membre. De plus, tous les États membres doivent atteindre une part de 10 % d'énergies renouvelables dans le secteur des transports. En

outre, la directive a défini les exigences concernant les différents mécanismes que les États membres peuvent appliquer afin d'atteindre leurs objectifs (régimes d'aide, garanties d'origine, projets conjoints, mesures de coopération entre États membres et pays tiers), ainsi que des critères de durabilité pour les biocarburants et les bioliquides. Comme la directive l'exige, les États membres ont adopté, en 2010, des plans d'action nationaux en matière d'énergies renouvelables. La Commission a évalué les avancées des États membres dans la réalisation de leurs objectifs fixés pour 2020 en ce qui concerne la part des énergies renouvelables en 2011 (COM(2011) 31) et en 2013 (COM(2013) 175). Le dernier rapport a montré que depuis l'adoption de la directive, la consommation d'énergie renouvelable a enregistré une hausse considérable. En 2010, la part des énergies renouvelables au sein de l'Union s'établissait à 12,7 % et la majorité des États membres avaient déjà atteint leurs objectifs intermédiaires respectifs pour 2011/2012, tels qu'établis par la directive. L'Union dans son ensemble et la plupart des États membres sont en voie de réaliser leurs objectifs fixés pour 2020. Toutefois, étant donné que la trajectoire indicative permettant d'atteindre l'objectif final est plus abrupte sur la fin, la quasi-totalité des États membres devra déployer des efforts supplémentaires au cours des prochaines années afin de réaliser les objectifs fixés pour 2020. Dans son rapport, la Commission attire également l'attention sur un certain nombre de facteurs préoccupants en ce qui concerne les progrès futurs, notamment: les écarts de certains États membres par rapport à leurs propres plans d'action nationaux en matière d'énergies renouvelables, l'incapacité à éliminer certains obstacles administratifs et liés au réseau, qui freinent le recours aux énergies renouvelables, des modifications perturbatrices apportées récemment aux régimes nationaux de soutien aux énergies renouvelables et, enfin, la lenteur de la transposition de la directive dans le droit national. La Commission a déjà engagé des procédures d'infraction contre certains États membres pour non-transposition de la directive (notamment dans les cas de la Pologne et de Chypre).

D. Prochaines étapes

La Commission, dans sa communication de juin 2012 intitulée «Énergies renouvelables: un acteur de premier plan sur le marché européen de l'énergie» (COM(2012) 271), recense les domaines dans lesquels il convient de redoubler d'efforts entre aujourd'hui et 2020 afin que la production européenne d'énergies renouvelables continue à croître jusqu'à 2030 et au-delà, et notamment pour que les technologies de production des énergies renouvelables deviennent moins coûteuses, plus compétitives et qu'elles permettent à terme le libre jeu du marché (les régimes d'aide étant destinés uniquement aux technologies les moins au point), de même que pour que les investissements dans les énergies renouvelables fassent l'objet d'incitations (par le biais de l'élimination progressive des subventions aux combustibles fossiles, du bon fonctionnement du marché du carbone et de taxes énergétiques bien conçues). La Commission entend formuler, en 2013, des orientations supplémentaires sur les régimes de soutien aux énergies renouvelables ainsi que sur l'utilisation de mécanismes de coopération afin d'atteindre les objectifs en matière d'énergies renouvelables à moindre coût. Elle œuvrera également à l'amélioration du cadre réglementaire régissant le commerce des énergies renouvelables et la coopération énergétique avec les pays tiers. La directive relative aux énergies renouvelables de 2009 prévoit l'élaboration en 2018 d'une feuille de route pour l'après-2020. Toutefois, la Commission a déjà commencé à préparer la période au-delà de 2020 afin d'apporter précocement aux investisseurs de la clarté politique sur le régime qui sera en vigueur après cette date. Les énergies renouvelables jouent un rôle clé dans la stratégie à long terme de la Commission, telle qu'elle est présentée dans sa «Feuille de route pour l'énergie à l'horizon 2050» (COM(2011) 885/2). Les scénarios de décarbonisation du secteur de l'énergie proposés dans la feuille de route tendent vers une part des énergies renouvelables d'au moins 30 % d'ici à 2030. Cependant, la feuille de route laisse également entendre qu'en l'absence d'autres interventions, la croissance des énergies renouvelables baissera après 2020. Avec la publication, en mars 2013, du livre vert intitulé «Un cadre pour les politiques en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030» (COM(2013) 169), la Commission a engagé une grande consultation publique afin de déterminer quels objectifs l'Union devrait fixer pour 2030 en matière d'émissions de gaz à effet de serre, d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique, si ceux-ci devraient être contraignants et à quel niveau (Union, États membres, secteurs ou sous-secteurs) ils devraient s'appliquer. Un paquet législatif de l'Union sur l'énergie et le changement climatique est prévu pour l'automne.

E. Politiques de soutien

L'adaptation de l'infrastructure électrique pour permettre le déploiement à grande échelle des énergies renouvelables fait partie des principaux objectifs de la stratégie Énergie 2020 (voir fiche 5.7.1 — Politique énergétique) et est également soutenue dans la feuille de route pour l'énergie à l'horizon 2050 et le paquet relatif aux infrastructures énergétiques (voir fiche 5.7.2 — Marché intérieur de l'énergie). Dans ce contexte, les projets suivants sont définis comme prioritaires: un réseau offshore en mer du Nord et des interconnexions directes avec les centres de consommation d'Europe septentrionale et centrale ainsi qu'avec des installations de stockage hydroélectriques dans la région alpine et les pays nordiques; des interconnexions dans le sud-ouest de l'Europe pour le transport de l'électricité produite

à partir de l'énergie éolienne, solaire et hydraulique vers d'autres parties du continent; de meilleures connexions en Europe centrale et orientale et dans le sud-est de l'Europe pour favoriser l'intégration des énergies renouvelables. La promotion et le développement des technologies de nouvelle génération en matière d'énergies renouvelables font également partie des éléments clés du plan stratégique pour les technologies énergétiques ou plan SET (voir fiche 5.7.1 — Politique énergétique).

F. Questions spécifiques aux ressources

1. Biomasse et biocarburants

L'utilisation de la biomasse est considérée comme l'un des moyens essentiels de remédier à la dépendance de plus en plus marquée de l'Europe vis-à-vis des combustibles fossiles, tout en renforçant la sécurité de l'approvisionnement et la durabilité énergétique en Europe. La biomasse compte déjà pour plus de la moitié de la consommation d'énergie renouvelable au sein de l'Union. Un plan d'action dans le domaine de la biomasse (COM(2005) 628), publié par la Commission, énonce des mesures destinées à renforcer le développement de l'énergie de biomasse produite à partir du bois, de déchets agricoles et de plantes cultivées, en créant des mesures d'incitation basées sur le marché et en supprimant les obstacles au développement du marché. La communication de la Commission intitulée «Stratégie de l'UE en faveur des biocarburants» (COM(2006) 34) avait pour objectif de promouvoir les biocarburants et de préparer le terrain à leur utilisation à grande échelle. Cette communication décrivait un programme coordonné d'actions communautaires, comprenant notamment des mesures visant à accroître la demande de biomasse, à renforcer l'approvisionnement énergétique, à supprimer les entraves techniques, ainsi qu'à développer et à encourager les initiatives de recherche. Le 10 juin 2010, la Commission a mis en place un régime de certification pour tous les types de biocarburants (IP/10/711), définissant les conditions auxquelles les régimes doivent satisfaire pour être reconnus par la Commission. Les critères de durabilité visent à assurer que les biocarburants permettent d'importantes réductions des émissions de gaz à effet de serre et qu'ils ne sont pas issus de l'exploitation de forêts, de zones humides ou de zones de protection de la nature. En juillet 2011, la Commission a approuvé sept régimes volontaires au niveau européen en vue de privilégier les biocarburants par rapport aux carburants fossiles traditionnels pour les transports. Dans un rapport sur les changements indirects d'affectation des sols liés aux biocarburants et aux bioliquides (COM(2010) 811), publié le 22 décembre 2010, la Commission a reconnu que — dans certaines circonstances et en l'absence d'intervention — les changements indirects d'affectation des sols peuvent avoir un impact sur les réductions des émissions de gaz à effet de serre découlant de l'utilisation de biocarburants et risquent d'amoindrir la contribution de ces derniers aux objectifs en matière de politique climatique. Au mois d'octobre 2012, la Commission a présenté des propositions visant à modifier la législation en vigueur sur les biocarburants, contenues dans la directive sur les énergies renouvelables et la directive sur la qualité des carburants (2012/0288(COD)), dans l'optique de limiter la part des biocarburants traditionnels produits à partir de cultures vivrières au niveau de l'objectif de l'Union fixant à 10 % la part des énergies renouvelables dans le secteur des transports et d'instaurer un régime d'incitation pour les biocarburants qui ne créent pas de demande supplémentaire en terres. Une méthode a également été élaborée pour la présentation de rapports par les États membres sur les changements indirects d'affectation des sols. Après la publication de critères non-contraignants pour la biomasse en février 2010, la Commission a décidé de réexaminer ces mesures afin d'évaluer les résultats de ses recommandations d'origine et de décider de la nécessité éventuelle de normes contraignantes à l'avenir. Une nouvelle proposition portant sur les critères de durabilité applicables à la biomasse devrait être présentée par la Commission en 2013.

2. Énergie éolienne en mer

Dans le cadre de la deuxième analyse stratégique de la politique énergétique réalisée en novembre 2008, la Commission a publié une communication intitulée «Énergie éolienne en mer: réaliser les objectifs de politique énergétique à l'horizon 2020 et au-delà» (COM(2008) 768) en vue de promouvoir le développement de l'énergie marine et éolienne en mer dans l'Union européenne. Ce type d'énergie présente un certain nombre d'avantages par rapport à la production d'énergie éolienne terrestre: les unités de production en mer sont de plus grande taille que sur terre, les vents sont plus forts et plus stables en mer que sur terre et les éoliennes en mer suscitent moins de soucis de voisinage. D'ici 2020, on estime que la capacité installée de ces unités pourrait être 30 à 40 fois supérieure à leur capacité actuelle. Des mesures sont dès lors à l'étude en vue de garantir l'instauration d'un cadre législatif et politique adéquat afin de pouvoir exploiter ce type d'énergie.

Rôle du Parlement européen

Le Parlement européen n'a cessé de reconnaître l'importance exceptionnelle des énergies renouvelables et l'importance de fixer des objectifs contraignants pour 2020 (T6-0365/2005, T6-0058/2006, T6-0604/2006, T6-0406/2007). En 2004, il a envoyé un message clair aux acteurs du marché et aux décideurs politiques nationaux, soulignant que les énergies renouvelables sont les énergies de demain pour l'Union européenne et qu'elles s'inscrivent dans sa stratégie environnementale et industrielle.

Le Parlement européen a également souligné qu'un accès transparent et équitable aux réseaux constitue un préalable essentiel à la réussite de l'intégration et de la promotion des énergies renouvelables. De plus, il a préconisé la mise en place à long terme d'un programme d'incitations à l'échelle européenne en faveur des énergies renouvelables (T7-0441/2010), tout en appelant de ses vœux un soutien à la technologie des réseaux intelligents (T7-0318/2011). Il a également fréquemment invité la Commission à proposer un cadre juridique pour le chauffage et le refroidissement produits à partir de sources d'énergie renouvelables, en vue d'augmenter leur part dans la production d'énergie. Lors de l'adoption de la directive sur les énergies renouvelables (COD/2008/16), le Parlement européen a renforcé et clarifié plusieurs mécanismes, tout en instituant un système garantissant de manière plus complète la viabilité environnementale de l'ensemble de la politique. Le Parlement a notamment joué un rôle important:

- dans la définition de la conditionnalité de l'objectif concernant les carburants renouvelables destinés aux transports, en fixant des critères de viabilité quantitatifs et qualitatifs pour les biocarburants (viabilité sociale, droits d'utilisation des sols, incidences sur la sécurité et les prix alimentaires, etc.) et en attirant plus particulièrement l'attention sur les problèmes liés aux changements indirects d'affectation des sols;
- dans la garantie de l'accès des énergies renouvelables aux infrastructures des réseaux électriques;
- dans la limitation du rôle de la clause prévoyant un réexamen en 2014, en vue d'éviter la renégociation des objectifs contraignants.

En mars 2013, le Parlement a approuvé la feuille de route pour l'énergie à l'horizon 2050 (T7-0088/2013) et invité la Commission à présenter dès que possible un cadre d'action à l'horizon 2030 comprenant des objectifs intermédiaires et finaux pour les émissions de gaz à effet de serre, les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique. Sa résolution mettait notamment en lumière l'importance de cadres réglementaires stables afin de favoriser les investissements dans les énergies renouvelables, la nécessité d'une approche plus européenne de la politique relative aux énergies renouvelables exploitant pleinement les mécanismes de coopération en vigueur, ainsi que le rôle spécifique que peuvent jouer la production décentralisée et la microgénération. Le Parlement a invité la Commission à présenter une analyse et des propositions sur les modalités d'une utilisation plus durable et plus efficace des sources d'énergie renouvelables au sein de l'Union. Le même mois, il a également adopté les orientations pour les infrastructures énergétiques transeuropéennes proposées par la Commission dans le cadre du paquet relatif aux infrastructures énergétiques (T7-0061/2013). Le Parlement a tout particulièrement insisté sur l'importance des capacités de stockage de l'énergie et sur la nécessité de garantir la stabilité des réseaux électriques européens au moyen de l'intégration des sources d'énergie renouvelables. Il se prononcera au cours des prochains mois sur le rapport élaboré par sa commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie (ITRE) en réponse à la communication de la Commission du mois de juin 2012 sur les énergies renouvelables (A7-0135/2013).

→ Cécile Kerebel

5.7.5. Énergie nucléaire

Les centrales nucléaires produisent actuellement environ un tiers de l'électricité et 14 % de l'énergie consommée dans l'Union européenne. L'énergie nucléaire est considérée comme une alternative à faible intensité de carbone aux combustibles fossiles et représente un élément crucial du bouquet énergétique de nombreux États membres. Toutefois, en raison de l'accident de Tchernobyl survenu en 1986 et de la catastrophe nucléaire de Fukushima survenue en 2011 au Japon, l'énergie nucléaire suscite de vives controverses. La décision de l'Allemagne de sortir progressivement du nucléaire d'ici 2020 et la fermeture temporaire, en Belgique, de deux réacteurs après la découverte, l'an dernier, de fissures dans leurs cuves ont accentué les pressions à l'abandon de l'énergie nucléaire en Europe. Toutefois, c'est aux États membres, et à eux seuls, qu'incombe la décision de recourir ou non à l'énergie nucléaire. Néanmoins, au niveau de l'Union, des efforts accrus sont consentis afin d'améliorer les normes de sûreté des centrales nucléaires et de garantir que les déchets nucléaires sont traités et éliminés en toute sécurité.

Base juridique

Traité institué la Communauté européenne de l'énergie atomique (traité Euratom), articles 40 à 52 (investissements, entreprises communes et approvisionnement) et articles 92 à 99 (marché commun nucléaire).

Objectifs

Face à la pénurie généralisée d'énergie «traditionnelle» dans les années cinquante, les six États membres fondateurs ont cherché dans le nucléaire un moyen de parvenir à l'indépendance énergétique. Comme les coûts d'investissements dans l'énergie nucléaire dépassaient les possibilités des pays pris isolément, les États fondateurs se sont unis pour constituer la Communauté européenne de l'énergie atomique. Le traité Euratom a pour objectif général de contribuer à la formation et au développement des industries nucléaires européennes, de sorte que tous les États membres puissent profiter du développement de l'énergie atomique, et d'assurer la sécurité d'approvisionnement. Parallèlement, le traité garantit un niveau élevé de sécurité pour la population et empêche le détournement, à des fins militaires, des matières nucléaires destinées principalement à un usage civil. L'Euratom n'a de compétences que dans le domaine de l'énergie nucléaire civile et pacifique.

Réalisations

A. Radioprotection

L'exposition aux rayonnements ionisants présente un danger significatif pour la santé humaine (tant pour la population que pour les travailleurs des secteurs médical, industriel et nucléaire) et pour l'environnement. Au fil du temps, l'Union a adopté un ensemble disparate de dispositions législatives dans le domaine de la radioprotection, dispositions qui ont été récemment mises à jour et simplifiées. Une mise à jour s'imposait car la législation en place ne tenait pas pleinement compte du progrès scientifique et manquait de cohérence, mais aussi parce que les questions liées aux sources naturelles de rayonnement et à la protection de l'environnement n'étaient pas pleinement prises en compte. La directive 96/29/Euratom du Conseil, du 13 mai 1996, fixait les normes de base relatives à la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers résultant des rayonnements ionisants. En mai 2012, la Commission a publié une proposition relative à une nouvelle directive visant à actualiser les normes de sécurité de base (COM(2012) 242), qui est actuellement examinée par le Conseil et le Parlement. Cette proposition tend à simplifier la législation européenne en remplaçant cinq directives. Des exigences contraignantes seront introduites pour la protection contre l'exposition au radon dans les habitations, les produits de construction et l'évaluation des incidences sur l'environnement des rejets d'effluents radioactifs provenant des installations nucléaires. Une directive distincte du Conseil relative à la surveillance des substances radioactives dans les eaux destinées à la consommation humaine, proposée par la Commission en mars 2012 (COM(2012) 147), se trouve au stade final du processus d'adoption. Cette directive a été approuvée en séance plénière par le Parlement en mars 2013 (T7-0068/2013).

Le règlement (Euratom) du Conseil «fixant les niveaux maximaux admissibles de contamination radioactive pour les denrées alimentaires et les aliments pour bétail après un accident nucléaire ou dans toute autre situation d'urgence radiologique», proposé par la Commission en 2012 (COM(2010) 184), est toujours en attente d'une décision finale. Le Parlement a approuvé une version modifiée du texte

législatif (T7-0055/2011) sur la base d'un compromis réalisé avec le Conseil.

B. Transport des matières et déchets radioactifs

Le règlement (Euratom) n° 1493/93 du Conseil du 8 juin 1993 a mis en place un système communautaire de déclaration des transferts de substances radioactives entre des États membres, afin de garantir que les autorités compétentes concernées reçoivent le même niveau d'information en matière de radioprotection qu'avant 1993, lorsque des contrôles aux frontières étaient encore en place. En 2012, la Commission a publié une proposition de règlement établissant un système communautaire d'enregistrement des transporteurs de matières radioactives (COM(2012) 561). Ce règlement remplace les régimes de déclaration et d'autorisation instaurés par les États membres pour mettre en œuvre la directive 96/29/Euratom du Conseil relative aux normes de sécurité de base.

Un régime d'autorisation préalable s'appliquant aux transferts de déchets radioactifs a été mis en place dans l'Union en 1992 et modifié sensiblement en 2006. La directive 2006/117/Euratom du Conseil du 20 novembre 2006 relative à la surveillance et au contrôle des transferts de déchets radioactifs et de combustible nucléaire usé vise à garantir une protection adéquate de la population contre de tels transferts. Cette directive détermine et cite un certain nombre de critères, de définitions et de procédures stricts qu'il convient d'appliquer au transport de déchets radioactifs et de combustible nucléaire usé, pour les transferts intracommunautaires et extracommunautaires. En avril 2013, la Commission a publié son premier rapport sur l'application de la directive de 2006 dans les États membres au cours de la période 2008-2011.

C. Gestion des déchets

Un cadre juridique de l'Union pour la gestion des déchets en Europe a été établi en 2011 avec l'adoption de la directive du Conseil sur la gestion des déchets radioactifs et du combustible usé (directive 2011/70/Euratom). Ce texte prévoit une surveillance étroite des programmes nationaux de construction et de gestion des sites de stockage définitif ainsi que des normes de sécurité juridiquement contraignantes. Les États membres doivent remettre leur premier rapport sur la mise en œuvre de leurs programmes nationaux en 2015. D'ici la fin de 2013, la Commission envisage d'émettre des recommandations sur la collecte, le stockage, la notification et la préservation des données relatives aux déchets radioactifs.

D. Contrôle de sécurité des matières nucléaires

Un certain nombre de règlements ont été adoptés au fil du temps et modifiés afin de mettre en place un système de contrôles de sécurité garantissant que les matières nucléaires sont uniquement utilisées aux fins déclarées par leurs utilisateurs et que les obligations internationales sont respectées (règlement (Euratom) n° 302/2005 de la Commission). Les contrôles de sécurité couvrent tout le cycle du combustible nucléaire, depuis l'extraction des matières nucléaires dans les États membres ou leur importation en provenance de pays tiers, jusqu'à l'exportation en dehors de l'UE. La Commission est chargée du contrôle des matières nucléaires civiles dans l'Union.

E. Sûreté des installations nucléaires

La directive 2009/71/Euratom du Conseil sur la sûreté nucléaire a mis en place un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires. Les États membres sont tenus d'établir des cadres nationaux concernant les prescriptions en matière de sûreté nucléaire, l'octroi d'autorisations d'exploitation des installations nucléaires, les activités de contrôle et les mesures de police. La directive rend les normes de sûreté fixées par l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) en partie juridiquement contraignantes et applicables dans l'UE. À la suite de l'accident nucléaire de Fukushima, le Conseil européen de mars 2011 a appelé à une évaluation globale et transparente des risques et de la sûreté de toutes les installations nucléaires de l'UE. La Commission a été chargée d'effectuer des tests de résistance sur une base volontaire pour les 143 réacteurs nucléaires présents dans l'Union, afin d'évaluer la sûreté et la résistance des installations nucléaires en cas d'événements naturels extrêmes (inondations ou tremblements de terre). En octobre 2012, la Commission a publié une communication sur les résultats des tests de résistance (COM(2012) 571), qui porte un jugement globalement positif sur les normes de sûreté actuellement en vigueur en Europe mais qui insiste sur la nécessité d'améliorations afin de garantir une plus grande cohérence entre les États membres et un alignement sur les meilleures pratiques internationales. En mars 2013, le Parlement a adopté une résolution dans laquelle il attire l'attention sur les limites des tests de résistance (T7-0089/2013). La Commission présentera, fin 2013, deux propositions législatives s'appuyant sur les résultats des tests de résistance: une proposition visant à réviser la directive sur la sûreté nucléaire et une proposition de directive sur l'assurance et la responsabilité en matière nucléaire, afin d'améliorer l'indemnisation des victimes en cas d'accident nucléaire. Une communication non contraignante sur la préparation aux situations d'urgence en dehors

des sites de centrales et la réaction en cas de catastrophe nucléaire en Europe sera également publiée en 2013, l'objectif étant de garantir une meilleure protection des populations vivant à proximité d'installations nucléaires.

F. Activités de recherche et de formation en matière nucléaire

La recherche nucléaire en Europe est financée au travers de programmes-cadres pluriannuels. Le septième programme-cadre de l'Euratom (PC7 Euratom) pour les activités de recherche et de formation en matière nucléaire a été adopté par les décisions du Conseil 2006/970/Euratom et 2006/977/Euratom. Le montant alloué au PC7 Euratom pour la période 2007-2011 était de 2 751 millions d'euros, répartis entre deux programmes spécifiques: l'un couvrant des actions indirectes dans le domaine de la recherche en matière de fusion nucléaire (1 947 millions d'euros), ainsi que l'énergie de fission nucléaire et la radioprotection (287 millions d'euros), et l'autre couvrant les actions directes conduites par le Centre commun de recherche (CCR) de la Commission (515 millions d'euros). Dans le domaine de l'énergie de fission nucléaire, une plate-forme technologique pour une énergie nucléaire durable a été mise en place en 2007 afin de mieux coordonner la recherche et le développement, ainsi que la démonstration et le déploiement. Dans le domaine de l'énergie de fusion, l'Union est l'un des membres fondateurs et l'un des principaux partenaires financiers d'ITER, un projet international de recherche et d'ingénierie sur la fusion nucléaire, qui construit actuellement à Cadarache, en France, le plus grand réacteur à fusion nucléaire expérimental du monde. Une entreprise commune pour ITER et le développement de l'énergie de fusion a été créée afin de promouvoir la recherche scientifique et le développement technologique dans le domaine de la fusion (décision 2007/198/Euratom du Conseil). Ses membres sont l'Euratom, représenté par la Commission, les États membres de l'Union et certains pays tiers qui ont conclu des accords de coopération avec l'Euratom.

En raison de ses coûts croissants, le financement futur du projet ITER a suscité de plus en plus de controverses et a conduit à des frictions entre les institutions de l'Union et les États membres. Dans sa communication intitulée «État d'avancement d'ITER et pistes pour l'avenir» (COM(2010) 226), la Commission a souligné que le coût du projet dépassait largement les estimations initiales et que des ressources supplémentaires étaient nécessaires, et elle invitait le Conseil et le Parlement à prendre une décision de principe sur le financement futur du projet. Dans ses conclusions du 12 juillet 2010, le Conseil a souligné son engagement envers ITER, indiquant qu'il était désireux de prendre en charge les besoins financiers estimés. Le 20 avril 2011, la Commission a présenté une proposition révisée (COM(2011) 226) car, dans un premier temps, le Conseil et le Parlement européen n'étaient pas parvenus à un accord sur le budget proposé. En décembre 2011, un accord a finalement été trouvé sur l'extension du financement du projet ITER, impliquant un montant supplémentaire de 1 300 millions d'euros pour la période 2012-2013. Le financement des coûts supplémentaires déjà prévus pour 2014-2018 constitue l'une des pierres d'achoppement des négociations actuelles sur le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020. Deux options sont débattues, consistant soit à financer ITER au travers d'un programme de recherche supplémentaire au titre du traité Euratom, soit à financer ce projet au titre du cadre pluriannuel et du programme de recherche Horizon 2020.

Rôle du Parlement européen

En vertu du traité Euratom, le Parlement joue un rôle limité dans le processus décisionnel étant donné qu'il ne dispose que de pouvoirs de consultation. Néanmoins, dans ses diverses résolutions adoptées sur la question, il a régulièrement mis l'accent sur la nécessité de clarifier le partage des responsabilités entre les institutions de l'Union et les États membres, et de renforcer le cadre commun mis en place par l'Union, tout en insistant sur l'importance d'améliorer les normes en matière de sûreté et de protection de l'environnement.

En adoptant la directive relative à la surveillance et au contrôle des transferts de déchets radioactifs et de combustible nucléaire usé, le Parlement a inclus dans sa résolution des modifications visant à renforcer et à clarifier les procédures de contrôle. Il a introduit une disposition prévoyant expressément que chaque État membre conserve le droit de refuser l'entrée sur son territoire de combustible nucléaire usé et de déchets radioactifs aux fins de leur traitement ou stockage définitif (T6-0300/2006). À l'occasion du 50e anniversaire de la politique européenne en matière d'énergie nucléaire, le Parlement, dans sa résolution du 10 mai 2007 (T6-0181/2007), a critiqué le fait qu'il soit «quasiment exclu du processus législatif» et qu'il soit «invité à donner son avis, et pas davantage, que pour un seul des dix chapitres du traité Euratom». C'est pourquoi il a mis l'accent sur la nécessité de procéder à une révision complète du traité Euratom. Dans sa résolution législative sur la proposition de directive du Conseil établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire, le Parlement européen a particulièrement souligné le fait que la sécurité nucléaire est une question d'intérêt communautaire, qui devrait être prise en considération pour toute décision concernant l'autorisation de nouvelles centrales ou l'extension de la durée de vie de celles existantes (T6-0254/2009). Cependant, la directive finale, qui a été adoptée dans le cadre de la procédure de consultation, est axée sur

la responsabilité nationale des États membres et ne suit pas les suggestions du Parlement. Dans sa résolution approuvant le règlement fixant les niveaux maximaux admissibles de contamination radioactive pour les denrées alimentaires et les aliments pour bétail, le Parlement a modifié la base juridique du règlement en remplaçant l'article 31 (traité Euratom) par l'article 168 (traité FUE) (T7-0055/2011). Dans sa résolution de juillet 2011 sur les priorités en matière d'infrastructures énergétiques pour 2020 et au-delà (T7-0318/2011), le Parlement a résolument soutenu la décision de la Commission d'introduire des tests de résistance pour les centrales nucléaires européennes. Dans une autre résolution récemment adoptée en séance plénière, en mars 2013, le Parlement souligne les limites des test de résistance réalisés par la Commission en 2012 et demande que d'autres critères soient inclus dans les futurs tests, notamment en ce qui concerne la détérioration du matériel, l'erreur humaine et l'existence de défauts à l'intérieur des cuves de réacteurs. Le Parlement a instamment demandé que les mesures de mise à niveau en matière de sûreté soient pleinement mises en œuvre (T7-0089/2013). Dans sa résolution du 23 juin 2011 sur la proposition de directive du Conseil relative à la gestion du combustible usé et des déchets radioactifs (T7-0295/2011), le Parlement a soutenu la proposition de la Commission visant à interdire totalement l'exportation de déchets radioactifs, tandis que le Conseil préconisait d'autoriser les exportations dans des conditions très strictes. Le Parlement a également demandé qu'il soit en outre précisé que la directive concerne la protection de l'environnement et que des dispositions suffisantes soient prévues pour garantir l'information du public et sa participation à la gestion des déchets. Dans sa récente résolution de mars 2013 sur la proposition de directive du Conseil fixant des exigences en ce qui concerne les substances radioactives dans les eaux destinées à la consommation humaine (T7-0068/2013), le Parlement a demandé un changement de base juridique (des articles 31 et 32 du traité Euratom à l'article 192 du traité FUE) et, partant, l'application de la procédure législative ordinaire. Le Parlement a proposé des dispositions supplémentaires concernant l'amélioration de l'information des consommateurs, la réalisation de contrôles aléatoires de la qualité des eaux et une gestion différenciée des niveaux de radioactivité naturelle et de la contamination provenant des activités humaines. Il a également précisé les tâches incombant aux États membres et à la Commission.

→ Cécile Kerebel

5.8. Les réseaux transeuropéens dans les secteurs des transports, de l'énergie et des télécommunications

5.8.1. Réseaux transeuropéens — Orientations

Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE) conserve les réseaux transeuropéens (RTE) dans les secteurs des infrastructures du transport, de l'énergie et des télécommunications, mentionnés pour la première fois dans le Traité de Maastricht, afin de relier toutes les régions de l'Union. Ces réseaux sont des instruments censés contribuer à la croissance du marché intérieur et de l'emploi, tout en poursuivant des objectifs environnementaux et de développement durable.

Base juridique

Articles 170 à 172 et 194 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

Objectifs

Le Traité de Maastricht a chargé l'Union d'établir et de développer des réseaux transeuropéens dans les secteurs des infrastructures du transport, des télécommunications et de l'énergie, afin de contribuer au développement du marché intérieur, de renforcer la cohésion économique et sociale, de relier les régions insulaires, enclavées et périphériques aux régions centrales de l'Union et de rapprocher le territoire de l'Union des États voisins.

Conformément au principe de subsidiarité, l'Union n'a pas de compétence exclusive pour la conception, le financement et la construction des infrastructures. Les États membres restent responsables en la matière. L'Union apporte cependant une contribution déterminante au développement des infrastructures d'intérêt général.

L'article 170 et l'article 194, paragraphe 1, point d), du traité FUE (ce dernier portant plus particulièrement sur l'énergie) offrent une solide base juridique aux RTE. Le Parlement européen et le Conseil, agissant dans le cadre de la procédure législative ordinaire, établissent des orientations, qui identifient les «projets d'intérêt commun» et les «projets prioritaires», ainsi que les objectifs, les priorités et les grandes lignes des actions envisagées.

Résultats

A. Orientations et idées générales

Dans son Livre blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi de 1993, la Commission soulignait l'importance cruciale des RTE pour le marché intérieur et, notamment, la création d'emplois, non seulement du fait de la construction proprement dite des infrastructures mais également par le rôle qu'elles joueraient plus tard pour le développement économique. Quatorze projets prioritaires et dix projets pour le secteur énergétique ont été approuvés lors des Conseils européens de Corfou et d'Essen en 1994.

B. Mesures législatives selon les secteurs

1. Transports

a. Orientations de 1996

La décision n° 1692/96/CE du 23 juillet 1996 sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport (RTE-T) formulait les paramètres généraux de l'ensemble du réseau. Elle fixait les caractéristiques du réseau pour les différents modes de transport et définissait les projets d'intérêt commun éligibles ainsi que les projets prioritaires. L'accent était mis sur des modes de transport plus respectueux de l'environnement, notamment sur des projets ferroviaires. Les RTE-T couvrent l'ensemble du territoire de l'Union et peuvent s'étendre aux États membres de l'AELE, aux pays de l'Europe sud-orientale ainsi qu'aux pays méditerranéens. Initialement, la décision reprenait

les quatorze projets d'intérêt commun adoptés par le Conseil d'Essen. La décision n° 1346/2001/CE du 22 mai 2001 modifiant les orientations RTE-T en ce qui concerne les ports maritimes, les ports de navigation intérieure et les terminaux intermodaux a établi ensuite un «plan de développement des transports» à l'échelle communautaire couvrant tous les modes de transport.

b. Révision de 2004 des orientations RTE-T

Les élargissements de 2004 et 2007, ainsi que d'importants retards et des problèmes financiers — notamment en ce qui concerne les tronçons transfrontaliers —, ont débouché sur un profond remaniement des orientations RTE-T. Le nombre de projets prioritaires a été porté à 30, tous subordonnés au respect de la législation européenne dans le domaine de l'environnement. Un nouveau concept «d'autoroutes de la mer» a été présenté en vue de rendre certaines liaisons maritimes plus efficaces et d'intégrer le transport maritime à courte distance à des lignes ferroviaires.

Six «coordinateurs européens» pour des projets particulièrement importants ont été désignés en juillet 2005 pour jouer le rôle de médiateurs afin de faciliter les contacts avec les pouvoirs décisionnels nationaux, les opérateurs et les utilisateurs des moyens de transport ainsi que les représentants de la société civile. Une Agence exécutive pour le réseau des transports européens a été créée en octobre 2006 avec pour mission de préparer et de suivre sur le plan technique et financier les décisions relatives aux projets gérés par la Commission.

c. Révision de 2013: Réseau unifié, central/global

En décembre 2011, la Commission a présenté une proposition de règlement sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport (COM(2011) 650). Le Parlement a adopté sa position sur les orientations révisées le 19 novembre 2013. Dans son ensemble, la nouvelle politique de l'Union en matière d'infrastructures transformera la mosaïque actuelle des routes, chemins de fer, aéroports et canaux européens en un réseau unifié.

Cette nouvelle politique établit pour la première fois un réseau de transports central fondé sur neuf couloirs principaux: deux couloirs Nord-Sud, trois couloirs Est-Ouest et quatre couloirs diagonaux. Ce réseau central transformera les connexions Est Ouest, supprimera les goulets d'étranglement, modernisera les infrastructures et rationalisera les opérations transfrontalières de transport pour les passagers et les entreprises dans toute l'Union. Il permettra d'améliorer les connexions entre les différents modes de transport et contribuera à la réalisation des objectifs de l'Union en matière de changement climatique. Le réseau central devrait être achevé d'ici 2030.

Le nouveau réseau de transports central s'appuiera sur un réseau global de routes, qui viendront étoffer le réseau central aux niveaux régional et national. Ce réseau global couvrira l'ensemble de l'Union et garantira l'accessibilité de toutes les régions. L'objectif est de garantir que, d'ici à 2050, l'immense majorité des citoyens et des entreprises d'Europe ne se trouvent jamais à plus de 30 minutes de distance de ce réseau global.

Les ressources consacrées au financement des infrastructures de transport pendant la période 2014–2020 seront triplées pour atteindre la somme de 26,3 milliards d'euros grâce au mécanisme pour l'interconnexion en Europe. Les financements de l'Union cibleront principalement le réseau de transports central, qui concentre la plus grande valeur ajoutée européenne. Afin de donner la priorité aux connexions Est Ouest, presque la moitié du total des ressources de l'Union allouées au financement des infrastructures de transport seront affectées exclusivement aux pays bénéficiaires du Fonds de cohésion (pour plus d'informations sur le financement des RTE, voir fiche 5.8.2).

2. Énergie

a. Les orientations de 1996

Au sommet d'Essen en 1994, plusieurs projets ont été déclarés prioritaires dans le domaine des réseaux d'énergie. La décision n° 1254/96/CE du 5 juin 1996 a établi des orientations relatives aux réseaux transeuropéens dans le secteur de l'énergie (RTE-E) visant à permettre à la Communauté d'identifier des projets d'intérêt commun éligibles et de contribuer à établir un contexte favorable à leur réalisation, ainsi que de définir des objectifs sectoriels pour l'électricité.

b. Orientations actuelles

La décision n° 1364/2006/CE du 6 septembre 2006 a introduit de nouvelles orientations qui mettent à jour les RTE-E, abrogeant par là-même les anciennes orientations de 1996 et 2003. Les objectifs actuels sont la diversification des sources d'approvisionnement, l'amélioration de la sécurité d'approvisionnement par un renforcement des relations avec les pays tiers (pays en voie d'adhésion et d'autres pays riverains des mers Méditerranée, Noire et Caspienne, du Moyen orient et du Golfe persique), l'extension des réseaux aux nouveaux États membres et l'accès des régions insulaires, enclavées et périphériques aux RTE-E.

L'Union a déterminé les projets éligibles pour un financement communautaire et les a répartis en trois catégories: les projets d'intérêt commun, portant sur les réseaux d'électricité et de gaz et présentant des perspectives de viabilité économique potentielle; les projets prioritaires, privilégiés lors de l'attribution des financements de l'Union; et les projets d'intérêt européen, également prioritaires mais ayant une portée transfrontalière ou un im-

pact important sur la capacité de transport transfrontalier.

Les priorités dans ce domaine, qui doivent être compatibles avec les objectifs du développement durable, sont: a) le recours aux énergies renouvelables et une meilleure connexion entre les installations qui les produisent; b) l'utilisation de technologies plus efficaces limitant les pertes et les risques pour l'environnement liés au transport d'énergie; c) la mise en place de réseaux d'énergie dans les régions insulaires et ultrapériphériques, en favorisant la diversification des sources d'énergie; et d) l'interopérabilité des réseaux de l'UE avec ceux des nouveaux États membres et des pays tiers. L'annexe I de la décision identifie 32 projets d'intérêt européen concernant l'électricité et 10 projets d'intérêt commun concernant le gaz, alors que les annexes II et III prévoient 164 projets dans le domaine de l'électricité et 122 dans celui du gaz.

Dans le cadre financier pour la période 2007-2013, un montant total de 155 millions d'euros a été prévu pour les RTE-E. Quatre coordinateurs européens ont été désignés en 2007.

Le nouveau titre sur l'énergie du traité FUE (article 194, paragraphe 1, point d)) offre une solide base juridique pour promouvoir l'interconnexion des réseaux énergétiques.

3. Télécommunications

La décision nº 2717/95/CE du 9 novembre 1995 fixait une série d'orientations pour le développement de l'Euro RNIS (réseau numérique à intégration de services) en tant que réseau transeuropéen et définissait les objectifs, les priorités et certains projets d'intérêt commun en vue de développer, sur la base de l'Euro RNIS, une gamme de services dans la perspective d'un futur réseau européen de communications à large bande.

La décision nº 1336/97/CE du 17 juin 1997 définissait les orientations pour les réseaux transeuropéens de télécommunications (TEN-Telecom). Elle identifiait les objectifs, les priorités et les grandes lignes des mesures envisagées. Parmi les priorités figuraient les applications contribuant à la cohésion économique et sociale, ainsi que le développement des réseaux de base, en particulier des réseaux satellitaires. Ces orientations ont été légèrement modifiées par la décision nº 1376/2002/CE du 12 juillet 2002.

Ces orientations servaient à identifier des projets d'intérêt commun et à établir les procédures et les critères de sélection. Le programme communautaire eTEN, instrument clé du programme d'action «eEurope 2005: une société de l'information pour tous» s'est inscrit dans la continuité du programme Euro RNIS. Achevé en 2006, il visait à soutenir le déploiement transeuropéen de services basés sur les réseaux de télécommunication. Les investissements de l'Union se concentrent actuellement sur la modernisation des réseaux existants.

Rôle du Parlement européen

Le Parlement a apporté son entier soutien à la politique des réseaux transeuropéens et a régulièrement attiré l'attention sur la lenteur de la réalisation des projets prioritaires, a demandé des calendriers d'exécution précis et a invité les États membres à augmenter sensiblement les ressources budgétaires disponibles — en particulier pour le réseau transeuropéen de transports. Il a obtenu que la priorité soit donnée à la promotion des projets présentant une «valeur ajoutée européenne» incontestable, qui exercent des effets positifs et de long terme sur l'environnement et l'emploi, et contribuent à faire disparaître les goulets d'étranglement, notamment dans les chemins de fer et le transport combiné.

Avec l'adoption du rapport d'initiative «Pour une Europe en mouvement — mobilité durable pour notre continent» en 2007, le Parlement a dressé un bilan de la situation et défini de nouveaux objectifs, notamment la nécessité de réaliser l'ensemble du réseau transeuropéen afin de tirer le meilleur parti de tous les modes de transport (co modalité) et de procéder à un rééquilibrage entre les modes de transport («transfert modal») pour réduire l'impact environnemental des transports. Le Parlement encourage un basculement au profit du train, de l'autobus et du transport maritime, dont la part de marché est encore faible.

Par ailleurs, dans sa résolution de 2009 sur le Livre vert, le Parlement a réitéré sa demande visant à privilégier les chemins de fer (notamment pour le fret), les ports, les voies navigables durables — maritimes et intérieures — et les liaisons avec leur arrière pays, ainsi que les nœuds intermodaux des infrastructures avec les nouveaux États membres et les pays tiers. À cet égard, il encourage l'extension des RTE-T aux pays de la politique de voisinage (PEV) et aux pays méditerranéens.

Au cours des quinze dernières années, le Parlement a contribué à la refonte des textes législatifs qui se chevauchaient en matière de RTE-T. Il a adopté, avec le Conseil, suivant la procédure législative ordinaire, la décision nº 661/2010/UE du 7 juillet 2010 relative à la refonte des orientations RTE T. Cette décision a abrogé les décisions nº 1692/96/CE, nº 1346/2001/CE et nº 884/2004/CE et a introduit une nouvelle annexe contenant les cartes des 27 États membres et fixant dorénavant à 2020 la date de référence pour la réalisation du réseau dans l'ensemble des États membres. Le 19 novembre 2013, le Parlement a approuvé les nouvelles orientations RTE-T assorties d'objectifs précis, a augmenté les financements de l'Union et a dégagé une vision claire en ce qui concerne l'établissement du réseau de transports central (2030) et global (2050).

→ Jakub Semrau
11/2013

5.8.2. Le financement des réseaux transeuropéens

La réalisation des réseaux transeuropéens (RTE) est financée en partie par l'Union européenne et en partie par les États membres. L'aide financière de l'Union sert de catalyseur, les États membres devant apporter la majeure partie de l'aide. Le financement des RTE peut également être complété par les Fonds structurels, par une aide de la BEI ou par des contributions émanant du secteur privé.

Base juridique

Titre XVI du traité FUE, dont l'article 171 dispose que l'Union européenne peut soutenir financièrement les projets d'intérêt commun répondant aux conditions définies dans les orientations.

Objectifs

Contribuer à développer des réseaux d'infrastructure transeuropéens dans les domaines des transports, de l'énergie et des télécommunications, par un appui financier ciblé de l'Union (voir fiche 5.8.1).

Résultats

A. Financement direct à charge du budget de l'Union

D'une manière générale, le financement de l'Union sert de catalyseur à l'émergence de projets. Les États membres doivent apporter la majeure partie de l'aide, sauf pour les aides au titre du Fonds de cohésion, où la contribution de l'Union est substantielle.

1. Principes

Les principes du financement ont été définis par le règlement (CE) n° 2236/95 du Conseil du 18 septembre 1995 déterminant les règles générales pour l'octroi d'un concours financier communautaire dans le domaine des réseaux transeuropéens.

a. Conditions

Le concours de l'Union peut prendre une ou plusieurs des formes suivantes:

- cofinancement d'études concernant les projets, y compris d'études préparatoires, de faisabilité et d'évaluation, ainsi que d'autres mesures d'appui technique de ces études (la participation financière de l'Union ne peut, en règle générale, dépasser 50 % du coût total);
- contribution aux primes de garanties d'emprunt du Fonds européen d'investissement ou d'autres établissements financiers;
- bonifications d'intérêts sur les prêts accordés par la Banque européenne d'investissement (BEI) ou d'autres organismes financiers publics ou privés;
- subventions directes aux investissements dans des cas dûment justifiés;
- les aides de l'Union peuvent être combinées entre elles; indépendamment de la forme d'intervention choisie, le montant total du concours de l'Union au titre du règlement ne peut pas dépasser 10 % du coût total des investissements;
- dans le cas des réseaux de télécommunications et d'énergie, les interventions de l'Union ne peuvent pas entraîner de distorsions de concurrence entre les entreprises du secteur.

b. Critères de sélection

Le choix des projets doit tenir compte des critères suivants:

- leur degré de contribution à la réalisation des objectifs des réseaux;
- les projets doivent avoir une viabilité économique potentielle;
- la maturité des projets, l'effet de stimulation que l'intervention de l'Union aura sur les financements publics et privés ainsi que la solidité du montage financier des projets;
- les effets directs ou indirects sur l'environnement et sur l'emploi;
- la coordination dans le temps des différentes parties des projets, si par exemple ils sont transfrontaliers.

Les projets financés doivent être conformes au droit de l'Union et aux politiques de l'Union, notamment en matière de protection de l'environnement, de concurrence et de passation de marchés publics. Le règlement (CE) n° 2236/95 a été arrêté pour la période 1995-2000 et a ensuite été modifié, notamment par les règlement (CE) n° 1159/2005 du 6 juillet 2005 qui a établi que le montant du concours communautaire accordé peut atteindre 30 % du coût total d'investissement pour les projets de déploiement. Le règlement (CE) n° 680/2007 du 20 juin 2007 fixe les règles générales applicables à l'octroi d'un concours financier de l'Union pour

la période 2007-2013. Les derniers règlements ont introduit une série de nouveaux éléments, notamment:

- des programmes pluriannuels et annuels dans les domaines des transports et de l'énergie pour l'octroi du concours financier de l'Union aux projets sélectionnés;
- le montant du concours financier de l'Union accordé aux études est de 50 %, quel que soit le projet d'intérêt commun concerné, et le montant du concours apporté aux projets prioritaires est de 10 % à 30 % dans le domaine des transports (avec un maximum de 30 % pour les tronçons transfrontaliers des projets prioritaires);
- chaque année la Commission doit présenter un rapport sur les activités réalisées; pour la mise en œuvre du règlement, elle est assistée par un comité de nature normative, composé de représentants des États membres, qui se réunit dans la composition appropriée en fonction des sujets traités (transports, énergie ou télécommunications);
- l'introduction du capital à risque dans les aides financières de l'Union;
- la contribution financière au provisionnement et à la dotation de capital pour les garanties que doit accorder la BEI sur les ressources propres au titre de l'instrument de garantie de prêt;
- le cadre financier pour la période 2007-2013 prévoit 8,168 milliards d'euros pour les RTE, dont 8,013 milliards d'euros pour les RTE-T et 155 millions d'euros pour les RTE-E;
- étant donné que les investissements estimés dans les projets prioritaires des RTE-T dépassent largement le montant du concours financier dans le domaine des transports pour la période 2007-2013, la Commission devra, avec l'aide des coordinateurs européens, soutenir et coordonner les efforts des États membres visant à financer et à achever le réseau des RTE-T selon le calendrier prévu. Elle devra également s'appliquer à étudier et résoudre le problème financier à long terme, étant donné que la phase de construction des RTE-T s'étend au moins sur deux périodes budgétaires de 7 ans et la durée de vie prévue des nouvelles infrastructures est d'au moins un siècle.

B. Autres possibilités de financement

1. Fonds structurels et fonds de cohésion de l'Union

Durant la période 2000-2006, ces fonds ont contribué aux projets RTE pour environ 26 milliards d'euros, notamment par l'intermédiaire du Fonds de cohésion en Grèce, en Irlande (jusqu'en 2003), au Portugal et en Espagne et dans les États membres ayant adhéré en 2004. Pour ces nouveaux États membres, une enveloppe de 2,48 milliards d'euros a été accordée au titre de l'aide de préadhésion. En outre, ces mêmes pays ont bénéficié, pour la période 2004-2006, d'une aide de 4,24 milliards d'EUR dans le cadre du Fonds de cohésion et de 2,53 milliards d'euros dans celui des autres Fonds structurels. De ce total, approximativement 50 % de l'aide de préadhésion et du Fonds de cohésion 2004-2006, soit 3,9 milliards d'euros, ont été alloués aux projets RTE-T.

2. Les aides de la Banque européenne d'investissement

Les prêts de la BEI ne sont soumis à aucune restriction territoriale. Ils sont octroyés en fonction de critères bancaires, notamment la faisabilité du projet d'un point de vue financier (capacité de remboursement), technique et environnemental. Durant la période 1995-2005, la BEI a octroyé des prêts en faveur de projets RTE pour un montant d'environ 65 milliards d'euros. Le règlement (CE) n° 680/2004 introduit l'instrument de garantie de prêt comme forme de concours financier de l'Union pour les garanties que doit accorder la BEI sur ses ressources propres. La BEI même gère la contribution de l'Union à l'instrument de garantie de prêt (article 6, paragraphe 1, et annexe).

3. La contribution du secteur privé

Le 30 avril 2004, la Commission a publié un Livre vert sur les partenariats public-privé (PPP) et le droit de l'Union des marchés publics et des concessions (COM(2004) 327). Le 7 mars 2005, elle a présenté en outre une communication sur le concept d'instrument de garantie de prêt européen pour les projets de RTE-T (COM(2005) 76). Cet instrument vise à encourager des types particuliers de partenariats entre le secteur public et l'économie privée (partenariats public-privé/PPP). Il devrait permettre d'offrir un concours financier pour stimuler l'investissement du secteur privé dans des projets prioritaires dans le domaine des transports (RTE-T).

C. Le cadre financier de 2007 à 2013

Pour le cadre financier 2007-2013, la Commission, avec l'appui du Parlement, avait initialement proposé 20,350 milliards d'euros dans le domaine des RTE-Transports et 0,34 milliard d'euros dans le cadre des RTE-Énergie. Le Conseil a toutefois demandé avec insistance une réduction drastique de ces ressources. Le Conseil et le Parlement européen se sont mis d'accord sur un nouveau cadre financier RTE prévoyant 8,01 milliards d'euros dans

le domaine des transports et 0,15 milliard d'euros dans celui de l'énergie. Les ressources prévues dans le cadre financier ne couvrent donc plus que 40 % du montant initialement proposé pour le secteur des transports et 45 % de celui qui avait été proposé pour celui de l'énergie. Aussi le Parlement et le Conseil ont-ils décidé une révision du règlement (CE) n° 2236/95 fixant des règles générales pour l'octroi de l'aide financière de l'Union dans le domaine des réseaux transeuropéens pour le transport et l'énergie. Le nouveau règlement (règlement (CE) n° 680/2007) applicable à partir du 1er janvier 2007 prévoit que les ressources de l'Union réduites, en complément des financements nationaux publics et privés, soient concentrées sur certaines catégories de projets qui procurent la plus grande valeur ajoutée pour l'ensemble du réseau, notamment les tronçons transfrontaliers et les projets relatifs à l'élimination des goulets d'étranglement. En outre, les taux de soutien devraient être modifiés pour certaines catégories de projets (par exemple pour certaines voies navigables, certains projets ERTMS/ETCS ou le programme SESAR). La contribution aux RTE-T figurant dans les programmes opérationnels de la politique de cohésion adoptés par la Commission s'élève à 43 milliards d'euros, y compris la contribution pour ports et aéroports (approximativement 34,6 milliards d'euros proviennent du Fonds de cohésion et 8,3 milliards d'euros des Fonds structurels). Les systèmes de radionavigation par satellite (programmes EGNOS et Galileo) en tant que réseaux transeuropéens sont aussi financés par l'Union. En particulier le montant alloué à la phase de déploiement du programme Galileo est de 3,405 milliards d'euros pour la période du 1er janvier 2007 au 31 décembre 2013.

D. Le cadre financier de 2013 à 2020

Pour la période de financement 2013-2020, la Commission a proposé un nouveau mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) (COM(2011) 665) pour financer les RTE, ainsi qu'une hausse notable des crédits qui y sont affectés, portés à plus de 50 milliards d'euros (dont plus de 31 milliards d'euros pour les RTE-Transports). Outre les subventions et instruments de capitaux propres, la proposition comprend un nouvel instrument financier destiné à mobiliser davantage de fonds en provenance du secteur privé, ainsi que des emprunts obligataires destinés au financement de projets.

À la mi-2013, le dossier (2011/0302(COD)) faisait l'objet de négociations entre le Parlement et le Conseil, ce dernier insistant sur la nécessité d'une diminution des crédits. Sous réserve que les institutions parviennent à un accord sur le cadre financier pluriannuel pour la période 2013-2020, un accord de compromis avec le Conseil sur le MIE pourrait être approuvé par le Parlement au cours du second semestre 2013.

Rôle du Parlement européen

Le Parlement a un droit de regard sur les propositions de financement de la Commission. Au cours de la procédure législative qui a conduit à l'adoption du règlement (CE) n° 2236/95, il a demandé des modifications visant avant tout à améliorer la définition des critères, les objectifs et les procédures, afin de garantir plus de sécurité et plus de transparence aux États membres et aux entreprises et de développer le partenariat entre le secteur public et le secteur privé. Plus tard, lors de la procédure législative sur la modification de ce règlement, le Parlement européen a insisté sur la priorité à donner aux modes de transport plus respectueux de l'environnement. La répartition en pourcentage des ressources prévues pour les projets d'infrastructure de transport a alors été déterminée de sorte qu'au moins 55 % soient consacrés aux projets ferroviaires, y compris les transports combinés, et au plus 25 % aux projets routiers. Le Parlement a par ailleurs insisté sur la nécessité pour la Commission d'assurer la cohérence et la cohésion des projets lorsqu'ils sont financés par des ressources issues du budget de l'Union, de la BEI, du Fonds de cohésion, du FEDER ou d'autres instruments financiers de l'Union.

Dans sa résolution du 8 juin 2005 concernant le cadre financier 2007-2013, le Parlement s'est félicité de la proposition de la Commission relative aux projets RTE-Énergie et aux projets prioritaires RTE-T. Il a toutefois noté que les ressources affectées à trente projets prioritaires en matière de transports constituent un minimum qui doit être considéré comme susceptible d'être revu à la hausse. Il s'est par ailleurs déclaré disposé à examiner des instruments de financement novateurs tels que des garanties de prêt, des concessions européennes, des emprunts européens et un fonds de bonification de taux d'intérêt ou des crédits de la BEI. Après la décision du Conseil, fin 2005, de réduire massivement la proposition initiale de la Commission, le Parlement a demandé avec insistance, lors des négociations ultérieures sur les perspectives financières, que le montant destiné aux réseaux transeuropéens soit relevé. Dans l'accord final avec le Conseil, le Parlement a obtenu, dans ce domaine, une majoration de 500 millions d'euros ainsi que des ressources supplémentaires de la BEI pour la réalisation des RTE.

Dans sa résolution du 12 juillet 2007, le Parlement a demandé à la Commission de présenter des propositions sur la mise en place éventuelle de formules de financement nouvelles et de prévoir des

ressources supplémentaires pour les transports et les travaux de recherche afférents dans le contexte de la révision du cadre financier en 2008 (paragraphe 6).

Dans sa résolution du 22 avril 2009 sur le Livre vert sur l'avenir de RTE-T, le Parlement souligne qu'il importe de développer les partenariats public/privé en vue du financement des RTE-T et de proposer des solutions flexibles aux problèmes qui se posent dans le cadre de travaux de cette envergure. A cette fin, il insiste sur la nécessité de créer un groupe de travail au sein de l'Agence exécutive RTE–T. La résolution privilégie une reconsidération du budget des RTE-T par les États membres dans le cadre de la révision à mi-parcours des perspectives financières en 2009-2010, plutôt qu'une réduction drastique des autres projets et des ambitions de développement du rail et de la voie d'eau qui leur sont attachées. Le Parlement européen, dans le cadre de la révision des règles de taxation du transport routier (directive Eurovignette), le 7 juin 2011, a approuvé le compromis avec le Conseil qui prévoit qu'au moins 15 % du produit de la tarification des coûts externes et de la redevance d'infrastructure de chaque État membre soient utilisés pour soutenir financièrement les projets RTE-T de manière à augmenter la durabilité des transports. Ce pourcentage devrait augmenter progressivement avec le temps (comme le Parlement l'avait déjà souligné dans sa résolution du 22 avril 2009 concernant les recettes de péage).

→ Jakub Semrau

5.9. La politique industrielle et de recherche

5.9.1. Les principes généraux de la politique industrielle de l'Union européenne

La politique industrielle de l'Union vise à renforcer la compétitivité de l'industrie européenne afin de garantir qu'elle puisse demeurer le moteur de la croissance durable et de l'emploi en Europe. Elle repose sur l'article 173 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE). Différentes stratégies ont été adoptées pour doter l'industrie de l'Union d'un cadre plus favorable, la plus récente étant l'initiative phare «Une politique industrielle à l'ère de la mondialisation», intégrée dans la stratégie Europe 2020.

Base juridique

Article 173 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

Objectifs

La politique industrielle est de nature horizontale et vise à mettre en place des conditions propices à la compétitivité des entreprises. Elle est également profondément intégrée dans d'autres politiques de l'UE telles que la politique commerciale, le marché intérieur, la recherche et l'innovation, l'emploi, la protection de l'environnement et la santé publique. Les objectifs spécifiques de la politique industrielle de l'Union sont les suivants: «1) accélérer l'adaptation de l'industrie aux changements structurels; 2) encourager un environnement favorable à l'initiative et au développement des entreprises de l'ensemble de l'Union, notamment des petites et moyennes entreprises; 3) encourager un environnement favorable à la coopération entre entreprises; 4) favoriser une meilleure exploitation du potentiel industriel des politiques d'innovation, de recherche et de développement technologique.»

Réalisations

A. Introduction

Les instruments de la politique industrielle de l'Union européenne, qui sont ceux de la politique d'entreprise, visent à créer des conditions générales permettant aux entrepreneurs et aux entreprises de prendre des initiatives, d'exploiter leurs idées et les possibilités qui s'offrent à eux. La politique industrielle doit néanmoins tenir compte des besoins et des caractéristiques spécifiques des différents secteurs. Les rapports annuels sur la compétitivité européenne analysent les points forts et les points faibles de l'économie européenne en général et de l'industrie européenne en particulier et peuvent être à l'origine d'initiatives politiques sectorielles ou intersectorielles.

B. Vers une politique industrielle intégrée

En juillet 2005, pour la première fois, une communication de la Commission intitulée «Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne: un cadre politique pour renforcer l'industrie manufacturière de l'UE — Vers une approche plus intégrée de la politique industrielle» (COM(2005) 474) a défini une approche intégrée de la politique industrielle, fondée sur un programme de travail concret combinant des initiatives sectorielles et intersectorielles.

Cette communication présentait sept initiatives politiques intersectorielles, parmi lesquelles:

- une initiative en matière de droits de propriété intellectuelle et de contrefaçon: les droits de propriété industrielle et intellectuelle (DPI) étaient considérés comme revêtant une importance majeure pour la compétitivité d'un grand nombre de secteurs industriels;
- un nouveau programme de simplification de la législation: une meilleure réglementation à différents niveaux constituait un élément essentiel pour plusieurs secteurs, en particulier l'automobile, la construction et le traitement des déchets;
- une approche européenne intégrée en matière de recherche et d'innovation industrielle: il s'agit d'envisager les possibilités d'améliorer les investissements dans la recherche et

l'innovation et d'encourager la commercialisation des nouvelles technologies en Europe.

En outre, la communication proposait de nouvelles initiatives politiques sectorielles dans différents domaines, comme l'industrie pharmaceutique, spatiale et chimique.

L'«examen à mi-parcours de la politique industrielle» (COM(2007) 374) a conclu que les mesures présentées dans la communication de 2005 avaient été bénéfiques pour les industries européennes, tant pour les grandes entreprises que pour les PME. Il soulignait que l'approche intégrée avait été un succès et avait bénéficié de l'appui du Parlement européen et des États membres. Il a donc été décidé qu'il fallait maintenir ce cadre en place parce qu'il permettrait à l'industrie de mieux répondre aux défis de la mondialisation et du changement climatique.

C. Les autres initiatives récentes concernant la politique industrielle de l'Union

En 2008, la communication de la Commission intitulée «Plan d'action pour une consommation et une production durables et pour une politique industrielle durable» (COM(2008) 397) annonçait un ensemble intégré de mesures afin d'encourager une production et une consommation plus durables, en renforçant la compétitivité de l'économie européenne. Afin d'aboutir à ce «cercle vertueux», le plan d'action proposait d'utiliser divers instruments politiques, par exemple, l'orientation des choix des consommateurs vers une consommation plus durable grâce à un système d'étiquetage simplifié.

En réponse au défi que constitue l'approvisionnement durable en matières premières non énergétiques, la Commission a publié l'initiative «matières premières» (COM(2008) 699), dont l'objectif est de garantir un accès équitable aux ressources des pays tiers, de meilleures conditions-cadres pour l'exploitation des matières premières dans l'Union européenne et une réduction de la consommation de matières premières primaires à travers la rationalisation plus poussée de l'utilisation des ressources et la promotion du recyclage. Dans une communication (COM(2011) 21), la Commission a proposé de renforcer la mise en œuvre de l'initiative «matières premières».

Dans sa communication «Préparer notre avenir: développer une stratégie commune pour les technologies clés génériques dans l'UE» (COM(2009) 512), la Commission prévoyait que l'Union se concentre sur le développement des technologies clés génériques, à l'intérieur de son cadre politique actuel, et suggérait également de mettre en place un groupe d'experts de haut niveau chargé d'élaborer une stratégie commune à long terme. Dans son rapport final, le groupe de haut niveau propose onze recommandations en vue du développement et du déploiement desdites technologies en Europe.

D. La stratégie Europe 2020 et «Une politique industrielle à l'ère de la mondialisation»

En mars 2010, la stratégie de Lisbonne a été remplacée par la stratégie Europe 2020 («Europe 2020 — Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive») (COM(2010) 2020). Cette stratégie présente sept initiatives phares. Quatre d'entre elles sont particulièrement pertinentes dans le cadre de l'amélioration de la compétitivité de l'industrie de l'Union européenne: «Une Union de l'innovation» (COM(2010) 546), «Une stratégie numérique pour l'Europe» (COM(2010) 245), «Une politique industrielle à l'ère de la mondialisation» (COM(2010) 614) et «Des compétences nouvelles pour des emplois nouveaux» (COM(2008) 868).L'initiative phare «Une politique industrielle à l'ère de la mondialisation» contient dix mesures en faveur de la compétitivité de l'industrie européenne qui mettent surtout l'accent, par exemple, sur la croissance des PME et sur l'approvisionnement en matières premières et leur gestion. Voici certaines de ces mesures:

- l'aide à la création de PME et à leur croissance en facilitant leur accès aux financements et en soutenant leur internationalisation (COM(2011) 870 et COM(2011) 702);
- une stratégie destinée à renforcer la normalisation européenne pour répondre aux besoins de l'industrie (COM(2011) 315: proposition de règlement relatif à la normalisation européenne);
- l'amélioration des infrastructures et des services européens dans les domaines des transports, de l'énergie et de la communication, en suivant de plus près l'évolution constante de l'environnement concurrentiel, afin de servir plus efficacement l'industrie (COM(2011) 676);
- une nouvelle stratégie sur les matières premières afin de créer les conditions-cadres propices à un approvisionnement durable en matières premières primaires nationales et une gestion durable de celles-ci (COM(2011) 25);
- un soutien en faveur de l'innovation sectorielle, à travers des mesures dans des secteurs tels que les technologies manufacturières de pointe, la construction, les biocarburants, le transport routier et ferroviaire, notamment pour mieux rationaliser l'utilisation des ressources;
- des mesures visant à améliorer les conditions-cadres et à soutenir l'innovation afin de répondre

aux besoins des secteurs gros consommateurs d'énergie;

- le développement d'une politique de l'espace, en collaboration avec l'Agence spatiale européenne et avec les États membres, afin de mettre en place un tissu industriel solide couvrant toute la chaîne d'approvisionnement (COM(2011) 152).

La communication de la Commission intitulée «Politique industrielle: renforcer la compétitivité» (COM(2011) 642), adoptée le 14 octobre 2011, préconise des réformes structurelles d'envergure ainsi que la mise en place de politiques cohérentes et coordonnées entre les États membres afin d'améliorer la compétitivité de l'économie et de l'industrie européennes et de promouvoir une croissance durable à long terme. Elle épingle plusieurs domaines clés qui nécessitent des progrès sensibles tels que les mutations structurelles de l'économie; la capacité d'innovation des entreprises; la durabilité et l'efficacité des ressources; l'environnement des entreprises; le marché unique; les petites et moyennes entreprises.

La Commission propose encore d'autres mesures pour renforcer la compétitivité de l'Union européenne:

- le renforcement de la coopération dans le domaine de l'innovation afin de déployer de vastes projets de démonstration et des infrastructures pilotes d'expérimentation;
- la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie et des matières premières et le soutien au déploiement de technologies plus propres;
- le soutien aux services innovants via la participation aux partenariats pour l'innovation;
- la mise en œuvre de la législation sur le marché unique et de la directive sur les services;
- la stimulation de la croissance des PME, en mettant en place des réglementations appropriées, en facilitant leur accès aux financements et en leur offrant des services leur permettant d'accéder à de nouveaux marchés.

Le 10 octobre 2012, la Commission a adopté une communication visant à mettre à jour l'initiative phare concernant la politique industrielle — «Une industrie européenne plus forte au service de la croissance et de la relance économique», soutenant les investissements dans l'innovation, avec une priorité accordée à six domaines d'action à fort potentiel (les technologies de fabrication avancées pour une production propre, les technologies clés génériques, les bioproduits, une politique industrielle, une construction et des matières premières durables, les véhicules propres, les réseaux intelligents). La communication soulignait également la nécessité d'améliorer le fonctionnement du marché et l'accès au financement et insistait sur l'importance du capital humain et des compétences en vue de renforcer la compétitivité du secteur.

Rôle du Parlement européen

Les changements apportés par Maastricht au traité CE abordaient pour la première fois la question de la politique industrielle, un progrès attribuable aux initiatives du Parlement européen, qui a contribué à encourager la restructuration de la sidérurgie et plaidé en faveur d'une politique industrielle plus dynamique. Depuis, le Parlement a adopté de nombreuses résolutions qui ont continué à renforcer la politique industrielle de l'Union européenne. Voici certaines des plus récentes.

- 22 mai 2008, résolution sur l'examen à mi-parcours de la politique industrielle: contribution à la stratégie pour la croissance et l'emploi de l'Union européenne [1], invitant instamment la Commission et les États membres à intensifier leurs efforts en vue de réduire la charge administrative des entreprises et soulignant l'importance d'une politique transparente simplifiée en matière de droits de propriété intellectuelle.
- 16 juin 2010, résolution sur la stratégie Europe 2020JO[2] soutenant fermement une politique industrielle destinée à créer un cadre propice au maintien et au développement d'une base industrielle solide, compétitive et diversifiée en Europe. Cette résolution souligne en outre que cette stratégie doit établir clairement les coûts et les avantages du passage à une économie durable et à haut rendement énergétique.
- 9 mars 2011, résolution sur une politique industrielle à l'ère de la mondialisation[3], soulignant l'importance d'une vision plus globale pour l'industrie européenne en 2020, dans la mesure où une prévisibilité et une stabilité réglementaires à long terme sont considérées comme capitales pour attirer les investissements. Le Parlement a demandé en particulier à la Commission de renforcer l'accent mis sur le renouvellement, la compétitivité et la longévité de l'industrie et d'élaborer une stratégie industrielle éco-efficace et verte pour l'Union.
- 26 octobre 2011, résolution sur la stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois[4], soulignant l'importance de développer une

[1] JO C 279 E du 19.11.2009, p. 57.

[2] JO C 236 E du 12.8.2011, p. 57.

[3] T7-0093/2011.

[4] T7-0466/2011.

coopération plus étroite entre les instituts de recherche et l'industrie et d'encourager et de soutenir les investissements des entreprises industrielles dans la recherche et le développement. Le Parlement demande davantage d'investissements dans l'enseignement, la recherche et l'innovation, la promotion des centres d'excellence et de la mobilité des jeunes, et un soutien à la mise en place des conditions propices à la croissance des entreprises innovatrices. Il invite également la Commission à mieux mettre en valeur le rôle des partenaires sociaux dans tous les secteurs industriels européens et à coopérer avec les États membres en vue de créer un marché intégré et compétitif du capital à risque.

- 19 janvier 2012, résolution sur une stratégie spatiale de l'Union européenne au service du citoyen[1], soulignant l'importance d'une stratégie de recherche et d'innovation dans le domaine des politiques spatiales qui soit en mesure d'assurer le développement industriel et la compétitivité de l'UE et de créer des emplois.
- Annoncées pour octobre 2013, résolutions intitulées «Réindustrialiser l'Europe pour promouvoir la compétitivité et la durabilité» (2013/2006(INI)) et «Promouvoir les secteurs créatifs et culturels européens comme sources de croissance économique et d'emplois» (2012/2302(INI)); elles devraient apporter des contributions importantes dans le domaine de la politique industrielle.

→ Frédéric Gouardères

[1] 2011/2148(INI).

5.9.2. Petites et moyennes entreprises

Les micro, petites et moyennes entreprises (PME) représentent 99 % des entreprises de l'UE. On leur doit deux tiers des emplois dans le secteur privé et elles contribuent pour plus de la moitié à la valeur ajoutée créée par les entreprises de l'UE. Neuf PME sur dix sont en fait des micro-entreprises comptant moins de 10 salariés. Divers programmes d'action ont été adoptés dans le but de soutenir les PME, notamment le «Small Business Act» qui reprend l'ensemble de ces programmes dans le but de créer un cadre politique complet. De nouvelles propositions ont récemment été présentées au titre d'Horizon 2020 et de COSME pour mettre la recherche et l'innovation au service de la compétitivité des PME et pour améliorer l'accès au financement de ces entreprises.

Base juridique

Les petites et moyennes entreprises (PME) opèrent principalement au niveau national. En effet, peu d'entre-elles mènent des activités transfrontalières au sein de l'Union. Toutefois, quel que soit leur champ d'action, les PME sont concernées par la législation de l'UE dans divers domaines tels que la fiscalité (articles 110 à 113 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne), la concurrence (articles 101 à 109 du traité FUE) ou le droit des sociétés (droit d'établissement — articles 49 à 54) du traité FUE. La définition des PME par la Commission se trouve dans la recommandation 2003/361/CE.

Objectifs

Les micro, petites et moyennes entreprises représentent 99 % de l'ensemble des entreprises de l'UE. On compte 21 millions environ de PME qui emploient près de 133 millions de personnes; ces entreprises sont donc un réservoir essentiel en termes d'esprit d'entreprise et d'innovation. Elles constituent ainsi une composante primordiale de la compétitivité de l'Union. La politique de l'Union en faveur des PME a pour but de garantir que les politiques et les actions de l'Union prennent en considération les besoins des petites entreprises et contribuent à faire de l'Europe un pôle d'attraction propice à la création de sociétés et au développement d'activités commerciales.

Réalisations

A. Politique générale en faveur des PME

La politique actuelle en faveur des PME dans l'Union entre pour l'essentiel dans le champ d'application de la stratégie «Europe 2020 — Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive» (COM(2010) 2020), laquelle vise à faire de l'Union l'économie basée sur la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde. La stratégie Europe 2020 présente sept initiatives phares, dont quatre ciblent particulièrement l'amélioration des conditions d'ensemble des PME et de leur environnement économique, à savoir «Une Union de l'innovation» (COM(2010) 546), «Une stratégie numérique pour l'Europe» (COM(2010) 245), «Une politique industrielle à l'ère de la mondialisation» (COM(2010) 614) et «Des compétences nouvelles pour des emplois nouveaux» (COM(2008) 868).

B. Le «Small Business Act» (SBA)

En juin 2008, la Commission a, avec sa communication (COM(2008) 394), lancé l'initiative la plus complète et la plus large à ce jour concernant les PME; elle prend la forme du «Small Business Act» (SBA). Le SBA vise à créer un nouveau cadre politique en intégrant les instruments existants et en s'appuyant sur la «Charte européenne des petites entreprises» ainsi que sur une «politique des PME moderne pour la croissance et l'emploi». En cela, il adopte une approche de partenariat politique avec les États membres plutôt que de proposer une approche communautaire à part entière. Le SBA vise à améliorer l'approche globale de l'esprit d'entreprise dans l'UE en «pensant d'abord aux petites entreprises».

1. Réglementation intelligente

La simplification des formalités administratives et de la bureaucratie est une priorité du SBA. La responsabilisation des administrations publiques vis-à-vis des besoins des PME peut jouer un rôle décisif dans la croissance des PME, Le processus de mise en œuvre entamé par la directive sur les services (2006/123/CE) doit jouer son rôle, en réduisant les obstacles réglementaires aux activités de services transfrontières.

La modification de la directive sur les retards de paiement (obligeant les pouvoirs publics à payer dans un délai de 30 jours, en guise de garantie de sécurité pour les PME) et de la directive sur la facturation électronique (donnant aux factures électroniques le même statut que les factures papier) s'est révélée particulièrement utile pour les petites entreprises. Par ailleurs, grâce à la modernisation de la politique des marchés publics de l'Union, les PME ont désormais moins de charges administratives

à assumer pour accéder aux marchés publics et davantage de possibilités de proposer une offre conjointe. C'est la même volonté de simplification des obligations d'information financière et d'allègement des charges administratives des PME que l'on retrouve dans la modernisation des marchés publics dans l'Union et les directives comptables en vigueur (78/660/CEE et 83/349/CEE), voir COM(2011) 684.

2. Accès aux financements

Les marchés financiers ont rarement répondu aux besoins de financement des PME. Au cours des dernières années, certains progrès ont été réalisés avec l'amélioration de la disponibilité des fonds et des crédits pour les PME, grâce à l'octroi de prêts, de garanties et de capital-risque. Les institutions financières européennes, la Banque européenne d'investissement (BEI) et le Fonds européen d'investissement (FEI), ont multiplié leurs actions en direction des PME.

Toutefois, le SBA identifie toujours l'accès au financement comme le deuxième grand problème auquel les PME sont confrontées à titre individuel. Plus d'un million d'euros ont été débloqués entre 2007 et 2013 au titre du programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (PIC). Les établissements financiers devraient ainsi pouvoir mettre une somme globale de 30 milliards d'euros à la disposition de quelque 400 000 PME. Par ailleurs, on a également veillé à élargir les possibilités de microcrédit.

En novembre 2011, la Commission a en outre proposé un «plan d'action pour améliorer l'accès des PME au financement (voir (COM(2011) 870). Ce plan prévoit notamment des initiatives politiques visant à faciliter l'accès des PME aux marchés de capital-risque. Le plan d'action se propose également de présenter en 2013 des solutions visant à éliminer les obstacles fiscaux aux investissements transfrontaliers de capital-risque.

3. Les PME sur le marché unique

Tant la communication de la Commission intitulée «Vers un acte pour le marché unique — pour une économie sociale de marché hautement compétitive» (COM(2010) 608) que le SBA soulignent la nécessité d'améliorer continuellement les conditions-cadres des entreprises dans le marché unique. Diverses initiatives et mesures existantes ou programmées visent à faciliter l'établissement et le fonctionnement des PME sur le marché intérieur. Les PME se sont vu octroyer des dérogations dans de nombreux domaines tels que les règles de concurrence, la fiscalité et le droit des sociétés.

4. Politique de la concurrence

Depuis longtemps, la politique d'aide d'État de l'Union soutient les PME en tenant compte des difficultés particulières auxquelles elles sont confrontées en raison de leur taille. En 2008, un nouveau règlement d'exemption (RGEC, pour «règlement général d'exemption par catégories») sur les aides d'État a été adopté. Conformément à ces nouvelle règles, les PME peuvent bénéficier d'une aide à l'investissement pouvant atteindre 7,5 millions d'euros pour un projet donné sans devoir en notifier la Commission. Cette initiative vise également à faciliter les projets de protection environnementale et à promouvoir l'esprit d'entreprise féminin. En outre, un certain nombre d'orientations en matière d'aides d'État, y compris sur le capital-risque, seront révisées pour atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020 et répondre aux besoins des PME.

5. Fiscalité

Les consultations ouvertes qui ont conduit au SBA reprenaient des questions sur les problèmes les plus courants auxquels sont confrontées les PME dans le marché intérieur. La fiscalité figurait parmi les trois problèmes les plus importants. Bien que les réglementations concernant l'imposition indirecte soient, jusqu'à un certain point, harmonisées dans un cadre communautaire, l'imposition directe (imposition des entreprises incluse) demeure une compétence entièrement nationale. Cet élément a un impact considérable sur les coûts de la mise en conformité et sur la charge administrative liée aux activités transfrontières; les contraintes sont d'autant plus disproportionnées pour les PME qu'elles ont généralement de moins de ressources que les grandes entreprises.

En outre, d'après le réexamen à mi-parcours du SBA, la Commission va proposer des initiatives concernant le fonctionnement de la TVA, afin de limiter les charges administratives des entreprises et de stimuler l'activité transfrontière. La première étape dans cette direction a été la communication de décembre 2011 de la Commission (COM(2011) 851) sur l'avenir de la TVA — Vers un système de TVA plus simple, plus robuste, plus efficace adapté au marché unique.

C. Programmes et réseaux de l'Union pour les PME

Parmi les politiques dédiées aux PME et les réseaux s'adressant aux PME figurent en premier lieu les services généraux de soutien aux PME dans l'Union, par exemple le «réseau Entreprise Europe», «SOLVIT», «L'Europe est à vous — Entreprises», «SMEs and the environment», ainsi que «Dealing with chemicals: National REACH Helpdesks». Vient ensuite le soutien pour l'innovation et la recherche, avec

«IPR Help Desk», «SME Techweb», «Network of FP7 National Contact Points (NCPs) for SMEs», «China IPR Helpdesk for SMEs», «European Business and Innovation Centres (BIC) Network — EBN», «Innovation networks», «Gate2Growth», «Cordis Incubators Service», «Cordis European Innovation Portal» et «Electronic marketplaces».

D. Les PME et la recherche

La R&D et l'innovation sont des facteurs essentiels du succès et de la croissance durables des PME dans l'Union. L'actuel 7e programme-cadre de recherche et développement (PC7), qui couvre la période allant de 2007 à 2013, prévoit un important soutien aux PME à concurrence de 15 % de son budget total de 54 milliards d'euros. La nouvelle proposition «Horizon 2020» englobe la période courant de 2014 à 2010 et vise à créer un cadre élargi et mieux adapté à même d'appuyer plus efficacement les activités de recherche et d'innovation des PME. Un ensemble unique de règles doit permettre une grande simplification. Les PME sont, dans le cadre de cette approche, invitées à participer au programme par le biais d'un nouvel instrument spécifique qui leur est consacré et qui vise à combler les déficits de financement au démarrage ainsi qu'à promouvoir les actions de recherche et d'innovation à haut risque.

Outre le PC7, le programme Eurostars géré par Eureka apporte également une aide aux PME européenne misant sur la recherche et le développement.

E. COSME — Programme pour la compétitivité des entreprises et des PME

Le programme pour la compétitivité des entreprises et des PME (COSME) a été présenté par la Commission en novembre 2011 (voir COM(2011) 834). Les actions de COSME s'inscrivent largement dans le cadre du PIC actuel. Ses principaux objectifs sont les suivants:

- Améliorer l'accès au financement pour les PME sous forme d'investissements en fonds propres ou d'emprunts: facilité «capital-risque» pour l'investissement en phase de croissance ainsi qu'une facilité «garanties de prêts» qui mettra à la disposition des PME des prêts directs ou d'autres arrangements de partage de risques avec des intermédiaires financiers pour couvrir les prêts.
- Améliorer l'accès aux marchés tant à l'intérieur de l'Union que dans le monde entier: des services d'appui aux entreprises ayant des perspectives de croissance seront fournis via le réseau Entreprise Europe afin de faciliter l'expansion des entreprises dans le marché unique et en dehors de l'Union.
- Promouvoir l'esprit d'entreprise: les activités comprendront le développement de compétences et attitudes entrepreneuriales, en particulier parmi les nouveaux entrepreneurs, les jeunes et les femmes.

D'après la Commission, le programme devrait aider chaque année 39 000 entreprises à créer ou à sauvegarder 29 500 emplois et à lancer 900 nouveaux produits, services ou processus commerciaux. Le Parlement a rendu un avis favorable sur COSME en décembre 2012 et le processus législatif peut maintenant se poursuivre par le vote au Conseil.

Rôle du Parlement européen

Il y a quelque trente ans déjà, le Parlement européen avait proclamé l'année 1983 «Année des PME et de l'artisanat» et lancé une série d'initiatives pour encourager leur développement. Depuis, le Parlement européen n'a cessé d'apporter la preuve de son engagement à encourager le développement des PME européennes. Exemple concret:

- Au mois de juin 2010, le Parlement a adopté une résolution intitulée «Réexaminer la politique communautaire de l'innovation dans un monde en mutation». Il y soulignait la nécessité de créer des conditions permettant aux PME d'accéder plus facilement au capital-risque. Le Parlement européen préconisait en particulier le développement d'instruments de financement des PME comme le microcrédit, le capital-risque alimenté par ceux qui souhaitent investir dans des entreprises innovantes ou les investisseurs «providentiels» capables d'accompagner les projets d'entreprise, notamment de jeunes chercheurs. Il invitait également les États membres et la Commission à créer des incitations fiscales, financières, économiques et administratives à l'investissement.
- En mars 2011, le Parlement a adopté une résolution concernant une «politique industrielle à l'ère de la mondialisation». Il invitait notamment la Commission à poursuivre la mise en œuvre du SBA afin de réduire les charges administratives et d'améliorer l'accès des PME aux possibilités de financement. Il demandait également que soit actualisée la définition des PME, afin de permettre une flexibilité accrue dans certains secteurs industriels. Enfin, il priait la Commission d'améliorer la participation des PME aux programmes-cadres pour la recherche et le développement.
- En mai 2011, le Parlement européen a adopté une résolution sur le réexamen du Small

Business Act. Le Parlement y invitait notamment les États membres à adopter la dernière proposition subsistante relative au statut de société privée européenne. Le Parlement européen se déclarait également préoccupé par le fait que le test PME n'avait pas été appliqué convenablement et avec conséquence dans toutes les nouvelles propositions législatives, notamment au niveau national. En outre, le Parlement européen mettait en garde les États membres contre le fait d'aller au-delà de ce que prescrit la législation de l'Union lorsqu'ils transposent les directives dans le droit national.

- En octobre 2012, le Parlement a adopté une résolution intitulée «Petites et moyennes entreprises (PME): compétitivité et perspectives commerciales» (2012/2042(INI)). Dans cette résolution, le Parlement mettait en exergue plusieurs points, notamment la réduction des charges administratives, le soutien de la compétitivité et la création d'emploi, la création de jeunes pousses, ainsi que l'accès à l'information et au financement.
- Deux résolutions sur, d'une part, la réindustrialisation de l'Europe pour promouvoir la concurrence et la durabilité (2013/2006(INI)) et, d'autre part, sur la promotion des secteurs créatifs et culturels européens comme sources de croissance économique et d'emploi (2012/2302(INI)), attendues pour octobre 2013, devraient dynamiser l'action en faveur des PME.

→ Frédéric Gouardères

5.9.3. Une stratégie numérique pour l'Europe

Depuis 1995, les technologies de l'information et de la communication (TIC) engendrent des gains de productivité et sont de moteurs de le croissance dans l'Union européenne[1]. Les TIC englobent un large éventail de technologies, allant des technologies de l'information (TI) aux télécommunications, aux médias de diffusion, à tous les types de traitement et de transmission audio et vidéo, en passant par les fonctions de contrôle basées sur des réseaux. Depuis une trentaine d'années, la «convergence technologique» estompe les frontières entre les télécommunications, la radiodiffusion et les technologies de l'information. Les appareils intelligents et la télévision connectée à l'internet sont les exemples les plus manifestes de ce phénomène. Si la radiodiffusion demeure le principal vecteur de propagation de l'information et la principale source de divertissement en Europe, de plus en plus de contenus audiovisuels sont disponibles sur demande, depuis que le «dividende numérique»[2] a permis de généraliser l'accès sans fil à l'internet et ouvre la voie à l'«internet des objets».

[1] http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/scoreboard.

[2] Grâce à la transition des technologies analogiques aux technologies numériques dans les services de radiodiffusion télévisuelle, les systèmes de compression numérique transmettent de six à huit chaînes numériques standard dans une zone de fréquences qui ne permettait auparavant que la diffusion d'une seule chaîne analogique. La part significative du spectre radioélectrique ainsi libérée peut être utilisée pour de nouveaux services et de nouvelles technologies, comme les services mobiles à haut débit.

Base juridique

L'article 173 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) constitue certes la base juridique de la politique industrielle européenne, mais les traités ne comportent aucune disposition spécifique sur les TIC. L'Union peut toutefois entreprendre certaines actions dans le cadre d'un grand nombre de politiques sectorielles et horizontales, telles que la politique de la concurrence (articles 101 à 109 du TFUE), la politique commerciale (articles 206 et 207 du TFUE), les réseaux transeuropéens (RTE) (articles 170 à 172 du TFUE), la recherche et le développement technologique et l'espace (articles 179 à 190 du TFUE) ainsi que le rapprochement des législations (article 114 du TFUE). Les articles 28, 30, 34 et 35 (sur la libre circulation des marchandises, dont les produits audiovisuels), les articles 45 à 66 (sur la libre circulation des personnes, des services et des capitaux), les articles 165 et 166 (sur l'éducation, la formation professionnelle et le sport) ainsi que l'article 167 du TFUE (sur la culture) sont également des références clés pour l'Europe numérique.

Objectifs

La stratégie numérique pour l'Europe[1], qui s'inscrit dans la foulée de la stratégie de Lisbonne[2], est une des sept initiatives phares de la stratégie Europe 2020 adoptée par la Commission. Publiée en mai 2010, elle vise à définir le rôle moteur éminent que les TIC sont appelées à jouer si l'Europe veut voir ses ambitions pour 2020 couronnées de succès. La stratégie Europe 2020 souligne l'importance du déploiement du haut débit pour favoriser l'intégration sociale et la compétitivité dans l'Union. Le programme pour le numérique prévoit des objectifs ambitieux en matière de haut débit: 1) le haut débit pour tous d'ici à 2013: couverture de base en haut débit pour l'ensemble des citoyens de l'Union; 2) le haut débit rapide au plus tard en 2020: couverture en haut débit à 30 Mbps au moins pour toute la population de l'Union; 3) le haut débit ultrarapide au plus tard en 2020: 50 % des ménages européens devraient avoir des abonnements à plus de 100 Mbps. Globalement, la stratégie numérique pour l'Europe est appelée à relancer l'économie européenne et à permettre aux citoyens et aux entreprises de tirer le meilleur parti des technologies numériques. Elle a pour but de montrer la voie à suivre afin d'exploiter au mieux le potentiel social et économique des

[1] http://ec.europa.eu/digital-agenda/.

[2] L'objectif de cette stratégie était de «faire en sorte que l'Europe devienne l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale» (voir http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/policies/lisbon/article_7207_fr.htm).

TIC, en particulier de l'internet, qui, en l'espace de deux décennies, est devenu le support essentiel de toute activité économique et sociétale, qu'il s'agisse de faire des affaires, de travailler, de s'amuser, de communiquer ou de s'exprimer librement. Sa mise en œuvre devrait favoriser l'innovation, la croissance économique et l'amélioration de la vie quotidienne des citoyens et des entreprises. Les principales actions de la stratégie sont axées sur la nécessité de traiter sept questions: 1) le cloisonnement des marchés numériques, 2) le manque d'interopérabilité, 3) l'augmentation de la cybercriminalité et le risque de défiance vis-à-vis des réseaux, 4) le manque d'investissements dans les réseaux, 5) l'insuffisance des efforts de recherche et d'innovation, 6) le manque de compétences numériques, 7) les occasions manquées de relever des défis sociétaux.

Réalisations

À la suite de l'adoption de la directive 89/552/CEE, sur la télévision sans frontières (TVSF), modifiée par la directive 2007/65/CE, sur les services de médias audiovisuels, qui réglementent les services de radiodiffusion télévisuelle, la publicité, le parrainage, la protection des mineurs et la promotion des œuvres européennes, ainsi que de la directive 96/19/CE (révisée en avril 2002 et en novembre 2009), qui fixe le cadre réglementaire des réseaux et des services de communication électronique, l'Union européenne dispose à présent d'un dispositif élaboré de protection des droits des usagers et des consommateurs, qui prévoit:

- un numéro d'appel d'urgence européen unique, le 112 (directive 2009/136/CE), un numéro d'appel d'urgence pour les enfants disparus (116000), une ligne «SOS Enfants» (116111) et un numéro d'appel pour les personnes en détresse (116123);
- le droit de changer d'opérateur de ligne fixe ou mobile dans un délai d'un jour ouvrable en conservant son numéro de téléphone (portabilité du numéro, directive 2009/136/CE);
- l'abaissement des tarifs des communications électroniques (comme les frais d'itinérance, règlement (UE) n° 531/2012);
- la création d'un nom de domaine de premier niveau («.eu») (règlement (CE) n° 733/2002);
- des règles solides de protection de la vie privée (directive 2009/136/CE) et des données (directive 95/46/CE), qui obligent les fournisseurs de services de télécommunications à informer les pouvoirs publics et leurs consommateurs de toute violation de la sécurité relative à leurs données personnelles[1].

Le règlement (CE) n° 1211/2009 a institué l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) afin d'améliorer la cohérence des procédures réglementaires nationales à travers la coopération entre les régulateurs nationaux et la Commission pour promouvoir des bonnes pratiques et des approches communes. Parallèlement, et en étroite coopération avec l'ORECE, la Commission a reçu le pouvoir de superviser les solutions réglementaires proposées par les régulateurs nationaux afin d'éviter que des règles incohérentes ne provoquent des distorsions de la concurrence sur le marché unique des télécommunications. En ce qui concerne la gestion du spectre, le programme pluriannuel en matière de politique du spectre radioélectrique énonce l'orientation à suivre et les objectifs à atteindre sur les plans de la planification stratégique et de l'harmonisation du spectre afin de garantir le bon fonctionnement du marché intérieur pour tous les domaines d'action de l'Union qui font appel à l'utilisation du spectre, tels que les politiques en matière de communications électroniques, de recherche, de développement technologique, d'espace, de transports, d'énergie et d'audiovisuel. Créée par le règlement (CE) n° 460/2004, l'Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information (ENISA) a vu récemment son mandat étendu par la résolution du Parlement européen du 16 avril 2013 (T7-0103/2013). Depuis 1999, les programmes pluriannuels pour la sécurité de l'internet se sont succédé. Celui qui est en cours couvre la période 2009-2013. Ce programme finance des activités, aux niveaux national et européen, ainsi que deux manifestations annuelles: la journée de la sécurité Internet et le Forum de la sécurité Internet. Ses principaux objectifs consistent à promouvoir une utilisation plus sûre de l'internet et des autres technologies de communication (en particulier par les enfants et les jeunes), à former les utilisateurs (les enfants, les parents, les enseignants et les éducateurs) et à lutter contre les contenus illicites et les comportements préjudiciables en ligne.

Le rôle du Parlement européen

Le Parlement européen défend une politique solide et approfondie dans le domaine des TIC et fait preuve d'un grand dynamisme dans l'adoption d'actes législatifs à ce sujet. Il contribue également en permanence à maintenir les TIC au premier rang des préoccupations en adoptant des questions orales et écrites, des rapports d'initiative, des études[2], des avis et des résolutions, en organisant des séminaires[3] et en appelant à une coordination renforcée des efforts nationaux pour le déploiement de services paneuropéens, à un soutien plus ferme

[1] Ces règles seront actualisées prochainement afin d'adapter la législation actuelle, qui remonte à l'époque d'avant l'internet. Cette nouvelle proposition est examinée par le Parlement (2012/0011(COD)).

[2] http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/0083c7a4db/Think-Tank.html#studies

[3] http://www.europarl.europa.eu/committees/en/events.html?id=workshops#documents

de l'Union européenne en faveur de la R&D sur les TIC, et à une attention accrue pour les aspects affectant les consommateurs. Le Parlement a adopté plusieurs résolutions dans ces domaines, la plus récente étant celle sur la TVSF et sur les services de médias audiovisuels. Toutes soulignent invariablement la nécessité de tenir compte de l'évolution technologique et des mutations structurelles du marché de l'audiovisuel, en particulier à la lumière du renforcement de la convergence des médias.

Le Parlement européen rappelle perpétuellement que l'Union doit stimuler la croissance et la compétitivité du secteur de l'audiovisuel tout en reconnaissant son importance plus globale pour la sauvegarde de la diversité culturelle. Il soutient également que les nouvelles technologies audiovisuelles doivent permettre l'accès à des informations pluralistes à un nombre croissant de citoyens afin de résorber la «fracture numérique». En outre, il reconnaît le rôle essentiel de l'Observatoire européen de l'audiovisuel pour le secteur audiovisuel européen et a demandé qu'il soit doté des moyens lui permettant de continuer à remplir ses objectifs (résolution T6-0068/2009).

Le Parlement a aussi insisté sur la nécessité d'utiliser le spectre correspondant au «dividende numérique» pour permettre l'accès de tous les citoyens européens au haut débit et de poursuivre les efforts pour garantir l'accès rapide au haut débit en tout lieu et pour doter l'ensemble des citoyens et des consommateurs d'une culture et de compétences numériques (résolution T7-0133/2010). Il insiste en outre sur l'importance de disposer d'un cyberespace sûr (résolution T7-0237/2012) et de protéger comme il se doit la vie privée et les autres libertés civiles dans l'environnement numérique. C'est dans ce contexte que le Parlement a adopté, le 16 avril 2013, sa résolution T7-0103/2013, qui étend et renforce le mandat de l'ENISA. Parallèlement, il encourage vivement la neutralité technologique, la «neutralité de l'internet» et les «libertés de réseau» pour les citoyens européens, ainsi que des mesures relatives à l'accès aux services et aux applications et à leur utilisation via les réseaux de télécommunications dans le respect des libertés et des droits fondamentaux des citoyens. Il demande aussi de veiller à ce que les fournisseurs d'accès à l'internet ne limitent pas la capacité des usagers à accéder aux contenus et aux applications et à utiliser les services de leur choix (résolution T7-0511/2011). Le Parlement a également joué un rôle central dans la poursuite de la réduction des frais d'itinérance (résolution T7-0197/2012).

En ce qui concerne la protection des droits de propriété intellectuelle (DPI), le Parlement met en avant la nécessité d'une stratégie plus complète relative à toutes les facettes de ces droits, y compris leur application et leur promotion, mais souligne que la «copie privée» doit constituer une exception aux DPI dans le domaine culturel (résolution T7-0340/2010). Enfin, le Parlement a été un acteur de premier plan dans le vote de l'accord commercial anti-contrefaçon: cinq de ses commissions se sont prononcées contre cet accord, et sa commission des pétitions avait reçu une pétition signée par près de trois millions de personnes qui s'opposaient à ce texte.

→ Fabrizio Porrino

5.9.4. Omniprésence du marché unique numérique

Le marché unique numérique est un des domaines de progrès qui recèle le plus de promesses et pose le plus de défis. Il constitue une partie importante des efforts actuels des institutions européennes consistant à relancer le marché intérieur. Le marché unique numérique offre de nouvelles possibilités de stimuler l'économie grâce au commerce électronique, tout en facilitant le respect des règles administratives et financières par les entreprises et en permettant l'émancipation des clients au moyen de l'administration en ligne. Les services, privés et publics, développés dans le cadre du marché unique numérique connaissent une évolution des plates-formes électroniques aux plates-formes mobiles et sont de plus en plus omniprésents, offrant un accès aux informations et aux contenus à tout moment, partout et à l'aide de n'importe quel appareil. Ces avantages appellent un cadre réglementaire encourageant le développement de l'informatique en nuage, la connectivité des données mobiles sans frontières ainsi qu'un accès simplifié aux informations et aux contenus.

Base juridique

L'article 4, paragraphe 2, point a), et articles 26, 27, 114 et 115 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE).

Objectifs

Le marché unique numérique consiste essentiellement en l'élimination des entraves nationales aux transactions effectuées en ligne. Il repose sur le concept du marché commun, destiné à libéraliser les échanges entre États membres dans le double but d'accroître la prospérité économique et de contribuer à «une union sans cesse plus étroite entre les peuples», et dont le développement s'est poursuivi par le concept de marché intérieur, défini comme «un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée». Dans le prolongement de la stratégie de Lisbonne[1], la stratégie Europe 2020 a instauré la stratégie numérique pour l'Europe[2], laquelle constitue une des sept initiatives phares, en reconnaissance du rôle moteur essentiel que l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) sont appelées à jouer si l'Union européenne veut relever les ambitions qu'elle s'est fixées à l'horizon 2020 (voir fiche 5.9.3). Le développement du commerce électronique devrait générer des avantages tangibles pour les consommateurs en termes de baisse des prix, de choix plus large et de meilleure qualité des biens et des services, et ce grâce au commerce transfrontalier et à une comparaison plus aisée des offres (Pour un calcul des bénéfices des initiatives récentes, voire: «Feuille de route vers le marché unique numérique», étude élaborée à l'intention de la commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs du Parlement européen (2012): http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201209/20120914ATT51402/20120914ATT51402EN.pdf (en anglais). Le montant total des gains que les consommateurs peuvent en tirer pourraient s'élever à 204 milliards d'euros (1,7 % du PIB de l'Union) si le commerce électronique venait à représenter 15 % du commerce de détail et si les obstacles au marché unique étaient éliminés. L'informatique en nuage pourrait permettre à 80 % des organisations de réduire leurs coûts de 10 à 20 %. Les autres avantages sont notamment un accroissement du travail mobile (46 %), de la productivité (41 %) de la normalisation (35 %), ainsi que de nouvelles opportunités pour les entreprises (33 %) et de nouveaux marchés (32 %)[3]. Les personnes vulnérables (personnes âgées, à mobilité réduite, isolées dans les zones rurales, à faible pouvoir d'achat) peuvent tirer un avantage particulier du marché unique numérique, et l'Union européenne sera par conséquent en meilleure position pour relever les défis démographiques d'aujourd'hui[4].

Réalisations

Relancer l'économie européenne au moyen du marché unique numérique: étant donné que le plein potentiel que recèle le marché intérieur demeure sous-exploité, le Parlement, le Conseil et la Commission ont récemment consenti de nouveaux efforts

[1] La stratégie de Lisbonne vise à faire de l'Union européenne «l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale».

[2] http://ec.europa.eu/digital-agenda/

[3] Communication de la Commission, «Exploiter le potentiel de l'informatique en nuage en Europe» (COM(2012) 529).

[4] Communication de la Commission, «Un cadre cohérent pour renforcer la confiance dans le marché unique numérique du commerce électronique et des services en ligne» (COM(2011) 942).

pour le relancer et placé la population, les consommateurs et les petites et moyennes entreprises (PME) au cœur de la politique du marché unique (Les précédents efforts visaient à améliorer le fonctionnement du marché intérieur et à garantir la protection des consommateurs notamment: la directive relative à la protection des données (95/46/CE; une proposition de règlement relatif à la protection générale des données datant de 2012 est actuellement en discussion au Parlement), la directive sur le commerce électronique (2000/31/CE), le paquet télécommunications y compris la directive «communications électroniques» (2002/58/CE), la directive sur les services de paiement (2007/64/CE), la directive sur les droits des consommateurs (2011/83/UE) et le règlement sur les frais d'itinérance (531/2012)). Le marché unique numérique a un rôle central à jouer dans le cadre de ces efforts.

Dans sa communication intitulée «Europe 2020 — Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive» (COM(2010) 2020), la Commission a présenté sept initiative phares, y compris la stratégie numérique, destinée à faire de l'Union «une économie intelligente, durable et inclusive avec des niveaux d'emploi, de productivité et de cohésion sociale élevés».

Outre la stratégie Europe 2020, la Commission a publié, en mai 2010, un rapport intitulé «Une nouvelle stratégie pour le marché unique, au service de l'économie et de la société européennes», visant à élaborer une stratégie globale pour le marché unique couvrant l'ensemble des politiques concernées, y compris la politique numérique. Elle a également énuméré plusieurs initiatives visant à renforcer le marché unique en éliminant les obstacles restants. Ces communications de la Commission, ainsi que la résolution du Parlement européen du 20 mai 2010 sur «Donner un marché unique aux consommateurs et aux citoyens»[1], ont ouvert la voie à une communication intitulée «Vers un Acte pour le Marché unique» (COM(2010) 608), dans laquelle la Commission présentait une série de mesures destinées à stimuler la croissance de l'Union et à créer des emplois. Dans le prolongement de sa communication du 11 janvier 2012 intitulée «Un cadre cohérent pour renforcer la confiance dans le marché unique du numérique du commerce électronique et des services en ligne» (COM(2011) 942), la Commission a publié, en juin 2012, une communication intitulée «Une meilleure gouvernance pour le marché unique» (COM(2012) 259), en proposant que l'accent soit mis sur les secteurs au plus fort potentiel de croissance, y compris les industries de réseaux (telles que l'énergie et les télécommunications).

En septembre 2012, la Commission a publié une communication sur «Exploiter le potentiel de l'informatique en nuage en Europe», proposant les actions clés suivantes: 1) mettre de l'ordre dans le chaos des normes, 2) des clauses et des conditions contractuelles sûres et équitables, 3) mettre en place un partenariat européen en faveur de l'informatique en nuage pour faire du secteur public un moteur d'innovation et de croissance; elle cherchait ainsi à apporter une réponse aux questions du morcellement du marché unique numérique, à la complexité des environnements, ainsi que des questions, contractuels (COM(2012) 529).

En octobre 2012, la Commission a présenté une deuxième série de propositions — l'Acte pour le marché unique II (COM(2012) 573) — comprenant 12 actions clés concentrées sur les quatre moteurs pour la croissance, l'emploi et la confiance que sont les réseaux intégrés, la mobilité transfrontalière des citoyens et des entreprises, l'économie numérique, et les actions visant à renforcer la cohésion et la confiance des consommateurs. En ce qui concerne l'économie numérique, dans un effort visant à achever la mise en place du marché unique numérique d'ici 2015, la Commission propose de promouvoir le commerce électronique dans l'Union en rendant les services de paiement plus commodes, plus fiables et plus compétitifs; il convient également de remédier aux causes principales de l'absence d'investissements dans les connexions à haut débit sur large bande, de faire de la facturation électronique la norme dans le cadre des procédures de passation des marchés publics, et d'insister sur l'importance de la confiance des consommateurs. La Commission a fait part de son intention de présenter l'ensemble des propositions législatives clés relatives à l'Acte pour le marché unique II d'ici au printemps 2013, et les propositions non législatives, d'ici la fin de l'année 2013. Le Parlement et le Conseil seront invités à adopter les propositions législatives d'ici au printemps 2014 à titre prioritaire.

Rôle du Parlement européen

Le Parlement a joué un rôle actif dans la récente relance du marché intérieur et est un ardent promoteur du marché unique numérique.

Dans sa résolution du 20 avril 2012 sur un marché unique du numérique concurrentiel — l'administration en ligne comme fer de lance[2], il a insisté sur la nécessité d'un cadre juridique clair et cohérent pour la reconnaissance mutuelle de l'authentification, de l'identification et des signatures électroniques, indispensable afin de permettre le fonctionnement des services administratifs transfrontaliers dans l'ensemble de l'Union. Cette résolution a été suivie par deux communications de la Commission, intitulées respectivement «Une stratégie pour la passation électronique des marchés publics» (COM(2012) 179) et «Stratégie européenne pour un Internet mieux adapté aux enfants» (COM(2012) 196).

[1] JO C 161 E du 31.5.2011, p. 84.

[2] Textes adoptés de cette date, P7_TA(2012)0140.

Le 11 décembre 2012, le Parlement a adopté deux résolutions non législatives relatives au marché intérieur, l'une sur l'achèvement du marché unique numérique[1], et l'autre sur une stratégie pour la liberté numérique dans la politique étrangère de l'Union[2], dans laquelle il soutient fermement le principe de la neutralité du réseau, voulant que les fournisseurs de services internet ne puissent bloquer, altérer de façon discriminatoire, entraver ou amoindrir, notamment par le prix, la capacité de toute personne à utiliser un service pour accéder à des contenus, des applications ou des services de son choix, et pour les utiliser, les envoyer, les recevoir, les poster ou les proposer, quelle qu'en soit la source ou la cible. Le Parlement a demandé à la Commission et au Conseil de promouvoir et de préserver des normes élevées dans le domaine des libertés numériques dans l'Union. À travers ces deux résolutions, le Parlement a voulu encourager la mise en place de politiques et de bonnes pratiques destinées à installer dans l'Union un véritable marché unique numérique en dépit de l'existence de vingt-sept législations dans des matières aussi fondamentales que la TVA, les services postaux et les droits de propriété intellectuelle. Permettre aux PME de prendre le train de la révolution numérique au moyen d'un véritable commerce électronique paneuropéen bien développé est une des recommandations formulées à la Commission et au Conseil en vue de la libéralisation des échanges numériques entre les États membres.

La commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs du Parlement a mis en place un groupe de travail sur le marché unique numérique et le commerce électronique, lequel a engagé, en 2013, son troisième cycle de réunions afin d'identifier les principaux obstacles restants ainsi que les domaines prioritaires dans lesquels d'autres actions s'avèrent nécessaires à titre prioritaire. Le groupe de travail rassemble les contributions sur les orientations stratégiques qui pourraient être prises, et s'attelle actuellement à l'élaboration d'une proposition de résolution pour clore le débat sur l'achèvement du marché unique numérique, en guise de contribution à un éventuel Acte pour le marché unique III centré sur le marché unique numérique.

→ Mariusz Maciejewski

[1] Textes adoptés de cette date, P7_TA(2012)0468.

[2] Textes adoptés de cette date, P7_TA(2012)0470.

5.9.5. L'industrie de la défense

L'industrie de la défense est régie par les articles 173 et 352 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et se caractérise par des composantes économiques et technologiques qui sont des éléments importants pour la compétitivité de l'industrie européenne. L'élimination de la fragmentation du marché par l'établissement progressif d'un marché européen des équipements de la défense réduirait la charge administrative, encouragerait l'innovation et limiterait les activités redondantes dans les programmes et la recherche en matière de défense. Créée en 2004, l'Agence européenne de la défense contribue activement au développement de cette industrie.

Base juridique

L'action de l'Union dans ce domaine doit se fonder sur l'article 352, qui s'applique aux cas pour lesquels les traités européens ne précisent pas clairement l'action qui permettrait d'atteindre l'un des objectifs de l'Union. L'article 173 constitue une base juridique pour la politique industrielle de l'Union. Néanmoins, les progrès opérés par le marché des équipements de défense en vue de satisfaire aux règles du marché intérieur ont été limités par l'article 346, paragraphe 1, du traité FUE qui précise que «tout État membre peut prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et qui se rapportent à la production ou au commerce d'armes, de munitions et de matériel de guerre».

Objectifs

L'industrie de la défense s'est révélée importante pour l'Union en raison de ses composantes économiques et technologiques. La compétitivité de l'industrie européenne de la défense est essentielle pour la crédibilité de la politique commune de sécurité et de défense (PCSD) naissante. Il est important que les États membres de l'Union coopèrent en vue de mettre un terme aux politiques et aux pratiques qui empêchent les industries européennes actives dans le domaine de la défense de collaborer de façon plus efficace.

Réussites

L'industrie européenne de la défense est importante pour l'économie européenne dans son ensemble. Elle employait quelque 800 000 personnes en 2006 et a représenté, ces dernières années, de 2 à 2,5 % du PIB de l'Union. À l'instar de toutes les autres activités européennes, l'industrie de la défense doit tendre à plus d'efficacité pour offrir à ses clients un meilleur rapport qualité-prix tout en protégeant les intérêts de ses actionnaires.

A. Contexte

1. Politique dans le domaine de la recherche et du développement

Le programme-cadre européen en matière de recherche et de développement (R&D) poursuit exclusivement des objectifs civils. Certains des domaines technologiques abordés (par exemple le matériel ou les technologies de l'information et de la communication — ou TIC) sont susceptibles de contribuer à l'amélioration des bases technologiques en matière de défense et de la compétitivité de l'industrie. Il convient donc de réfléchir à la meilleure manière de transposer les besoins de l'industrie de la défense dans la mise en œuvre de la politique de recherche européenne.

2. Transferts intra-UE et marchés publics

L'Union doit simplifier et harmoniser les règles relatives aux transferts intra-UE de produits et d'équipements de défense. Il est également fondamental de simplifier et d'harmoniser les règles européennes qui régissent les marchés publics: il importe de disposer de lignes directrices pertinentes en vue d'établir un cadre de référence européen dans ce domaine.

3. Exportations

Le Conseil a adopté un régime commun pour le contrôle des exportations des biens et technologies à double usage, se fondant pour ce faire sur le règlement (CE) n° 1334/2000 (tel que modifié) et sur l'action commune 401/2000 au titre de la PESC relative au contrôle de l'assistance technique liée à certaines destinations militaires finales. Ensemble, ces éléments forment un système intégré. Ce régime reflète les dispositions prises à l'échelon international en vue de lutter contre la prolifération des armes de destruction massive. La liste des biens à double usage contrôlés figure à l'annexe I du règlement (CE) n° 428/2009. En vertu du régime européen, les biens contrôlés ne peuvent quitter le territoire douanier de l'Union sans autorisation d'exportation. Il existe également des restrictions supplémentaires concernant la fourniture de services de courtage pour les biens à double usage et le transit de ces biens à

travers l'Union. S'agissant des exportations d'armes conventionnelles, une étape majeure a été franchie en juin 1998 avec l'adoption d'un code de conduite européen sur les exportations d'armements. L'objectif est d'améliorer la transparence, d'éviter la concurrence déloyale et de clarifier les règles applicables aux projets communs. Le Conseil évalue la mise en œuvre du code sur une base annuelle. En juin 2000, le Conseil a adopté la liste commune des équipements repris par le code de conduite. Dans sa résolution du 13 mars 2008, le Parlement européen a reproché au Conseil de ne pas avoir transformé son code de conduite en instrument juridiquement contraignant. La Commission a publié un livre vert le 30 juin 2011 sur le système de contrôle des exportations de biens à double usage, afin de faire le point sur le fonctionnement actuel du système de contrôle des exportations de l'Union et d'examiner les domaines susceptibles de faire l'objet d'une réforme.

B. Politique relative à l'industrie européenne de la défense

1. Vers un marché européen des équipements de défense

L'un des principaux objectifs de la politique relative à l'industrie européenne de la défense est le développement d'une base industrielle et technologique de la défense européenne (BITDE) qui soit compétitive. Cette base serait renforcée par l'établissement d'un marché européen intégré des équipements de défense. En juillet 2006, le régime intergouvernemental visant à encourager la concurrence sur le marché européen des équipements de défense a été lancé. Ce régime intergouvernemental facultatif fonctionne sur la base d'un code de conduite relatif à la passation de marchés publics dans le domaine de la défense, qui est soutenu par un système de notification et de contrôle destiné à garantir la transparence et la responsabilité mutuelles entre les États membres. Le code de bonnes pratiques dans la chaîne d'approvisionnement (mai 2005) constitue un autre élément majeur. La normalisation des équipements de défense est importante pour l'intégration des marchés nationaux. Des mesures ont été prises, notamment la création par la Commission d'un manuel européen relatif à la passation de marchés publics dans le domaine de la défense, qui présente des références de normes actualisées et indique aux acheteurs publics la meilleure façon de les stipuler dans les contrats de défense. À l'avenir, le manuel sera géré par l'Agence européenne de la défense (AED). L'AED a développé un système d'information sur les normes européennes de la défense (EDSIS), qui constitue un portail en vue d'une vaste normalisation du matériel de défense européen, visant à faire connaître les normes relatives au matériel qui doivent être développées ou être modifiées de manière substantielle.

La Commission élabore une communication (dont la publication est prévue en juin 2013) en faveur de la compétitivité de l'industrie de la défense et du marché intérieur.

2. Passation de marchés publics dans le domaine de la défense et transferts intra-UE de produits de défense

En septembre 2004, la Commission a présenté un Livre vert sur les marchés publics de défense (COM(2004) 608), dont l'objectif est de contribuer «à la construction progressive d'un marché européen pour les équipements de défense («European defence equipement market», EDEM) plus transparent et ouvert entre les États membres». Le Livre vert fait partie intégrante de la stratégie «Vers une politique communautaire en matière d'équipements de défense» adoptée par la Commission au début 2003. L'objectif est d'aboutir à une utilisation plus efficace des ressources dans le secteur de la défense et d'accroître la compétitivité de l'industrie en Europe, tout en contribuant à ce que des améliorations puissent être réalisées au niveau de l'équipement militaire dans le contexte de la politique européenne de sécurité et de défense. Le Livre vert suggère par ailleurs, à des fins de discussion, que la dérogation existante dont fait état l'ancien article 296 du traité CE (désormais l'article 346 du traité FUE) soit clarifiée par une communication interprétative de la Commission, dont l'objectif serait de définir plus précisément la nature des contrats couverts par l'exception visée à cet article. Il propose également de publier une nouvelle directive visant à coordonner les procédures d'adjudication de contrats qui relèvent de la règle d'exception visée à l'article 346.

Les marchés dans le domaine militaire et de la sécurité sont caractérisés par leur complexité et leur sensibilité. Les règles ordinaires en matière de marchés publics (directive 2004/18/CE) sont dès lors inappropriées. La directive 2009/81/CE a introduit des règles équitables et transparentes pour les marchés publics dans le domaine de la défense, qui devraient permettre aux industries européennes actives dans le domaine de la défense d'accéder plus facilement aux marchés de la défense des autres États membres. Elle prévoit une procédure négociée avec publication préalable comme procédure standard, qui confère davantage de flexibilité, des règles spécifiques concernant la sécurité des informations sensibles, des clauses sur la sécurité de l'approvisionnement et des règles spécifiques sur la sous-traitance. Cependant, à l'instar de la directive 2004/18/CE, la directive 2009/81/CE s'appliquera uniquement sous réserve de l'article 346 du traité FUE. Les États membres peuvent appliquer des dérogations aux marchés dans le domaine de la défense et de la sécurité si cela est nécessaire pour la protection de leurs intérêts essentiels en matière de sécurité.

La directive 2009/43/CE sur les transferts de produits liés à la défense dans l'Union simplifie et harmonise les conditions et procédures relatives aux transferts de ces produits dans l'ensemble de l'Union européenne. Elle crée un système uniforme et transparent composé de trois types de licences: les licences générales, globales et individuelles. Un autre élément essentiel de cette directive est la certification des entreprises. Les entreprises considérées comme dignes de confiance seront habilitées à effectuer des transferts au titre des licences générales. L'octroi de licences individuelles devrait devenir exceptionnel et limité à des cas clairement justifiables.

3. Une agence européenne de la défense

L'Agence européenne de la défense (AED) a été instaurée le 12 juillet 2004. Ses tâches principales sont: le développement des capacités de défense dans le domaine de la gestion des crises; la promotion et l'amélioration de la coopération européenne dans le domaine de l'armement; le renforcement de la base industrielle et technologique européenne dans le domaine de la défense européenne (BITDE), associée à la création d'un marché européen des équipements de défense concurrentiel au plan international (EDEM); et enfin, l'accroissement de l'efficacité de la recherche et technologie (R&T) européenne dans le domaine de la défense..

4. Programme européen de recherche en matière de sécurité

En parallèle, la Commission européenne, dans la foulée des travaux entamés durant les années 1990 et sur la base de son Livre vert sur les marchés publics de défense, a donné un coup d'accélérateur à ses travaux menés dans le domaine de la recherche en matière de sécurité. Depuis sa communication datée du 11 mars 2003 et intitulée «Vers une politique de l'Union européenne en matière d'équipements de défense» (2004/213/CE), la Commission a progressé dans l'instauration d'un programme de recherche consacré à la sécurité et à la défense en lançant une nouvelle action préparatoire (JO L 67 du 5.3.2004, p. 18). Le travail de la Commission dans ce domaine a été soutenu par la création d'un groupe d'experts, le «groupe de personnalités» (GoP), «dont la mission principale [...] est de proposer les principes et priorités d'un programme européen de recherche sur la sécurité, qui réponde aux objectifs de la politique étrangère, de sécurité et de défense de l'Union et à son ambition déclarée d'édifier un espace de liberté, de sécurité et de justice» Le groupe a présenté le fruit de son travail dans un rapport intitulé «La recherche pour une Europe sûre», dont il ressort principalement que la recherche en matière de sécurité constitue un pilier fondamental de la sécurité future en Europe et que, en tant que telle, elle nécessite l'allocation d'un budget approprié à hauteur d'un milliard d'euros minimum (et allant jusqu'à 1,8 milliard) par an.

Le rôle du Parlement européen

Dans une résolution adoptée le 10 avril 2002 sur les industries européennes de la défense, le Parlement appelait à la création d'un bureau européen des armements et à une standardisation de la défense. Le Parlement rappelait aussi la nécessité de mieux concentrer et coordonner la recherche européenne dans le domaine de la défense, à faciliter la mise sur pied d'entreprises transnationales et à parvenir à l'intégration des industries des pays candidats.

Dans un rapport concernant le Livre vert sur les marchés publics de la défense [2005/2030(INI)], le Parlement a répété la position déjà exprimée dans sa résolution de 2002, selon laquelle une industrie européenne de l'armement forte, efficace et viable et une politique efficace en matière de passation de marchés étaient essentielles au développement de la PESD. Ce rapport a également encouragé la Commission à poursuivre ses efforts visant à contribuer à la construction progressive d'un marché européen pour les équipements de défense qui soit plus transparent et ouvert entre les États membres. Il souligne en particulier le rôle de l'article 346 et plaide pour l'adoption d'une communication interprétative. En outre, il prie instamment la Commission de coopérer étroitement avec l'Agence européenne de la défense en ce qui concerne la définition, en parallèle, d'un plan d'action exhaustif, comprenant des mesures d'accompagnement dans les domaines connexes tels que la sécurité de l'approvisionnement, les transferts et les exportations, les aides d'État et les compensations, nécessaires à la création de conditions égales pour tous, en vue d'une concurrence intra-européenne équitable. Le Parlement a également obtenu que les directives du «paquet défense» (directives 2009/43/CE et 2009/81/CE) tiennent compte des préoccupations dont il avait fait état (telles que le renforcement de la transparence, la restriction de l'utilisation des compensations).

→ Carine Piaguet

5.9.6. La politique de la recherche et du développement technologique

La politique européenne de la recherche et du développement technologique (RDT) a occupé une place prépondérante dans la législation européenne depuis l'instauration de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) en 1952 et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) en 1957. Les programmes-cadres pluriannuels de recherche actuels ont été introduits par l'Acte unique européen. En novembre 2011, la Commission a présenté une proposition relative au prochain programme-cadre, intitulé «Horizon 2020», qui constituera l'instrument financier mettant en œuvre «Une Union de l'innovation», une initiative phare relevant de la stratégie «Europe 2020» visant à garantir la compétitivité de l'Europe à l'échelle mondiale. Le nouveau programme de l'Union en faveur de la recherche et de l'innovation pour la période 2014-2020 s'inscrit dans l'effort visant à susciter un renouveau de la croissance et de l'emploi en Europe.

Base juridique

Articles 179 et 189 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Objectifs

Depuis l'Acte unique européen, l'objectif de la politique de RTD de l'Union est de renforcer les bases scientifiques et technologiques de l'industrie européenne et de favoriser le développement de sa compétitivité internationale.

En outre, l'article 179 du traité FUE dispose que «l'Union a pour objectif de renforcer ses bases scientifiques et technologiques, par la réalisation d'un espace européen de la recherche dans lequel les chercheurs, les connaissances scientifiques et les technologies circulent librement».

A. Réalisations

Un projet financé par l'Union implique en principe la participation d'entités juridiques, c'est-à-dire d'universités, de centres de recherche, d'entreprises (y compris des petites et moyennes entreprises (PME)), ou de chercheurs individuels, issus de plusieurs États membres, de pays associés et de pays tiers. La mise en œuvre du programme-cadre (PC) se fait au moyen de programmes spécifiques. L'Union dispose de différents moyens pour réaliser ses objectifs de RDT dans le contexte de ces programmes spécifiques:

- les actions directes menées par le Centre commun de recherche (CCR) et entièrement financées par l'Union;
- les actions indirectes, qui peuvent prendre la forme: i) de projets de recherche en coopération, menés par des groupements d'entités juridiques dans les États membres, les pays associés et les pays tiers; ii) de réseaux d'excellence (programmes conjoints d'activités mis en œuvre par plusieurs organisations de recherche qui intègrent leurs activités dans un domaine donné); iii) d'actions de coordination et de soutien; iv) de projets individuels (soutien à la recherche «exploratoire»); ou v) d'un soutien à la formation et au développement de la carrière des chercheurs, qui servira essentiellement à la mise en place des actions Marie Curie.

Participation

Toute entité juridique établie dans un État membre ou dans un pays associé conformément à la législation nationale, internationale ou de l'Union, peut répondre aux appels à propositions et recevoir un soutien, si sa proposition est retenue. Autrement dit, les universités, les centres de recherche, les entreprises, y compris les PME, et les organisations internationales peuvent demander un soutien. Les entités issues de pays tiers peuvent également participer à des groupements, voire obtenir des crédits pour certaines activités du programme-cadre.

a. Coordination et collaboration (internationales)

Le mécanisme ERA-NET vise à renforcer la coordination des programmes de recherche nationaux et régionaux menés dans les États membres et dans les pays associés par la mise en réseau, y compris l'«ouverture réciproque» des programmes, et la mise en œuvre d'activités communes. Le 7e programme-cadre couvre également les frais opérationnels de COST. COST est un cadre intergouvernemental pour la coopération européenne dans le domaine de la science et de la technologie, conçu pour contribuer à la coordination au niveau européen de la recherche financée à l'échelon national. Il anticipe et complète les actions des programmes-cadres de l'Union. Le 7e programme-cadre coordonne également ses activités avec celles de l'initiative intergouvernementale Eureka pour promouvoir la recherche et l'innovation internationales et axées sur le marché. Par l'intermédiaire d'Eureka, les organisations de recherche et les entreprises lancent sur le marché des produits, des procédures et des services inédits.

b. Mesures RTD dans le plan européen pour la relance économique 2010-2013

Dans le cadre du plan européen pour la relance économique 2010-2013, il a été décidé de constituer trois partenariats public-privé (PPP), qui portent également sur la RTD et l'innovation: a) l'initiative «Usines du futur» pour le secteur industriel; b) l'initiative «Bâtiments économes en énergie» pour le secteur de la construction; et c) l'initiative «Voitures vertes» pour le secteur automobile. Le financement octroyé par l'Union à ces PPP est alloué par l'intermédiaire du 7e programme-cadre.

c. Institut européen d'innovation et de technologie (IEIT)

L'Institut européen d'innovation et de technologie a été créé en 2008 afin de stimuler et de produire des innovations de premier plan à l'échelle mondiale grâce à la création de communautés de la connaissance et de l'innovation (CCI) hautement intégrées. Les CCI réunissent les mondes de l'enseignement supérieur, de la recherche, de l'entreprise et de l'entrepreneuriat dans le but de produire de nouvelles innovations et de nouveaux modèles d'innovation susceptibles d'inspirer d'autres personnes.

B. Le nouveau programme-cadre — Horizon 2020

En novembre 2011, la Commission a présenté son paquet législatif du nom d'Horizon 2020, un programme-cadre pour la période 2014-2020. Le texte réunit en un programme toutes les formes de financement de la recherche et de l'innovation que prévoient actuellement le 7e programme-cadre de recherche, le programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (CIP) et l'Institut européen d'innovation et de technologie (EIT).

En établissant un ensemble unique de règles, le programme Horizon 2020 simplifiera grandement les choses et répondra aux défis de la société en contribuant à rapprocher la recherche et le marché grâce, par exemple, au soutien qu'il apportera aux entreprises innovantes pour qu'elles créent, à partir de leurs progrès technologiques, des produits viables dotés d'un véritable potentiel commercial. Cette stratégie orientée vers le marché comportera la mise en place, entre le secteur privé et les États membres, de partenariats destinés à exploiter les ressources nécessaires.

La proposition «Horizon 2020» s'efforce en outre de clarifier les objectifs, de simplifier les procédures et d'éviter les doubles emplois et la fragmentation. Par ailleurs, elle veille à élargir la participation des PME et de l'industrie, des femmes, des nouveaux États membres et des pays tiers aux programmes de l'Union. De plus, le nouveau programme vise à améliorer l'assimilation et l'exploitation des résultats par les entreprises, les investisseurs, les autorités publiques, les autres chercheurs et les décideurs.

Horizon 2020 est axé sur trois grands piliers:

- **excellence scientifique:** un budget de 24,4 milliards d'euros, dont une augmentation de 77 % du financement du CER, aidera l'Union à conserver sa position d'acteur mondial de premier plan dans le domaine des sciences.
- **primauté industrielle:** le programme contribuera à préserver la primauté en matière d'innovation industrielle, grâce à un budget de 17,01 milliards d'euros, dont 13,5 milliards d'investissements dans les technologies clés, ainsi qu'un accès élargi aux capitaux et un soutien aux PME.
- **défis de société:** 29,68 milliards d'euros sont alloués aux défis de société auxquels l'Europe fait face: santé, évolution démographique et bien-être; sécurité alimentaire, agriculture durable, recherche marine et maritime et bio économie; énergies sûres, propres et efficaces; transports intelligents, verts et intégrés; lutte contre le changement climatique, utilisation efficace des ressources et matières premières; sociétés inclusives, novatrices et sûres.

Afin d'encourager les PME à être associées, la Commission a proposé un instrument financier spécialement destiné à octroyer des subventions à la recherche et au développement ainsi qu'à l'aide à la commercialisation, par l'accès aux fonds propres (finances pour les phases de démarrage et de croissance des investissements) et facilités de crédit (telles que prêts et garanties).

Elle a également proposé d'augmenter le nombre de nouvelles communautés de la connaissance et de l'innovation (CCI) dans le cadre de l'IET. Il s'agit de partenariats à long terme associant organismes du domaine de l'éducation, des technologies, de la recherche, des affaires et de l'entreprise qui collaborent sur des problèmes de société.

Ces mesures contribueront à stimuler la participation de l'industrie, des PME, des universités et des centres de recherche, et à accélérer la commercialisation des résultats de la recherche et du développement.

En novembre 2013, le Parlement européen a adopté le cadre financier pluriannuel, allouant à Horizon 2020 un budget de 77 milliards EUR (aux prix de 2013).

C. Le rôle du Parlement européen

Pendant plus de 20 ans, le Parlement européen a défendu une politique de RDT toujours plus ambitieuse et a prôné une augmentation considérable des dépenses totales de recherche dans les États membres afin de maintenir et de renforcer la compétitivité internationale de l'Europe. Le Parlement

a également préconisé une coopération renforcée avec des partenaires issus de pays tiers, une intégration effective des activités entre les Fonds structurels et les programmes-cadres, et une approche ciblée pour optimiser la participation des PME et faciliter la participation d'acteurs prometteurs plus faibles. Il a également demandé avec insistance que les procédures soient simplifiées et qu'une plus grande souplesse soit insufflée dans les PC pour permettre de réorienter les crédits vers des secteurs plus prometteurs et de réagir à l'évolution de la situation et à des priorités de recherche nouvellement apparues.

Lors des négociations en trilogue sur le paquet législatif «Horizon 2020», qui a débouché sur un accord avec le Conseil en juin 2013, les députés au Parlement européen sont parvenus à obtenir un certain nombre de modifications à la proposition, notamment l'ajout de deux nouveaux objectifs, dotés de structures et de lignes budgétaires:

- renforcer la coopération et le dialogue entre le monde scientifique et la société et améliorer l'attrait de la carrière de chercheur chez les jeunes;
- élargir l'éventail des participants par des partenariats entre établissements, le jumelage des chercheurs et l'échange de bonnes pratiques.

En outre, les PME bénéficieront de 20 % au moins du budget cumulé des piliers «prééminence industrielle» et «défis sociétaux». En outre, 7 % de ce budget cumulé sera réservé au nouvel instrument destiné à améliorer la participation des PME aux projets financés par Horizon 2020 (en facilitant l'externalisation de la recherche pour les PME qui n'en font guère et en soutenant la collaboration entre elles). Un nouvel instrument dénommé «voie expresse pour l'innovation» verra le jour en 2015 afin d'accélérer la concrétisation commerciale des idées et d'améliorer la participation des entreprises et des PME. L'accès libre aux publications scientifiques issues du financement d'Horizon 2020 sera obligatoire.

Afin d'assurer l'équilibre entre projets de petite, de moyenne et de grande taille, 40 % du budget consacré aux technologies futures et émergentes (pilier 1) est destiné au financement léger, ouvert et réactif de projets de collaboration (FET Open). Les députés ont également réservé 85 % du budget du défi énergétique (pilier 3) à la recherche sur les énergies combustibles non fossiles.

Pour éviter la multiplication des partenariats public-privé dans la mise en œuvre d'Horizon 2020, la création et le fonctionnement de ces structures feront l'objet d'une évaluation plus stricte. Un compromis entre les institutions a réduit le nombre de nouvelles CCI de six à cinq.

Voici une liste de certaines des résolutions et rapports adoptés récemment par le Parlement à propos de la proposition Horizon 2020:

- A7-0428/2012, 19 décembre 2012, rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil définissant les règles de participation au programme-cadre pour la recherche et l'innovation «Horizon 2020» (2014-2020) et les règles de diffusion des résultats (COM(2011) 810 — C7-0465/2011 — 2011/0399(COD)), commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie, rapporteur: Christian Ehler.
- A7-0002/2013, 21 décembre 2012, rapport sur la proposition de décision du Conseil établissant le programme spécifique d'exécution du programme-cadre pour la recherche et l'innovation «Horizon 2020» (2014-2020); (COM(2011) 811 — C7-0509/2011 — 2011/0402(CNS)), commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie, rapporteure: Maria da Graça Carvalho.
- A7-0427/2012, 20 décembre 2012, rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant établissement du programme-cadre pour la recherche et l'innovation «Horizon 2020» (2014-2020); (COM(2011) 809 — C7-0466/2011 — 2011/0401(COD)), commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie, rapporteure: Teresa Riera Madurell.
- Résolution du Parlement européen du 27 septembre 2011 sur le Livre vert «Quand les défis deviennent des chances: vers un cadre stratégique commun pour le financement de la recherche et de l'innovation dans l'UE» (P7_TA(2011)0401).

→ Frédéric Gouardères 11/2013

5.9.7. Politique de l'innovation

L'innovation joue un rôle de plus en plus important dans notre économie. Elle est source d'avantages pour les citoyens, à la fois en tant que consommateurs et travailleurs. Elle accélère et améliore la conception, la mise au point, la production et l'utilisation de nouveaux produits, processus industriels et services. Elle est essentielle pour la création d'emplois de meilleure qualité, l'édification d'une société plus verte et l'amélioration de notre qualité de vie, ainsi que pour la sauvegarde de la compétitivité de l'Union européenne sur le marché mondial. La politique de l'innovation assure l'interface entre la politique de la recherche et du développement technologique, d'une part, et la politique de l'industrie, d'autre part. Elle a aussi pour but l'instauration d'un cadre facilitant la diffusion d'idées nouvelles sur le marché et sera de plus en plus présente dans la législation européenne.

Base juridique

La politique industrielle, au sens large, de l'Union européenne a pour base juridique l'article 173 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui dispose que «[l]'Union et les États membres veillent à ce que les conditions nécessaires à la compétitivité de l'industrie de l'Union soient assurées».

Les articles 179 à 189 de ce traité constituent, quant à eux, la base juridique de la politique de l'Union européenne pour la recherche et le développement technologique (RDT). L'instrument principal de cette politique est le programme-cadre pluriannuel, qui définit les objectifs, les priorités et le cadre financier de l'aide à la recherche pour plusieurs années. Les programmes-cadres de RDT sont adoptés par le Parlement européen et le Conseil, qui statuent conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social européen.

Objectifs

La politique de l'innovation revêt une importance amplement reconnue. Elle est également liée à d'autres politiques de l'Union européenne, comme celles de l'emploi, de la compétitivité, de l'environnement, de l'industrie et de l'énergie. L'innovation a pour rôle d'exploiter les résultats de la recherche afin de créer de nouveaux services et produits de meilleure qualité qui garantiront la compétitivité sur le marché mondial et amélioreront la qualité de vie des citoyens européens.

La part du PIB que l'Europe consacre chaque année à la recherche et au développement (R&D) est inférieure de 0,8 % à celle des États-Unis et de 1,5 % à celle du Japon. On assiste par ailleurs à une fuite des cerveaux puisque nos meilleurs chercheurs et créateurs s'expatrient en quête de meilleures conditions. Enfin, bien que le marché de l'Union européenne soit le plus vaste du monde, il est encore fragmenté et insuffisamment propice à l'innovation.

Dans la perspective de corriger ces tendances, l'Union européenne a défini le concept d'«Union de l'innovation», qui a pour but:

- de faire de l'Europe un acteur de premier ordre dans le monde scientifique,
- de supprimer les obstacles à l'innovation, tels que le coût élevé de la délivrance de brevets, la fragmentation du marché, la lenteur des procédures de normalisation et la pénurie de main-d'œuvre qualifiée, qui, à l'heure actuelle, empêchent les idées de se propager rapidement sur le marché;
- de révolutionner la coopération entre les secteurs public et privé, notamment grâce à la mise en place de partenariat d'innovation entre les institutions européennes, les autorités nationales et régionales ainsi que les entreprises.

L'Union de l'innovation représente un investissement capital pour notre avenir. Si nous parvenons à investir 3 % du PIB de l'Union européenne dans la R&D d'ici à 2020, nous pourrons alors créer 3,7 millions d'emplois et accroître le PIB de 795 milliards d'euros d'ici à 2025.

Réalisations

L'Union de l'innovation est l'une des sept initiatives phares de la stratégie Europe 2020 pour une économie intelligente, durable et inclusive. Lancée par la Commission européenne en octobre 2010, elle vise à améliorer la situation de la recherche et de l'innovation en Europe et à élargir l'accès au financement afin que les idées novatrices puissent se concrétiser en produits et services générateurs de croissance et d'emplois. L'Union de l'innovation a pour objectif d'établir un véritable marché unique européen de l'innovation, qui attirera les sociétés et les entreprises innovantes. Pour ce faire, plusieurs mesures ont été avancées dans les domaines de la protection des brevets, de la normalisation, des marchés publics et de la réglementation intelligente. L'Union de l'innovation tend également à stimuler l'investissement du secteur privé et, notamment, à accroître

le volume des investissements européens en capital-risque.

Plusieurs instruments ont été créés pour évaluer et suivre la situation dans l'Union européenne ainsi que les progrès accomplis, il s'agit:

- d'un tableau de bord général de l'Union pour la recherche et l'innovation, constitué de 25 indicateurs, et d'un marché de la connaissance pour les brevets et les licences; ce tableau de bord est un instrument de la Commission européenne qui a été conçu, dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, pour l'analyse comparée des résultats de l'innovation obtenus par les États membres de l'Union européenne;
- d'un tableau de bord de l'innovation régionale, dans lequel les régions européennes sont réparties en quatre groupes en fonction de leurs résultats en matière d'innovation, comme dans le tableau de bord de l'Union pour la recherche et l'innovation; le groupe des «champions de l'innovation» compte 41 régions, celui des «innovateurs en second» en compte 58, tandis que 39 et 52 régions composent respectivement les groupes des «innovateurs modérés» et des «innovateurs modestes»; ce tableau fournit une description plus précise de l'innovation à l'échelon local;
- de l'Innobaromètre, qui est une enquête d'opinion annuelle réalisée auprès des entreprises et du grand public sur les comportements et les activités liés à la politique de l'innovation; il fournit, dans ce domaine, des informations qui ne peuvent pas être obtenues à partir d'autres sources.

L'innovation est possible grâce à la recherche et à l'éducation. L'Europe aurait besoin, au minimum, d'un million de chercheurs supplémentaires ces dix prochaines années pour atteindre, d'ici à 2020, l'objectif de 3 % du PIB de l'Union consacrés à la R&D. L'Union de l'innovation contient des mesures destinées à achever la création de l'espace européen de la recherche d'ici à 2014. Il convient par conséquent de veiller à une plus grande cohérence entre les politiques de la recherche menées à l'échelon européen et national et de lever les entraves à la mobilité des chercheurs. Dans le domaine éducatif, la Commission apportera son soutien aux projets d'élaboration de nouveaux programmes destinés à pallier la pénurie de main-d'œuvre dans le domaine de l'innovation.

En 2011, la Commission a proposé d'accroître l'investissement dans la recherche et l'innovation pour la période 2014-2020. Horizon 2020, nouveau programme d'investissement doté d'une enveloppe de 80 milliards d'euros alloués à la recherche et à l'innovation, regroupera tous les fonds qui sont actuellement octroyés à ces domaines au titre des programmes-cadres de recherche et de développement technologique, les activités d'innovation relevant du programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité et l'Institut européen d'innovation et de technologie. En établissant un ensemble unique de règles, le programme Horizon 2020 simplifiera les conditions et répondra aux défis de la société en contribuant à rapprocher la recherche et le marché grâce, par exemple, au soutien qu'il apportera aux entreprises innovantes pour qu'elles créent, à partir de leurs progrès technologiques, des produits viables dotés d'un véritable potentiel commercial. Cette stratégie orientée vers le marché comportera la mise en place, entre le secteur privé et les États membres, de partenariats destinés à exploiter les ressources nécessaires.

Le programme Horizon 2020 met en œuvre les engagements de l'Union de l'innovation, notamment en privilégiant les véritables enjeux de la société, en simplifiant les conditions d'accès, en encourageant la participation des PME, en renforçant les instruments financiers, en facilitant les marchés publics axés sur l'innovation, en favorisant la coopération et en soutenant la recherche dans les domaines du secteur public et de l'innovation sociale.

Par ailleurs, la future politique de cohésion portera davantage sur la recherche et l'innovation. Dans les régions plus développées, au moins 80 % des ressources provenant du Fonds européen de développement régional seront, au niveau national, consacrées à l'innovation, dont les priorités sont l'économie à faibles émissions de CO_2 et la compétitivité des PME. Dans les régions moins développées, la part s'élèvera à 50 %. Conformément à l'objectif stratégique, l'aide sera subordonnée à la mise en place d'une stratégie nationale ou régionale en faveur d'une spécialisation intelligente.

L'Union de l'innovation tend également à stimuler l'investissement du secteur privé et, notamment, à accroître le volume des investissements en capital-risque, qui est actuellement quatre fois moins élevé qu'aux États-Unis. De plus, pour favoriser l'octroi de prêts couvrant les projets de R&D et lancer des projets témoins, l'Union européenne a proposé la création d'un mécanisme de financement à risques partagés reposant sur une collaboration financière entre la Commission européenne et la Banque européenne d'investissement (BEI). Ce mécanisme a pour but d'améliorer l'accès des participants à des projets européens de R&D à des fonds octroyés par la BEI sous la forme de prêts.

Un programme pour la compétitivité des entreprises et les PME (COSME) a également été proposé pour mettre l'accent sur les instruments financiers et encourager l'internationalisation des entreprises.

L'Union de l'innovation a pour objectif d'établir un véritable marché unique européen de l'innovation, qui attirera les sociétés et les entreprises innovantes. Pour ce faire, plusieurs mesures ont été avancées

dans les domaines de la protection des brevets, de la normalisation, des marchés publics et de la réglementation intelligente. Par ailleurs, la Commission a élaboré une stratégie visant à renforcer la normalisation européenne (COM (2011) 0315), dans laquelle elle souligne la nécessité de consolider la méthode de normalisation et l'utilisation de normes en Europe afin de tirer parti des normes internationales aux fins de la compétitivité à long terme de l'industrie européenne.

Pour empêcher l'apparition d'une fracture de l'innovation entre les régions les plus innovantes et les autres, la Commission aidera les États membres à mieux exploiter le reliquat des 86 milliards d'euros qui ont été alloués par les Fonds structurels à des projets de recherche et d'innovation au cours de la période 2007-2013.

En outre, des partenariats européens d'innovation ont été mis sur pied afin que les parties intéressées des secteurs publics et privés, à l'échelon européen, national et régional, collaborent dans le but de répondre aux grands enjeux de la société et de contribuer à la création d'emplois et à la croissance économique grâce à des mesures orientées vers l'offre et la demande.

Le rôle du Parlement européen

Le Parlement a adopté de nombreuses résolutions qui ont continué à renforcer la politique de l'innovation de l'Union européenne. Parmi les plus récentes figurent:

- la résolution du 22 mai 2008 sur l'examen à mi-parcours de la politique industrielle: contribution à la stratégie pour la croissance et l'emploi de l'Union européenne (2009/C 279 E/12), qui invite instamment la Commission et les États membres à intensifier leurs efforts en vue de réduire la charge administrative des entreprises et souligne l'importance d'une politique transparente et simplifiée en matière de droits de propriété intellectuelle;
- la résolution du 16 juin 2010 sur la stratégie Europe 2020, qui soutient fermement une politique industrielle destinée à créer le meilleur cadre possible pour préserver et enrichir un socle industriel solide, compétitif et diversifié en Europe, et souligne que cette stratégie doit définir les coûts et les avantages du passage à une économie durable et à haut rendement énergétique;
- la résolution du 11 novembre 2010 sur les partenariats européens en matière d'innovation dans le cadre de l'initiative phare «Une Union pour l'innovation» (2010/2927/RSP);
- la résolution du 9 mars 2011 sur une politique industrielle à l'ère de la mondialisation (T7-0093/2011), qui souligne l'importance d'une vision plus globale pour l'industrie européenne en 2020, dans la mesure où une prévisibilité et une stabilité réglementaires à long terme sont considérées comme capitales pour attirer les investissements;
- la résolution du 27 septembre 2011 sur le livre vert: «Quand les défis deviennent des chances: vers un cadre stratégique commun pour le financement de la recherche et de l'innovation dans l'UE» (T7-0401/2011);
- la résolution du 12 mai 2011 sur l'Union de l'innovation: transformer l'Europe pour le monde de l'après-crise (T7-0236/2011);
- la résolution du 26 octobre 2011 sur la stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois (T7-466/2011), qui souligne l'importance de favoriser une coopération plus étroite entre les établissements de recherche et l'industrie, et d'encourager et d'aider les entreprises industrielles à investir dans la R&D; le Parlement demande davantage d'investissements dans l'éducation, la recherche et l'innovation, la promotion des centres d'excellence et de la mobilité des jeunes, et un soutien à la création de conditions propices à la croissance des entreprises innovantes.

→ Frédéric Gouardères

5.10. La politique sociale et en matière d'emploi

5.10.1. Politique sociale et de l'emploi: principes généraux

La dimension sociale de l'intégration européenne s'est fortement développée au fil des ans. Il s'agit d'un aspect essentiel de la stratégie Europe 2020 qui vise à assurer une croissance inclusive assortie d'un taux d'emploi élevé et d'une réduction du nombre des personnes vivant dans la pauvreté ou risquant l'exclusion sociale.

Bases juridiques

Article 3 du traité sur l'Union européenne (UE) et articles 9, 10, 19, 45 à 48, 145 à 150 et 151 à 161 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (FUE).

Objectifs

La promotion de l'emploi, l'amélioration des conditions de vie et de travail, une protection sociale adéquate, le dialogue social, le développement des ressources humaines dans la perspective d'un niveau d'emploi élevé et durable et la lutte contre les exclusions sont les objectifs communs de l'Union européenne et des États membres dans les domaines de la politique sociale et de l'emploi, ainsi que le prévoit l'article 151 du traité FUE.

Réalisations

A. Du Traité de Rome au Traité de Maastricht

Afin de permettre aux travailleurs et à leurs familles de profiter pleinement du droit de libre circulation des travailleurs au sein du marché commun, le Traité de Rome prévoyait déjà la coordination des systèmes de sécurité sociale des États membres. Les États membres ont, dans les articles 151 et 156, exprimé leur conviction que de meilleures conditions de vie et de travail résulteraient du fonctionnement du marché commun, et se sont engagés à coopérer dans les domaines de l'emploi, du droit du travail et des conditions de travail, de la formation professionnelle, de la sécurité sociale, de la protection contre les accidents du travail et les maladies professionnelles et du dialogue social. L'article 157, reconnu comme directement applicable par la Cour de justice, a entériné le principe de l'égalité des rémunérations entre les hommes et les femmes pour un même travail ou un travail de même valeur. Le Fonds social européen, prévu aux articles 162 à 164, était de son côté destiné à améliorer la mobilité des travailleurs et les perspectives d'emploi (voir fiche 5.10.2).

L'inquiétude provoquée par les déséquilibres structurels et l'inégalité de la croissance en Europe a conduit par la suite à une politique sociale plus proactive au niveau communautaire En 1974, le Conseil a adopté le premier programme d'action sociale.

L'Acte unique européen a introduit l'article 153 qui a permis d'harmoniser les conditions en matière de santé et de sécurité au travail. Statuant à la majorité qualifiée en coopération avec le Parlement européen (PE), le Conseil a adopté certaines directives fixant des exigences minimales dans ce domaine. L'Acte unique européen a en outre ajouté la possibilité pour les partenaires sociaux, au niveau européen, de négocier des conventions collectives et a également fixé une politique communautaire en matière de cohésion économique et sociale.

Un consensus croissant s'est formé autour de l'idée qu'il fallait accorder plus d'attention aux aspects sociaux de la réalisation du marché intérieur. Au terme de longs débats, la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs (Charte sociale) a été adoptée à l'occasion du sommet de Strasbourg de décembre 1989 par les chefs d'État et de gouvernement de onze États membres — le Royaume-Uni ayant décidé de s'abstenir. La Charte exigeait que la Commission définisse un programme d'action sociale pour l'encadrer, programme mis en œuvre par la suite à un rythme très lent.

La signature du Traité de Maastricht a intégré officiellement la promotion d'un niveau élevé d'emploi et de protection sociale parmi les missions conférées à la Communauté européenne. Toutefois, un accord unanime n'ayant pu être dégagé lors de la conférence intergouvernementale, onze États membres décidèrent d'aller de l'avant en concluant un accord sur la politique sociale et en signant, Royaume-Uni compris, le protocole n° 14 du traité UE, auquel

l'accord a été annexé et qui énonçait que «onze États membres [...] sont désireux de poursuivre dans la voie tracée par la Charte sociale de 1989», dispensant par là le Royaume-Uni d'y participer. Les directives fondées sur ce protocole sont donc contraignantes pour tous les États membres sauf le Royaume-Uni.

L'accord comportait quelques innovations importantes (voir fiches 5.10.6, 5.10.7 et 5.10.8). Le Conseil se voyait attribuer le pouvoir d'adopter des directives fixant des exigences minimales dans plusieurs nouveaux secteurs. Il devrait statuer conformément à la procédure de coopération dans les domaines suivants: améliorations de l'environnement de travail pour protéger les travailleurs; conditions de travail; droit des travailleurs à l'information et à la consultation; égalité des chances entre hommes et femmes sur le marché du travail et égalité de traitement au travail; intégration professionnelle des personnes exclues du marché du travail. L'unanimité était requise pour statuer sur la sécurité sociale et la protection sociale des travailleurs, sur la protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail, sur la représentation et la défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs, sur les conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers en séjour régulier sur le territoire de la Communauté et sur les contributions financières destinées à la promotion de l'emploi et la création d'emplois.

B. Du Traité d'Amsterdam au Traité de Lisbonne

La non-participation du Royaume-Uni a débouché sur la situation inconfortable que constitue une base juridique double pour l'action dans le domaine de la politique sociale. Cette situation a été résolue par la signature du Traité d'Amsterdam: tous les États membres, y compris le Royaume-Uni, à la suite d'un changement de gouvernement, se sont mis d'accord sur l'intégration de l'accord relatif à la politique sociale dans le texte du traité CE, moyennant quelques légères modifications (articles 151 à 161 du traité FUE). La procédure de codécision remplaçait la procédure de coopération dans l'article 153. Un nouveau paragraphe de l'article 153 prévoyait des mesures destinées à encourager la coopération entre les États membres afin de lutter contre l'exclusion sociale. La procédure de codécision était également étendue aux dispositions relatives au Fonds social européen (voir fiche 5.10.2.), à la libre circulation des travailleurs et à la sécurité sociale des travailleurs migrants de la Communauté (voir fiche 5.10.4.). Le nouvel article 19 autorisait la Communauté à «prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle», le Conseil devant statuer à l'unanimité après consultation du PE. Sur cette base, deux directives ont été rapidement adoptées, à savoir la directive 2000/43/CE «relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique», et la directive 2000/78/CE «portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail».

Le Traité d'Amsterdam incluait également la promotion d'un niveau d'emploi élevé dans les objectifs de l'UE et attribuait à la CE la responsabilité de soutenir et de compléter les actions des États membres dans ce domaine, d'encourager la coopération entre eux et de développer une «stratégie coordonnée», la «stratégie européenne pour l'emploi» (SEE, articles 145 à 150 du traité FUE), fondée sur une méthode ouverte de coordination (MOC) (voir fiche 5.10.3). Durant le sommet d'Amsterdam de juin 1997, il a été décidé que les dispositions de ce nouveau titre du traité seraient appliquées immédiatement.

Au cours de la réunion extraordinaire du Conseil européen de Lisbonne (mars 2000), les chefs d'État ou de gouvernement se sont mis d'accord sur une stratégie visant à faire de l'UE l'économie la plus compétitive au monde et à atteindre le plein emploi pour 2010. Ils ont en outre également reconnu que la croissance économique n'était pas le seul instrument à utiliser dans la lutte contre la pauvreté ou l'exclusion sociale, et ils se sont engagés à améliorer la coopération dans ce domaine, en s'appuyant sur une méthode ouverte de coordination (qui serait plus tard étendue aux retraites, à la santé et aux soins de longue durée dans le cadre de ce que l'on connaît sous le nom de «MOC sociale»).

Plus tard, la même année, au sommet de Nice, un agenda européen de politique sociale a été adopté pour la période allant jusqu'en 2005, dans le but de transformer les engagements politiques de Lisbonne en actions concrètes. En outre, les dirigeants européens, la Commission européenne et le Parlement européen ont adopté une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, élaborée par une convention spéciale. La signature du Traité de Nice a néanmoins plutôt déçu ceux qui s'attendaient à des progrès majeurs dans le secteur social. En fait, un comité de protection sociale a été institué (article 160) pour promouvoir la coopération en matière de protection sociale entre les États membres et avec la Commission, mais toutes les propositions visant à étendre la procédure de codécision ont été rejetées. Seuls quelques changements mineurs ont été introduits, comme la clause passerelle de l'article 153. La modernisation des systèmes de protection sociale a été ajoutée à la liste des secteurs où la Communauté devait promouvoir la coopération entre les États membres.

L'évaluation à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne a entraîné l'inclusion des lignes directrices pour l'emploi adoptées dans le cadre de la stratégie

européenne pour l'emploi dans les lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi et la synchronisation du processus de réforme de Lisbonne avec la MOC sociale en respectant un cycle de trois ans.

Un nouvel agenda social, couvrant la période 2006-2010, a été adopté en 2005 afin d'accompagner la stratégie de Lisbonne rénovée. Un programme communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale, intitulé Progress, a été mis sur pied pour la période 2007-2013 afin de soutenir la mise en œuvre des objectifs de l'Union européenne dans le domaine social. En 2007, un Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) a été créé afin d'aider les travailleurs ayant perdu leur emploi en raison des modifications structurelles du commerce mondial.

Le 13 décembre 2007 était signé le Traité de Lisbonne, lequel devait permettre de consolider encore la dimension sociale de l'intégration européenne. Le traité sur l'Union européenne souligne le rôle essentiel des Droits de l'homme et des valeurs démocratiques dans l'Union (article 2), de même que ses objectifs sociaux, parmi lesquels figurent le plein emploi, la solidarité intergénérationnelle et la protection des droits de l'enfant (article 3). L'article 6 reconnaît à la Charte des droits fondamentaux la même force juridique contraignante que les traités. La Charte elle-même reconnaît ce qu'on appelle les «droits de solidarité», tels que le droit des travailleurs à l'information et à la consultation, le droit de négociation collective et le droit à des conditions de travail correctes et équitables ainsi que le droit à la sécurité sociale et à l'assistance sociale. Une «clause sociale horizontale» a été introduite dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Elle prévoit que, «dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union prend en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine» (article 9).

C. Évolution récente

En juillet 2008, la Commission a publié une proposition pour un Agenda social renouvelé, intitulée «Opportunités, accès et solidarité dans l'Europe du XXIe siècle». Pour contrer la hausse du chômage provoquée par la crise économique et financière, l'Union européenne a mobilisé des moyens importants. Elle a introduit des mesures destinées à améliorer l'efficacité des instruments financiers en place (le FSE et le FEM). En outre, un nouvel instrument européen de microfinancement Progress a été créé en 2010 et octroie des microcrédits aux petites entreprises et aux sans-emploi désireux de créer leur propre entreprise. La «croissance inclusive» (qui encourage une économie à fort taux d'emploi favorisant la cohésion sociale et territoriale) constitue l'un des domaines prioritaires de la stratégie Europe 2020, qui succède à la stratégie de Lisbonne. Le nouveau programme stratégique de l'UE fixe pour la première fois un objectif précis pour son pilier social (réduire de 20 millions le nombre des personnes menacées par la pauvreté d'ici 2020) et renouvelle parallèlement son engagement en faveur d'un objectif ambitieux dans le domaine de l'emploi (un taux d'emploi de 75 % dans la tranche d'âge de 20 à 64 ans). Parmi les sept «initiatives phares» sélectionnées pour contribuer à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020, trois concernent le domaine de l'emploi et des affaires sociales: La «stratégie pour les nouvelles compétences et les nouveaux emplois» vise à remodeler les politiques de flexicurité afin d'améliorer le fonctionnement du marché du travail, d'aider les personnes à acquérir des qualifications porteuses d'avenir et d'améliorer la qualité des emplois ainsi que les conditions de travail. «Jeunesse en mouvement» est censée contribuer à l'amélioration de l'éducation et de la formation, aider les jeunes à étudier à l'étranger et à trouver un emploi, cependant que la «Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale» doit aider à diffuser les bonnes pratiques et offre des concours financiers pour soutenir l'inclusion sociale et lutter contre les discriminations.

Rôle du Parlement européen

Bien que le Parlement européen ait longtemps joué un rôle exclusivement consultatif et de contrôle, il a toujours pris une part très active à l'action de l'Union en matière de politique sociale et de l'emploi, dans le but de renforcer la capacité européenne de combattre le chômage et d'améliorer les conditions de travail et de vie de tous les citoyens. Depuis les premières étapes de l'intégration européenne, le PE a souvent réclamé une politique sociale plus active et de nature à traduire l'importance croissante de la Communauté sur le plan économique, et il a soutenu les différentes propositions de la Commission allant en ce sens. Le PE a été davantage associé à la préparation du Traité d'Amsterdam qu'il ne l'avait été à la révision des traités précédents, et certaines des innovations importantes introduites à la suite de ce processus font écho aux recommandations du PE, par exemple l'incorporation de l'accord social et l'insertion d'un chapitre sur l'emploi dans le traité.

Plus récemment, le PE a toujours insisté sur le rôle que devraient jouer les considérations sociales et les questions d'emploi dans l'élaboration des stratégies de croissance appelées à être mises en œuvre au niveau de l'Union et des États. Rappelant que la mise en place d'un niveau élevé de protection sociale était un élément essentiel de la stratégie de Lisbonne, il considère comme inacceptable que des personnes soient réduites à vivre en dessous du seuil de pauvreté ou aient à subir une situation d'exclusion sociale et appelle au renforcement des politiques de

lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, dans la perspective de renouveler l'engagement conjoint de Lisbonne en faveur de l'éradication de la pauvreté. Le PE estime également que la stratégie de Lisbonne n'a pas fixé d'objectifs suffisamment contraignants dans le domaine social et demande aux États membres de suivre de près l'impact sur les conditions sociales et sur l'emploi des réformes mises en œuvre dans le cadre de la stratégie Europe 2020. Dans le même ordre d'idées, l'un des messages du PE lors des débats sur la crise économique a été d'appeler fermement l'UE à s'engager à préserver le modèle social européen et une Europe sociale forte.

Le PE confirme son attachement aux valeurs sociales à travers les décisions qu'il prend en matière d'utilisation des ressources financières du budget de l'UE. Il a notamment insisté pour que des fonds supplémentaires soient alloués au programme Progress. La résolution législative du 17 juin 2008 sur l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2010) accueillait favorablement la proposition de la Commission et confirmait l'attribution à cette initiative du budget le plus élevé jamais consacré à la célébration d'une année européenne.

Le Parlement a vivement soutenu l'idée de mettre en place un programme de garantie pour la jeunesse: cet instrument vise à faire en sorte que tous les jeunes citoyens ou résidents légaux de l'Union européenne âgés de 25 ans au maximum, ainsi que les récents diplômés de moins de 30 ans, se voient proposer un emploi, une formation continue ou un apprentissage de bonne qualité, dans les quatre mois suivant la perte de leur emploi ou leur sortie de l'enseignement de type classique.

Dans sa résolution sur l'examen annuel de la croissance 2012, le Parlement invitait la Commission et le Conseil européen à inscrire tous les objectifs de la stratégie Europe 2020 visant à une croissance intelligente, durable et inclusive dans le semestre européen.

→ Laurence Smajda

5.10.2. Le Fonds social européen

Instauré en vertu du Traité de Rome, le Fonds social européen (FSE) vise à faciliter la mobilité des travailleurs et l'accès à l'emploi au sein du marché commun. Son mandat et son règlement ont été modifiés par la suite afin de refléter l'évolution de la situation de l'économie et de l'emploi dans les États membres ainsi que l'évolution des priorités politiques définies au niveau de l'Union européenne.

Base juridique

Articles 162 à 164, 174, 175, 177 et 178 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

À la suite de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, l'adoption des règles générales applicables aux Fonds structurels relève désormais de la procédure législative ordinaire.

Objectifs

Dans les termes du règlement (CE) n° 1081/2006, le FSE devrait renforcer la cohésion économique et sociale par l'amélioration des possibilités d'emploi pour tous, et encourager un niveau élevé d'emploi et une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi, conformément à la stratégie européenne pour l'emploi.

Au titre de ses priorités, le FSE finance des actions contribuant à:

- augmenter la capacité des travailleurs et des entreprises aux changements économiques;
- améliorer l'insertion sur le marché du travail, en particulier pour les demandeurs d'emploi, les personnes inactives et les travailleurs âgés;
- favoriser l'inclusion sociale des personnes défavorisées en soutenant les parcours de retour à l'emploi ainsi qu'en luttant contre la discrimination sur le marché du travail;
- promouvoir des réformes des systèmes d'éducation et de formation et encourager des activités de mise en réseau entre établissements scolaires, centres de recherche et entreprises.

Réalisations

A. Contexte

Le FSE est le premier des Fonds structurels. Pendant la période de transition (jusqu'en 1970), il a remboursé aux États membres la moitié des dépenses consacrées à la formation professionnelle et aux indemnités de réinstallation allouées aux travailleurs victimes de restructurations économiques. Au total, il a, pendant cette période, apporté un soutien à plus de deux millions de personnes. En 1971, une décision du Conseil a fortement augmenté les ressources du Fonds et modifié le système en remplaçant la méthode de remboursement *a posteriori* par de nouvelles règles exigeant des États membres qu'ils soumettent leurs demandes d'aide au préalable. En 1983, une nouvelle réforme (au titre de la décision 83/516/CEE du Conseil du 17 octobre 1983) a conduit à une plus grande concentration des opérations du Fonds vers la lutte contre le chômage des jeunes et vers les régions les plus en difficulté. En introduisant dans le traité CE l'objectif de cohésion économique et sociale de la Communauté, l'Acte unique européen (1986) a jeté les bases d'une réforme fondamentale (règlements des 24 juin et 19 décembre 1988) destinée principalement à mettre en place une approche coordonnée de la programmation et du fonctionnement des Fonds structurels. Le Traité de Maastricht a élargi la portée de l'aide du FSE pour y inclure, dans les termes de l'article 146, «l'adaptation aux mutations industrielles et à l'évolution des systèmes de production». Pour la période de programmation suivante (1994-1999), le niveau des fonds alloués à la cohésion économique et sociale a été doublé (141 milliards d'écus). Dans le prolongement de quelques expériences pilotes réalisées au cours de la période de programmation précédente, les initiatives communautaires ont été confirmées pour la période 1994-1999 et se sont vu attribuer un budget plus important (9 % des ressources totales du Fonds structurels). Le FSE a cofinancé deux programmes de ce type destinés à soutenir des programmes transnationaux innovants: «Adapt», qui était destiné à aider les employeurs et les travailleurs à anticiper les mutations industrielles et à faire face à leurs effets, et «Emploi», dont les quatre volets soutenaient l'intégration des groupes vulnérables sur le marché du travail.

Dans le contexte de l'Agenda 2000, le cadre général des Fonds structurels a été simplifié pour la période de programmation 2000-2006. Le FSE, désormais doté d'une enveloppe de 60 milliards d'euros, s'est vu confier le double rôle de contribuer à la fois à la politique de cohésion et à la mise en œuvre de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE) (voir fiche 5.10.3); son champ d'intervention a été redéfini en conséquence:

- le développement de politiques actives du marché du travail;
- la promotion de l'égalité des chances, avec une attention particulière accordée aux personnes menacées d'exclusion sociale;

- la promotion et l'amélioration de l'éducation et de la formation, dans le cadre d'une politique d'apprentissage tout au long de la vie;
- la promotion d'une main-d'œuvre qualifiée et adaptable ainsi que de l'innovation et de l'adaptabilité dans l'organisation du travail; le développement de l'esprit d'entreprise et de la création d'emplois; et le renforcement du potentiel humain en matière de recherche et de technologie;
- l'amélioration de l'accès des femmes au marché du travail.

L'initiative communautaire EQUAL avait pour objectif de soutenir des projets novateurs et transnationaux visant à lutter contre les discriminations et les handicaps sur le marché du travail. Il s'agit de la seule initiative cofinancée par le FSE au cours de la période de programmation 2000–2006.

B. Période de programmation actuelle

1. Trois Fonds structurels

Pour la période de programmation 2007-2013, seul trois Fonds structurels subsistent: le FSE, le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds de cohésion (FC). Ensemble, ils sont censés réaliser les objectifs de convergence (canalisant 81 % des ressources), de compétitivité régionale et d'emploi (canalisant 16 % des ressources destinées aux régions qui ne relèvent pas de l'objectif de convergence) et la coopération territoriale européenne visant à promouvoir un développement harmonieux sur tout le territoire de l'Union (2,5 % des ressources). Les ressources au titre des Fonds structurels sont réparties entre les États membres selon une méthode de calcul qui tient compte de la population et de sa densité, de la prospérité régionale, du chômage et des niveaux de qualification, et qui est négociée entre les États membres en même temps que le cadre financier pluriannuel (CFP) pour une période déterminée. Une des principales caractéristiques des Fonds structurels réside dans le principe d'additionalité, en vertu duquel les États membres ne peuvent utiliser les Fonds structurels en remplacement de dépenses domestiques pour des activités qu'ils avaient de toute façon déjà décidé de réaliser.

Dans le cadre de la nouvelle règle «un programme, un fonds», on considère qu'un programme opérationnel couvert par les Fonds structurels ne relève que d'un seul des trois objectifs et ne reçoit de ressources que d'un seul Fonds. Afin de permettre davantage de souplesse, le FSE et le FEDER peuvent, dans une certaine mesure, apporter un financement complémentaire à des activités relevant du champ d'aide de l'autre fonds. Le niveau de cofinancement par le FSE peut aller de 50 % à 85 % du coût total de l'activité. La coopération transnationale fait désormais partie intégrante des programmes généraux du FSE.

Comme les autres instruments financiers de la politique européenne de cohésion, le FSE a joué un rôle actif dans le plan d'action européen pour la relance adopté par le Conseil européen en décembre 2008, et dans le plan européen coordonné pour la relance économique présenté par la Commission le 26 novembre de la même année. Un certain nombre de mesures, tant législatives que non législatives, visaient à accélérer l'investissement afin de soutenir l'économie réelle. Ces objectifs ont été réalisés par l'apport de liquidités à l'avance, en utilisant les ressources non utilisées de la période de programmation précédente, par la concentration des investissements en début de période en doublant le montant des avances aux États membres, par l'apport d'un financement souple dont les taux de cofinancement pouvaient aller jusqu'à 100 %, et par l'allègement des charges administratives, notamment en appliquant des remboursements et des paiements forfaitaires, ce dont les bénéficiaires des petits projets ont particulièrement profité.

2. Le Fonds social européen

La dotation globale du FSE se chiffre à quelque 76 milliards d'euros. La base juridique qui établit le cadre et le champ d'intervention du FSE comprend un règlement général (CE) n° 1083/2006 du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le FSE et le Fonds de cohésion, et un règlement propre au FSE (règlement (CE) n° 1081/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au Fonds social européen et abrogeant le règlement (CE) n° 1784/1999). La décision du Conseil du 6 octobre 2006 relative aux orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion constitue le document de programmation de base guidant les États membres au moment de l'élaboration de leurs cadres de référence stratégiques et de leurs programmes opérationnels nationaux.

Le Fonds cofinance des programmes opérationnels nationaux ou régionaux sur les sept ans correspondant à la durée du cadre financier pluriannuel, qui sont proposés par les États membres et approuvés par une décision de la Commission, et visent à promouvoir la croissance et l'emploi dans les États membres les moins développés (objectif «convergence») ou à renforcer la compétitivité et l'emploi dans d'autres régions, en anticipant ainsi les changements économiques et sociaux (objectif «compétitivité et emploi»).

Le rôle du FSE, qui consistait initialement à aider les travailleurs à s'adapter à l'évolution du marché du travail et aux restructurations, est désormais de financer des projets concrets qui aident les personnes en difficulté sur la voie de la réinsertion sur le marché du travail. De façon similaire, l'assistance précédemment fournie à des personnes individuelles est de plus en plus remplacée par une aide à l'adaptation des systèmes d'enseignement et de formation à

l'évolution des besoins du marché du travail. Même si EQUAL n'existe plus, ses principes ont été repris dans les priorités actuelles.

Le nouveau règlement FSE pour la période 2014-2020 est actuellement en cours de finalisation, son adoption définitive par le Conseil européen et le Conseil étant prévue pour décembre 2013.

3. Instruments de soutien aux actions relevant du FSE

Le Fonds européen d'adaptation à la mondialisation (FEM) a été créé en tant qu'instrument de la politique de compétitivité — et non de cohésion — pour le CFP 2007-2013, afin de soutenir les travailleurs mis au chômage à la suite des modifications majeures de la structure du commerce mondial résultant de la mondialisation. Tandis que le FEM répond à des situations d'urgence particulières telles que des licenciements massifs liés à la mondialisation, pour une période limitée, le FSE soutient des programmes pluriannuels visant à réaliser les objectifs structurels à long terme de maintien des travailleurs sur le marché de l'emploi ou de leur réinsertion.

Dans le contexte de la crise, le règlement du FEM (règlement (CE) n° 1927/2006) a été modifié temporairement afin de répondre aux licenciements survenus en conséquence, pour prévoir des taux de cofinancement allant de 50 % à 65 %. Ces dérogations liées à la crise sont venues à expiration à la fin de 2011. La Commission a proposé de les proroger jusqu'à la fin de 2013, période qui coïncide avec la fin du CFP actuel, une initiative fortement soutenue par la commission de l'emploi et des affaires sociales du Parlement. Cependant, le Conseil n'est pas parvenu à dégager un accord et les dérogations sont venues à expiration à la fin de 2011.

Le nouveau règlement FEM pour la période 2014-2020 est actuellement en cours de finalisation, son adoption définitive par le Conseil européen et le Conseil étant prévue pour décembre 2013.

Le programme Progress, qui a regroupé en 2007 tous les financements existants dans le domaine de l'emploi et des affaires sociales, couvre également la période 2007-2013. Il vise à rationaliser les dépenses et à renforcer l'incidence des actions soutenues par l'Union à travers des activités de suivi et d'évaluation ainsi que le développement d'outils statistiques et d'indicateurs communs.

Rôle du Parlement européen

L'influence du Parlement sur le FSE s'est accrue au fil des années. Dans les termes du Traité de Maastricht, les dispositions générales relatives aux Fonds étaient soumises à son avis conforme, alors que depuis le Traité d'Amsterdam les règles d'application concernant le FSE relèvent de la codécision. Le Parlement considère que le FSE est l'instrument le plus important dans la lutte contre le chômage. Il a donc toujours plaidé pour un fonctionnement optimal du Fonds et appelé à une simplification des législations et des procédures en vue d'améliorer l'efficacité et la qualité de l'aide au titre du FSE.

En sa qualité de colégislateur d'un règlement relatif au FSE pour la période de programmation actuelle, le Parlement européen a complété la proposition de la Commission par des amendements qui ont contribué à revoir la conception du Fonds pour en faire un instrument de premier ordre destiné à faciliter la mise en œuvre de la stratégie européenne pour l'emploi. Le Parlement a modifié le texte du projet de règlement afin d'élargir le champ d'intervention du FSE pour englober la lutte contre les inégalités entre hommes et femmes, la discrimination et l'exclusion sociale, en facilitant l'accès à l'emploi pour les catégories vulnérables.

Le Parlement a soutenu la proposition de la Commission relative à la contribution du FSE pour faire face à la crise économique et approuvé la législation pertinente destinée à accélérer l'accès au Fonds. Dans sa résolution du 7 octobre 2010, le Parlement demande que le FSE soit renforcé pour jouer un rôle en tant que principal moteur dans la mise en œuvre des objectifs d'Europe 2020, notamment grâce à une flexibilité accrue et à la simplification des vérifications et des procédures.

→ Dr. Marion Schmid-Drüner
11/2013

5.10.3. Politique de l'emploi

La création et l'amélioration des emplois est l'un des objectifs principaux de la stratégie Europe 2020. La stratégie européenne pour l'emploi, avec ses lignes directrices et programmes, tels que Progress et EURES, a été conçue pour favoriser la croissance et l'emploi.

Base juridique

Article 3, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne, articles 8 à10, 145 à 153, 156 à 159 et 161 à 164 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Objectifs

Au nombre des principes, objectifs et actions essentiels mentionnés dans le traité figure la promotion d'un niveau élevé d'emploi moyennant l'élaboration d'une stratégie coordonnée, eu égard notamment à la création d'une main-d'œuvre qualifiée, formée et susceptible de s'adapter ainsi que de marchés du travail aptes à réagir rapidement à l'évolution de l'économie. De plus, l'article 147 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose que «l'objectif consistant à atteindre un niveau d'emploi élevé est pris en compte dans la définition et la mise en œuvre des politiques et des actions de l'Union».

Réalisations

A. Les débuts

1. Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier

Dès les années 50, les travailleurs ont bénéficié de l'aide à la réadaptation de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA). Cette aide était octroyée aux travailleurs des secteurs du charbon et de l'acier, dont les emplois étaient menacés par la restructuration industrielle. Le Fonds social européen (FSE) (voir fiche 5.10.2), créé au début des années 1960, était la principale arme pour lutter contre le chômage.

2. Mesures prises dans les années 1980

Dans les années 1980 et au début des années 1990, les programmes d'action pour l'emploi étaient ciblés sur des groupes spécifiques, et un certain nombre de systèmes d'observation et de documentation ont été établis.

3. EURES

Pour encourager la libre circulation des travailleurs et aider ces derniers à trouver un emploi dans un autre État membre, l'ancien système SEDOC a été amélioré et rebaptisé EURES (service européen de l'emploi) en 1992. EURES est un réseau de coopération entre la Commission et les services publics de l'emploi des États membres de l'EEE et d'autres organisations partenaires. La Suisse y prend part également.

B. Vers une politique de l'emploi plus complète

1. Livre blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi (1993)

Les taux élevés de chômage dans la plupart des pays de l'Union ont motivé l'élaboration, en 1993, d'un Livre blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi, qui a ouvert le débat sur la stratégie européenne en matière d'économie et d'emploi en établissant pour la première fois l'emploi comme priorité principale pour l'Union européenne.

2. Le processus d'Essen (1994)

Afin de lutter contre le chômage, le Conseil européen, réuni à Essen en décembre 1994, a fixé cinq objectifs essentiels à atteindre par les États membres, à savoir: i) promouvoir l'investissement dans la formation professionnelle, ii) accroître le potentiel de création d'emplois de la croissance, iii) abaisser les coûts salariaux indirects, iv) accroître l'efficacité des politiques du marché du travail, et v) lutter contre le chômage des jeunes et le chômage de longue durée. Les États membres devaient garantir la traduction de ces recommandations dans des programmes pluriannuels examinés par la Commission et le Conseil. Le processus d'Essen a contribué à améliorer la prise de conscience au niveau de l'Union du problème que constitue le taux de chômage élevé dans les États membres.

3. La contribution du Traité d'Amsterdam (1997)

Le nouveau chapitre sur l'emploi qui figure dans le Traité d'Amsterdam a servi de base pour l'institution de la stratégie européenne pour l'emploi et du comité de l'emploi de caractère consultatif, établi à titre permanent en vertu du traité, en vue de promouvoir la coordination entre les États membres des politiques en matière d'emploi et de marché du travail. Le traité n'a pas modifié le principe de base laissant le soin aux États membres de décider seuls de leur politique de l'emploi, mais ces derniers se sont engagés à coordonner leurs politiques en matière d'emploi au niveau de l'Union. Le traité confère au Conseil et à la Commission un rôle beaucoup plus important et de nouveaux outils et tâches. Le Parlement

européen est également impliqué plus étroitement dans le processus de décision. Les responsabilités des partenaires sociaux et leurs possibilités de contribution sont également accrues par l'inclusion d'un «protocole social» dans le traité.

4. La stratégie européenne pour l'emploi 1997-2004

Avant l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam en 1998, le sommet extraordinaire de Luxembourg sur l'emploi de novembre 1997 a lancé la stratégie européenne pour l'emploi (SEE) — le processus dit de Luxembourg. Il a mis sur pied le cadre du cycle annuel visant à coordonner et à suivre les politiques nationales pour l'emploi. La coordination européenne des politiques nationales pour l'emploi s'appuie sur la volonté des États membres d'établir un ensemble d'objectifs et de buts communs. La stratégie s'articule autour des composantes suivantes:

- lignes directrices pour l'emploi;
- plans d'action nationaux (PAN);
- rapport conjoint sur l'emploi;,
- recommandations.

La stratégie européenne pour l'emploi enjoint les États membres et la Communauté de parvenir à un taux d'emploi élevé. Il s'agit d'un des principaux objectifs de l'Union européenne, objectif qui, pour la première fois en 1997, a été mis au même niveau que les objectifs macroéconomiques de croissance et de stabilité. Les États membres et la Communauté se sont engagés à travailler au développement d'une stratégie coordonnée pour l'emploi au niveau communautaire en utilisant la nouvelle «méthode ouverte de coordination». Celle-ci repose sur cinq principes essentiels: subsidiarité, convergence, gestion par objectifs, surveillance multilatérale et approche intégrée. Le Conseil européen, réuni à Lisbonne en 2000, s'est donné un nouvel objectif stratégique pour que l'Union européenne devienne «l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique au monde», capable d'une croissance économique durable, accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale. Il a souligné que le plein emploi représentait l'objectif général de la politique de l'emploi et de la politique sociale, et fixé des objectifs concrets à atteindre d'ici 2010.

5. La nouvelle stratégie européenne pour l'emploi (SEE) depuis 2005

a. Relance de la stratégie européenne pour l'emploi en 2005

La SEE a fait l'objet d'une évaluation en 2002 et a été relancée en 2005, avec une attention particulière pour la croissance et l'emploi et avec pour objectif la simplification et la rationalisation de la stratégie de Lisbonne. Ces révisions ont introduit un cadre pluriannuel (premier cycle 2005-2008).

b. Lignes directrices pour l'emploi 2005-2008 et 2008-2010

Les lignes directrices intégrées pour l'emploi pour les périodes 2005-2008 et 2008-2010 sont au nombre de 23, dont huit sont spécifiquement consacrées à l'emploi afin de stimuler la stratégie de Lisbonne. Les lignes directrices pour la période 2008-2010 sont restées inchangées par rapport au cycle précédent, et visaient à contribuer à promouvoir le plein emploi, à améliorer la qualité et la productivité du travail et à renforcer la cohésion sociale et territoriale.

c. Stratégie Europe 2020 et lignes directrices intégrées[1]

Les lignes directrices intégrées représentent le principal instrument de la stratégie Europe 2020, qui est la nouvelle stratégie décennale pour l'emploi et une croissance intelligente, durable et inclusive. Elles jettent les bases des réformes structurelles que les États membres devront mettre en œuvre, et englobent les lignes directrices pour l'emploi et les grandes orientations des politiques économiques des États membres, que le Conseil a adoptées en juillet 2010. Les lignes directrices intégrées contiennent cinq grands objectifs de l'Union[1], dont trois relèvent des lignes directrices pour les politiques de l'emploi:

- marché du travail: s'employer à porter à 75 % le taux d'emploi des personnes âgées de 20 à 64 ans d'ici 2020, notamment grâce à une plus grande participation des jeunes, des travailleurs âgés et des travailleurs peu qualifiés, ainsi qu'à une meilleure intégration des migrants légaux;
- inclusion sociale et lutte contre la pauvreté: sortir 20 millions de personnes au moins de la pauvreté et de l'exclusion;
- améliorer la qualité et l'efficacité de l'éducation et de la formation; ramener le taux d'abandon scolaire à 10 % (contre 15 %) et porter à 40 % au moins (au lieu de 31 %) la proportion de personnes âgées de 30 à 34 ans ayant achevé un cycle de l'enseignement supérieur ou d'un niveau équivalent.

Les États membres doivent traduire en objectifs nationaux l'ensemble de ces cinq grands objectifs, en tenant compte des positions de départ et des situations qui sont les leurs. Trois initiatives phares s'inscrivent dans les domaines de l'emploi et des affaires sociales: i) Jeunesse en mouvement, dont l'objectif est d'aider les jeunes à trouver un emploi en permettant aux étudiants et aux apprentis d'acquérir de l'expérience dans d'autres pays, et d'améliorer la qualité et l'attrait de l'éducation et de la formation

[1] http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/10/st15/st15184.fr10.pdf.

en Europe; ii) une stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois, qui vise à donner un nouvel élan aux réformes du marché du travail afin d'aider les personnes à obtenir les compétences adaptées pour leur emploi futur, à créer de nouveaux emplois et à renouveler les politiques européennes de l'emploi; et iii) la plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale, en vue de soutenir le travail à tous les niveaux et sortir au moins 20 millions de personnes de la pauvreté et de l'exclusion d'ici 2020.

Rôle du Parlement européen

Le Parlement européen considère l'emploi comme une des priorités les plus importantes pour l'Union européenne et estime que cette dernière et ses États membres doivent coordonner leurs efforts. Le rôle du Parlement européen a été progressivement renforcé; depuis l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, il doit être consulté au sujet des lignes directrices pour l'emploi avant leur élaboration annuelle par le Conseil, et ce indépendamment du cycle pluriannuel.

En 1994, une commission temporaire spéciale pour l'emploi a été créée. Dans son rapport de 1995, le Parlement européen a insisté sur le fait que l'Union européenne et les États membres devaient adopter une stratégie intégrée, axée sur la création d'emplois, incluant toutes les politiques ayant un impact sur l'emploi. Lors de la Conférence intergouvernementale de 1996, le Parlement européen s'est employé à faire en sorte que la politique de l'emploi reçoive un degré plus élevé de priorité dans le Traité d'Amsterdam en réclamant l'insertion dans ce dernier d'un chapitre spécifique sur l'emploi.

Dans sa résolution de juin 2003 sur les lignes directrices pour l'emploi, le Parlement demande une rationalisation et une meilleure coordination entre les grandes orientations des politiques économiques, les lignes directrices pour l'emploi, la stratégie d'inclusion sociale et la stratégie en faveur du développement durable. Il souligne en outre la nécessité de promouvoir la participation de tous les acteurs concernés (notamment les partenaires sociaux et les parlements nationaux).

Les lignes directrices pour l'emploi 2005-2008 ont été avalisées par le Parlement européen. La méthode ouverte de coordination doit accroître le rôle des parlements, non seulement le rôle du Parlement européen, mais aussi celui des parlements nationaux, qui jouent un rôle à part entière dans la fixation et la réalisation des objectifs nationaux.

Les lignes directrices pour l'emploi 2008-2010 devaient être modifiées afin de renforcer la dimension sociale de la stratégie de Lisbonne et la qualité de l'emploi. Le Parlement recommande également l'inclusion d'une approche de «flexicurité» équilibrée dans ces lignes directrices. Les lignes directrices pour l'emploi pour 2010 sont restées inchangées depuis leur adoption.

Le Parlement a fortement appuyé la stratégie Europe 2020 et adopté des résolutions approuvant et renforçant les différentes initiatives phares dans le domaine de l'emploi et des affaires sociales. Le Parlement a invité le Conseil européen à incorporer les objectifs de la stratégie Europe 2020 ainsi que les autres aspects touchant à l'emploi dans les orientations politiques pour le semestre européen.

Il a réclamé à de multiples reprises l'inclusion des objectifs de la stratégie dans les nouvelles politiques adoptées.

Dans sa résolution du 14 juin 2012, en réaction à la communication de la Commission intitulée «Vers une reprise génératrice d'emplois», le Parlement demande que soient consentis les investissements nécessaires visant à l'exploitation des potentiels de création d'emplois et de croissance que recèlent l'économie verte, le secteur des services sociaux et sanitaires et les nouvelles techniques de l'information et de la communication, notamment les investissements dans les qualifications, la formation et le relèvement des salaires.

Le Parlement soutient fermement l'établissement de la garantie pour la jeunesse, visant à faire en sorte que tous les jeunes citoyens de l'Union européenne et résidents légaux âgés de 25 ans au maximum, ainsi que les diplômés récents de moins de 30 ans, se voient proposer un emploi, une formation continue ou un apprentissage de bonne qualité, dans les quatre mois suivant la perte de leur emploi ou leur sortie de l'enseignement de type classique.

Le Traité de Lisbonne renforce l'objectif en matière d'emploi par l'introduction d'un objectif de plein emploi et de progrès social (article 3, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne). La clause sociale figurant dans l'article 9 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne favorise également la consolidation de la politique pour l'emploi et prévoit que les exigences sociales seront prises en compte dans les politiques de l'Union. Ces exigences sont «liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine». La Charte des droits fondamentaux, qui est devenue juridiquement contraignante, dans le respect du principe de subsidiarité (conformément aux dispositions générales du titre VII de la Charte), contribue également au renforcement des politiques sociales et de l'emploi.

→ Laurence Smajda

5.10.4. La couverture de sécurité sociale dans les États membres de l'Union

Il est nécessaire de coordonner les systèmes de sécurité sociale afin de favoriser la libre circulation des personnes sur le territoire de l'UE. Jusqu'à une date récente, deux règlements, adoptés en 1971 et 1972, régissaient le régime applicable aux employés et aux autres catégories de personnes résidant légalement sur le territoire d'un État membre. Toutefois, une réforme fondamentale modernisant l'ensemble du système législatif est désormais entrée en vigueur.

Base juridique

Articles 48, 78, 79 et 352 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Objectifs

Le principe fondamental consacré par le Traité de Rome est l'élimination des obstacles à la libre circulation des personnes entre les États membres (voir fiche 3.2.2.). Pour ce faire, il est nécessaire d'adopter, en matière de protection sociale, des mesures qui permettront aux citoyens de l'UE travaillant et séjournant dans un autre État membre que leur État d'origine de ne pas être privés de la totalité ou d'une partie de leurs droits sociaux.

Réalisations

En 1958, le Conseil avait adopté deux règlements relatifs à la couverture sociale des travailleurs migrants, auxquels s'est substitué depuis lors le règlement (CEE) n° 1408/71, complété par ses dispositions d'application, en l'occurrence, le règlement (CEE) n° 574/72. Les ressortissants d'Islande, du Liechtenstein et de Norvège sont également couverts, en vertu de l'accord relatif à l'Espace économique européen (EEE), et ceux de la Suisse en vertu de l'accord entre l'UE et la Suisse[1]. En 2004, le règlement de coordination (Règlement (CE) n° 883/2004) a été adopté. Il remplace et étend le règlement (CE) n° 1408/71. Il est complété par le règlement fixant les modalités d'application (règlement (CE) n° 987/2009).

A. Les quatre principes majeurs du règlement (CEE) n° 1408/71

1. Égalité de traitement

Ce principe a pour effet d'accorder au travailleur et au travailleur indépendant, originaires d'autres États membres, des droits identiques à ceux dont sont titulaires les ressortissants nationaux de l'État d'accueil. Pour qu'il soit applicable, trois conditions doivent être réunies: l'équivalence des faits, le cumul des périodes et le maintien des droits. Le droit à l'égalité de traitement s'applique de manière inconditionnelle au travailleur ou au travailleur indépendant originaire d'un autre État membre dès lors qu'il y aura séjourné un certain temps.

2. Totalisation des périodes

Ce principe est applicable lorsqu'une législation nationale prévoit, par exemple, que tout travailleur devra avoir été assuré ou employé pendant un certain temps avant de pouvoir bénéficier de certaines prestations sociales. Il signifie que l'État membre compétent devra prendre en compte les périodes d'assurance et d'emploi accomplies dans le cadre de la législation d'un autre État membre avant de décider si le travailleur concerné répond aux conditions exigées en matière de durée de l'assurance ou de l'emploi[2].

3. Non-cumul de prestations

Ce principe vise à empêcher quiconque de tirer indûment avantage du droit à la libre circulation. Toute personne ayant cotisé à des régimes d'assurance sociale dans deux ou plusieurs États membres pendant la même période n'obtient pas pour autant le droit de percevoir plusieurs prestations analogues.

4. Transférabilité

Ce principe signifie que les prestations sociales peuvent être versées en quelque lieu que ce soit de l'Union et fait interdiction aux États membres de réserver le paiement des prestations aux seules personnes résidant sur leur territoire, mais il ne s'applique toutefois pas à toutes les prestations sociales. C'est ainsi que des dispositions particulières sont, par exemple, applicables aux chômeurs.

B. Champ d'application personnel

À l'origine, le règlement (CEE) n° 1408/71 ne concernait que les travailleurs, mais, avec effet au 1er juillet 1982, il a été élargi aux «travailleurs indépendants». Il couvrait par ailleurs les membres de la famille et les personnes à charge des travailleurs et des travailleurs indépendants, de même que les apatrides et les réfugiés. Avec le règlement (CE)

[1] www.ilo.org

[2] International Social Security Association — www.issa.int

n° 1606/98 du 29 juin 1998, le Conseil a élargi le champ d'application du règlement (CEE) n° 1408/71 afin d'accorder aux fonctionnaires le même statut concernant les droits généraux statutaires de retraite en vigueur dans les États membres. Le règlement (CEE) n° 307/1999 du 8 février 1999 a étendu le champ d'application du même règlement à toutes les personnes assurées et, notamment, aux étudiants et aux personnes sans emploi lucratif. Le règlement (CE) n° 859/2003 du Conseil du 14 mai 2003 a étendu le bénéfice du règlement (CEE) n° 1408/71 aux ressortissants des pays tiers, pour autant qu'ils séjournent légalement sur le territoire de l'Union.

La législation actuelle, à savoir le règlement (CE) n° 1231/10, en vigueur depuis janvier 2011 a étendu ces règles de coordination modernisées relatives à la sécurité sociale aux ressortissants des pays tiers résidant légalement dans l'UE et dans une situation transfrontalière (qui ne sont pas déjà couverts par ces règlements uniquement en raison de leur nationalité). Sont également couverts les membres de leur famille et leurs survivants s'ils sont dans l'Union.

C. Prestations

L'article 3 du règlement (CE) n° 883/2004 énumère les prestations sociales couvertes par le règlement:

- prestations de maladie, de maternité et de paternité assimilées;
- prestations de vieillesse et prestations d'invalidité;
- prestations de survivant;
- prestations d'accidents du travail et de maladie professionnelle;
- allocations de décès;
- prestations de préretraite;
- prestations de chômage;
- prestations familiales.

D. Modernisation du système

1. La réforme du règlement (CEE) n° 1408/71)

Depuis 1971, le règlement (CEE) n° 1408/71 a été modifié à de multiples reprises pour tenir compte de l'évolution communautaire, des changements intervenus dans les législations nationales et de l'interprétation de la Cour de justice.

2. Vers une meilleure coordination des systèmes de sécurité sociale

En avril 2004, Le Parlement européen et le Conseil ont approuvé le règlement (CE) n° 883/2004 remplaçant le règlement (CEE) n° 1408/71. Ce nouveau règlement repose sur les quatre mêmes principes que le règlement (CEE) n° 1408/71. Toutefois, il a pour objectif de simplifier les dispositions communautaires existantes concernant la coordination des systèmes de sécurité sociale des États membres en renforçant la coopération entre les organismes de sécurité sociale et en améliorant les méthodes d'échange de données entre ces organismes. Il convient d'améliorer les obligations de coopération entre les administrations en matière de sécurité sociale et les déplacements d'un État membre à l'autre, qu'ils soient de nature privée ou professionnelle, seront facilités, sans aucune perte de droits aux prestations de sécurité sociale.

Le «paquet de modernisation de la coordination» comprenant le règlement (CE) n° 883/2004, tel que modifié par le règlement (CE) n° 988/2009 et le règlement fixant les modalités d'application (règlement (CE) n° 987/2009) constitue le nouvel ensemble de textes en vigueur depuis mai 2010. Le règlement d'application complète le travail de modernisation entrepris par le règlement (CE) n° 883/2004 et vise à clarifier les droits et obligations des parties prenantes en définissant les mesures nécessaires aux personnes couvertes pour voyager, séjourner ou résider dans un autre État membre sans perdre leurs droits à la sécurité sociale. Les aspects suivants sont traités par le règlement (CE) n° 883/2004 et par son règlement d'application:

- amélioration des droits des assurés par une extension du champ d'application personnel et du champ d'application matériel:
- élargissement des domaines de la sécurité sociale qui sont couverts par le règlement, de manière à inclure les régimes de préretraite légale;
- modification de certaines dispositions concernant le chômage:
- renforcement du principe général d'égalité de traitement ainsi que du principe d'exportabilité des prestations;
- introduction du principe de bonne administration: les institutions des États membres sont obligées de coopérer entre elles et de s'entraider au bénéfice du citoyen.

Depuis janvier 2011, le règlement (CE) n° 1231/2010 a étendu les règles de coordination modernisées relatives à la sécurité sociale aux ressortissants des pays tiers résidant légalement dans l'UE et dans une situation transfrontalière.

3. Carte européenne d'assurance maladie

Les citoyens européens qui se déplacent au sein de l'Espace économique européen (EEE) peuvent dorénavant bénéficier de la carte européenne d'assurance maladie. Cette carte facilite l'accès aux soins médicaux lors d'un séjour temporaire pour des raisons personnelles ou professionnelles.

Rôle du Parlement européen

À plusieurs reprises, le PE a déploré la persistance d'obstacles à la mise en œuvre complète du principe de la libre circulation et il a invité le Conseil à approuver les propositions en suspens, telles celles visant à faire entrer les préretraites dans le champ d'application du règlement (CEE) n° 1408/71, à élargir le droit au versement des indemnités de chômage dans un autre État membre et à étendre le champ d'application de la législation à toutes les personnes assurées. Un certain nombre de ces demandes se sont concrétisées avec l'adoption finale de la version fondamentalement révisée du règlement (CEE) n° 1408/71.

Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la procédure législative ordinaire est applicable et les droits à la sécurité sociale des travailleurs sont votés à la majorité qualifiée au Conseil en première lecture (article 48). Un État membre peut toutefois demander que le Conseil européen soit saisi d'un projet d'acte législatif s'il «déclare que le projet d'acte législatif porterait atteinte à des aspects importants de son système de sécurité sociale, notamment pour ce qui est du champ d'application, du coût ou de la structure financière, ou en affecterait l'équilibre financier». Dans ce cas, le projet d'acte législatif sera suspendu. Le Conseil européen peut, dans un délai de quatre mois à compter de cette suspension, (i) renvoyer le projet au Conseil, ce qui met fin à la suspension de la procédure législative ordinaire, ou (ii) ne pas agir, ou (iii) demander à la Commission de présenter une nouvelle proposition; dans ce cas, l'acte initialement proposé est réputé non adopté. dans ce cas, l'acte initialement proposé sera réputé non adopté. [1]

Une autre modification importante est l'inclusion expresse des travailleurs non salariés au nombre des bénéficiaires des dispositions concernant la sécurité sociale dans le cadre de la libre circulation des travailleurs.

→ Laurence Smajda

[1] Article 48 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

5.10.5. Santé et sécurité au travail

Améliorer la santé et la sécurité sur le lieu de travail est une préoccupation majeure de l'Union européenne depuis les années 1980. Des normes de protection minimales des travailleurs ont été établies en vertu de la législation européenne, mais les dispositions adoptées n'empêchent pas les États membres de maintenir ou d'introduire des mesures plus strictes. La Charte des droits fondamentaux, qui est devenue juridiquement contraignante avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, renforce l'importance de cette politique dans la législation européenne.

Base juridique

Articles 91, 114, 115, 151, 153 et 352 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Objectifs

Sur la base de l'article 153 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'Union encourage, par une harmonisation des conditions de travail, à améliorer l'environnement de travail pour protéger la santé et la sécurité des travailleurs. Pour ce faire, des prescriptions minimales sont établies au niveau européen, qui permettent aux États membres, s'ils le souhaitent, d'introduire un niveau de protection plus élevé au niveau national. De telles directives éviteront d'imposer des contraintes administratives, financières et juridiques qui seraient de nature à retarder la création et le développement des petites et moyennes entreprises.

Réalisations

A. Contexte

1. Premières étapes

Dans le cadre de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), instituée par le Traité de Paris en 1951, divers programmes de recherche ont été menés dans le domaine de la santé et de la sécurité sur le lieu de travail. Le besoin d'une approche globale de la sécurité et de la santé au travail est apparu de manière plus évidente lors de la création, en vertu du Traité de Rome en 1957, de la Communauté économique européenne (CEE). Le comité consultatif pour la sécurité, l'hygiène et la protection de la santé sur le lieu de travail a été établi en 1974 afin d'assister la Commission dans la préparation et la mise en œuvre d'activités dans ce domaine. L'objectif d'achèvement du marché unique européen a fait apparaître la nécessité d'appliquer des normes minimales en matière de sécurité et de santé au travail. Cela a conduit à l'adoption de plusieurs directives, dont les directives 82/605/CEE (remplacé par la directive 98/24/CE) concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à une exposition au plomb métallique, 83/477/CEE (modifiée pour la dernière fois par la directive 2003/18/CE) sur l'amiante, et 86/188/CEE (modifiée pour la dernière fois par la directive 2003/10/CE) sur le bruit.

2. L'Acte unique européen

L'adoption de l'Acte unique européen en 1987 a donné lieu pour la première fois à l'introduction de la problématique de la santé et de la sécurité au travail dans le traité CEE, dans un article établissant des prescriptions minimales en la matière et autorisant le Conseil à adopter des directives sur ce thème à la majorité qualifiée. Cet article visait à améliorer la santé et la sécurité des travailleurs sur le lieu de travail, à harmoniser les conditions dans l'environnement de travail, à empêcher le «dumping social» au fil de la construction du marché intérieur, et à empêcher les entreprises de se délocaliser dans des régions où le niveau de protection est plus faible afin de se procurer un avantage concurrentiel. Quoique non contraignante d'un point de vue juridique, la «charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs» de 1989, dite «charte sociale», affirme que «dans le cadre de la construction du marché unique européen, il convient de donner aux aspects sociaux la même importance qu'aux aspects économiques».

3. Contribution du Traité d'Amsterdam (1997)

Le Traité d'Amsterdam a renforcé le statut des questions sociales en introduisant le titre «Emploi» et l'accord social. Des directives minimales en matière de protection de la santé et de la sécurité sur le lieu de travail et de conditions de travail sont désormais adoptées pour la première fois en codécision avec le Parlement européen.

B. Principales étapes

1. Directive-cadre 89/391/CEE

Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Nice, son article 137 (devenu l'article 153 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) a constitué la base applicable pour toute amélioration de l'environnement de travail en vue de la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs. Une des étapes capitales dans le développement de règles en matière de santé et de sécurité des travailleurs est l'adoption de la directive-cadre 89/391/CEE, qui met tout particulièrement l'accent sur la prévention.

Cette directive-cadre a pour but d'améliorer la protection des travailleurs contre les accidents sur le lieu de travail et les maladies professionnelles par le biais de mesures préventives et de l'information, la consultation, la participation équilibrée et la formation des travailleurs et de leurs représentants. Elle couvre tous les travailleurs de l'Union, qu'ils soient employés par le secteur privé ou public. Elle constitue la base sur laquelle s'appuient 20 «directives-filles» concernant:

- les lieux de travail (directive 89/654/CEE);
- l'utilisation des équipements de travail (directive 89/655/CEE telle que modifiée par la directive 2001/45/CE);
- l'utilisation des équipements de protection personnelle (directive 89/656/CEE);
- le travail sur des équipements à écran de visualisation (directive 90/270/CEE);
- la manutention (directive 90/269/CEE);
- l'exposition aux agents carcinogènes (directive 90/394/CEE);
- les chantiers temporaires ou mobiles (directive 92/57/CEE);
- les dispositions en matière de signalisation de sécurité et/ou de santé au travail (directive 92/58/CEE);
- les travailleuses enceintes (directive 92/85/CEE);
- les industries extractives par forage (directive 92/91/CEE);
- les industries extractives de minerais (directive 92/104/CEE);
- les navires de pêche (directive 93/103/CE);
- les agents chimiques (directive 98/24/CE, telle qu'amendée par la directive 2000/39/CE);
- les prescriptions minimales visant à améliorer la protection en matière de sécurité et de santé des travailleurs susceptibles d'être exposés au risque d'atmosphères explosives (directive 99/92/CE);
- la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents biologiques au travail (directive 2000/54/CE);
- la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents cancérigènes ou mutagènes au travail (directive 2004/37/CE);
- les prescriptions minimales de santé et de sécurité concernant l'exposition des travailleurs aux risques découlant des agents physiques sur les vibrations (directive 2002/44/CE), le bruit (directive 2003/10/CE), les champs électromagnétiques (directive 2004/40/CE) et les rayonnements optiques artificiels (directive 2006/25/CE).

La directive-cadre a eu un impact sur d'autres actes législatifs, en particulier sur la proposition de la Commission de modifier la directive 91/383/CEE concernant les travailleurs intérimaires, sur la proposition de modifier la directive 2003/88/CEE concernant certains aspects de l'organisation du temps de travail, sur la directive 99/95/CE concernant les dispositions relatives au temps de travail dans les transports maritimes, sur la directive 2000/34/CE concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail afin de couvrir les secteurs et activités exclus de ladite directive (transport par route, par air, par mer et par rail, voies fluviales intérieures, pêche en mer, autres activités en mer et activités des médecins en formation), sur la directive 94/33/CE concernant la protection des jeunes sur le lieu de travail et sur le règlement (CE) n° 2062/94/CEE du Conseil instituant l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail.

2. Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail

L'Agence, créée à Bilbao (Espagne) en 1996, a pour mission de rassembler les acteurs pour leur permettre de partager des connaissances et des informations, contribuant ainsi à promouvoir une culture de prévention des risques.

C. Stratégies et programmes d'action communautaires en matière de santé et de sécurité au travail

Entre 1951 et 1997, des programmes de recherche dans le cadre de la Communauté européenne du charbon et de l'acier ont été mis en place dans le domaine de la santé et de la sécurité sur le lieu de travail. L'agenda social européen a été adopté en 2000. Il a favorisé le développement d'une approche plus stratégique de la santé et de la sécurité sur le lieu de travail au niveau de l'Union. Par la suite, la stratégie communautaire 2002-2006 a adopté une approche globale du bien-être au travail. La stratégie communautaire actuelle pour la période 2007-2012 est axée sur la prévention. Elle vise à réduire de manière continue, durable et homogène les accidents du travail et les maladies professionnelles dans l'Union, notamment en définissant et mettant en œuvre des stratégies nationales sur la base d'une évaluation précise de la situation nationale, en améliorant et simplifiant la législation existante et en améliorant son application concrète par des instruments non contraignants (tels que l'échange de bonnes pratiques, des campagnes de sensibilisation et une meilleure information et formation). L'objectif de la Commission visant à réduire de 25 % le nombre d'accidents de travail à travers l'Union a été approuvé par le Parlement européen. La Commission évalue actuellement cette stratégie communautaire.

Rôle du Parlement européen

Le Parlement européen a souvent souligné la nécessité d'une protection optimale de la santé et de la sécurité des travailleurs. Il a appelé dans maintes résolutions à couvrir tous les aspects touchant directement ou indirectement le bien-être physique ou psychique des travailleurs. Jusqu'à présent, il a toujours joué un rôle important dans l'élaboration des directives destinées à améliorer les conditions de travail. Le Parlement soutient les activités de la Commission visant à renforcer l'information des PME. C'est le travail qui doit s'adapter aux capacités et besoins des individus, et non le contraire. Les environnements de travail doivent être développés pour mieux tenir compte des besoins particuliers des travailleurs vulnérables. Le Parlement invite instamment la Commission à se pencher sur les nouveaux risques émergents qui ne sont pas encore couverts par l'actuelle législation, par exemple l'exposition aux nanoparticules, le stress, l'épuisement moral, la violence et le harcèlement sur le lieu de travail.

Le Parlement a invité la Commission à modifier la directive concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents biologiques au travail (directive 2000/54/CE), de manière à garantir la protection des travailleurs des services de santé contre les infections à diffusion hématogène résultant de blessures par piqûre d'aiguilles (résolution du 6 juillet 2006, P6_TA(2006)305). Enfin, les partenaires sociaux ont décidé de négocier un accord-cadre relatif à la prévention des blessures par objets tranchants dans le secteur hospitalier et sanitaire, qui a été signé en juillet 2009; le Parlement s'est réjoui de cette réalisation dans sa résolution du 11 février 2010. La directive a été adoptée par le Conseil le 10 mai 2010.

Le Parlement s'est également prononcé en faveur d'améliorations à apporter à la législation existante en matière de protection des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes. La Commission a décidé en juillet 2008 de proposer une révision de la directive 92/85/CEE: le vote en première lecture a eu lieu au Parlement en octobre 2010.

Le Parlement a aussi, à maintes reprises, souligné la nécessité d'améliorer la législation européenne relative à la protection des travailleurs contre les troubles musculo-squelettiques.

En juin 2010, le Parlement a rejeté la proposition de directive modifiée sur l'aménagement du temps de travail des personnes exécutant des activités mobiles de transport routier présentée par la Commission, parce qu'il n'acceptait pas que les travailleurs indépendants soient exclus du champ d'application de la directive. Étant donné la situation, la Commission a annoncé le retrait de sa proposition.

Par ailleurs, il plaide vivement en faveur d'une extension de la portée de la directive-cadre 89/391/CEE aux groupes de travailleurs exclus (militaires, indépendants, employés de maison et travailleurs à domicile). Il souhaite également une directive fixant des normes minimales pour la reconnaissance des maladies professionnelles. Parmi les autres aspects examinés par le Parlement figurent la sécurité des activités pétrolières et gazières en mer et les normes de sécurité fondamentales concernant la protection contre les dangers liés à l'exposition aux rayonnements ionisants.

Lors de l'examen à mi-parcours de la stratégie européenne 2007-2012 en matière de sécurité et santé au travail, le Parlement a notamment accordé une attention particulière à la santé et à la sécurité des travailleurs vulnérables et à leurs risques propres.

La proposition de directive relative aux normes minimales en matière de santé et de sécurité concernant l'exposition des travailleurs aux risques liés aux agents physiques (champs électromagnétiques) est examinée actuellement par le Parlement.

Celui-ci a également régulièrement plaidé en faveur d'une meilleure application des directives existantes.

Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la procédure législative ordinaire s'applique, mais sans modification des caractéristiques de la procédure de codécision. Une «clause sociale» requiert que les politiques de l'Union tiennent compte des exigences sociales. En outre, la Charte des droits fondamentaux est devenue juridiquement contraignante, dans le respect du principe de subsidiarité, conformément aux dispositions générales du titre VII de la Charte.

→ Laurence Smajda

5.10.6. Le droit des travailleurs à l'information, à la consultation et à la participation

L'Union européenne complète les activités des États membres en matière de droit à l'information et à la consultation des travailleurs par des mesures destinées à encourager la coopération entre les États membres ou en adoptant des exigences minimales au moyen de directives.

Base juridique

Articles 5, 114, 115, 151 et 153 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE)

Objectifs

L'Union européenne soutient et complète les activités des États membres en ce qui concerne la participation des salariés, afin de contribuer à la réalisation des principaux objectifs de la politique sociale européenne énoncés à l'article 151 du traité FUE, à savoir notamment l'amélioration des conditions de vie et de travail, une protection sociale adéquate, un niveau d'emploi élevé et durable et la lutte contre les exclusions.

Réalisations

A. Contexte

Le droit à l'information, à la consultation et à la participation des travailleurs est au centre du débat européen depuis le premier programme d'action sociale adopté par le Conseil en 1974. La Charte sociale souligne qu'il est souhaitable de promouvoir la participation des travailleurs. Or les propositions de la Commission dans ce domaine se sont souvent heurtées à une certaine résistance. Il convient de rappeler que la législation communautaire en matière d'information et de consultation des travailleurs était dépourvue d'une véritable base juridique avant l'incorporation, par le Traité d'Amsterdam, de l'accord sur la politique sociale dans le texte du traité CE (article 137, selon la procédure de codécision, devenu article 153 du traité FUE). La législation adoptée jusque-là se fondait essentiellement sur l'article 44 ou sur les articles 94 et 95 du traité CE, donnant lieu à des mesures communautaires qui visaient à instaurer la liberté d'établissement ou à procéder au rapprochement des législations sur le marché commun ou intérieur. La première directive qui a vu le jour en ce domaine, sur le comité d'entreprise européen (directive 94/45/CE du Conseil), a été adoptée conformément à l'accord sur la politique sociale et étendue au Royaume-Uni en 1997. Concernant la participation des travailleurs, l'article 153 du traité FUE confie au Parlement et au Conseil les compétences pour adopter:

- des mesures destinées à encourager la coopération entre les États membres, par la voie d'initiatives visant à améliorer les connaissances, à développer les échanges d'informations et de meilleures pratiques, à promouvoir des approches novatrices et à évaluer les expériences, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres;
- des directives définissant les exigences minimales pour une mise en œuvre progressive. De telles directives doivent éviter d'imposer des contraintes administratives, financières et juridiques qui seraient de nature à retarder la création et le développement des petites et moyennes entreprises.

La procédure législative ordinaire est applicable à ce domaine, avec consultation préalable du Comité économique et social et du Comité des régions.

B. Législation en vigueur

Un premier ensemble de directives porte sur le droit des travailleurs d'être informés et consultés sur de nombreuses questions importantes concernant la performance économique, la bonne santé financière et les plans de développement futur de l'entreprise susceptibles d'affecter l'emploi. En revanche, ces directives ne contiennent aucune disposition accordant aux travailleurs le droit de participer à la prise de décision:

- la directive 75/129/CEE du Conseil du 17 février 1975 sur les licenciements collectifs, modifiée par les directives 92/56/CEE et 98/59/CE, selon laquelle les employeurs doivent entamer des négociations avec les travailleurs en cas de licenciements collectifs, afin de déterminer les divers moyens d'éviter les licenciements collectifs ou de réduire le nombre de travailleurs touchés et d'en atténuer les conséquences;
- la directive 2001/23/CE du Conseil du 12 mars 2001 relative au maintien des droits des travailleurs en cas de délocalisation d'entreprises, d'établissements ou de parties d'entreprises ou de parties d'établissements (consolidant les directives du Conseil 77/187/CEE et 98/50/CE) prévoit que les travailleurs doivent être informés des raisons de la délocalisation et de ses conséquences;
- la directive 2011/35/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant

les fusions des sociétés anonymes (codifiant et abrogeant la directive 78/855/CEE), aux termes de laquelle les travailleurs des entreprises qui fusionnent sont protégés dans la même mesure que selon la directive relative au transfert d'entreprises;

- la directive 2002/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2002 établissant un cadre général relatif à l'information et la consultation des travailleurs dans la Communauté européenne, qui fixe des exigences minimales communes aux dispositions nationales sur la protection du droit des travailleurs à être informés et consultés au sujet de la situation économique et de l'emploi touchant leur poste de travail;
- la directive 2004/25/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 concernant les offres publiques d'acquisition, en vertu de laquelle le personnel des sociétés concernées, ou ses représentants, doit avoir la possibilité de donner son avis sur les répercussions prévisibles de l'offre en matière d'emploi; les règles habituelles d'information et de consultation des travailleurs sont aussi d'application. Dans un projet de rapport d'initiative sur l'application de cette directive (2012/2262 (INI)), en attente de première lecture, le Parlement fait valoir que les dispositions relatives aux droits des travailleurs doivent être appliquées concrètement et qu'il convient, le cas échéant, de veiller à ce qu'elles soient respectées.

Un second groupe de directives vise à définir à l'égard des situations dans lesquelles un élément transfrontalier entre en jeu des règles qui octroient des droits partiels de participation à la prise de décisions:

- la directive 94/45/CE du Conseil du 22 septembre 1994, modifiée par la directive 2009/38/CE du Parlement européen et du Conseil, concernant l'institution d'un comité d'entreprise européen: adoptée conformément à l'accord sur la politique sociale et étendue au Royaume-Uni en 1997, cette directive contient des dispositions générales garantissant l'information et la consultation des travailleurs dans les grandes sociétés multinationales et lors des fusions d'entreprises. Un comité d'entreprise européen réunit la direction centrale et les représentants des travailleurs de l'ensemble du territoire européen afin de débattre de questions telles que les résultats de la société, ses perspectives et les politiques en matière d'emploi, de restructuration et de ressources humaines. Par ailleurs, les travailleurs se voient reconnaître certains droits à l'information et à la consultation sur leur environnement de travail. En avril 2011, 18 000 représentants des salariés siégeaient dans des comités d'entreprise européens pour défendre les intérêts de 18 millions des travailleurs;
- la directive 2001/86/CE du Conseil du 8 octobre 2003 complétant le statut de la société européenne pour ce qui concerne l'implication des travailleurs: le statut de la société anonyme européenne, adopté au moyen du règlement (CE) n° 2157/2001 du Conseil, est complété par une directive établissant les règles de participation des travailleurs aux décisions relatives au développement stratégique de l'entreprise. Non seulement les salariés sont informés et consultés au travers d'un organe similaire à un comité d'entreprise européen, mais leur participation aux délibérations de l'organe de direction est prévue lorsque cette forme de participation était pratiquée dans les sociétés nationales fondatrices (ce qui est souvent le cas dans les régimes nationaux de nombreux États membres);
- la directive 2003/72/CE du Conseil du 22 juillet 2003 complétant le statut de la société coopérative européenne (règlement (CE) n° 1435/2003 du Conseil) pour ce qui concerne l'implication des travailleurs: cette directive fixe les règles des mécanismes à prévoir dans les sociétés coopératives européennes (SCE) afin de permettre aux représentants des travailleurs d'exercer une influence sur le fonctionnement de l'entreprise. Les coopératives ont un modèle de gouvernance spécifique qui repose sur la propriété collective, la participation démocratique et la surveillance par les membres. Le recours à la SCE n'étant malheureusement pas aussi fréquent qu'espéré, le Parlement a invité la Commission à rendre la SCE plus simple à gérer et à dégager des ressources suffisantes en faveur d'un cadre relatif à l'économie sociale dans son ensemble (Textes adoptés du 13 mars 2012, P7_TA(2012)0071).
- la directive 2005/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 sur les fusions transfrontalières des sociétés anonymes contient également des règles sur le choix du régime de participation des travailleurs qui devra être appliqué après la fusion.

Après le retrait de ses propositions en 2006, la Commission a proposé en 2012 un statut des fondations européennes (FE) et étudie actuellement la faisabilité d'une autre proposition législative portant sur le statut de la société mutuelle européenne. Ces initiatives de heurtent toutefois à l'opposition de certains États membres de l'Union européenne, dont chacun pourrait bloquer une proposition élaborée conformément à la base juridique préférée aujourd'hui, à savoir l'article 352 du traité FUE (compétences subsidiaires), qui requiert l'unanimité et l'approbation du Parlement. En mars 2013, les députés au Parlement européen ont invité la Commission à présenter sans retard «une ou plusieurs propositions […] permettant aux mutualités d'opérer à l'échelle européenne

et transfrontalière» sur la base de l'article 352 du traité FUE ou au titre de l'harmonisation du marché intérieur visée à l'article 114 du traité FUE (Textes adoptés du 14 mars 2013, P7_TA(2013)0094).

C. Autres initiatives

Les entreprises et les représentants des travailleurs ont commencé à conclure des accords d'entreprise transnationaux pour tenir compte de la dimension de plus en plus internationale de l'organisation des entreprises et de l'importance croissante accordée à la responsabilité sociale des entreprises, notamment aux nouvelles approches du dialogue entre la direction et les travailleurs. Les textes des accords d'entreprise transnationaux, qui revêtent des formes variées, sont élaborés conjointement pour être mis en œuvre dans plusieurs États membres par les représentants d'une société ou d'un groupe de sociétés d'une part, et par une ou plusieurs organisations de travailleurs, d'autre part. Au milieu de l'année 2011, on pouvait dénombrer 215 accords dans 138 sociétés employant dans le monde plus de 10 millions de salariés. Toutefois, ce type de pratique peut poser des problèmes juridiques et politiques dans les relations entre les différents niveaux verticaux (international, européen, national) du dialogue social et ses champs d'application horizontaux (intersectoriel, sectoriel et niveau de l'entreprise). En outre, il peut se produire des disparités entre le champ des accords d'entreprise conclus sur le plan transnational et les normes et références nationales; or peu de mécanismes de résolution des litiges ont été instaurés.

L'Union vise à accompagner et à surveiller l'évolution des accords d'entreprise transnationaux en soutenant l'échange d'expériences et les études. La Commission européenne a institué un groupe d'experts ad hoc sur les accords d'entreprise transnationaux, qui s'est réuni pour la sixième fois en octobre 2011 et a présenté son rapport en janvier 2012.

Rôle du Parlement européen

Le Parlement a adopté plusieurs résolutions appelant à garantir le droit des travailleurs à participer aux décisions des entreprises. Il estime que les travailleurs doivent non seulement jouir d'un droit à l'information et à la consultation, mais aussi disposer d'un droit de participation au pouvoir de décision. Ce droit à l'information, à la consultation et à la participation au processus décisionnel doit s'appliquer aux entreprises tant nationales que transnationales, quel que soit leur statut juridique. Pour le Parlement, les travailleurs doivent être associés notamment aux décisions de l'entreprise ayant trait à l'introduction de nouvelles technologies, aux changements dans l'aménagement du travail, à la production et à la programmation économique. Dans une résolution du 5 juin 2003 sur la communication de la Commission intitulée «Cadre pour la promotion de la participation financière des salariés» (COM(2002) 364), le Parlement a réaffirmé son soutien à la participation des salariés aux profits et aux résultats de l'entreprise. Dans sa résolution du 10 mai 2007 sur le renforcement de la législation européenne dans le domaine de l'information et de la consultation des travailleurs, le Parlement a demandé à la Commission d'examiner et de mettre à jour la législation communautaire concernant l'information et la consultation des travailleurs, notamment sur les licenciements collectifs et la sauvegarde des droits des travailleurs en cas de transferts d'entreprises; il a insisté particulièrement sur la nécessité d'accélérer la révision, attendue de longue date, de la directive sur le comité d'entreprise européen.

Dans sa résolution du 15 janvier 2013 concernant des recommandations à la Commission sur l'information et la consultation des travailleurs, l'anticipation et la gestion des restructurations (Textes adoptés de cette date, P7_TA(2013)0005), le Parlement invite la Commission à présenter dans les plus brefs délais une proposition d'acte législatif sur l'information et la consultation des travailleurs, l'anticipation et la gestion des restructurations. Cet acte devrait comporter des dispositions garantissant que les représentants des travailleurs sont pleinement informés en temps utile de toute opération de restructuration proposée, notamment des motifs des mesures envisagées, et qu'un calendrier raisonnable est prévu pour la consultation. Cette consultation organisée en temps opportun devrait permettre aux entreprises concernées et aux représentants de leurs travailleurs de négocier des conventions collectives traitant des questions que soulève la restructuration.

Le Parlement a également invité la Commission à prendre des mesures pour assurer la mise en œuvre intégrale, par les États membres, de la législation de l'Union européenne concernant le droit des travailleurs à l'information et à la consultation.

→ Marion Schmid-Drüner

5.10.7. Le dialogue social

Le dialogue social est un élément fondamental du modèle social européen que les traités ont pleinement reconnu à travers la réforme d'Amsterdam. Les partenaires sociaux (représentants des employeurs et des travailleurs) sont ainsi à même de contribuer activement à la définition de la politique sociale européenne.

Base juridique

Articles 151 à 156 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Objectifs

En vertu de l'article 151 du TFUE, la promotion du dialogue entre les employeurs et les travailleurs est devenue un objectif commun de l'Union européenne et des États membres. L'objectif du dialogue social est d'améliorer la gouvernance européenne à travers la participation des partenaires sociaux à la prise de décisions et au processus de mise en œuvre.

Réalisations

A. Le dialogue social bipartite

Conformément à la formulation initiale de l'article 140 du traité CE telle qu'elle apparaît dans le Traité de Rome (article 118), la Commission avait notamment pour mission, dans le domaine social, de promouvoir une coopération étroite entre les États membres pour ce qui concerne le droit d'organisation et le droit de signer des conventions collectives entre employeurs et travailleurs. Il a pourtant fallu attendre plusieurs années pour que cette disposition soit mise en œuvre.

Créé en 1985, à l'initiative de Jacques Delors, président de la Commission, le processus de dialogue social de Val Duchesse visait à associer les partenaires sociaux représentés par la Confédération européenne des syndicats (CES), l'Union des industries de la Communauté européenne (UNICE) et le Centre européen de l'entreprise publique (CEEP) au processus du marché intérieur. Les réunions des représentants des partenaires sociaux dans le cadre de ce processus ont débouché sur un certain nombre de déclarations communes sur l'emploi, l'enseignement, la formation et d'autres thèmes d'ordre social.

En 1992 a été instauré le comité du dialogue social (CDS), principal organe du dialogue social bipartite au niveau européen. À l'heure actuelle, le CDS se réunit trois à quatre fois par an et se compose de 64 membres (32 représentants des employeurs et 32 représentants des travailleurs) émanant soit des secrétariats européens soit d'organisations nationales. Entre-temps, l'article 118 B, incorporé au traité CE par l'Acte unique européen, a créé la base juridique de l'élargissement du dialogue social à l'ensemble de la Communauté: la promotion de ce dialogue est devenue l'une des principales missions officielles de la Commission, tandis que les conventions collectives au niveau européen ont été rendues possibles. En octobre 1991, l'UNICE, la CES et le CEEP adoptaient une déclaration commune dans laquelle ils demandaient la consultation obligatoire des partenaires sociaux pour la préparation de la législation européenne dans le domaine social, ainsi que la possibilité pour les partenaires sociaux de négocier des accords-cadres au niveau communautaire. Il a été fait droit à cette demande dans l'accord joint au protocole de Maastricht sur la politique sociale, signé par tous les États membres à l'exception du Royaume-Uni. Sur le plan national, les partenaires sociaux se voyaient ainsi offrir la possibilité de mettre en œuvre des directives par la voie d'accords collectifs.

Sur le plan européen, la Commission doit consulter les partenaires sociaux avant d'engager toute action dans le domaine de la politique sociale. Les partenaires sociaux peuvent alors choisir de négocier entre eux un accord portant sur l'objet de la consultation et de suspendre l'initiative de la Commission. Le processus de négociation peut durer jusqu'à neuf mois et les partenaires sociaux ont les possibilités suivantes:

- ils peuvent conclure un accord et demander conjointement à la Commission de proposer que le Conseil adopte une décision relative à sa mise en œuvre, ou
- après avoir conclu entre eux un accord, ils peuvent préférer mettre cet accord en œuvre conformément aux procédures et aux pratiques propres aux partenaires sociaux et aux États membres (ces accords ont été définis comme «volontaires» ou, ultérieurement, comme «autonomes»), ou
- ils peuvent ne pas parvenir à un accord.

Dans ce dernier cas, la Commission reprendra ses travaux sur la proposition en question.

L'insertion de l'accord sur la politique sociale dans le traité CE (articles 137 à 145), en vertu du Traité d'Amsterdam, a finalement permis l'application d'un cadre unique au dialogue social au sein de l'Union européenne. Les résultats de ce processus au niveau interprofessionnel sont l'adoption d'accords-cadres sur le congé parental (1995), le travail à temps partiel (1997) et le travail à durée déterminée (1999), qui ont été mis en œuvre par des directives du Conseil:

- directive 96/34/CE du Conseil du 3 juin 1996 concernant l'accord-cadre sur le congé parental conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES, et directive 2010/18/UE du Conseil du 8 mars 2010 portant application de l'accord-cadre révisé sur le congé parental conclu par Businesseurope, l'Ueapme, le CEEP et la CES et abrogeant la directive 96/34/CE;
- directive 97/81/CE du Conseil du 15 décembre 1997 concernant l'accord-cadre sur le travail à temps partiel conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES;
- directive 1999/70/CE du Conseil du 28 juin 1999 concernant l'accord-cadre CES, UNICE et CEEP sur le travail à durée déterminée.

Les négociations entre les partenaires sociaux concernant un accord-cadre sur le travail temporaire se sont soldées par un échec en mai 2001. Ainsi, la Commission a adopté, en mars 2002, une proposition de directive basée sur le consensus qui s'était dégagé entre les partenaires sociaux. De même, après que les partenaires sociaux eurent exprimé leur souhait de ne pas engager de négociations, la Commission européenne a présenté en 2004 une proposition de révision de la directive 2003/88/CE concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail, qui n'a toutefois pas abouti; les consultations des partenaires sociaux ont repris en mars 2010 dans la perspective d'un réexamen complet de la directive, ainsi que des récentes évolutions au sujet des périodes d'astreinte et de la durée hebdomadaire de travail flexible. La Commission sonde actuellement, au titre d'une deuxième phase de consultation, les représentants des travailleurs et des employeurs sur les changements qu'il conviendrait d'apporter à la directive. En outre, la Commission a adopté un rapport sur l'application dans les États membres de la réglementation de 2003 sur la durée du travail.

Depuis 1998, conformément à la décision de la Commission de créer des organes spécifiques (décision 98/500/CE de la Commission du 20 mai 1998), le dialogue social sectoriel a aussi été fortement développé. Plusieurs comités créés dans les principaux secteurs d'activité économique ont abouti à d'utiles résultats. Le dialogue social sectoriel a débouché sur trois accords européens relatifs à l'aménagement du temps de travail des marins (1998), à l'aménagement du temps de travail des travailleurs mobiles dans l'aviation civile (2000) et à certains aspects des conditions de travail des travailleurs mobiles effectuant des services d'interopérabilité transfrontalière dans le secteur ferroviaire (2005). Ces accords ont été mis en œuvre par décision du Conseil. L'accord, signé en avril 2006, sur la «protection de la santé des travailleurs par l'observation de bonnes pratiques dans le cadre de la manipulation et de l'utilisation de la silice cristalline et des produits qui en contiennent» a constitué le premier résultat multisectoriel des négociations des partenaires sociaux européens.

L'accord sur le télétravail conclu en mai 2002 a été mis en œuvre pour la première fois conformément aux procédures et aux pratiques propres aux partenaires sociaux et aux États membres. Les partenaires sociaux ont également conclu, en 2004, des «accords autonomes» sur le stress lié au travail et sur la licence européenne pour conducteurs effectuant un service d'interopérabilité transfrontalière, ainsi que sur le harcèlement et la violence au travail (avril 2007) et sur les marchés du travail favorisant l'insertion (mars 2010).

En mai 2008, les représentants des employeurs et des travailleurs de l'industrie du transport maritime ont signé un accord sur les conditions de travail dans ce secteur, qui vise à appliquer certaines dispositions de la convention du travail maritime adoptée en 2006 par l'Organisation mondiale du travail et, à leur demande, la Commission a proposé, en juillet 2008, que le Conseil adopte une directive portant mise en œuvre dudit accord.

Après avoir demandé pendant des années, que la Commission propose une révision de la directive 2000/54/CE concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents biologiques au travail en vue de protéger les travailleurs des services de santé contre les infections à diffusion hématogène résultant de blessures par piqûres d'aiguilles, les partenaires sociaux ont finalement décidé d'ouvrir des négociations, puis l'accord-cadre relatif à la prévention des blessures par objets tranchants dans le secteur hospitalier et sanitaire a été signé le 17 juillet 2009 par l'Hospeem (Association européenne des employeurs hospitaliers) et la FSESP (Fédération syndicale européenne des services publics). La directive du Conseil le mettant en œuvre a été adoptée le 8 mars 2010.

À la suite des changements introduits par le Traité d'Amsterdam, le processus de consultation a encore gagné en importance, puisqu'il couvre l'ensemble des propositions relevant de l'article 151 du TFUE.

Avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, un nouvel article (article 152 TFUE) a été inséré entre les anciens articles 137 TCE (151 TFUE) et 138 TCE (153 TFUE), énonçant que «(l')Union reconnaît et promeut le rôle des partenaires sociaux à son niveau, en prenant en compte la diversité des systèmes nationaux. Elle facilite le dialogue entre eux, dans le respect de leur autonomie». L'article 153 du TFUE donne aussi aux États membres la possibilité de confier aux partenaires sociaux la mise en œuvre d'une décision du Conseil adoptée par ratification d'un accord collectif signé au niveau européen.

B. Le dialogue social tripartite

Dès le début de l'intégration européenne, il a été jugé important d'associer les acteurs économiques et sociaux à l'élaboration de la législation communautaire. Le comité consultatif de la Communauté européenne du charbon et de l'acier et le Comité économique et social en témoignent. Depuis les années 1960, de nombreux comités consultatifs ont été mis en place pour soutenir la Commission dans l'élaboration de politiques spécifiques. En général, ces comités, tels que le comité pour la sécurité sociale des travailleurs migrants, le comité du Fonds social européen et le comité pour l'égalité des chances entre hommes et femmes, sont constitués de représentants des organisations nationales des employeurs et des syndicats, ainsi que des représentants des États membres. À compter de 1970, le principal forum de dialogue social tripartite au niveau européen était le comité permanent de l'emploi, composé de 20 représentants des partenaires sociaux répartis équitablement entre les syndicats et les organisations des employeurs. Après sa réforme en 1999, le comité a été totalement intégré à la stratégie européenne coordonnée pour l'emploi. En se basant sur une contribution commune des partenaires sociaux au sommet de Laeken en décembre 2001, le Conseil a institué un sommet social tripartite pour la croissance et l'emploi en mars 2003 (décision 2003/174/CE du Conseil). Le sommet social tripartite remplace le comité permanent de l'emploi et favorise une concertation continue entre le Conseil, la Commission et les partenaires sociaux sur les questions économiques, sociales et relatives à l'emploi. Il se réunit au moins une fois par an et l'une de ces rencontres doit obligatoirement avoir lieu avant le Conseil européen de printemps.

Formalisant un processus en cours depuis 1997, le sommet réunit maintenant officiellement la présidence du Conseil de l'Union européenne en cours et les deux présidences suivantes, la Commission européenne et les partenaires sociaux. Les trois présidences du Conseil sont normalement représentées par les chefs d'État ou de gouvernement et par les ministres de l'emploi et des affaires sociales; la Commission européenne dispose également de deux représentants, qui sont habituellement son président et le commissaire européen chargé de l'emploi et des affaires sociales. Les membres des partenaires sociaux sont répartis en deux délégations de taille égale comprenant 10 représentants des travailleurs et 10 représentants des employeurs, une attention particulière étant portée à la nécessité d'assurer une participation équilibrée entre hommes et femmes. Chaque groupe se compose de délégués des organisations interprofessionnelles européennes représentant des intérêts généraux ou des intérêts plus spécifiques du personnel de surveillance et de gestion et les petites et moyennes entreprises au niveau européen. La coordination technique est fournie par la CES pour la délégation des travailleurs et par l'UNICE pour la délégation des employeurs. Avec la ratification du Traité de Lisbonne, le rôle du sommet social tripartite pour la croissance et l'emploi est maintenant reconnu par l'article 152 du TFUE.

Rôle du Parlement européen

Le Parlement, estimant que le dialogue social est un élément essentiel des traditions des États membres, a appelé à renforcer le rôle du «trilogue» à l'échelon européen. Il a toujours soutenu le développement du dialogue social, et sa commission de l'emploi et des affaires sociales invite fréquemment les partenaires sociaux au niveau européen à faire connaître leurs positions avant d'établir un rapport ou de rendre un avis sur des questions importantes. Il a aussi souvent fait valoir auprès de la Commission la nécessité d'une politique industrielle cohérente au niveau européen, où les partenaires sociaux doivent jouer un rôle majeur. Il convient de rappeler que, en vertu du Traité de Lisbonne, le Parlement européen a le droit d'être informé de la mise en œuvre d'accords collectifs conclus au niveau de l'Union (article 155 du TFUE) et des initiatives prises par la Commission pour encourager la coopération entre les États membres conformément à l'article 156 du TFUE, y compris des questions relatives au droit syndical et aux négociations collectives entre employeurs et travailleurs.

En ces temps de crise économique, le Parlement a rappelé que le dialogue social est indispensable pour atteindre les objectifs d'emploi de la stratégie Europe 2020 (2009/2220(INI)). En janvier 2012, il a souligné que, en mettant l'accent sur l'assainissement budgétaire, les recommandations découlant de l'examen annuel de la croissance compromettent les créations d'emplois et la protection sociale, mais aussi nuisent au dialogue social lui-même. Dans son rapport 2010 sur les relations du travail en Europe, la Commission a confirmé que les États membres où le partenariat social est très développé ont le mieux réussi à surmonter la crise. En outre, dans sa résolution sur l'emploi et les aspects sociaux dans le cadre de l'examen annuel de la croissance 2013, le Parlement a de nouveau insisté sur l'importance du dialogue social et appelé à des réformes du marché du travail fondées sur une coordination accrue du dialogue social au niveau de l'Union.

→ Laurence Smajda

5.10.8. L'égalité entre les hommes et les femmes

L'égalité entre les hommes et les femmes est l'un des objectifs de l'Union européenne (UE). Avec le temps, la législation, la jurisprudence et des modifications des traités ont aidé à renforcer ce principe et son application dans l'UE. Le Parlement européen a toujours été un fervent défenseur du principe de l'égalité entre les hommes et les femmes.

Base juridique

Le principe selon lequel les hommes et les femmes doivent percevoir un salaire égal pour un travail égal est inscrit dans les traités européens depuis 1957. Il figure formellement à l'article 141 du traité CE, devenu l'article 157 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE). L'article 153 (ex-article 137) permet à l'Union européenne d'agir dans le champ plus large de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail. Dans ce cadre, l'article 157 du traité FUE autorise les discriminations positives en faveur des femmes. De plus, l'article 19 du traité FUE (ex-article 13) ouvre la possibilité d'adopter des actes législatifs visant à combattre toute forme de discrimination, fondée notamment sur le sexe, tandis que le programme Daphné, qui comporte des mesures contre les violences envers les femmes (voir ci-après), repose sur l'article 168 du traité FUE (ex-article 152), relatif à la santé publique.

Objectifs

L'Union est fondée sur un ensemble de valeurs, dont l'égalité. Elle promeut l'égalité entre les femmes et les hommes (article 2 et article 3, paragraphe 3, du traité UE). Cet objectif a été introduit en application du Traité d'Amsterdam, adopté en 1997. De plus, l'article 8 du traité FUE (ex-article 3, paragraphe 2) confie à l'Union la mission d'intégrer l'égalité hommes-femmes dans toutes ses activités (notion de «gender mainstreaming»).

Réalisations

A. Principales évolutions de la législation

Sur la base des articles susmentionnés, l'Union européenne vise à promouvoir l'égalité des chances et l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes par l'intégration de la question du genre et l'adoption d'actions positives dans la législation de l'Union, par exemple:

- la mise en œuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale: directive 79/7/CEE du 19 décembre 1978;
- la directive 96/97/CE du 20 décembre 1996 modifiant la directive 86/378/CEE du 24 juillet 1986 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes dans les régimes professionnels de sécurité sociale;
- la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes exerçant une activité indépendante, y compris une activité agricole, ainsi que sur la protection, pendant la grossesse et la maternité, des femmes exerçant une activité indépendante: directive 86/613/CEE du 11 décembre 1986, remplacée par la directive 2010/41/UE;
- la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail: directive 92/85/CEE du 19 octobre 1992;
- la directive 2002/73/CE du 23 septembre 2002 modifiant la directive 76/207/CEE du 9 février 1976 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail. Cette directive fournit une définition communautaire de la discrimination directe et indirecte, du harcèlement et du harcèlement sexuel. Elle incite également les employeurs à prendre des mesures préventives afin de lutter contre le harcèlement sexuel, durcit les sanctions en cas de discrimination et prévoit l'établissement au sein des États membres d'organismes chargés de la promotion de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes;
- le règlement (CE) n° 806/2004/CE du 21 avril 2004 qui prévoit l'intégration de la dimension de genre dans l'ensemble de la politique de coopération et de développement de l'Union européenne, et l'adoption de mesures spécifiques visant à améliorer la situation des femmes;
- la directive 2004/113/CE du 13 décembre 2004 mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès aux biens et services et la fourniture de biens et services;
- en 2006, plusieurs actes législatifs ont été abrogés, leur contenu étant versé dans un nouveau texte législatif, la directive 2006/54/CE du 26 juillet 2006 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail (refonte). Le Parlement européen s'emploie actuellement à obtenir une

révision des dispositions de la directive en matière d'égalité de rémunération[1].

B. Les avancées de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne

La Cour de justice de l'Union européenne a joué un rôle important dans la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes. Les arrêts les plus importants sur la question de l'égalité sont les suivants:

- l'arrêt Defrenne II du 8 avril 1976 (affaire 43/75): la Cour a reconnu l'effet direct du principe d'égalité des rémunérations entre hommes et femmes, et a jugé que ce principe s'imposait non seulement à l'action des autorités publiques mais s'étendait également à toutes les conventions visant à régler de façon collective le travail salarié;
- l'arrêt Bilka du 13 mai 1986 (affaire 170/84): la Cour a jugé qu'une mesure qui exclut les employés à temps partiel d'un régime de pension d'entreprise constitue une «discrimination indirecte», et est dès lors contraire à l'ancien article 119 si elle touche un nombre beaucoup plus élevé de femmes que d'hommes, à moins qu'il ne soit démontré que la situation s'explique par des facteurs objectivement justifiés et étrangers à toute discrimination fondée sur le sexe;
- l'arrêt Barber du 17 mai 1990 (affaire 262/88): la Cour a décidé que toutes les formes de pensions professionnelles relevaient de la notion de rémunération au sens de l'article 119 et que le principe d'égalité de traitement leur est donc applicable. La Cour en a déduit le principe selon lequel les salariés de sexe masculin doivent pouvoir bénéficier de leurs droits en matière de pension et de pension de réversion au même âge que leurs collègues de sexe féminin;
- l'arrêt Marschall du 11 novembre 1997 (affaire C-409/95): la Cour a déclaré que la législation communautaire ne s'oppose pas à une règle nationale obligeant à promouvoir prioritairement les candidats féminins dans les secteurs d'activité où les femmes sont moins nombreuses que les hommes («discrimination positive»), dès lors que l'avantage n'est pas automatique et que les candidats masculins se voient garantir un examen sans exclusion a priori de leur candidature;
- **l'arrêt Test-Achats du 1er mars 2011** (affaire C-236/09): la Cour a déclaré invalide l'article 5, paragraphe 2, de la directive 2004/113/CE comme contraire au principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès à des biens et services et la fourniture de biens et services. Par conséquent, il importe d'appliquer aux hommes et aux femmes le même système de calcul actuariel pour déterminer les primes et les prestations aux fins des services d'assurance.

C. Derniers développements

Les actions les plus récentes de l'Union européenne dans le domaine de l'égalité hommes-femmes sont présentées ci-dessous.

1. Le cadre financier

a. Le programme PROGRESS (2007-2013)

Les actions de l'Union européenne dans le domaine de l'égalité hommes-femmes reposent sur le programme communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale (PROGRESS). L'égalité entre les hommes et les femmes est l'un des cinq champs d'action de ce programme. Un minimum de 12 % de son budget de près de 658 millions d'euros y sera consacré entre 2007 et 2013.

b. Le programme Daphné III (2007-2013)

Le programme Daphné est un programme de l'Union européenne ayant pour finalités de prévenir et de combattre la violence envers les enfants, les jeunes et les femmes ainsi que de protéger les victimes et les groupes à risque. Il est doté d'un budget of 116,85 millions d'euros au titre de la période de 2007 à 2013.

2. L'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes

Le Parlement européen et le Conseil ont créé en décembre 2006 un Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes, dont l'objectif général est de contribuer à la promotion de l'égalité entre hommes et femmes et de la renforcer en intégrant la question du genre dans toutes les politiques européennes et nationales. L'institut lutte contre les discriminations fondées sur le sexe et sensibilise à l'égalité entre hommes et femmes en fournissant une assistance technique aux institutions de l'Union européenne au travers de la collecte, de l'analyse et de la diffusion de données et d'outils méthodologiques. L'institut a son siège à Vilnius (Lituanie).

3. Le réseau européen de femmes occupant des postes à responsabilités dans la politique et l'économie

Lancé en juin 2008, ce réseau offre à l'échelon de l'Union européenne une plateforme pour l'échange de bonnes pratiques et de stratégies fructueuses afin d'améliorer la participation équilibrée des hommes et des femmes aux postes décisionnels.

[1] Voir: résolution du Parlement européen du 24 mai 2012 contenant des recommandations à la Commission sur l'application du principe de l'égalité des rémunérations des travailleurs et des travailleuses pour un même travail ou un travail de valeur égale — Textes adoptés de cette date, P7_TA (2012)0225.

4. La Charte des femmes et la stratégie pour l'égalité entre les femmes et les hommes (2010-2015)

La Charte des femmes adoptée par la Commission en octobre 2010 et la stratégie de la Commission pour l'égalité entre les femmes et les hommes (2010-2015) offre un cadre complet pour la promotion de l'égalité des genres dans toutes les politiques de l'UE et définit cinq domaines d'action principaux:

- égalité sur le marché du travail et indépendance économique égale pour les femmes et les hommes, notamment à travers la stratégie Europe 2020;
- égalité de rémunération pour un même travail ou un travail de même valeur, objectif qui doit être atteint en œuvrant avec les États membres pour réduire considérablement l'écart de rémunération entre les hommes et les femmes au cours des cinq années à venir;
- égalité dans la prise de décisions au moyen de mesures incitatives à l'échelle de l'Union;
- dignité, intégrité et cessation des violences fondées sur le sexe grâce à un cadre d'action complet;
- égalité entre les femmes et les hommes en dehors de l'Union, en défendant ce dossier dans le cadre des relations extérieures et avec les organisations internationales.

Cette stratégie s'inscrit dans le prolongement de la feuille de route pour l'égalité entre les femmes et les hommes (2006-2010), dont les parties prenantes ont très bien accueilli les stratégies et les objectifs clairement définis.

Le rôle du Parlement européen

Le Parlement européen joue un rôle très important dans le soutien de la politique d'égalité des chances, particulièrement au travers de sa commission des droits de la femme et de l'égalité des genres (FEMM). En raison de l'extension du nombre des champs d'action auxquels s'applique la procédure de codécision, le Parlement peut désormais faire plus dans le domaine de l'égalité entre les hommes et les femmes, en particulier sous les aspects suivants:

- la législation en faveur de l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes en matière d'emploi et de travail (article 153 du traité FUE);
- le Parlement a voté en octobre 2010 une résolution en faveur de l'extension du congé de maternité à vingt semaines intégralement rémunérées, mais la révision de la directive 92/85/CEE est actuellement bloquée au Conseil;
- l'adoption de mesures visant à lutter contre la traite des femmes et des enfants (article 83, paragraphe 1, et article 82, paragraphe 2), comme la directive 2011/36/UE.

De plus, le Parlement européen contribue à l'évolution générale de la politique d'égalité hommes-femmes en rédigeant des rapports d'initiative et en appelant l'attention d'autres institutions sur des questions spécifiques, notamment:

- l'augmentation du nombre des femmes dans les organes de prise de décisions politiques[1] et dans les conseils d'administration: le Parlement a émis un avis défavorable envers un candidat au directoire de la Banque centrale européenne[2] et intervient comme colégislateur sur la proposition de directive relative à un meilleur équilibre homme-femmes parmi les administrateurs non exécutifs des sociétés cotées en bourse et à des mesures connexes (COM(2012) 614);
- la lutte contre la violence à l'égard des femmes[3]; le Parlement prépare un rapport d'initiative à ce sujet pour 2013;
- l'égalité hommes-femmes en temps de crise, thème central d'une conférence interparlementaire organisée à l'occasion de la Journée internationale des femmes de 2013 et d'une résolution sur les répercussions de la crise économique sur l'égalité entre les hommes et les femmes et les droits des femmes[4];
- l'égalité hommes-femmes dans les relations internationales, en particulier eu égard aux événements qui ont eu lieu depuis le «Printemps arabe» en Afrique du Nord[5].

Par sa commission FEMM et son groupe de haut niveau sur l'égalité des genres, le Parlement européen a instauré un dialogue et une coopération avec les parlements nationaux. Une conférence interparlementaire a eu lieu le 3 octobre 2012 au sujet des actions que conduisent les parlements de l'Union européenne dans le sens de l'égalité entre les hommes et les femmes.

→ Erika Schulze

[1] Voir: résolution du Parlement européen du 13 mars 2012 sur la participation des femmes à la prise de décision politique — qualité et égalité — Textes adoptés de cette date, P7_TA(2012)0070.

[2] Voir: décision du Parlement européen du 25 octobre 2012 sur la recommandation du Conseil concernant la nomination d'un membre du directoire de la Banque centrale européenne — Textes adoptés de cette date, P7_TA(2012)0396.

[3] Voir: résolution du Parlement européen du 5 avril 2011 sur les priorités et la définition d'un nouveau cadre politique de l'Union en matière de lutte contre la violence à l'encontre des femmes — Textes adoptés de cette date, P7_TA(2011/0127.

[4] Voir: résolution du Parlement européen du 12 mars 2013 sur les répercussions de la crise économique sur l'égalité entre les hommes et les femmes et les droits des femmes — Textes adoptés de cette date, P7_TA(2013)0073.

[5] Voir: résolution du Parlement européen du 12 mars 2013 sur la situation des femmes en Afrique du Nord — Textes adoptés de cette date, P7_TA(2013)0075).

5.10.9. La lutte contre la pauvreté, l'exclusion sociale et les discriminations

En soutenant les États membres dans la lutte contre la pauvreté, l'exclusion sociale et les discriminations, l'Union européenne souhaite renforcer le caractère inclusif et la cohésion de la société européenne et permettre à tous les citoyens de bénéficier de l'égalité des chances et d'un accès équitable aux ressources disponibles.

Base juridique

Article 19, articles 145 à 150 et articles 151 à 161 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Objectifs

La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est l'un des objectifs spécifiques de l'Union et de ses États membres dans le domaine de la politique sociale. L'article 19 du traité FUE autorise l'Union européenne à prendre des mesures de lutte contre les discriminations, tant en assurant une protection juridique aux victimes potentielles qu'en créant des mesures d'incitation.

Réalisations

A. Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Entre 1975 et 1980, au titre de son premier programme contre la pauvreté, la Communauté économique européenne a mis en œuvre un ensemble initial de projets pilotes visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion. Ce premier programme a été suivi de deux autres (1985-1989 et 1989-1994). En 1992, le Conseil a adopté deux recommandations marquantes, l'une portant sur les critères communs relatifs à des ressources et prestations suffisantes dans les systèmes de protection sociale (92/441/CEE) et l'autre relative à la convergence des objectifs et politiques de protection sociale (92/442/CEE). Cependant, l'action communautaire dans ce domaine a été constamment contestée, faute de fondement juridique. Ce problème a été résolu avec l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, qui a consacré l'éradication de l'exclusion sociale comme un objectif de la politique sociale communautaire.

Après le lancement de la stratégie de Lisbonne lors du Conseil européen de mars 2000, le Conseil européen de Nice a décidé que la coopération des politiques visant à lutter contre l'exclusion sociale serait fondée sur une méthode ouverte de coordination (MOC) combinant plans d'action nationaux et initiatives de la Commission en faveur de la coopération. La méthode est construite autour: i) d'objectifs communs dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, ii) de plans de réforme nationaux de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, iii) de rapports communs sur l'inclusion sociale et d'un suivi régulier, d'une évaluation commune et d'un examen par les pairs, et iv) d'indicateurs communs visant à mesurer les progrès et comparer les bonnes pratiques. Les États membres ont convenu de présenter régulièrement des plans d'action nationaux contre la pauvreté et l'exclusion sociale à partir de juin 2001. Ceux-ci doivent être élaborés en fonction des objectifs retenus par le Conseil, notamment: promouvoir la participation à l'emploi et l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et services; prévenir les risques d'exclusion; aider les plus vulnérables; et mobiliser toutes les parties concernées. La MOC a été également appliquée, parallèlement, à d'autres secteurs de la protection sociale, notamment en ce qui concerne la mise en place de systèmes de pensions adéquates et viables, et les efforts visant à garantir des soins de santé et de soins de longue durée accessibles, de qualité et durables. En 2005, la Commission a proposé de rationaliser les processus en cours et de donner un nouveau cadre à la MOC pour les politiques en matière de protection sociale et d'inclusion («MOC sociale»). Les objectifs généraux de la MOC sociale consistaient à promouvoir: a) la cohésion sociale, l'égalité entre les hommes et les femmes et l'égalité des chances pour tous par des systèmes de protection sociale et des politiques d'inclusion sociale qui soient adéquats, accessibles, financièrement viables, adaptables et efficaces; b) des interactions efficaces et mutuelles entre les objectifs de Lisbonne visant à la stimulation de la croissance économique, à l'amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et au renforcement de la cohésion sociale, ainsi qu'avec la stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable; et c) une gouvernance efficace, la transparence et la participation des parties prenantes à la conception, la mise en œuvre et le contrôle de la politique menée.

Comme prévu à l'article 160 du traité FUE, un comité de la protection sociale a été institué en 2000 afin de promouvoir la coopération entre États membres et avec la Commission.

La recommandation de la Commission du 6 mai 2009 relative à l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail (COM(2008) 639) effectue une mise à jour de la recommandation 92/441/CEE du Conseil et précise que les États membres doivent concevoir et appliquer «une stratégie globale et intégrée en faveur de l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail, combinant un complé-

ment de ressources adéquat, des marchés du travail favorisant l'insertion et l'accès à des services de qualité».

L'une des principales innovations apportées par la stratégie Europe 2020 est un nouvel objectif commun dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, à savoir réduire de 25 % le nombre des Européens vivant au-dessous du seuil national de pauvreté et sortir plus de 20 millions de personnes de la pauvreté. Selon la communication de la Commission intitulée «Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale: un cadre européen pour la cohésion sociale et territoriale» (COM(2010) 758), la nouvelle initiative phare vise à «susciter l'engagement commun des États membres, des institutions européennes et des principales parties intéressées en faveur de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale» et offre «la possibilité d'accélérer la coordination que les États membres ont mise en place de longue date dans le domaine de la protection et de l'inclusion sociales, en particulier dans le cadre de la MOC sociale.» Désormais, les États membres devront établir des rapports concernant les progrès réalisés sur la voie de l'objectif social de la stratégie Europe 2020 dans leurs programmes de réforme nationaux, avec la possibilité pour la Commission et le Conseil d'adresser des recommandations spécifiques à un pays. Il convient aussi de rappeler que l'«Année européenne de lutte contre l'exclusion et la pauvreté» a été célébrée en 2010.

En octobre 2011, la Commission a proposé un programme intégré pour le changement social et l'innovation sociale réunissant trois instruments existants dans un programme unique intégré: Progress (coordination efficace des politiques entre les États membres dans le domaine de l'emploi et de la politique sociale), EURES (diffusion des offres d'emploi à l'échelle transnationale et activité d'information, d'orientation et de conseil pour la recherche d'emploi sur tout le territoire de l'Europe) et l'instrument européen de microfinancement Progress. En 2013, le Parlement et le Conseil sont parvenus à un accord politique sur ce nouveau programme de l'Union européenne pour l'emploi et l'innovation sociale, le budget proposé étant de 815 millions d'euros pour la période 2014-2020. En outre, l'une des principales innovations de la prochaine période de programmation (2014 2020) est l'attention particulière portée à la situation critique des jeunes dans le contexte de la crise actuelle, grâce à l'initiative pour l'emploi des jeunes, par laquelle une dotation spécifique au titre de la politique de cohésion augmentera les possibilités offertes par le fonds social européen (FSE) en vue de soutenir la lutte contre le chômage des jeunes dans les régions les plus touchées.

B. Législation anti-discrimination

Sur la base de l'expérience acquise dans la lutte contre les discriminations fondées sur le sexe, un consensus a émergé, au milieu de la décennie 1990, dans la Communauté européenne, quant à la nécessité de s'attaquer à des discriminations sous d'autres aspects. Ce processus a débouché sur l'inscription dans le traité CE d'un nouvel article 13 (actuellement article 19 du traité FUE) à la suite de l'entrée en vigueur, en 1997, du Traité d'Amsterdam. L'article 13 habilitait le Conseil, statuant à l'unanimité, à prendre les mesures nécessaires en vue de combattre les discriminations fondées sur toute une série de nouveaux motifs, notamment la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, l'âge, le handicap ou l'orientation sexuelle. Cet article a été ultérieurement modifié par le Traité de Nice afin de permettre l'adoption de mesures d'incitation par la codécision et un vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil.

En 1999, la Commission a pris les mesures nécessaires pour mettre en œuvre l'article 13 et elle a formulé un ensemble de propositions. Il en est résulté l'adoption de deux directives en 2000. La directive 2000/43/CE du Conseil (directive «égalité raciale») interdit la discrimination directe et indirecte, ainsi que le harcèlement et l'incitation à la discrimination, fondée sur l'origine raciale ou ethnique. Son champ d'application couvre l'emploi, la formation, l'éducation, la sécurité sociale, les soins de santé, le logement et l'accès aux biens et aux services. La directive 2000/78/CE du Conseil (directive «égalité de l'emploi») est centrée sur les discriminations en matière d'emploi et de travail, y compris la formation professionnelle. Elle traite de la discrimination directe et indirecte ainsi que du harcèlement et de l'incitation à la discrimination, sur le fondement de la religion ou des convictions, du handicap, de l'âge et de l'orientation sexuelle. Elle comprend des dispositions importantes sur les aménagements raisonnables, en vue de promouvoir l'accès des personnes handicapées à l'emploi et à la formation.

En juillet 2008, la Commission a adopté une proposition de directive du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes en dehors du domaine de l'emploi sans distinction de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle. La proposition, toujours en suspens, porte sur l'accès aux biens et aux services, la protection sociale, les soins de santé et l'éducation. Le 2 avril 2009, le Parlement européen a adopté une résolution législative[1] saluant l'initiative.

C. Mesures d'incitation

En décembre 2002, le Parlement européen et le Conseil ont adopté la décision n° 50/2002/CE établissant un programme d'action communautaire pour encourager la coopération entre États membres visant à lutter contre l'exclusion sociale.

[1] JO C 137 E du 27.5.2010, p. 68.

Un programme d'action communautaire spécifique de lutte contre la discrimination avait été mis en place sur la base de l'article 13, paragraphe 2, du traité CE (devenu l'article 19, paragraphe 2, du traité FEU); il portait sur l'ensemble des domaines énoncés à l'article 13, à l'exception du sexe qui faisait l'objet d'un traitement distinct dans le programme communautaire pour l'égalité entre les sexes. En 2007, tous les programmes de financement de la Communauté dans les domaines de l'emploi et des affaires sociales ont été intégrés au sein d'un cadre unique avec l'adoption du programme Progress. Couvrant une période de sept ans, ce programme vise à rationaliser les dépenses et à améliorer l'impact des actions soutenues par la Communauté européenne (désormais l'Union européenne). Progress dispose d'un budget total de 743,25 millions d'euros, dont 30 % et 23 % sont alloués respectivement à l'insertion sociale et à la protection sociale, ainsi qu'à la lutte contre les discriminations. Le FSE propose également des fonds de l'Union au service du cofinancement d'actions visant à lutter contre les discriminations et à aider les personnes les plus défavorisées à accéder au marché du travail.

D. Stratégies de l'Union européenne pour des groupes spécifiques

Dans le cadre de la lutte contre l'exclusion sociale et les discriminations, l'Union européenne conçoit et met en œuvre également des stratégies visant des groupes vulnérables spécifiques.

Dans le cadre du suivi de l'Année européenne des personnes handicapées en 2003, un plan d'action en faveur des personnes handicapées a été mis en place, qui établit un cadre opérationnel pour le développement d'actions au niveau de la Communauté/l'Union entre 2004 et 2010. La communication de la Commission intitulée «Stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées» (COM(2010) 636) a été publiée en novembre 2010.

D'ici à 2030, la proportion de personnes âgées d'au moins 65 ans dans l'Union européenne devrait se situer entre 10,4 % et 37,3 % selon les régions. Les données indiquent également que les personnes âgées sont trop souvent touchées par la pauvreté et la marginalisation. Au cours des dernières années, l'Union a pris plusieurs initiatives pour promouvoir le débat sur les conséquences économiques, sociales et en matière d'emploi du changement démographique et encourager la coopération entre les États membres pour dégager les moyens d'assurer le bien-être d'une population vieillissante.

Confrontée à l'augmentation continue du nombre de jeunes sans emploi, la Commission s'est prononcée, à la fin de décembre 2011, pour une action immédiate en adoptant l'initiative sur les perspectives d'emploi des jeunes (COM(2011) 933). En décembre 2012, la Commission a également proposé un paquet «emploi des jeunes» destiné à aider les États membres à prendre des mesures spécifiques visant à répondre au chômage et à l'exclusion sociale des jeunes en offrant à ces derniers la possibilité d'accéder à un emploi, à des études ou à une formation. Le paquet comprenait une proposition de recommandation du Conseil visant à introduire une «garantie pour la jeunesse», qui a été adoptée par le Conseil en février 2013. Au cours du même mois, le Conseil européen a également proposé que des fonds spécifiques soient alloués pour concentrer les efforts dans la lutte contre le chômage des jeunes dans les régions les plus touchées de l'Union par le biais de l'initiative pour l'emploi des jeunes, une proposition qui a été soutenue par le Parlement.

Rôle du Parlement européen

Le Traité de Lisbonne a doté le Parlement européen d'un pouvoir d'approbation pour l'adoption de toute législation en matière de non-discrimination conformément à l'article 19, paragraphe 1, du traité FUE, et lui a donc conféré un rôle plus important dans le processus législatif en matière d'égalité des chances. Le Parlement a pris activement part au débat ayant abouti à l'inscription de l'article 19 (ancien article 13 du traité CE) dans le traité et a souvent appelé la Commission et les États membres à assurer en temps utile la mise en œuvre correcte et intégrale des directives de 2000.

Le Parlement a adopté, à plusieurs reprises, des résolutions dans le but de renforcer l'action de l'Union pour améliorer les conditions et les perspectives des personnes socialement défavorisées. Plusieurs rapports récents du Parlement soulignent l'importance des emplois de qualité dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, tout en rappelant que la pauvreté des travailleurs n'est pas rare dans les sociétés européennes et qu'elle s'est considérablement accrue ces dernières années. Le Parlement estime qu'un revenu minimum (d'un niveau équivalent à au moins 60 % du revenu moyen de l'État membre concerné) et des salaires minimaux décents (donc au-dessus des seuils de pauvreté) sont des instruments efficaces de protection des personnes contre le dénuement et la marginalisation, et invite les États membres à échanger leurs expériences sur le sujet avec le soutien de la Commission (résolution du 20 octobre 2010 sur le rôle du revenu minimum dans la lutte contre la pauvreté et la promotion d'une société inclusive en Europe[1]. Le Parlement estime que les États membres devraient «garantir à tous un accès et des perspectives tout au long de la vie, et réduire ainsi la pauvreté et l'exclusion sociale, en supprimant les obstacles à la participation au marché du travail», notamment pour les groupes marginalisés tels que les travailleurs âgés, les personnes handicapées et les minorités, en particulier la communauté rom. Il demande que le processus de

[1] JO C 70 E du 8.3.2012, p. 8.

«MOC sociale» soit amélioré et que la composante sociale de la stratégie de Lisbonne et de la stratégie «Europe 2020» se voie accorder un rôle prépondérant, tant au niveau de l'Union qu'au niveau national. Il appelle le Conseil et la Commission à entamer des négociations relatives à un accord interinstitutionnel prévoyant la participation du Parlement européen à ce processus (résolution du 6 mai 2009 sur l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail[1]).

Plus récemment, dans sa résolution du 15 novembre 2011 sur la plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale[2], le Parlement demande instamment que la réduction de la pauvreté et l'insertion sociale occupent une place centrale dans les efforts nationaux au cours des prochaines années, la réduction de la pauvreté étant le principal moyen d'assurer la croissance économique à l'avenir ainsi que de prévenir le creusement des inégalités sociales et les troubles sociaux. Le Parlement déplore que la pauvreté et l'exclusion sociale liées au sexe soient ignorées dans la plateforme, renouvelle son appel en faveur de niveaux de salaire décents et de régimes de revenus minimums dans chaque État membre, et invite les États membres à appliquer le programme de distribution de denrées alimentaires aux personnes démunies vivant dans l'Union européenne en préservant son budget initial, ainsi qu'à adopter rapidement la directive sur l'égalité de traitement en dehors de l'emploi (COM(2008) 426). Il demande aussi à la Commission de veiller à ce que les politiques d'austérité convenues avec les États membres ne remettent pas en question la poursuite de l'objectif de la stratégie Europe 2020 visant à sortir 20 millions de personnes de la pauvreté. Des discussions sont actuellement en cours sur un Fonds européen d'aide aux plus démunis qui serait destiné à répondre aux formes les plus graves de pauvreté, de privation alimentaire, d'exclusion liée au logement et de privation matérielle des enfants, et qui soutiendrait des mesures d'accompagnement en vue de la réinsertion sociale des personnes les plus démunies. Le Conseil a accédé à la demande du Parlement visant à faire passer le budget du Fonds européen d'aide aux plus démunis de 2,5 millions d'euros à un maximum de 3,5 millions d'euros.

→ Laurence Smajda
11/2013

[1] JO C 212 E du 5.8.2010, p. 23.

[2] JO C 153 E du 31.5.2013, p. 57..

5.11. La politique fiscale

5.11.1. Politique fiscale: généralités

L'Union européenne est une zone où la fiscalité est relativement élevée. Les recettes fiscales y représentent quelque 40 % du PIB. Certains impôts portent moins préjudice à la croissance que d'autres. Les impôts permettent aussi de redistribuer les recettes et de contribuer à la protection sociale. La souveraineté fiscale compte parmi les droits fondamentaux et souverains des États membres qui n'ont délégué que des compétences limitées à l'Union. Au niveau de l'Union, la politique fiscale vise à garantir le bon fonctionnement du marché intérieur. C'est la raison pour laquelle il a été demandé à l'UE de poursuivre l'harmonisation, surtout en matière de fiscalité indirecte. L'Union redouble également d'efforts pour lutter contre la fraude et l'évasion fiscale qui risquent de mettre à mal le principe de concurrence loyale et qui se traduisent par une perte importante de recettes fiscales. En vertu du traité, les mesures de nature fiscale doit être adoptées à l'unanimité. Le Parlement européen peut simplement se prévaloir du droit d'être consulté (procédure obligatoire pour les questions budgétaires). La politique fiscale est toutefois largement influencée par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

Base juridique

Articles 110 à 115 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE).

Objectifs

La stratégie fiscale de l'Union a été expliquée dans la communication intitulée «Politique fiscale de l'Union — Priorité pour les prochaines années» (COM(2001) 260). Les États membres peuvent librement opter pour le système d'imposition qui correspond le mieux à leurs préférences (politiques) pour autant qu'ils respectent le droit de l'Union. Dans le cadre ainsi défini, les principales priorités de l'Union dans ce domaine consistent à éliminer les obstacles fiscaux pénalisant les activités économiques transfrontalières, à lutter contre les aspects délétères de la concurrence fiscale[1] (document SN4901/99 du Conseil) et à promouvoir une coopération renforcée entre les administrations fiscales pour prévenir et combattre la fraude. En renforçant la coopération fiscale, les politiques nationales se donneraient les moyens d'appuyer les grands objectifs de l'Union tout récemment énoncés dans la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive.

Résultats

A. Taux d'imposition, structure fiscale et croissance

L'Union européenne est une zone où la fiscalité est relativement élevée. Les recettes fiscales représentent 40 % environ du PIB (chiffre de 2011, dernières données disponibles). Les États membres peuvent se diviser en trois grands groupes si l'on se réfère au niveau général des recettes fiscales au titre de la période 2000-2011: 1) Les États d'Europe orientale et certains pays du sud ont tendance à appliquer un taux d'imposition inférieure à la moyenne de l'UE; 2) dans tous les grands États membres, le taux d'imposition oscille entre 38 et 42 % du PIB; 3) ce sont les pays nordiques de l'UE qui affichent le taux de prélèvement global le plus élevé, dès lors que les recettes fiscales frisent parfois 50 % du PIB. S'agissant de la structure fiscale, la taxe à la consommation génère une large proportion des recettes totales dans les États membres de l'est et du sud. Tant dans les pays de l'Europe du nord que dans les principaux pays de la zone euro, les recettes proviennent pour l'essentiel d'une forte imposition du travail.

La corrélation entre la croissance et le niveau de taxation fait toutefois l'objet d'interrogations. Trois facteurs au moins brouillent les pistes de réflexion. Premièrement, le niveau de taxation et la croissance sont liés, dès lors que le niveau de taxation joue sur la croissance et qu'inversement, la croissance est tributaire du niveau des impôts collectés. Deu-

[1] Cf le rapport du groupe du Conseil sur le code de conduite du 23 novembre 1999 au Conseil Ecofin sur le «Code de conduite (fiscalité des entreprises)» (SN 4901/99).

xièmement, la progressivité[1] du code des impôts semble pénaliser plus lourdement la croissance que le niveau de taxation. Troisièmement, les conséquences négatives des impôts sur la croissance sont compensées par l'impact positif des dépenses publiques sur cette même croissance. Alors que la corrélation entre la croissance et le niveau de taxation fait l'objet d'interrogations, il est généralement plus facile de comprendre comment la fiscalité individuelle affecte la croissance. Les lignes qui suivent classent les impôts selon leurs principales fonctions économiques: imposition du travail, du capital et de la consommation.

Imposition du travail: Cette catégorie se réfère pour l'essentiel à l'impôt sur le revenu des personnes physiques et aux contributions de sécurité sociale. Une fiscalité élevée du travail produit trois principaux effets: elle tire l'offre et la demande de main-d'œuvre vers le bas, car au vu du décalage croissant entre les niveaux brut et net des salaires, un nombre toujours moins important de travailleurs proposeront leurs services et les offres d'emploi des entreprises se feront de plus en plus rares. Deuxièmement, une fiscalité progressive des revenus réduit le retour sur investissement dans la formation, qui a tendance à être lié aux revenus relativement élevés. Troisièmement, un taux progressif freine le progrès technologique car le retour sur activité entrepreneuriale est généralement assujetti à une fiscalité plus élevée que la masse salariale.

Imposition du capital: Cette catégorie se réfère pour l'essentiel à l'impôt sur les sociétés et sur les revenus du capital, ainsi que sur l'impôt sur la fortune et les droits de succession. L'impôt sur le capital, et notamment l'impôt sur les sociétés, passe pour être le plus préjudiciable en termes de croissance car il joue sur le volume des investissements, influence les sites d'investissement et détermine le lieu des bénéfices. Une augmentation de l'impôt sur les sociétés peut entraîner d'importantes fuites de capitaux. La taxation des revenus du capital se traduit également par une distorsion des décisions prises par les ménages concernant la consommation et l'épargne. La taxation de biens immobiliers et des droits de succession porte moins préjudice à la croissance, parce qu'elle concerne un patrimoine accumulé, qui constitue une assiette fiscale non élastique.

Imposition de la consommation: Cette catégorie englobe essentiellement la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et les droits d'accises. L'imposition de la consommation possède un moindre effet de distorsion sur les décisions concernant le travail, les loisirs et l'épargne que l'imposition du travail ou des entreprises. De plus, dans la plupart des cas, sa structure n'est pas progressive. La taxe sur la valeur ajoutée s'applique à la valeur des biens et des services achetés et vendus pour la consommation domestique. Les biens et les services vendus à l'étranger (exportations) ne sont pas soumis à la TVA. À l'inverse, les importations sont taxées afin que le système demeure équitable pour les producteurs du pays importateur. Les droits d'accises sont souvent instaurés pour améliorer le style de vie de la population (par exemple, impôts sur le tabac) ou pour soutenir une production écologique (par exemple, impôts sur les émissions nocives). Dans la mesure une augmentation des impôts sur la consommation est compensée par une baisse des impôts sur le travail et le capital, la structure de l'impôt favorise la croissance. L'effet secondaire négatif est que les prix à la consommation et les coûts de production sont susceptibles d'augmenter, diminuant ainsi le revenu disponible des ménages ou les excédents bruts d'exploitation des entreprises, à peu près comme le fait l'imposition du travail et du capital.

Cette vue d'ensemble sommaire montre que certains impôts sont plus favorables à la croissance que d'autres. Il s'avère fréquemment que les taxes foncières ont les effets les moins négatifs sur la croissance. Les répercussions des droits d'accises sont tout aussi faibles. En revanche, l'imposition du travail est considérée comme freinant davantage la croissance, la forte progressivité des taux d'imposition des revenus étant jugée particulièrement dommageable. L'imposition des entreprises et du capital porte le plus préjudice à la croissance, essentiellement parce qu'elle entrave l'innovation et est calculée en fonction d'une assiette fiscale particulièrement mobile.

B. Impôts et redistribution

Les effets redistributifs d'un régime fiscal devaient être tout aussi importants que ses effets de croissance. Il faut souvent parvenir à un compromis entre l'efficacité et la justice. Le bien-être social est plus grand lorsque les possibilités de consommation sont réparties de manière plus équitable, mais la redistribution peut affaiblir les encouragements à travailler et à percevoir un revenu. Les différents types d'impôts possèdent des propriétés de distribution diverses. Dans la plupart des cas, les impôts sur le revenu sont progressifs, mais le degré de progressivité et, partant, le pouvoir de redistribution varient d'un État membre à l'autre. Les contributions à la sécurité sociale sont souvent proportionnelles, voire régressives, lorsqu'un plafond leur a été fixé. La TVA est souvent considérée comme régressive, parce que les ménages à faibles revenus ont tendance à consommer davantage. En général, les droits d'accises sont

[1] Un système fiscal est dit progressif quand l'évolution du taux moyen d'imposition traduit une hausse de l'assiette fiscale. Le taux appliqué à la tranche supérieure de revenu (taux marginal d'imposition) est supérieure au taux moyen d'imposition. Un système fiscal est forfaitaire (proportionnel) quand le taux moyen d'imposition ne change pas indépendamment de l'assiette fiscale. Un système fiscal est dit dégressif quand le taux moyen d'imposition baisse alors que l'assiette fiscale augmente.

régressifs, car ils supposent la fixation d'un montant fixe par quantité.

L'instrument politique le plus efficace pour redistribuer les revenus est l'imposition progressive des revenus du travail combinée avec des prestations liées aux revenus. Un argument plaidant en faveur de l'imposition, également, des revenus du capital des particuliers à des taux progressifs, en dépit d'effets de distorsion renforcés, est que les revenus du capital sont distribués de manière moins équitable que les revenus du travail. En ce qui concerne l'imposition de la consommation, la plupart des États membres de l'Union européenne appliquent des taux de TVA divers (par exemple, taux réduits sur des denrées alimentaires de base ou des médicaments), manifestement pour des raisons liées à la redistribution. Des paiements de transfert directs permettant de soulager les ménages aux plus faibles revenus seraient plus efficaces du point de vue des coûts, car les ménages aux revenus élevés bénéficient également de taux réduits sur les biens de consommation.

C. Principales initiatives politiques

La communication (COM(2010) 769) décrit les principaux problèmes fiscaux auxquels les citoyens de l'UE sont confrontés dans des situations transfrontalières (par exemple discrimination, double imposition, difficultés lors de demandes de remboursement d'impôts ou d'information concernant les dispositions fiscales à l'étranger). D'autres initiatives clé politiques incluent: un Livre vert sur l'avenir de la TVA (COM(2010) 695), suivi d'une communication (COM(2011) 851) sur la réforme du régime de la TVA; une proposition de directive (COM(2011) 169), accompagnée d'une communication (COM(2011) 168), modifiant la directive 2003/96/CE (directive sur la fiscalité de l'énergie), visant à réaliser une taxation plus intelligente de l'énergie dans l'UE; une proposition de directive (COM(2011) 121) concernant une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés; cette assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS) établit des règles uniformes permettant aux entreprises agissant dans l'UE de calculer leurs bénéfices imposables; et une proposition de directive établissant un système commun de taxe sur les transactions financières (COM(2011) 594).

Les mesures d'harmonisation spécifiques suivantes en matière de fiscalité indirecte doivent être mentionnées: la directive concernant les impôts indirects frappant les rassemblements de capitaux (directive 2008/7/CE), la directive relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures (directive 1999/62/CE) et la proposition de directive concernant les taxes sur les voitures particulières (COM(2005) 261); la directive relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (directive 2006/112/CE); de nombreuses dispositions individuelles concernant les exonérations (par exemple sur l'alcool, le tabac et l'énergie) et les dérogations (plusieurs directives concernant l'exonération fiscale des voyageurs, des petits envois, de l'importation de biens personnels et de certains moyens de transports).

Alors que la Cour de justice des Communautés européennes a prononcé de nombreux arrêts sur l'imposition directe des citoyens de l'UE, les mesures européennes visant à harmoniser les impôts directs se sont concentrées essentiellement sur la fiscalité des entreprises. Jusqu'à présent, les mesures d'harmonisation ont été d'ordre général (diverses communications, la directive concernant l'assistance mutuelle des autorités compétentes des États membres dans le domaine des impôts directs (directive 77/799/CEE) et la directive concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances (directive 76/308/CEE) — de nouvelles propositions ont été soumises dans ces deux domaines (COM(2009) 028 et 0029); en ce qui concerne la fiscalité des personnes, la directive en matière de fiscalité des revenus de l'épargne (directive 2003/48/CE), dont la modification a été proposée dans le COM(2008) 727, et les communications sur l'imposition des dividendes (COM(2003) 810) et sur l'élimination des entraves fiscales à la fourniture transfrontalière des retraites professionnelles (COM(2001) 214); en ce qui concerne la fiscalité des entreprises, la directive concernant le régime fiscal commun applicable aux fusions (directive 90/434/CEE), la directive concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères (directive 90/435/CEE), la convention sur la procédure arbitrale sur l'élimination de la double imposition (90/436/CEE) et la directive concernant un régime fiscal commun applicable aux paiements d'intérêts et de redevances effectués entre des entreprises associées d'États membres différents (directive 2003/49/CE).

Dans l'Union européenne, environ mille milliards d'euros sont perdus chaque année à cause de la fraude et de l'évasion fiscales. Pour lutter contre la fraude fiscale, la Commission a adopté une communication contenant un plan d'action pour renforcer la lutte contre la fraude fiscale (COM(2012) 722) et deux recommandations, relatives l'une à la planification fiscale agressive (C(2012) 8806 final), l'autre à des mesures visant à encourager les pays tiers à appliquer des normes minimales de bonne gouvernance dans le domaine fiscal (C(2012) 8805 final). Ces documents ont été suivis, en juin 2012, d'une communication sur les moyens concrets de renforcer la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales (COM(2012) 351 final).

Le Pacte pour la croissance et l'emploi adopté par le Conseil européen en juin 2012 mentionne la fiscalité comme étant un élément devant contribuer à la consolidation des budgets et à la croissance durable et appelle donc de ses vœux la poursuite des discussions au sein du Conseil. Dans la foulée, le

Conseil européen de mai 2013 (Conseil(9405/13)) a adopté les conclusions sur la fraude et l'évasion fiscales en soulignant la nécessité d'associer les efforts consentis au niveau national, de l'UE et mondial et confirmant son soutien aux travaux menés au sein du G8, du G20 et de l'OCDE concernant l'échange automatique d'informations. Il a également débattu de la révision de la directive relative à la fiscalité de l'épargne en vue d'élargir son champ d'application pour inclure tous les types de revenus de l'épargne ainsi que les produits générant des intérêts.

Le rôle du Parlement européen

Globalement, le Parlement a avalisé les grandes lignes des programmes élaborés par la Commission en matière de fiscalité. En 2002, le Parlement européen a rappelé en substance, dans un rapport sur la politique fiscale générale dans l'Union, que la concurrence fiscale 'pouvait en soi constituer un instrument efficace pour réduire une pression fiscale élevée' et contribuer à réduire les lourdeurs administratives, à accroître la compétitivité et à moderniser le modèle social européen. La nécessité d'une intervention au niveau de l'UE a été identifiée dans plusieurs domaines: par exemple, l'élimination de la discrimination, de la double imposition et d'obstacles bureaucratiques; le passage à un régime définitif de TVA appliquant intégralement le principe du pays d'origine; l'adoption du principe du pollueur-payeur dans la fiscalité de l'énergie, une extension limitée de la prise de décisions à la majorité qualifiée dans les domaines concernant la coopération des services fiscaux et des pouvoirs de codécision pour le Parlement européen en matière fiscale.

Le 2 février 2010, le Parlement européen a adopté un rapport sur la promotion de la bonne gouvernance dans le domaine fiscal[1] qui plaide en faveur d'une politique fiscale responsable encourageant la transparence et l'échange d'informations à tous les niveaux (national, européen et mondial) tout en prônant une concurrence fiscale équitable. L'objectif consiste également à adopter des rapports annuels dans le domaine fiscal.

Le 30 avril 2013, le Parlement a adopté un rapport sur le Rapport annuel sur la fiscalité[2]. Tout en réaffirmant que la politique fiscale demeure de la compétence nationale et que les différents régimes fiscaux des États membres doivent donc être respectés, le rapport place l'accent sur le fait que la priorité doit être accordée aux mesures fiscales soutenant la croissance et à la promotion des impôts levés sur la consommation plutôt que sur le travail, puisqu'ils sont plus aptes, à long terme, à stimuler la croissance économique et l'emploi. Le rapport attire également l'attention sur la nécessité de résoudre d'urgence les questions soulevées par la double imposition et l'évasion fiscale.

→ Dario Paternoster

[1] JO C 341 du 16.12.2010, p. 29.

[2] Textes adoptés, P7_TA(2013)0206.

5.11.2. Fiscalité directe: l'imposition des personnes et des sociétés

Le domaine de la fiscalité directe n'est pas directement réglementé par la législation européenne. Néanmoins, plusieurs directives ainsi que la jurisprudence de la Cour de justice servent de base à l'établissement de normes harmonisées pour l'impôt sur les sociétés et l'imposition des personnes. En outre, certaines communications soulèvent la question de la prévention de l'évasion fiscale et de l'élimination de la double imposition.

Base juridique

Le traité UE ne comporte aucune compétence normative explicite en matière de fiscalité directe. La législation sur l'imposition des sociétés est généralement fondée sur l'article 115 du traité FUE, qui autorise l'adoption de directives pour le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres ayant une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché intérieur, et ce à l'unanimité et selon la procédure de consultation.

L'article 65 du traité FUE définit la libre circulation des capitaux en autorisant les États membres à établir une distinction entre les contribuables qui ne se trouvent pas dans la même situation en ce qui concerne leur résidence ou le lieu où leurs capitaux sont investis. Toutefois, en 1995, la Cour de justice a dit pour droit (affaire C-279/93) que l'article 45 du traité FUE était directement applicable dans le domaine de la fiscalité et de la sécurité sociale, à savoir que la libre circulation des travailleurs «implique l'abolition de toute discrimination fondée sur la nationalité […] en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail». Les articles 110 à 113 du traité FUE imposent aux États membres d'engager des négociations «en vue d'éliminer la double imposition à l'intérieur de la Communauté, et l'article 55 du traité FUE interdit toute discrimination «en ce qui concerne la participation financière au capital des sociétés». La plupart des dispositions dans le domaine des impôts directs se situent toutefois hors du droit communautaire. Un réseau étendu de traités bilatéraux ayant pour objet la fiscalité — et associant les États membres aussi bien que les pays tiers — traite de l'imposition des flux de revenus transfrontaliers.

Objectifs

Deux objectifs spécifiques sont la prévention de l'évasion fiscale et l'élimination de la double imposition. Sur un plan général, une certaine harmonisation de l'imposition des sociétés peut se justifier pour prévenir les distorsions de la concurrence (en particulier dans les décisions d'investissement) ainsi que pour empêcher la diminution des recettes par une «mise en concurrence fiscale» et réduire les possibilités de manipulation comptable.

Réalisations

A. Impôt sur les sociétés

Des propositions sur l'harmonisation des impôts sur les sociétés sont débattues depuis plus de trente ans (rapport Neumark de 1962, rapport Van den Tempel de 1970, proposition de directive de 1975 suggérant un alignement des taux entre 45 % et 55 %; en 1980, la Commission a reconnu que toute tentative d'harmonisation serait probablement vouée à l'échec (COM(80) 139)). Elle a jugé préférable de concentrer son action sur des mesures limitées mais essentielles pour l'achèvement du marché intérieur. Les «orientations en matière de fiscalité des entreprises» de 1990 (SEC(90) 601) accordèrent la priorité à l'examen et à l'adoption de trois propositions déjà publiées, à savoir la directive sur les fusions (90/434/CEE) concernant le traitement applicable aux plus-values dégagées à l'occasion d'une fusion d'entreprises; la directive sur les sociétés mères et filiales (90/435/CEE), qui élimine la double imposition des dividendes distribués par une filiale établie dans un État membre à sa société mère établie dans un autre État membre et la convention sur la procédure arbitrale (90/436/CEE), qui instaure des procédures à l'amiable concernant la répartition des bénéfices des entreprises associées. L'âpre lutte avec les États membres est illustrée notamment par la proposition de directive concernant les paiements d'intérêts et de redevances effectués entre sociétés mères et filiales, présentée en 1991: bien qu'elle ait été révisée deux années plus tard et qu'elle ait reçu l'aval du Parlement européen, cette proposition fut retirée par la Commission faute d'accord au sein du Conseil. Une nouvelle version présentée en 1998 dans le cadre du «paquet Monti» a été adoptée en tant que directive 2003/49/CE.

En 1991 était institué le comité Ruding d'experts indépendants, dont le rapport recommandait un programme d'action pour éliminer la double imposition, harmoniser les taux d'imposition des entreprises dans une fourchette de 30 à 40 % et garantir une transparence intégrale des divers allégements fiscaux accordés par les États membres pour promouvoir l'investissement. La Commission a alors proposé des amendements aux directives sur les fusions et sur les sociétés mères et filiales (COM(93) 293) et appelé l'attention sur deux propositions de

directive présentées de longue date, celle portant sur le report des pertes des entreprises (COM(84) 404) et celle relative aux pertes subies par leurs filiales situées dans d'autres États membres (COM(90) 595).

En 1996, la Commission a défini une nouvelle stratégie globale concernant l'imposition. Dans le domaine de l'imposition des sociétés, cette stratégie s'est essentiellement traduite par un code de conduite sur l'imposition des sociétés, adopté sous la forme d'une résolution du Conseil en 1998. Le Conseil a également créé un groupe sur le code de conduite (le «groupe Primarolo») chargé d'examiner les cas d'imposition déloyale de sociétés. Le groupe a présenté en 1999 un rapport dans lequel il relève 66 pratiques fiscales qui devront être abolies dans les cinq années à venir.

En 1998, les États membres ont invité la Commission à rédiger une «étude analytique de la fiscalité des entreprises dans la Communauté européenne». L'étude conduite par deux groupes d'experts (SEC(2001) 1681) a été publiée en 2001. Dans une communication complémentaire (COM(2001) 582), la Commission faisait observer que les principaux problèmes auxquels sont confrontées les sociétés tiennent à la coexistence dans le marché intérieur de législations fiscales nationales différentes. Elle y proposait différentes approches pour instaurer une base consolidée applicable aux activités conduites par les sociétés à l'échelle de l'Union européenne, à savoir une imposition dans l'État d'origine, une assiette d'imposition commune consolidée facultative, un impôt européen sur les sociétés, ainsi qu'une assiette entièrement harmonisée et obligatoire de l'impôt. Ces propositions ont été discutées lors d'une conférence organisée en 2002; en 2004 a été créé un groupe de travail dont les conclusions ont été intégrées dans la proposition de directive présentée par la Commission (COM(2011) 121). L'«assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés» (ACCIS) proposée impliquerait que les sociétés bénéficient notamment d'un système de «guichet unique» pour déposer leurs déclarations fiscales. Elles pourraient aussi consolider tous les bénéfices et toutes les pertes enregistrés dans l'ensemble de l'Union européenne. Les États membres garderaient leur droit souverain de fixer le taux d'imposition des sociétés. Le Parlement européen a adopté une résolution législative à ce sujet (première lecture) en avril 2012 (P7_TA(2012)0135).

B. La fiscalité des PME

Les petites et moyennes entreprises (PME) ont fait l'objet de réflexions spécifiques: en 1994 dans une communication de la Commission (COM(94) 206) et dans une première initiative sur l'autofinancement (devenue plus tard la recommandation 94/390/CE). Depuis 2001 la Commission travaille sur le projet d'«imposition selon les règles de l'État de résidence» (COM(2005) 702), selon lequel les PME auraient la possibilité de calculer leurs bénéfices (y compris les bénéfices réalisés dans d'autres États membres) en vertu du régime fiscal national de l'État de résidence, qui leur est familier.

C. Imposition des personnes

1. Impôt sur le revenu

L'imposition des personnes qui travaillent dans un État membre ou qui en retirent une pension, mais vivent et/ou ont des membres de leur famille à charge vivant dans un autre État membre, constitue une source permanente de problèmes. Les accords bilatéraux évitent, certes, la double imposition en règle générale, mais ne résolvent pas des questions telles que l'application des divers allégements fiscaux dans le pays de résidence aux revenus du travail perçus dans le pays où l'emploi est exercé. En vue de garantir l'égalité de traitement entre résidents et non-résidents, la Commission a proposé une directive concernant l'harmonisation des dispositions relatives à l'imposition des revenus en relation avec la libre circulation des travailleurs (COM(79) 737), en vertu de laquelle s'appliquerait le principe de l'imposition dans le pays de résidence. Après son rejet par le Conseil, la Commission a retiré cette proposition en 1993 et s'est bornée à publier une recommandation sur les principes qui devaient s'appliquer au traitement fiscal des revenus des non-résidents. En outre, des procédures d'infraction ont été engagées contre des États membres pour discrimination à l'égard de travailleurs étrangers. La Cour de justice de l'Union européenne a dit pour droit en 1993 (affaire C-112/91), que, en matière de perception des impôts directs, un pays ne pouvait imposer à un ressortissant d'un autre État membre qui, ayant fait usage de son droit de libre circulation, exerce une activité salariée sur son territoire un régime moins favorable que celui de ses propres ressortissants (cf. affaire C-279/93). Ainsi, l'intégration dans le domaine de l'impôt direct sur les personnes évolue au gré des décisions de la Cour de justice plus que par la mise en œuvre de la procédure législative ordinaire.

2. Impôt sur les intérêts bancaires et autres versés à l'étranger

En principe, un contribuable doit porter les intérêts qu'il a perçus dans sa déclaration de revenus. Dans la pratique, la libre circulation des capitaux et l'existence du secret bancaire offrent des possibilités d'évasion fiscale. Certains États membres imposent une retenue sur le produit des intérêts. Or, lorsque l'Allemagne a instauré en 1989 une retenue à la source au taux modéré de 10 %, un transfert massif de fonds a eu lieu vers le Grand-Duché de Luxembourg, de sorte qu'il a fallu supprimer temporairement l'impôt allemand. Au cours de cette même année, la Commission a adopté une proposition de directive concernant un régime commun de retenue à la source sur les intérêts prévoyant un taux

de 15 %, qui a cependant été retirée et remplacée par une nouvelle proposition visant à garantir un minimum d'imposition effective des revenus de l'épargne sous forme d'intérêts à l'intérieur de la Communauté (au taux de 20 %). Elle prévoyait aussi, à titre de remplacement, un système d'information. De longues négociations ont permis de dégager en 2000 un compromis, puis a été adoptée, en 2003, la directive 2003/48/CE en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts. Entrée en vigueur le 1er juillet 2005, elle pose le principe fondamental d'un échange d'informations sur les intérêts versés. Depuis 2008, le Conseil délibère sur une proposition de modification (COM(2008) 727), les dernières discussions ayant eu lieu le 17 mai 2011.

Rôle du Parlement européen

À l'égard des propositions relatives à la fiscalité, le rôle du Parlement européen se borne, en règle générale, à la procédure de consultation. Dans ses résolutions et amendements, le Parlement a largement soutenu toutes les propositions de la Commission sur l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu des personnes, y compris tous les éléments du «paquet Monti», tout en préconisant un élargissement de leur champ d'application. Le Parlement a rendu en 1994 un avis sur le rapport Ruding. Tout en approuvant fondamentalement l'approche adoptée par la Commission au sujet des PME, le Parlement a réclamé un plan d'action qui pourrait s'inscrire dans un programme intégré en faveur des PME.

Dans une résolution de mars 2002, le Parlement a exposé ses vues sur la proposition de la Commission dans le domaine de la fiscalité des entreprises. Concernant les alternatives en question, le Parlement «considère avec beaucoup d'attention l'hypothèse de l'imposition dans l'État d'origine, en tant que passage intermédiaire vers une assiette d'imposition commune», c'est-à-dire vers de «nouvelles règles communautaires harmonisées, parallèles aux règles nationales, que les entreprises européennes auraient la faculté d'adopter». Dans une résolution du 13 décembre 2005 sur l'impôt des sociétés, le Parlement a exprimé son soutien aux propositions de la Commission concernant l'assiette fiscale d'imposition consolidée commune et l'imposition selon les règles du pays d'origine pour les PME. Depuis lors, le Parlement rédige des «rapports annuels sur la fiscalité». Le premier a été élaboré dans le cadre d'un atelier qui a eu lieu le 8 décembre 2011 (document PE 464.460) et adopté en février 2012 (2011/2271(INI)); il porte, en particulier, sur les questions de double imposition. Le rapport 2013 traite de la fiscalité et de la politique de croissance, ainsi que de la coordination fiscale (2013/2025(INI)).

→ Doris Kolassa

5.11.3. Fiscalité indirecte: droits d'accises sur l'alcool, le tabac et l'énergie

Afin d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur et la concurrence, la législation européenne prévoit une harmonisation des droits d'accises sur le tabac et l'alcool. La plupart des taux applicables sont des taux minima ou des taux objectifs, à partir desquels il devait y avoir convergence à long terme. En outre, plusieurs taxes ont été instaurées dans le domaine de l'énergie afin de protéger l'environnement et la santé publique ou de garantir une utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles. À cet égard, des réglementations ont été instaurées et des taux d'accises minimums fixés pour les huiles minérales, le gazole, les carburants et les biocarburants.

Base juridique

L'article 113 du traité FUE et, pour la fiscalité de l'énergie, l'article 192 du traité FUE, qui autorise des mesures (y compris fiscales) en vue de réaliser les objectifs visés à l'article 191 du traité FUE: protection de l'environnement et de la santé publique, ainsi que des ressources naturelles

Objectifs

Les taux et les structures des droits d'accises sont variables selon les États membres; cette situation a des répercussions sur la concurrence. Le prélèvement de droits sur les produits d'autres États membres à des taux plus élevés que ceux en vigueur pour les productions nationales est discriminatoire et interdit par l'article 110 du traité FUE. Des écarts très marqués de taxes sur un produit donné peuvent aboutir à des mouvements de marchandises provoqués par cette taxe, à des pertes de recettes et à des fraudes. C'est pourquoi des efforts ont été déployés depuis le début des années 1970 en vue d'harmoniser les structures et les taux, mais les progrès dans ce domaine ont été modestes, notamment pour des raisons autres que purement fiscales. C'est ainsi que des niveaux élevés de prélèvements ont été imposés dans certains États membres au titre d'une politique d'ensemble visant à dissuader les gens de boire et de fumer. À l'inverse, vin et tabac sont des produits agricoles importants dans certains États membres.

Au chapitre de la fiscalité de l'énergie, d'autres facteurs ont joué, dans l'établissement de la structure et des taux des droits d'accises sur les huiles minérales, un rôle aussi important que les facteurs visés à l'article 113 du traité FUE. Entrent en ligne de compte la politique des transports (concurrence entre les différentes formes de transport ou transparence dans l'imputation des coûts d'infrastructure); la politique environnementale (réduction de la pollution, par exemple au moyen de l'application de différents taux d'accises minimums à l'essence au plomb et à l'essence sans plomb); la politique énergétique générale (équilibre entre les diverses sources d'énergie — houille, pétrole, gaz naturel, énergie nucléaire, etc. — et entre les sources indigènes et les sources importées); la politique agricole (par exemple, la proposition concernant un taux d'accises réduit applicable aux biocarburants, retirée en 1999) et, enfin, la politique commune de l'emploi (stratégie fiscale pour passer de la taxation de la main-d'œuvre à d'autres sources de recettes, y compris la taxation de l'utilisation de matières premières et d'énergie).

Réalisations

A. Dispositions générales

La directive 2008/118/CE relative au régime général d'accises prévoit un régime général pour les produits soumis à accise afin de garantir la libre circulation des marchandises, et donc le bon fonctionnement du marché intérieur dans l'Union européenne. Des droits d'accises sont perçus sur la consommation de produits énergétiques et d'électricité, d'alcool et de boissons alcoolisées ainsi que de tabacs manufacturés et reviennent aux États membres. Ces produits sont soumis à accises au moment de leur production ou de leur importation.

B. Boissons alcooliques

Une question majeure que soulève la taxation des alcools est le degré de concurrence entre les différents produits. La Commission (COM(79) 261) et la Cour de justice de l'Union européenne (affaire 170/78, Recueil 1985) estiment que toutes les boissons alcoolisées sont substituables et concurrentes. Une étude conduite en 2001 pour la Commission montre toutefois que le degré de concurrence varie d'un produit à l'autre. Les propositions de la Commission tendant à harmoniser les droits d'accises sur la bière, le vin et les spiritueux présentées en 1972 et 1985 se sont heurtées à des blocages. Il a fallu attendre 1992 pour voir l'adoption de la directive 92/83/CEE, qui définit les produits soumis à accises et les modes de prélèvement des droits. Il a d'abord été proposé d'appliquer un taux uniforme (moyenne des taux nationaux: 0,17 écu par litre pour le vin et la bière et 3,81 écu par bouteille de 0,75 litre de spiritueux). Or peu de droits d'accises nationaux sur les alcools

sont proches du taux moyen. Aussi la Commission a-t-elle suggéré de retenir une démarche plus souple consistant à appliquer des taux minimaux et des taux cibles appelés à se rapprocher dans la durée. Les directives 92/84/CEE et 92/83/CEE ont alors été adoptées; des propositions formulées ultérieurement n'ont pas abouti.

C. Produits du tabac

La structure de base des droits d'accises sur les tabacs a été établie en 1972 par des directives qui sont aujourd'hui réunies dans une directive consolidée (2011/64/CE). Les propositions initiales de la Commission préconisaient une harmonisation stricte des taux. En fin de compte, seuls ont été arrêtés des taux minimaux. Il existe plusieurs catégories de tabac manufacturé soumis à taxation (cigares et cigarillos, tabac fine coupe, autres tabacs à fumer). Les taxes sur les cigarettes doivent consister en un taux proportionnel (ad valorem), calculé en pourcentage du prix moyen pondéré de vente au détail, combiné à une accise spécifique, calculée par unité de produit. D'autres tabacs manufacturés sont soumis à un droit d'accises ad valorem, spécifique ou mixte. Il est néanmoins apparu que l'établissement de critères précis était un problème difficile à résoudre. La difficulté de parvenir à un rapport stable est liée à la structure de l'industrie communautaire du tabac. Une taxe spécifique — x euros par 1 000 cigarettes — avantage les produits les plus chers des sociétés privées en amenuisant les différences de prix. Une taxe proportionnelle, en particulier lorsque celle-ci est combinée à la TVA, produit l'effet opposé, en accentuant les différences de prix. Dans les limites du large rapport qui a ainsi été fixé (supérieur à 5 % et inférieur à 75 % du montant cumulé de l'accise proportionnelle et de l'accise spécifique, et non supérieure à 55 % du montant de la charge fiscale totale, c'est-à-dire après ajout de la TVA), quelques États membres ont opté pour l'accise spécifique minimale, d'autres ont choisi l'accise maximale, contribuant ainsi à nourrir des variations des prix de détail.

D. Produits énergétiques (huiles minérales, gaz, électricité, énergies de substitution, carburant d'aviation)

La structure de base des droits d'accises applicables aux huiles minérales dans la Communauté a été instaurée en 1992. Les droits sont spécifiques, à savoir qu'ils sont calculés par 1 000 litres ou par 1 000 kg de produit. On entend par huiles minérales l'essence au plomb, l'essence sans plomb, le gazole, le fioul lourd, le gaz de pétrole liquéfié (GPL), le méthane et le kérosène. Initialement, en 1987, une harmonisation intégrale, fondée sur des taux moyens, était préconisée. Néanmoins, comme dans le cas des alcools et des tabacs, seuls des taux minimaux ont été fixés. La Commission a proposé, en vain, en 1992 l'instauration d'une taxe communautaire sur les émissions de dioxyde de carbone et l'énergie ayant pour objectif principal de stabiliser pour l'an 2000 les émissions de CO_2 à leur niveau de 1990, afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre et de mettre fin au réchauffement planétaire. La Commission a publié en 1997 de nouvelles propositions visant à étendre le système de taxation des huiles minérales à tous les produits énergétiques, en particulier à ceux qui peuvent remplacer directement ou indirectement les huiles minérales (houille, coke, lignite, bitumes et produits dérivés; gaz naturel et électricité). Cette proposition a été adoptée selon des modalités substantiellement modifiées (directive 2003/96/CE et dérogations énoncées dans les directives 2004/74/CE et 2004/75/CE).

La communication publiée par la Commission en 2000 sur la taxation du carburant d'aviation (COM(2000) 110) a abouti seulement à exonérer obligatoirement du droit d'accises, en vertu de la directive 2003/96/CE, les produits énergétiques fournis en vue d'une utilisation comme carburant pour la navigation aérienne autre que l'aviation de tourisme privée. Toutefois, sont introduites pour la première fois des dispositions permettant aux États membres de taxer le carburant pour avion utilisé sur les vols domestiques et, par voie d'accords bilatéraux, le carburant utilisé sur les vols intracommunautaires. Le Conseil est parvenu en 2003 à un accord général sur la proposition de 2002 relative à la fiscalité du gazole, mais le Parlement européen a rejeté la proposition, que la Commission a retirée en 2006.

Les biocarburants sont des carburants dérivés de ressources organiques et renouvelables, comme le bioéthanol, le biodiesel et le biogaz. La Commission a proposé en 2001 des mesures visant à promouvoir l'utilisation des biocarburants, dont la possibilité d'appliquer un taux d'accises réduit, qui ont été adoptées en 2003 dans la directive 2003/30/CE en application de la procédure de codécision. L'article 16 de la directive 2003/96/CE permet de percevoir un taux d'accises réduit sur les biocarburants utilisés comme combustibles ou carburants.

E. TVA sur d'autres carburants

En 2002 a été présentée une proposition relative à la perception de la TVA sur le gaz naturel et l'électricité, aux termes de laquelle le lieu d'imposition serait, pour les sociétés, le pays où est établi l'acheteur. Pour le consommateur final, il s'agirait du lieu de consommation. Cette proposition a elle aussi été entre-temps adoptée (directive 2003/92/CE).

F. Projets plus récents

La dernière initiative en date de la Commission est une proposition (COM(2011) 196) visant à moderniser les dispositions relatives à la taxation des produits énergétiques. Il y a lieu de restructurer la taxation des produits énergétiques de façon à corriger les déséquilibres actuels et à prendre en

considération tant les émissions de CO_2 que le contenu énergétique de ces produits. Il est proposé de scinder les taxes énergétiques en deux composantes, qui, ensemble, détermineront le taux global auquel le produit est taxé. Le but visé est d'augmenter l'efficacité énergétique et l'utilisation de produits plus respectueux de l'environnement, tout en évitant les distorsions de concurrence sur le marché intérieur. Les États membres pourront ainsi redéfinir toutes leurs structures d'imposition de manière à favoriser la croissance et l'emploi grâce au déplacement vers la consommation de la charge fiscale pesant sur travail. La directive doit certes entrer en vigueur en 2013, mais de longues périodes de transition sont prévues jusqu'en 2023 pour l'harmonisation totale de la taxation du contenu énergétique, afin de laisser à l'économie le temps de s'adapter au nouveau régime fiscal

Rôle du Parlement européen

A. Taxation de l'alcool et du tabac

Le Parlement européen s'investit beaucoup depuis 1987 dans l'examen de toutes les propositions présentées en prenant en considération les divers intérêts en jeu. Des taux d'accises minimaux, de même qu'une convergence progressive vers des taux cibles uniformes, ont été suggérés. En 1997, le Parlement s'est prononcé contre toute distorsion de concurrence entre les différentes boissons alcoolisées et a proposé pour l'avenir des lignes directrices. En ce qui concerne les cigarettes et tabacs manufacturés, le Parlement s'est déclaré favorable au principe d'une «harmonisation vers le haut» des taux, mais a aussi demandé que des études complémentaires soient effectuées avant tout changement. Le Parlement a rejeté en 2002 les propositions de modification des droits d'accises sur le tabac formulées par la Commission, principalement en raison de leurs incidences prévisibles sur les pays de l'élargissement, où les taux sont nettement inférieurs aux minimas alors appliqués dans l'Union. Dans son rapport de 2002 sur la politique fiscale de l'Union européenne, le Parlement déclare ne pas souscrire à la politique suivie par la Commission en matière d'accises sur le tabac et les boissons alcoolisées et, en particulier, ne pas être favorable à une harmonisation vers le haut par un relèvement constant des taux minimaux d'imposition. En 2009, le Parlement a préconisé une augmentation progressive des accises sur les cigarettes et les autres produits du tabac, mais dans des proportions plus faibles que le proposait la Commission. En outre, le relèvement ne devait prendre effet qu'en 2012 et (comme proposé) s'achever en 2014.

B. Taxation des huiles minérales et de l'énergie

Le Parlement a rendu un avis au sujet des taux de droits d'accises sur les huiles minérales en 1991. Il y réclamait que soient fixés des taux objectifs pour l'essence et un taux minimum beaucoup plus élevé pour le gazole routier (diesel). Le Parlement a adopté son avis sur les propositions de 1997 de la Commission en 1999. Dans ses principaux amendements, il demandait la suppression de la liste des exonérations systématiques, mais l'allongement de celle des exonérations facultatives, l'indexation des taux minimums sur l'inflation; ainsi que l'instauration d'une procédure permettant aux États membres d'appliquer une détaxe totale ou partielle lorsque les sociétés peuvent démontrer qu'elles subissent un handicap concurrentiel. Dans sa résolution de 2002 sur la politique fiscale européenne en général, le Parlement déclare qu'il convient d'appliquer plus largement, en particulier dans le domaine des produits énergétiques, le principe du «pollueur payeur», en rappelant toutefois que ce principe doit se traduire non seulement dans l'imposition fiscale, mais aussi dans la réglementation. En octobre 2002, il a émis un avis favorable sur les propositions relatives aux biocarburants et adopté des amendements visant à les renforcer. De plus, le Parlement a organisé en octobre 2011 un atelier sur la proposition de directive relative aux produits énergétiques (COM(2011) 169).

→ Doris Kolassa

5.11.4. Fiscalité indirecte: la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

Les États membres appliquent la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) depuis 1970. Les activités normatives européennes ont pour but de coordonner et d'harmoniser la législation relative à la TVA, afin d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur. La directive 2006/12/CE vise à harmoniser les dispositifs réglementaires sur la TVA autour de deux tranches d'imposition. La transformation nécessaire pour le marché intérieur du système provisoire de taxation dans le pays de destination en un système de taxation dans le pays d'origine était prévue pour 1997, mais n'a pas encore eu lieu. Le système commun de TVA s'applique à la fabrication et à la vente de produits ainsi qu'à la fourniture de services à des fins commerciales dans l'Union européenne. Afin de garantir la neutralité fiscale, les assujettis à la TVA peuvent déduire de leur compte TVA le montant de la TVA versée à d'autres assujettis. En fin de compte, la TVA est payée par le consommateur final sous la forme d'un pourcentage de majoration sur le prix final du produit ou du service.

Base juridique

Article 113 du traité FUE

Évolution

L'harmonisation de la TVA s'est déroulée en plusieurs étapes afin de garantir une transparence dans la «détaxation» des exportations et la «retaxation» des importations dans les échanges à l'intérieur de l'Union européenne. Par la première directive TVA de 1967, les États membres ont remplacé leur fiscalité indirecte générale par un système commun de TVA avec déduction. La deuxième directive TVA a fixé la ventilation et les modalités d'application mais en prévoyant une latitude considérable. En 1970, la décision fut prise d'assurer le financement du budget de la Communauté économique européenne avec les ressources propres des Communautés. Celles-ci étaient appelées à englober des paiements calculés sur un pourcentage de la TVA et obtenus par l'application d'un taux de taxe commun fondé sur une base d'évaluation uniforme. L'objectif premier de la sixième directive TVA était dès lors constitué par l'instauration d'une assiette pour ainsi dire identique. La directive TVA 2006/112/CE adoptée en 2007 a consolidé toutes les modifications dans un acte unique.

En 1985, la Commission publiait le Livre blanc sur le marché unique, dont la partie III portait sur la suppression des barrières fiscales. S'il s'avéra nécessaire d'agir, la raison s'en trouve dans le «principe de lieu de destination» appliqué aux transactions entre États membres. Les taux de TVA et de droits d'accise appliqués sont ceux du pays du consommateur final et les recettes tombent dans leur entièreté dans l'escarcelle du ministère des finances dudit pays. Cette méthode a rendu nécessaire des contrôles physiques aux frontières. Lorsque des marchandises quittent un pays, elles sont exonérées de la taxe (application du taux nul) et sont de nouveau taxées à l'importation. Le transit de marchandises dans les États membres nécessitait des documents complexes. D'après le rapport Cecchini, les contrôles aux frontières ont engendré des dépenses de quelque 8 milliards d'euros, c'est-à-dire 2 % du chiffre d'affaire des commerçants.

Réalisations

A. Le régime de TVA

1. Propositions initiales

En 1987, la Commission a proposé de passer au principe du lieu d'origine, en vertu duquel au lieu d'être imposées à taux zéro, les transactions entre États membres sujettes à la TVA seraient déjà taxées dans le pays de provenance et les négociants pourraient ensuite la déduire en tant que charge de TVA en amont de façon normale. En théorie, cette solution aurait abouti à ceci: les marchandises circulant entre les États membres seraient traitées rigoureusement de la même façon que les marchandises circulant sur le territoire national. Une seule différence, de taille, aurait toutefois persisté: la TVA acquittée au niveau national aboutit dans le même Trésor public, alors que les transactions entre les États membres relèvent de deux caisses publiques différentes. Les estimations montrèrent qu'il allait y avoir des transferts importants de recettes fiscales des autres pays membres des Communautés en direction de l'Allemagne et des pays du Benelux, notamment. C'est pourquoi la Commission proposa l'établissement d'un système de compensation destiné à réattribuer aux pays de la consommation la TVA collectée dans les pays d'origine (sur la base des statistiques relatives aux recettes liées à la TVA ou de coups de sonde).

2. Système de transition

Ces propositions étaient toutefois inacceptables pour les États membres qui, en 1989, mirent en place un groupe de travail de haut niveau. Celui-ci retint plutôt le principe du lieu de destination des transactions entre les négociants assujettis à la TVA, créant ainsi la base du système transitoire qui entra en vigueur en 1993 (directives 91/680/CEE et 92/111/CEE). Bien que les contrôles fiscaux aux frontières eussent été abolis, les commerçants devaient continuer à tenir une comptabilité détaillée de leurs achats et ventes transfrontaliers. Le système est contrôlé par voie de coopération administrative entre autorités fiscales des États membres. Le principe du lieu d'origine s'applique néanmoins à toutes les ventes aux consommateurs finaux: en d'autres termes, une fois que la TVA a été acquittée sur des marchandises dans tel pays, elles peuvent circuler à l'intérieur de l'Union sans autre contrôle ni assujettissement à la taxe. C'est pourquoi les franchises dont bénéficiaient les voyageurs furent abolies en 1993. Il subsiste cependant trois régimes spéciaux auxquels ce principe ne s'applique pas, à savoir la vente à distance, les personnes morales non assujetties à la taxe et enfin les véhicules neufs.

Originellement, l'intention était que ce système provisoire restât d'application jusqu'à la fin de l'année 1996. Tel ne fut pas le cas car une proposition de directive ne fut présentée qu'en 1997, suivie en 1998 par de nouvelles propositions relatives à la mise en place d'un système de déductions dans l'État d'enregistrement. Toutes ces propositions furent retirées, faute de perspective d'adoption.

3. Stratégie durable pour améliorer le système actuel

À partir de 2000, la Commission envisagea des mesures visant à améliorer les régimes transitoires actuels, par exemple à travers une communication sur une stratégie d'amélioration du fonctionnement du système de TVA dans le marché intérieur, qui contenait une liste nouvelle de priorités et un calendrier. Suivit une autre communication apportant des informations sur les progrès accomplis jusqu'en 2003. L'acte législatif essentiel de l'UE dans le domaine de la TVA est la directive 2006/112/CE. Elle a été suivie en 2008 par la directive 2008/8/CE concernant le lieu où est fourni le service et par la directive 2008/9/CE concernant le remboursement de la TVA. Désormais, la TVA frappant les services entre professionnels est appliquée en principe dans le pays où le service est fourni. Par ailleurs, le remboursement de la taxe est accéléré et un numéro d'inscription TVA uniforme a été mis en place.

En 2005 fut posée la base d'une application plus uniforme des dispositions de l'UE (aujourd'hui règlement d'application n° 282/2011). Comme les différences d'application pratique des règles communes devenaient un obstacle réel, le règlement donne désormais force juridique à plusieurs approches convenues des éléments de la législation en matière de TVA, garantissant la transparence et la sécurité juridique pour les commerçants et les administrations. Précédemment, les États membres pouvaient appliquer ces dispositions après présentation d'une demande individuelle, ce qui, au demeurant, reste possible. Entretemps, tous les États membres ont la possibilité, pour simplifier la perception de la TVA, d'appliquer des dispositions particulières étant donné que plusieurs de celles-ci ont été couronnées de succès. Le système de gestion de la TVA requiert une grande part de coopération entre administrations, étant donné qu'au travers des mécanismes existants, de nombreux contournements sont possibles pour éviter de payer la TVA. La lutte contre la fraude est donc un objectif prioritaire pour l'Union et est réglementée dans la directive.

Le programme Fiscalis, dont la deuxième phase doit se poursuivre jusqu'en 2013, et le système d'échange d'informations TVA reposant sur l'informatique, qui permet de vérifier la validité des numéros de TVA, sont censés renforcer le fonctionnement des systèmes d'imposition indirecte dans l'UE. L'adoption du règlement (CE) n° 37/2009 concernant la coopération administrative dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée afin de lutter contre la fraude fiscale liée aux opérations intracommunautaires a permis d'améliorer le système, mais les travaux dans ce domaine sont toujours en cours.

B. Les taux de TVA

La structure actuelle des taux de TVA est essentiellement un cliché des taux de TVA actuels en vigueur dans les États membres au moment où l'harmonisation de la TVA de 1993 a été entreprise. Les propositions initiales de la Commission en matière de taux de TVA tendaient au «rapprochement» à l'intérieur de deux tranches d'imposition: d'une part, un taux standard, compris entre 14 et 20 %, et, d'autre part, un taux réduit, compris entre 5 et 9 %. Toutefois, la directive 92/77/CEE prévoit un taux standard minimal de 15 %, sujet à révision tous les deux ans. Il est cependant apparu qu'il ne se produisait ni modifications sensibles des schémas d'achats transfrontaliers ni distorsions de concurrence notables ou détournements des flux commerciaux à cause des taux divergents. C'est pourquoi la Commission a proposé, en 1995 et en 1998 (mais sans résultat) non pas de modifier le taux minimum de 15% mais un nouveau taux maximum de 25 %. En décembre 2005, le Conseil a prolongé le taux standard minimal de TVA de 15 % appliqué par les États membres jusqu'en 2010 et, dans l'intervalle, il a également adopté une directive (2010/88/UE) qui prolonge le taux standard moyen de TVA de 15 % jusqu'à fin 2015. Certaines exceptions sont cependant prévues (par exemple pour les services à forte intensité de main-d'œuvre). Mais les taux réduits ont souvent été à l'origine de controverses entre les États membres — des

préférences différentes sont prévues pour leur application. En dépit de cela, la directive 2009/47/CE prévoyant un taux réduit de TVA pour certains services à forte intensité de main-d'œuvre fournis localement fut adoptée. La poursuite de l'application d'un **taux nul** à certaines marchandises et à certains services a également suscité des controverses. Il n'empêche que les taux nuls instaurés dès 1975 ont pu continuer à être appliqués sous certaines conditions.

C. Évolution actuelle

En 2010, la Commission a publié un Livre vert sur l'avenir de la TVA (COM(2010) 695), qui a été suivi par une communication (COM(2011) 851). Ces documents avaient pour objet d'examiner le système TVA actuel ainsi que les mesures pouvant être prises pour améliorer la cohérence avec le marché intérieur ainsi que son efficacité en tant que source de revenus, le tout assorti d'une réduction des frais d'accompagnement. Par ailleurs, la Commission publie régulièrement des études sur divers aspects de la TVA à l'instar de ses études sur l'évaluation rétrospective des éléments du système de TVA (2011), sur les questions découlant des délais plus courts et des options offertes pour le dépôt des états récapitulatifs (2012) ainsi que sur la faisabilité et l'impact d'une déclaration européenne standardisée (2013).

Rôle du Parlement européen

Conformément à la législation européenne en matière de TVA (principalement fondée sur les articles 113 et 115 du TFUE), le rôle du PE se limite à la procédure de consultation (CNS). En 1991, le PE acceptait le régime transitoire «à la condition que la Commission et le Conseil s'engagent en faveur de l'abolition totale des frontières fiscales le plus tôt possible». Depuis lors, le PE soutient le passage à un système d'imposition dans le pays d'origine (résolution de 2002). Ces dernières années, le PE s'est également fortement engagé à améliorer le fonctionnement des arrangements transitoires, ainsi qu'à soutenir la simplification et la modernisation, et a adopté de nombreuses résolutions sur la TVA.

En 1991, le PE a préconisé un taux standard minimal de 15 %, puis s'est prononcé en 1997 contre le plafond proposé de 25 %, mais a approuvé en 1998, sous certaines conditions, une fourchette de 15 à 25 % pour le taux standard. En 1998, il s'est en outre prononcé en faveur de mesures visant l'application uniforme des taux réduits. En 2005, le Parlement s'est prononcé en faveur d'un taux maximum de 25 %. Il a également confirmé son soutien aux taux réduits pour certains services à forte intensité de main-d'œuvre. En 2007, le Parlement a apporté son soutien à l'extension des dérogations temporaires à certains nouveaux États membres, tout en priant instamment le Conseil d'aboutir à une solution à long terme sur la structure des taux avant la fin 2010. Le Parlement a également souligné que les services fournis localement n'ont aucun impact sur le fonctionnement du marché intérieur et que les États membres devraient donc être autorisés à appliquer des taux réduits, voire des taux zéro, dans ce secteur. Enfin, le PE a adopté à une écrasante majorité une résolution sur la proposition de directive modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne un mécanisme de réaction rapide contre la fraude à la TVA (COM(2012) 428); l'examen de la proposition modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne le traitement des bons (COM(2012) 206) sera vraisemblablement mené à terme dans le courant des six premiers mois de 2013.

→ Doris Kolassa

5.12. L'espace de liberté, de sécurité et de justice

5.12.1. Un espace de liberté, de sécurité et de justice: aspects généraux

Le Traité de Lisbonne accorde une priorité accrue à la réalisation d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. Il introduit plusieurs éléments nouveaux importants: une procédure décisionnelle plus efficace et plus démocratique qui répond à la suppression de l'ancienne structure en piliers et aligne la procédure de décision sur le droit commun de l'UE, des prérogatives élargies pour la Cour de justice de l'UE, un rôle nouveau pour les parlements nationaux. Les droits fondamentaux se trouvent renforcés par une Charte des droits fondamentaux devenue contraignante et par l'obligation faite à l'UE d'adhérer à la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'homme.

Base juridique

L'article 3, paragraphe2 TUE dispose: «L'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène». Il est à noter que cet article, qui a pour but d'énoncer les grands objectifs poursuivis par l'UE, attribue une priorité plus élevée à l'établissement d'un espace de liberté, sécurité et justice (ELSJ) que dans le précédent Traité de Nice puisque désormais cet objectif est cité avant même la réalisation d'un marché intérieur.

Le titre V TFUE — paragraphes 67 à 89 — est consacré à l'ELSJ. Outre des dispositions générales, ce titre contient un chapitre spécifique consacré à chacun des domaines suivants:

- politiques relatives aux contrôles aux frontières, à l'asile et à l'immigration;
- coopération judiciaire en matière civile;
- coopération judiciaire en matière pénale;
- coopération policière[1].

Outre ces dispositions, il convient de faire référence à d'autres articles qui sont indissociables de l'établissement d'un ELSJ. C'est le cas notamment des articles 6 TUE, relatif à la Charte des droits fondamentaux et à la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'homme, 8 TFUE, relatif à la lutte contre les inégalités, de l'article 15, paragraphe 3 TFUE, concernant le droit d'accès aux documents des institutions, de l'article 16 TFUE, relatif à la protection des données à caractère personnel, et des articles 18 à 25 TFUE concernant la non-discrimination et la citoyenneté de l'Union.

Objectifs

Les objectifs assignés à l'ELSJ sont précisés à l'article 67 TFUE:

- «L'Union constitue un espace de liberté, de sécurité et de justice dans le respect des droits fondamentaux et des différents systèmes et traditions juridiques des États membres.
- Elle assure l'absence de contrôles des personnes aux frontières intérieures et développe une politique commune en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières extérieures qui est fondée sur la solidarité entre États membres et qui est équitable à l'égard des ressortissants des pays tiers. Aux fins du présent titre, les apatrides sont assimilés aux ressortissants des pays tiers.
- L'Union œuvre pour assurer un niveau élevé de sécurité par des mesures de prévention de la criminalité, du racisme et de la xénophobie, ainsi que de lutte contre ceux-ci, par des mesures de coordination et de coopération entre autorités policières et judiciaires et autres autorités compétentes, ainsi que par la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière pénale et, si nécessaire, par le rapprochement des législations pénales.
- L'Union facilite l'accès à la justice, notamment par le principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et extrajudiciaires en matière civile».

[1] Voir fiches 5.12.2, 5.12.3, 5.12.4, 5.12.6 5.12.7.

Réalisations

A. Les principales nouveautés introduites par le Traité de Lisbonne

1. Une procédure décisionnelle plus efficace et plus démocratique

Le Traité de Lisbonne supprime le troisième pilier et intègre l'ELSJ dans le droit commun de l'UE. L'adoption des textes législatifs se fait désormais, en principe, selon la procédure législative ordinaire décrite à l'article 293 TFUE. Le Conseil décide à la majorité qualifiée et le Parlement européen, en qualité de colégislateur, se prononce selon la procédure de codécision.

2. Un rôle nouveau pour les parlements nationaux

L'article 12 TUE et les protocoles n°s 1 et 2 précisent le rôle des parlements nationaux dans l'UE. Les parlements nationaux disposent notamment désormais d'un délai de 8 semaines pour examiner tout projet d'acte législatif au regard du principe de subsidiarité avant que toute décision puisse être prise au niveau de l'UE concernant ce projet d'acte législatif. En matière d'ELSJ, si un quart des parlements nationaux le demande, ce projet doit faire l'objet d'un réexamen (article 7, paragraphe 2, du protocole n° 2).

La Cour de justice de l'UE peut être saisie d'un recours en annulation pour violation, par un acte législatif, du principe de subsidiarité.

Les parlements nationaux participent à l'évaluation d'Eurojust et d'Europol (articles 85 et 88 TFUE).

3. Des prérogatives accrues pour la Cour de justice de l'UE

La Cour de justice peut désormais être saisie sans restriction pour statuer à titre préjudiciel sur l'ensemble du domaine de l'ELSJ. Cependant, pendant une période de 5 ans à compter de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, les actes adoptés dans le cadre du précédent traité en matière de coopération policière et judiciaire pénale ne pourront toujours pas faire l'objet d'un tel recours. Le même système s'applique concernant les recours en manquement devant la Cour de Justice (protocole 36).

4. La Commission voit son rôle renforcé

La possibilité pour la Commission d'introduire des recours en manquement à l'égard des États membres pour non-respect des dispositions prises en matière d'ELSJ constitue une nouveauté importante qui lui donne un pouvoir nouveau pour veiller à la bonne application des textes législatifs.

5. L'intervention potentielle des États membres dans l'évaluation de la mise en œuvre des politiques en matière d'ELSJ

L'article 70 TFUE dispose que le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter les mesures par lesquelles les États membres, en collaboration avec la Commission, procèdent à une évaluation objective et impartiale de la mise en œuvre, par les autorités des États membres, des politiques en matière d'ELSJ.

B. Le rôle programmatique du Conseil européen

Parallèlement à l'évolution liée aux traités successifs, le rôle du Conseil européen doit être particulièrement souligné en ce qui concerne les évolutions et les progrès enregistrés dans les différents domaines de l'ELSJ.

Le Conseil européen, réuni à Tampere en octobre 1999, a tenu une réunion spéciale consacrée à la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice en exploitant pleinement les possibilités offertes par le Traité d'Amsterdam.

En novembre 2004, le Conseil européen a adopté un nouveau programme d'action quinquennal, le Programme de La Haye.

Les 10 et 11 décembre 2009, le Conseil européen a adopté le programme de Stockholm. Ce nouveau programme pluriannuel pour la période 2010-2014 place au centre de ses préoccupations les intérêts et les besoins des citoyens et des autres personnes envers lesquelles l'UE a une responsabilité.

Le Traité de Lisbonne reconnaît et consacre le rôle prépondérant du Conseil européen: «Le Conseil européen définit les orientations stratégiques de la programmation législative et opérationnelle dans l'espace de liberté, de sécurité et justice» (article 68 TFUE).

C. La mise en place d'acteurs spécifiques pour la gestion de l'ELSJ: les agences

Différentes agences ont été mises en place pour contribuer à la gestion des politiques dans un certain nombre de domaines importants de l'ELSJ: Europol en matière de coopération policière, Eurojust en matière de coopération judiciaire pénale, l'Agence des droits fondamentaux concernant les droits fondamentaux et la lutte contre les discriminations, Frontex dans le domaine du contrôle des frontières extérieures de l'UE et tout récemment le Bureau européen d'appui en matière d'asile.

Rôle du Parlement européen

Le Parlement européen dispose de plusieurs instruments et d'une série de compétences pour exercer pleinement son rôle:

- compétence en matière législative dans la mesure où avant même le Traité de Lisbonne, le Parlement européen agissait en qualité de colégislateur dans le cadre de la procédure de codécision, son intervention dans les matières du troisième pilier étant limitée à des avis consultatifs;
- compétence budgétaire, le Parlement européen déterminant conjointement le budget de l'UE avec le Conseil;
- pouvoir de saisine de la Cour de justice dans le cadre d'un recours en annulation, compétence que le Parlement a notamment exercée pour demander et obtenir l'annulation de certains articles de la directive 2005/85 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié[1];
- pouvoir d'initiative politique par l'adoption de rapports dits d'initiative et de résolutions sur des thèmes que le Parlement européen choisit d'aborder[2];
- possibilité d'envoyer des délégations dans les États membres pour appréhender les problèmes et notamment vérifier les modalités de mise en œuvre de la législation adoptée au niveau de l'UE. Cela a été le cas en ce qui concerne les modalités d'accueil des demandeurs d'asile dans un certain nombre d'États membres[3].

Les principales priorités soulignées de façon constante par le Parlement européen au cours de ces dernières années peuvent se résumer comme suit:

- reconnaissance et prise en compte de l'importance croissante de l'ELSJ dans le cadre du développement de l'UE;
- abolition du troisième pilier et intégration des domaines de la coopération policière et de la coopération en matière de justice pénale dans les procédures et le droit commun de l'UE afin de permettre au Parlement européen d'exercer pleinement son rôle démocratique dans le processus législatif;
- abandon de la règle de l'unanimité au sein du Conseil afin de faciliter les prises de décision;
- maintien d'un juste équilibre entre la protection des droits fondamentaux des citoyens et les impératifs liés à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme;
- renforcement de la protection et de la promotion des droits fondamentaux notamment par l'adoption d'une charte des droits fondamentaux de l'UE ayant une force juridique contraignante ainsi que par l'établissement d'une Agence des droits fondamentaux constituant un instrument efficace d'assistance et d'expertise en matière de droits fondamentaux.

→ Jean-Louis Antoine-Grégoire

[1] CJCE, Arrêt du 6 mai 2008, affaire C-133/06.

[2] Par exemple, Résolution sur l'homophobie en Europe, 18 janvier 2006.

[3] Résolution du 5 février 2009.

5.12.2. La politique d'asile

La politique en matière d'asile vise à harmoniser les procédures liées à l'asile dans les États membres en instaurant un régime d'asile commun. Le Traité de Lisbonne apporte des modifications importantes. Sa mise en œuvre est précisée dans le programme de Stockholm.

Base juridique

Article 67, paragraphe 2, et article 78 du TFUE.

Article 18 de la charte des droits fondamentaux de l'UE.

Objectifs

Développer une politique commune en matière d'asile, de protection subsidiaire et de protection temporaire visant à offrir un statut approprié à tout ressortissant d'un pays tiers nécessitant une protection internationale et à assurer le respect du principe de non-refoulement. Cette politique doit être conforme à la Convention de Genève de 1951 et au protocole de 1967. Ni le Traité, ni la Charte ne donnent de définition des termes «asile» et «réfugié». Ils renvoient tous les deux expressément à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 et au protocole du 31 janvier 1967.

Réalisations

A. Les apports d'Amsterdam et de Nice

Le Traité d'Amsterdam octroie, en 1999, de nouvelles compétences aux institutions de l'UE, qui leur permettent d'élaborer des textes législatifs en matière d'asile selon un mécanisme institutionnel particulier.

Le Traité de Nice, en 2001, prévoit que, dans les 5 ans qui suivent son entrée en vigueur, le Conseil arrête des mesures dans certains domaines, notamment des critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers, ainsi qu'un certain nombre de normes minimales (accueil des demandeurs d'asile, statut des réfugiés, procédures).

Il prévoit que le Conseil statue à l'unanimité après simple consultation du Parlement européen pour définir les règles communes et les principes essentiels régissant la matière. Le Traité prévoit que, cette première phase une fois terminée, le Conseil peut décider que la procédure normale de codécision s'appliquera, celui-ci prenant désormais ses décisions à la majorité qualifiée. Le Conseil en a ainsi décidé fin 2004 et la procédure de codécision s'applique depuis 2005.

B. Le Traité de Lisbonne

Il innove en transformant les mesures en matière d'asile en politique commune. Son objectif n'est plus simplement l'établissement de normes minimales mais la création d'un système commun comportant des statuts et des procédures uniformes.

Le système européen commun d'asile doit comporter les éléments suivants:

- un statut uniforme d'asile;
- un statut uniforme de protection subsidiaire;
- un système commun de protection temporaire;
- des procédures communes pour l'octroi ou le retrait du statut d'asile ou de protection subsidiaire;
- des critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande;
- des normes concernant les conditions d'accueil;
- le partenariat et la coopération avec des pays tiers.

Aucun changement n'est apporté au processus décisionnel au sein de l'UE.

Par contre, le contrôle juridictionnel effectué par la Cour de justice de l'UE est considérablement amélioré. Désormais, les recours à titre préjudiciel pourront être exercés par toute juridiction d'un État membre et non plus seulement, comme cela était le cas auparavant, par les seules juridictions nationales dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne. Cela devrait permettre le développement d'une jurisprudence plus importante de la Cour de justice en matière d'asile.

C. Les programmes du Conseil européen

Les programmes successifs adoptés par le Conseil européen ont influencé profondément la mise en œuvre de la politique européenne en matière d'asile.

Avec l'adoption du programme de Tampere, en octobre 1999, le Conseil européen a décidé que la mise en œuvre d'un régime européen commun devrait s'opérer en deux étapes successives. Le programme de La Haye, en novembre 2004, demande que les instruments et les mesures de la deuxième phase soient adoptés avant la fin de 2010.

Le pacte européen sur l'immigration et l'asile, adopté le 16 octobre 2008 «rappelle solennellement que

tout étranger persécuté a le droit d'obtenir aide et protection sur le territoire de l'UE en application de la Convention de Genève». Il demande que soit instauré «si possible en 2010 et au plus tard en 2012, une procédure d'asile unique comportant des garanties communes et d'adopter des statuts uniformes de réfugié d'une part, de bénéficiaire de la protection subsidiaire d'autre part.»

Le programme de Stockholm, adopté par le Conseil européen le 10 décembre 2009 pour la période 2010-2014, réaffirme «l'objectif consistant à établir un espace commun de protection et de solidarité fondé sur une procédure d'asile commune et un statut uniforme pour les personnes bénéficiant d'une protection internationale».

Il souligne notamment la nécessité d'encourager une véritable solidarité avec les États membres soumis à des pressions particulières et le rôle important que devrait jouer le nouveau Bureau européen d'appui en matière d'asile.

D. Les principaux instruments juridiques existants et propositions pendantes

- Décision 2000/596/CE du Conseil du 20 septembre 2000 portant création d'un Fonds européen pour les réfugiés, JO L 252 du 6.10.2000, p. 12.
- Règlement (CE) n° 2725/2000 du Conseil du 11 décembre 2000 concernant la création du système «EURODAC» pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la Convention de Dublin, JO L 316 du 15.12.2000.
- Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil, JO L 212 du 7.8.2001, p. 12.
- Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil de demandeurs d'asile, JO L 31 du 6.2.2003, p. 18. Nouvelle proposition de refonte: COM(2008) 815 final. Proposition modifiée: COM(2011) 320 final.
- Règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers, JO L 50 du 25.2.2003, p. 1. Nouvelle proposition de refonte: COM(2008) 820 final.
- Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissant des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire et au contenu de cette protection, JO L 337 du 20.12.2011.
- Directive 2005/85/CE du Conseil du 1er décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres. Nouvelle proposition de refonte: COM(2009) 554 final. Proposition modifiée: COM(2011) 319 final.
- Décision 573/2007/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007 portant création du Fonds européen pour les réfugiés pour la période 2008-2013 dans le cadre du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires» et abrogeant la décision 2004/904/CE du Conseil, JO L 144 du 6.6.2007.
- Décision 575/2007/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007 portant création du Fonds européen pour le retour pour la période 2008-2013 dans le cadre du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires», JO L 144 du 6.6.2007.
- Décision 2007/435/CE du Conseil du 25 juin 2007 portant création du Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers pour la période 2007-2013 dans le cadre du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires», JO L 168 du 28.6.2007.
- Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.
- Règlement (UE) n° 439/2010 du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 portant création d'un Bureau d'appui en matière d'asile, JO L 132 du 29.5.2010.

Rôle du parlement européen

Les résolutions du 21 juin 2007 sur «l'asile: coopération pratique, qualité des décisions prises dans le cadre du régime d'asile européen commun» et du 2 septembre 2008 sur «l'évolution du système de Dublin», ainsi que du 10 mars 2009 sur «l'avenir du système d'asile européen commun» donnent une vue d'ensemble sur les principales orientations et préoccupations exprimées par le Parlement européen.

Le Parlement européen réclame des procédures fiables et équitables, mises en œuvre efficacement et fondées sur le principe de non-refoulement. Il

souligne la nécessité d'éviter une réduction de la protection et de la qualité de l'accueil et de mieux partager le fardeau supporté par les États membres situés aux frontières extérieures de l'UE.

Le Parlement souligne que le placement en rétention ne devrait être possible que dans des conditions exceptionnelles, clairement définies et assorties d'un droit de recours juridictionnel. Il soutient la création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile.

Le Parlement dispose par ailleurs de l'instrument du recours en annulation devant la Cour de justice. Cet instrument a été utilisé avec succès pour obtenir l'annulation des dispositions relatives aux modalités d'adoption de la liste commune de pays tiers considérés comme pays d'origine sûrs et pays tiers européens sûrs prévue dans la directive 2005/85 (CJCE, arrêt du 6 mai 2008, affaire C-133/06).

Le Parlement a également organisé une série de visites dans les centres d'hébergement et les centre de rétention dans les États membres. La résolution du 5 février 2009 sur «la mise en œuvre dans l'UE de la directive 2003/9/CE sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile et réfugiés: visites de la commission LIBE de 2005 à 2008» souligne les carences constatées dans l'application de la législation existante par les États membres.

Dans le cadre de la présentation du nouveau «paquet asile» qui doit mener à l'instauration du système européen commun d'asile, le Parlement s'est prononcé, en qualité de co-législateur, en première lecture le 7 mai 2009 sur les quatre premières propositions présentées par la Commission: normes minimales d'accueil, Eurodac, détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande, Bureau européen d'appui en matière d'asile. Globalement, et sous réserve de la présentation d'une série de propositions d'amendements, les rapporteurs du Parlement ont été satisfaits des propositions faites par la Commission et de son approche globale[1]. Après plus de deux ans de négociations et l'adoption, en 2010, du règlement relatif au Bureau européen d'appui en matière d'asile, puis, fin 2011, de la directive «Qualification» (voir supra Réalisations D), un accord politique a été réalisé au sein du Conseil, en octobre 2012, sur la base des négociations menées avec le Parlement européen concernant la directive «Accueil». Ce texte devrait être formellement adopté prochainement. Il reste à conclure les négociations concernant les réglements de Dublin et d'Eurodac pour compléter la mise en œuvre du nouveau système européen d'asile commun.

→ Jean-Louis Antoine-Grégoire

[1] Normes minimales d'accueil, A.Masip Hidalgo, 2008/0244, Eurodac, N.Vlad Popa, 2008/0242, Bureau européen d'appui, J.Lambert, 2009/0027, État membre responsable de l'examen d'une demande, J. Hennis-Plasschaert, 2008/0243, Fonds européen pour les réfugiés, B. Dührkop Dührkop, 2009/0026.

5.12.3. Politique d'immigration

Une politique européenne globale en matière de migrations, qui s'inscrive dans une perspective d'avenir et soit fondée sur la solidarité, est un objectif primordial pour l'Union européenne. La politique migratoire vise à mettre en place une approche équilibrée de la migration légale et de la migration clandestine.

Base juridique

Articles 79 et 80 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE).

Compétences

Migration légale: il relève de la compétence de l'Union de définir les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers, entrant et résidant de manière légale sur le territoire d'un État membre, aux fins de l'emploi, des études ou du regroupement familial. Les États membres demeurent en droit de fixer le nombre de ressortissants de pays tiers entrant sur leur territoire dans le but de rechercher un emploi.

Intégration: l'Union peut encourager les États membres à prendre des mesures destinées à promouvoir l'intégration des ressortissants de pays tiers séjournant légalement sur leur territoire, et les soutenir dans leur action; cependant, aucune disposition n'est prévue pour harmoniser les dispositions légales et réglementaires des États membres.

Lutte contre la migration clandestine: il est du devoir de l'UE de prévenir et de réduire l'immigration irrégulière, notamment par une politique efficace en matière de retour, dans le respect le plus strict des droits fondamentaux. Un migrant en situation irrégulière est une personne qui entre dans l'Union sans l'autorisation ou le visa requis, ou encore qui excède la durée de son séjour après l'expiration de son visa.

Accord de réadmission: l'UE est habilitée à conclure des accords avec les pays tiers visant la réadmission, dans leur pays d'origine ou de transit, des ressortissants des pays tiers qui ne remplissent pas, ou plus, les conditions d'entrée, de présence ou de séjour dans l'un des États membres.

Objectifs

Définition d'une approche équilibrée de l'immigration: l'Union a pour objectif d'instaurer une approche équilibrée pour traiter la migration légale et lutter contre l'immigration illégale. La gestion appropriée des flux de migration implique de garantir un traitement équitable des ressortissants de pays tiers séjournant légalement dans les États membres, de renforcer les mesures visant à lutter contre l'immigration clandestine et de promouvoir une étroite coopération avec les pays non membres dans tous les domaines. L'Union poursuit l'objectif d'établir un niveau uniforme de droits et d'obligations des immigrants légaux qui soit comparable à celui des citoyens européens.

Principe de solidarité: en vertu du Traité de Lisbonne, il convient que les politiques d'immigration soient régies par le principe de solidarité et de partage équitable des responsabilités entre les États membres, y compris sur le plan financier (article 80 du traité FUE).

Réalisations

A. Évolutions institutionnelles résultant du Traité de Lisbonne

Le Traité de Lisbonne, entré en vigueur en décembre 2009 (voir fiche 1.1.5), a introduit la procédure de codécision et la majorité qualifiée en matière de migration légale, ainsi qu'une nouvelle base juridique visant à promouvoir des mesures d'intégration. Désormais, la procédure législative ordinaire s'applique aussi bien aux politiques d'immigration clandestine qu'aux politiques d'immigration légale, ce qui met le Parlement, en la matière, sur un pied d'égalité avec le Conseil en tant que colégislateur.

Le Traité de Lisbonne a également précisé que les compétences de l'Union dans ce domaine sont partagées avec les États membres, notamment pour ce qui est du nombre de migrants se voyant accorder l'autorisation d'entrer sur le territoire d'un État membre dans le but d'y rechercher un emploi (article 79, paragraphe 5, du traité FUE). En outre, le traité prévoit, dans l'éventualité d'un afflux soudain de ressortissants de pays tiers dans un État membre, la possibilité d'adopter des mesures visant à soutenir l'État membre concerné (article 78, paragraphe 3, du traité FUE).

Enfin, la Cour de justice est désormais pleinement compétente dans le domaine de l'immigration et de l'asile.

B. Récentes évolutions politiques

1. Le Pacte européen sur l'immigration et l'asile

Le Pacte européen sur l'immigration et l'asile a été adopté par le Conseil européen le 15 octobre 2008 (conclusions de la présidence 14368/08). Il s'agit d'un engagement global à mener à bien une politique commune d'immigration et d'asile, fondée sur cinq piliers, dont trois ont trait à l'immigration: organiser l'immigration légale en tenant compte des

priorités, des besoins et des capacités d'accueil de chaque État membre et favoriser l'intégration, lutter contre l'immigration irrégulière, notamment en assurant le retour dans leur pays d'origine ou vers un pays de transit des étrangers en situation irrégulière, et mettre en place un partenariat avec les pays d'origine et de transit favorisant les synergies entre les migrations et le développement. (voir fiche 5.12.2).

2. Le programme de Stockholm

Le Conseil européen de décembre 2009 a adopté le «programme de Stockholm» — une Europe ouverte et sûre qui se met au service des citoyens et les protège. Poursuivant les travaux réalisés dans le cadre des programmes de Tampere et de La Haye, le programme de Stockholm est le nouveau programme pluriannuel relatif aux mesures à prendre dans les domaines de la liberté, de la sécurité et de la justice pour la période 2010-2014. Il définit les priorités de l'Union européenne en matière de migration.

C. Récentes évolutions législatives

Depuis 2008, un certain nombre de directives majeures ont été adoptées dans le domaine de l'immigration et de l'asile, et d'autres directives pertinentes devraient être révisées prochainement.

1. La migration légale

À la suite des difficultés rencontrées lors de l'adoption d'une disposition générale couvrant tout le domaine de l'immigration de main-d'œuvre dans l'Union, la nouvelle approche consiste actuellement à adopter une législation sectorielle, par catégorie de migrants, afin d'élaborer une politique en matière de migration légale au niveau de l'Union.

La directive 2009/50/CE établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants des pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié crée la «carte bleue européenne», une procédure accélérée pour la délivrance d'un permis spécial de séjour et de travail aux travailleurs de pays tiers, à des conditions plus attractives, afin de leur permettre d'accéder à un emploi hautement qualifié dans les États membres. La directive devait être mise en œuvre au plus tard le 19 juin 2011. Le premier rapport de mise en œuvre de ladite directive doit être présenté au plus tard en juin 2014.

La directive 2011/98/UE (directive sur le permis unique) établit une procédure commune simplifiée pour les ressortissants de pays tiers qui demandent à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre, ainsi qu'un socle commun de droits pour les immigrants qui résident légalement dans un État membre. La directive doit être mise en œuvre au plus tard le 25 décembre 2013. Le premier rapport de mise en œuvre de ladite directive doit être présenté au plus tard en décembre 2016.

Deux autres instruments législatifs ont été présentés par la Commission le 13 juillet 2010: une proposition de directive établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d'un détachement intragroupe (COM(2010) 378), et une proposition de directive établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi saisonnier (COM(2010) 379). Ces deux propositions sont à l'ordre du jour du Parlement et du Conseil.

Le 25 mars 2013, la Commission a présenté une nouvelle proposition (COM(2013) 151) de directive améliorant les instruments législatifs applicables aux ressortissants de pays tiers souhaitant entrer dans l'Union à des fins de recherche ou d'études (directives 2004/114/CE et 2005/71/CE).

Enfin, le statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée dans l'Union européenne est toujours régi par la directive 2003/109/CE du Conseil.

2. L'intégration

La Commission envisage de procéder à une révision de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial. Un Livre vert a été publié en 2011, lançant une procédure de consultations publiques. En 2012, le réseau européen des migrations a publié une étude sur l'abus du droit au regroupement familial.

En avril 2010, la Commission a publié la troisième édition du manuel sur l'intégration à l'intention des décideurs politiques et des praticiens et, en juillet 2011, elle a adopté l'agenda européen pour l'intégration des ressortissants de pays tiers. En outre, depuis 2009, deux nouveaux instruments ont été créés pour traiter la question de l'intégration: le forum européen sur l'intégration (organisé par la Commission et le Comité économique et social européen) et le portail européen sur l'intégration (http://ec.europa.eu/ewsi/fr/).

3. La migration irrégulière

L'Union a adopté deux actes juridiques majeurs dans le domaine de la lutte contre la migration irrégulière:

- la directive «Retour» (2008/115/CE) fixe les normes et les procédures européennes communes applicables au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. Les États membres étaient tenus de transposer la directive au plus tard le 24 décembre 2010. Le premier rapport de mise en œuvre de ladite directive doit être présenté au plus tard en décembre 2013;
- La directive 2009/52/CE détaille les sanctions et les mesures que les États membres sont tenus de prendre à l'encontre des employeurs qui enfreignent l'interdiction d'employer des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. Les États membres étaient tenus de transposer la directive au plus tard le 20 juillet 2011. Le premier rapport de mise en œuvre de ladite directive doit être présenté au plus tard en juillet 2014.

Dans le même temps, l'Union négocie et conclut avec les pays d'origine et de transit des accords de réadmission pour le retour des migrants irréguliers, et coopère avec ces pays dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains. Ces accords prévoient des engagements réciproques de collaboration entre l'Union et les pays tiers partenaires. Les négociations finalisées avec les pays suivants ont débouché sur l'entrée en vigueur de tels accords: Hong Kong, Macao, Sri Lanka, Albanie, Russie, Ukraine, Bosnie-Herzégovine, ancienne République yougoslave de Macédoine, Monténégro, Pakistan, Serbie, Moldavie et Géorgie. Les accords de réadmission avec l'Arménie, le Cap-Vert et la Turquie sont actuellement débattus au Parlement européen.

4. Une approche globale de la question des migrations

En juin 2008, le Conseil européen a approuvé l'«approche globale sur la question des migrations», qui vise à rassembler de manière plus cohérente toutes les politiques ayant trait à la migration. Il s'agit notamment de la politique de développement, des mesures destinées à encourager la migration légale et à lutter contre l'immigration clandestine, de la gestion de la demande de main-d'œuvre qualifiée dans le cadre d'un dialogue, et de la coopération et du partenariat avec les pays d'origine et de transit. Bien qu'il incombe principalement aux États membres de faciliter la délivrance de visa et l'accès à la migration légale, c'est à la Commission de s'acquitter de la tâche de négocier des régimes simplifiés de délivrance des visas et d'aider les pays concernés à former les garde-frontières et les responsables de l'immigration. D'autre part, il faut réduire les facteurs d'impulsion en concentrant les efforts de développement sur la lutte contre la pauvreté.

Le principal instrument de l'approche globale est la possibilité de conclure des «partenariats pour la mobilité» avec des pays tiers. Ces partenariats comprennent non seulement des accords de réadmission, mais encore un ensemble de dispositifs allant de l'aide au développement à l'assouplissement provisoire du régime de visas d'entrée, en passant par des mesures relatives à la migration circulaire et à la lutte contre la migration clandestine.

Rôle du Parlement européen

Le Parlement soutient activement la mise en place d'une politique européenne de l'immigration. En ce qui concerne l'admission des ressortissants de pays tiers, il a préconisé le développement de moyens juridiques, en particulier de mesures visant à réduire les facteurs d'immigration irrégulière.

Dans sa résolution sur le programme de Stockholm, adoptée le 25 novembre 2009, il a appelé à fonder les politiques relatives à l'intégration, à l'immigration et à l'asile sur le respect total des droits fondamentaux. Il y déplore une fois encore le refoulement et l'expulsion collective vers des pays où les Droits de l'homme ne sont pas respectés. Le Parlement a toujours souligné l'importance de répondre aux besoins des groupes les plus vulnérables, tels que les réfugiés et les mineurs.

Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le Parlement a pris part de manière active à l'adoption d'une nouvelle législation visant à régler la question de l'immigration. Il a ainsi joué un rôle central dans l'élaboration et l'adoption de la directive «Retour» et de la directive sur le permis unique.

→ Rosa Raffaelli

5.12.4. La gestion des frontières extérieures

Après une période de progrès rapides, caractérisée par le développement d'instruments et la création d'agences tels que le SIS, le VIS et Frontex, l'espace de liberté, de sécurité et de justice entre aujourd'hui dans une phase de consolidation qui permettra de promouvoir l'élément le plus précieux pour le bon fonctionnement de la gestion des frontières extérieures, à savoir la confiance réciproque entre les États membres ainsi qu'entre ceux-ci et les institutions de l'Union européenne.

Base juridique

Article 77 du TFUE (ex-article 62 du TCE).

Objectifs

Tout en garantissant aux individus le droit de franchir ses frontières intérieures sans faire l'objet d'un contrôle, l'Union définira des normes communes pour le contrôle à ses frontières extérieures et mettra en place un système intégré de gestion de ces frontières.

Réalisations

Le premier pas vers une gestion commune des frontières extérieures de l'Europe a été franchi le 14 juin 1985 lorsque cinq des dix États membres de la Communauté économique européenne ont signé l'accord de Schengen, qui a été complété cinq ans plus tard par la convention d'application de l'accord de Schengen. L'accord, la convention, les règles adoptées sur cette base ainsi que les traités y afférents constituent l'acquis de Schengen. L'espace Schengen, zone sans frontières créée par ces traités et accords, compte actuellement vingt-six États européens. (Pour de plus amples informations sur l'espace Schengen, se reporter à la fiche technique 2.1.3 sur «La libre circulation des personnes»).

A. La construction de l'acquis de Schengen sur les frontières extérieures

Les règles constituant l'acquis de Schengen actuel sur les frontières extérieures, qui repose lui-même sur l'acquis original intégré dans l'ordre juridique de l'Union européenne par le Traité d'Amsterdam, se traduisent en une vaste série de mesures pouvant être divisées approximativement en cinq catégories.

Une première catégorie est celle de l'acquis de Schengen sur les frontières au sens strict: les mesures définissant le système de franchissement des frontières extérieures de Schengen. Les activités de l'Union en matière de gestion des frontières visent essentiellement à garantir le respect de ces mesures ainsi que leur application correcte. Le texte législatif le plus important dans cette catégorie est le Code frontières Schengen (CFS), qui régit le franchissement des frontières de Schengen. Une deuxième catégorie de mesures législatives comprend les mesures visant à définir un niveau de partage de la charge financière dans la gestion des frontières extérieures de Schengen. Dans cette catégorie, l'instrument le plus important est le Fonds pour les frontières extérieures (FFE). Une troisième catégorie de mesures porte sur la mise en place de bases de données centralisées destinées à la gestion des migrations et des frontières: le système d'information Schengen (SIS), le système d'information sur les visas (VIS) et Eurodac, la base de données européenne des empreintes digitales pour l'identification des demandeurs d'asile et des migrants illégaux (pour plus de détails sur cette base de données, consulter la fiche technique 5.12.2 sur «La politique d'asile»). Une quatrième catégorie reprend les mesures visant à empêcher et sanctionner l'entrée, le transit et le séjour non autorisés. La cinquième et dernière catégorie, à savoir les mesures institutionnelles destinées à la gestion de la coopération opérationnelle, est étroitement liée à la mise en place de la coopération opérationnelle aux fins de la gestion des frontières extérieures. La pierre angulaire de cette coopération est l'Agence de l'Union pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres (Frontex).

1. Le système d'information Schengen (SIS)

Le système d'information Schengen (SIS) est l'épine dorsale de l'espace Schengen. Au niveau opérationnel, le SIS est la plus importante base commune de données sur le maintien de la sécurité publique, l'appui à la coopération policière et judiciaire et la gestion des contrôles aux frontières extérieures. Les États participants émettent des «alertes» concernant les personnes recherchées ou portées disparues, les biens perdus ou volés, ainsi que les interdictions d'entrée. Le SIS peut être consulté directement par tous les officiers de police, ainsi que par les autres responsables du maintien de l'ordre et autorités ayant besoin des informations traitées par le système pour remplir leurs fonctions. L'échange d'informations supplémentaires et complémentaires sur les alertes dans le système d'information Schengen est assuré par une structure permanente au niveau national appelée Sirene, ce qui signifie «Supplément d'information requis à l'entrée nationale». Les bureaux Sirene sont installés dans tous les États membres de l'espace Schengen; ils coordonnent les mesures relatives aux alertes enregistrées dans le SIS et veillent à ce que les mesures appropriées soient prises en cas

d'arrestation d'une personne recherchée, lorsqu'une personne qui s'est vu refuser l'entrée dans l'espace Schengen tente d'y entrer à nouveau, qu'une personne disparue est retrouvée, qu'un véhicule volé ou un document d'identité est saisi, etc. La mise en place du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II), qui présente de nouvelles fonctionnalités et caractéristiques telles que l'introduction de données biométriques et l'interconnexion des alertes, était initialement prévue pour 2007, mais a été considérablement retardée en raison de la complexité technique du système. Le SIS II est enfin devenu opérationnel le 9 avril 2013. Sa gestion, comme celle du VIS et d'Eurodac, est assurée par la nouvelle Agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle.

2. Le système d'information sur les visas (VIS)

Le but du VIS, qui est encore en phase de développement, est d'améliorer la mise en œuvre de la politique commune des visas, la coopération consulaire et les consultations entre les autorités centrales chargées des visas. Une fois le VIS pleinement opérationnel, il sera relié à tous les consulats des États Schengen compétents pour l'octroi des visas et à tous les points de passage des frontières extérieures. À ces points de passage, le VIS autorise les gardes-frontières à contrôler si une personne détenant un visa biométrique est bien la personne ayant demandé ce visa. Un premier contrôle consiste à vérifier que les empreintes digitales scannées au point de passage frontalier correspondent à celles de la signalétique biométrique du visa. Un deuxième contrôle de l'identité consiste à comparer les empreintes digitales prises au poste de franchissement frontalier avec le contenu de l'ensemble de la base de données du VIS, qui devrait devenir la plus grande base de données biométriques au monde lorsqu'elle aura atteint sa pleine capacité. Des niveaux élevés de sécurité sont intégrés au système pour garantir qu'il reste solide et disponible à tout moment et que les données soient uniquement accessibles aux personnes autorisées, à des fins autorisées. Le VIS n'est pas devenu immédiatement opérationnel dans tous les consulats des États Schengen du monde, mais sera déployé progressivement, région par région. Il a été mis en service dans tous les consulats des États Schengen compétents pour l'octroi de visas en Afrique du Nord dès octobre 2011, au Moyen-Orient dès mai 2012 et dans les pays du Golfe en octobre 2012. Le déploiement du système dans le reste du monde demandera encore deux ans au moins.

3. Frontex

Comme l'architecture de la sécurité intérieure européenne, développée progressivement grâce à une coopération quotidienne dans le cadre de Schengen, aux actes législatifs tels que le Traité d'Amsterdam, et aux orientations politiques issues des conclusions des Conseils de Tampere, de Laeken, de Séville et de Thessalonique, la sécurité des frontières a également évolué, partant d'un ensemble de systèmes orientés vers la sécurité nationale, destinés à préserver la souveraineté de chaque État, pour aboutir à une coopération opérationnelle aux frontières extérieures. Même si la responsabilité du contrôle et de la surveillance des frontières extérieures demeure du ressort des États membres, les systèmes nationaux de sécurité des frontières sont de plus en plus complétés par un ensemble unifié d'outils efficaces déployés à l'échelle européenne pour gérer les risques potentiels aux frontières extérieures.

Un des éléments essentiels de ce processus est l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (Frontex). L'Agence a commencé ses activités le 3 octobre 2005 sur la base du règlement (CE) nº 2007/2004 du Conseil, qui est sur le point d'être modifié par une proposition présentée par la Commission le 24 février 2010 et actuellement débattue au Parlement européen. Elle compte 160 experts parmi son personnel et a son siège à Varsovie.

Frontex promeut un modèle paneuropéen intégré de sécurité frontalière qui renforce la sécurité des frontières en assurant la coordination de la coopération opérationnelle entre les États membres. L'agence est compétente dans plusieurs domaines énoncés dans le règlement Frontex, l'accent étant placé sur la réalisation d'analyses de risques, la coordination de la coopération opérationnelle entre les États membres en matière de gestion des frontières et la fourniture du soutien nécessaire aux États membres qui organisent des opérations de retour. Le règlement (UE) nº 1168/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 modifiant le règlement (CE) nº 2007/2004 a remanié le mandat de Frontex en renforçant ses capacités opérationnelles dans plusieurs domaines et en s'assurant que l'Agence accomplit ses tâches dans le plein respect des dispositions pertinentes du droit de l'Union, y compris de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

B. L'avenir de la gestion des frontières extérieures de l'UE

Malgré ces premières avancées vers une gestion intégrée des frontières extérieures qui, ces dernières années, ont abouti à des formes d'interventions très visibles comme, par exemple, les modernisations de pointe de l'infrastructure technique, en particulier aux frontières orientales et méridionales, les opérations conjointes 60+ contre l'immigration illégale (parmi lesquelles l'opération «Poséidon» en cours à la frontière gréco-turque) et la création d'une réserve d'équipes d'intervention rapide aux frontières (RABIT) et du fichier central des équipements techniques disponibles (CRATE), afin d'aider les États membres

dans les situations exceptionnelles et urgentes, les segmentations nationales restent prédominantes, à l'image d'un collier de perles qui seraient lâchement reliées entre elles. Rien n'indique que cette situation changera dans un avenir proche. Le Traité de Lisbonne, qui a reformulé considérablement les bases juridiques pour l'adoption de mesures ayant trait à la gestion des frontières extérieures, accorde au législateur de l'Union une marge de manœuvre considérable pour l'adoption de mesures législatives visant à créer un système réellement intégré de gestion des frontières extérieures. Il faudra toutefois voir, dans la pratique, si ces mesures sont réellement adoptées sur la base juridique de la gestion des frontières extérieures plutôt qu'au titre du chapitre de la coopération policière (pour plus de détails sur ce type de coopération et sur sa base juridique, consulter la fiche technique 5.12.7 sur «La coopération policière»). De plus, dans les circonstances politiques actuelles, rien n'indique clairement dans quelle mesure cette nouvelle compétence juridique pourrait aboutir à l'octroi non seulement de pouvoirs de coordination, mais aussi de pouvoirs exécutifs conduisant, par exemple, à la création d'un corps européen de gardes-frontières ou à la transformation du comité permanent de sécurité intérieure (COSI), récemment créé, en une sorte de ministère de l'intérieur de l'Union. Il est encore trop tôt pour réaliser des percées aussi spectaculaires. Au lieu de cela, nous allons traverser une période longue, et indispensable, de consolidation de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, afin de promouvoir l'élément le plus précieux au bon fonctionnement de la gestion des frontières extérieures, à savoir l'instauration d'une confiance réciproque entre les États membres ainsi qu'entre ceux-ci et les institutions de l'Union. Cela ne signifie pas que la gestion des frontières extérieures entre dans une phase de stagnation. De nouvelles tendances dans ce domaine se dégagent déjà. À ce propos, en février 2008, les trois communications de la Commission désignées sous le nom de «paquet frontières de l'Union européenne» ont clairement marqué un tournant. Le paquet présente une série de caractéristiques électroniques et technologiques appelées «frontières électroniques», comprenant des contrôles aux frontières entièrement automatisés, des systèmes complets de contrôle des entrées et des sorties, la surveillance des passagers aériens et l'autorisation électronique de voyage, des installations de pointe aux frontières et des frontières virtuelles. De manière plus détaillée, le paquet à trois volets est axé sur les éléments suivants:

- les prochaines étapes de la gestion des frontières, à savoir une combinaison de mesures de contrôle et de facilitation qui comprennent des avantages pour les voyageurs de bonne foi grâce aux identifiants biométriques et aux portes automatisées, un système complet d'entrées et de sorties permettant aux autorités chargées du contrôle des frontières de déterminer qui est à l'intérieur et qui est à l'extérieur du territoire, et l'ESTA, un système électronique d'autorisation de voyage, qui exigerait que les passagers obtiennent préalablement une autorisation, avant d'embarquer dans un avion ou d'utiliser un autre moyen de transport vers l'Europe;
- l'évolution de Frontex afin de permettre à l'agence d'accroître son autonomie et de mener à bien les opérations RABIT/CRATE, en achetant son propre équipement, et de coopérer avec les pays tiers et les organisations internationales;
- un futur système européen de surveillance des frontières (Eurosur) afin de compléter un système de contrôle intégré aux points de passage des frontières par un système de surveillance et d'échange d'informations tout aussi strict aux frontières vertes et bleues de l'Union.

Quelques mois plus tard, le paquet de la Commission, et en particulier ses propositions portant sur les prochaines étapes de la gestion des frontières, s'est vu relayer d'abord par le «groupe sur l'avenir 2008» chargé de réfléchir à l'évolution future de l'espace de liberté, de sécurité et de justice au terme du programme de La Haye, ensuite par le programme de Stockholm, le successeur du programme de La Haye, adopté par le Conseil européen en décembre 2009 et enfin, par le plan d'action de la Commission mettant en œuvre le programme de Stockholm du 20 avril 2010, soulignant qu'«[une] utilisation judicieuse des technologies modernes de gestion des frontières, en complément des outils existants dans le cadre d'un processus de gestion des risques, peut également rendre l'Europe plus accessible aux voyageurs de bonne foi, stimuler l'innovation au sein des entreprises de l'Union et, partant, contribuer à la prospérité et à la croissance de l'Europe, et faire en sorte que les citoyens de l'Union se sentent en sécurité». (Pour plus de détails sur le programme de Stockholm, consulter la fiche technique 5.12.1 sur «Un espace de liberté, de sécurité et de justice: aspects généraux».). Le 25 octobre 2011, la Commission a présenté une communication sur les frontières intelligentes, qui expose les options principales d'utilisation des nouvelles technologies pour simplifier la vie des ressortissants étrangers se rendant dans l'Union et mieux contrôler les ressortissants de pays tiers qui franchissent les frontières. Ces options seraient les suivantes:

- un système d'entrée/sortie (EES) qui enregistrerait dans une base de données électronique la date et le lieu d'entrée, ainsi que la durée du court séjour autorisé, et remplacerait le système actuel d'apposition de cachets sur les passeports. Ces données seraient ensuite mises à la disposition des autorités chargées du contrôle aux frontières et de l'immigration.
- un programme d'enregistrement des voyageurs (RTP), qui simplifierait les vérifications aux frontières pour certaines catégories de

voyageurs réguliers en provenance de pays tiers (personnes en déplacement professionnel, membres de la famille de citoyens de l'Union, etc.) qui pourraient, après avoir fait l'objet d'une procédure adéquate d'examen préalable, entrer dans l'Union en franchissant des barrières automatiques. Ce programme permettrait chaque année à quatre à cinq millions de voyageurs de franchir les frontières plus rapidement et ouvrirait la voie à des investissements accrus en faveur de systèmes de contrôle automatisés et modernes (pour les passeports électroniques, par exemple) aux principaux points de passage frontaliers.

La Commission a présenté les propositions législatives relatives à Eurosur le 12 décembre 2011 et à l'EES et au RTP le 28 février 2013.

Rôle du Parlement européen

Au Parlement européen, les réactions à ces initiatives ont été mitigées. Si le Parlement a salué, de manière générale, l'amélioration du rôle organisationnel de Frontex, il a toutefois exprimé des doutes sérieux sur le vaste déploiement de moyens technologiques et sur le traitement massif des données à caractère personnel proposés à des fins de gestion des frontières extérieures. Selon le Parlement européen, une telle collecte et un tel traitement des données représentent déjà en eux-mêmes une forte intrusion dans la vie privée, mais le volume des données pose également problème. Plus le volume de données utilisées dans les modèles de transfert et les systèmes de fichage est important, plus le risque d'une fuite de ces données, de résultats erronés et de conséquences pénibles pour les individus concernés est élevé. De même, il ressort de la longue expérience des États-Unis, qui constituent le plus grand laboratoire de la planète en matière de sécurité des frontières, que même des investissements considérables dans des technologies de pointe n'ont pas réussi à rendre les frontières des États-Unis complètement imperméables. Par conséquent, dans sa résolution sur le programme de Stockholm du 25 novembre 2009, le Parlement européen a insisté pour que «les nouveaux instruments de gestion des frontières et les nouveaux dispositifs de stockage des données de grande envergure ne soient pas employés avant que les outils aujourd'hui disponibles ne soient pleinement opérationnels, sûrs et fiables», et a demandé «que soient étudiées en profondeur la nécessité et la proportionnalité des nouveaux instruments relatifs aux aspects tels que les entrées et les sorties, le programme relatif aux voyageurs enregistrés, les dossiers passagers (PNR) et le système d'autorisation préalable de voyage». Enfin, le Parlement a placé l'accent sur «l'adoption d'un plan d'ensemble exposant les grands objectifs et l'architecture générale de la stratégie de l'Union pour la gestion intégrée des frontières, afin que soit véritablement mise en œuvre une politique commune en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières extérieures».

→ Andreas-Renatus Hartmann

5.12.5. La coopération judiciaire en matière civile

Dans les matières civiles ayant une incidence transfrontalière, l'Union développe une coopération judiciaire, dont la pierre angulaire est la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et extrajudiciaires. Ses objectifs principaux en matière de coopération judiciaire civile sont la sécurité juridique et un accès aisé et effectif à la justice, ce qui implique une identification facile de la juridiction compétente, une indication claire du droit applicable ainsi que des procédures de reconnaissance et d'exécution rapides et efficaces.

Base juridique

Article 81, paragraphe 1 du traité FUE.

Objectifs

L'action de l'Union en matière de coopération judiciaire civile vise principalement à atteindre les objectifs suivants:

- assurer aux citoyens un degré élevé de sécurité juridique dans leurs relations transfrontalières en matière de droit civil;
- garantir aux citoyens un accès facile et efficace à la justice civile pour le règlement des litiges transfrontaliers;
- simplifier les instruments de coopération transfrontalière entre les instances judiciaires civiles nationales;
- soutenir la formation des magistrats et du personnel de justice.

Réalisations

A. L'évolution du droit primaire dans le domaine de la coopération judiciaire civile

La coopération judiciaire civile ne faisait pas partie des objectifs de la CE lors de l'adoption du traité fondateur. Cependant, l'article 220 du traité CE disposait que les États membres devaient simplifier «[l]es formalités auxquelles sont subordonnées la reconnaissance et l'exécution réciproques des décisions judiciaires ainsi que des sentences arbitrales». La coopération judiciaire civile a été officiellement insérée dans la sphère d'action de l'Union par le Traité de Maastricht, dans le cadre intergouvernemental du pilier «justice et affaires intérieures». Le Traité d'Amsterdam a «communautarisé» la coopération judiciaire civile, en la transférant du traité UE au traité CE, sans pour autant la soumettre à la méthode communautaire. Le Traité de Nice a permis d'adopter les mesures relevant du domaine de la coopération judiciaire civile — à l'exclusion du droit de la famille — selon la procédure législative de codécision.

Le Conseil européen de Tampere (octobre 1999) a posé les jalons de la construction de l'espace européen de la justice. Après avoir constaté des réalisations insuffisantes dans la mise en œuvre de ce programme, un nouveau plan d'action pour les années 2005-2010 a été lancé par le Conseil européen de La Haye (novembre 2004). Le programme de La Haye a souligné la nécessité de poursuivre la mise en œuvre de la reconnaissance mutuelle et de l'étendre à des domaines nouveaux comme le patrimoine familial, les successions et les testaments. Il est suivi par le programme de Stockholm, qui constitue la feuille de route pour les futurs développements de l'espace de liberté, sécurité et justice au cours de la période de cinq ans de 2010 à 2014.

Le Traité de Lisbonne a soumis l'ensemble des mesures relevant de la coopération judiciaire en matière civile à la procédure législative ordinaire. Cependant, le droit de la famille reste soumis à une procédure législative spéciale: le Conseil statue à l'unanimité après consultation du Parlement.

B. Principaux actes juridiques adoptés

1. Détermination de la juridiction compétente, reconnaissance et exécution des décisions judiciaires et extrajudiciaires

L'instrument principal dans ce domaine est le règlement (CE) n°44/2001 du Conseil, du 22 décembre 2000, concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (le «règlement Bruxelles I»). Ce règlement vise à harmoniser les règles de conflit de juridictions au sein des États membres ainsi qu'à simplifier et accélérer la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale. Le dispositif du règlement Bruxelles I est complété par le règlement (CE) n° 2201/2003 (le «règlement Bruxelles II bis») du Conseil, relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale.

Afin de faciliter le recouvrement international des dettes alimentaires, le Conseil a adopté, en décembre 2008, le règlement (CE) n° 4/2009. Ce règlement a regroupé en un seul instrument des règles uniformes sur la compétence, le droit applicable, la reconnaissance et l'exécution ainsi que sur la

coopération entre autorités nationales. Dans le but d'améliorer et d'accélérer les procédures d'insolvabilité transfrontalières, le Conseil a adopté, le 29 mai 2000, le règlement (CE) n° 1346/2000 qui fixe des règles uniformes sur la compétence juridictionnelle, la reconnaissance et le droit applicable dans ce domaine (actuellement en cours de révision). Afin de supprimer l'exequatur pour les décisions relatives aux créances incontestées, le Parlement et le Conseil ont adopté le règlement (CE) n° 805/2004, qui crée un titre exécutoire européen pour les créances incontestées. Pour la suppression de toutes les entraves rencontrées par les citoyens lors de la mise en œuvre de leurs droits dans le contexte d'une succession internationale, le Parlement et le Conseil ont adopté, en juillet 2012, le règlement (UE) n° 650/2012 relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions, et l'acceptation et l'exécution des actes authentiques en matière de successions et à la création d'un certificat successoral européen.

En raison des particularités propres au mariage et au partenariat enregistré, et des différentes conséquences juridiques qu'entraînent ces formes d'union, la Commission a présenté deux propositions de règlements distincts concernant le régime de propriété des couples internationaux. Toutes les deux portent sur la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière de régimes — l'une concernant les régimes matrimoniaux et l'autre les partenariats enregistrés.

2. L'harmonisation des règles de conflit de lois

Le Parlement européen et le Conseil ont adopté le règlement (CE) n° 593/2008 sur la loi applicable aux obligations contractuelles (le «règlement Rome I»). L'adoption du règlement (CE) n° 864/2007 du 11 juillet 2007 sur la loi applicable aux obligations non contractuelles (le «règlement Rome II») a permis l'établissement d'un ensemble uniforme de règles de conflit de lois relatives aux obligations non contractuelles en matière civile et commerciale. Il vise ainsi à améliorer la sécurité juridique et la prévisibilité de l'issue des litiges. Les règles de conflit de lois relatives aux obligations alimentaires sont posées dans le règlement (CE) n° 4/2009 du Conseil du 18 décembre 2008 relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions et la coopération en matière d'obligations alimentaires. Dans le domaine de la loi applicable au divorce et à la séparation de corps, le Conseil a adopté en décembre 2010 le règlement (UE) n° 1259/2010. Il établit un cadre juridique clair et complet dans le domaine de la loi applicable au divorce et à la séparation de corps dans les 15 États membres participants. Concernant les successions internationales, le règlement (UE) n° 650/2012 détermine, entre autres, la loi applicable en matière de successions.

3. Faciliter l'accès à la justice

Afin d'améliorer l'accès à la justice dans les affaires transfrontalières, le Conseil a adopté la directive 2003/8/CE, qui fixe des règles minimales communes relatives à l'aide judiciaire. L'objectif de la directive est de garantir un niveau «approprié» d'aide judiciaire dans les litiges transfrontaliers à toute personne qui ne dispose pas de ressources suffisantes. Afin de rendre l'accès à la justice plus facile et efficace pour les entreprises et les citoyens européens, l'Union s'est dotée de règles de procédure communes en vue de simplifier et d'accélérer le règlement des litiges transfrontaliers concernant les demandes de faible importance ainsi que le recouvrement transfrontalier des créances pécuniaires non contestées sur l'ensemble du territoire de l'Union. Il s'agit du règlement (CE) n° 861/2007, qui institue une procédure européenne de règlement des petits litiges et du règlement (CE) n° 1896/2006 (tel que modifié), qui établit une procédure européenne d'injonction de payer. Ces procédures sont complémentaires et facultatives par rapport aux procédures prévues par le droit national. La directive 2008/52/CE établit des règles communes concernant certains aspects de la médiation civile et commerciale afin d'augmenter la sécurité juridique et d'encourager, par conséquent, le recours à ce mode de résolution des litiges.

4. Les instruments de coopération transfrontalière entre les instances judiciaires civiles nationales

Le règlement (CE) n° 1393/2007 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2007 a pour objectif de simplifier et d'accélérer la transmission entre les États membres des actes judiciaires et extrajudiciaires aux fins de signification ou de notification et de renforcer, ainsi, l'efficacité et la rapidité des procédures judiciaires. Afin de simplifier et d'accélérer la coopération entre les juridictions des États membres dans le domaine de l'obtention des preuves en matière civile et commerciale, le Conseil a adopté le règlement (CE) n° 1206/2001. Afin d'améliorer, de simplifier et d'accélérer la coopération judiciaire entre les États membres et de favoriser l'accès à la justice des citoyens confrontés à des litiges transfrontaliers, un réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale a été créé par la décision 2001/470/CE du Conseil, du 28 mai 2001. Le réseau est composé des points de contacts désignés par les États membres, des autorités centrales prévues dans certains instruments de l'Union, des magistrats de liaison et de toute autorité ayant des responsabilités dans le domaine de la coopération judiciaire entre acteurs étatiques (juges, autorités centrales). La décision 2001/470/CE a été modifiée par la décision n° 568/2009/CE du Parlement européen et du Conseil visant à élargir et renforcer les missions assignées au réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale. Une innovation importante introduite par la nouvelle décision consiste

en l'ouverture du réseau aux ordres professionnels représentant les professionnels du droit, notamment les avocats, les avoués, les notaires et les huissiers de justice.

Le développement de l'usage des technologies de l'information et de la communication dans l'administration de la justice constitue un autre outil de simplification de la coopération judiciaire en matière civile. Ce projet a été lancé en juin 2007 et se traduit par une stratégie européenne en matière d'e-Justice. Relèvent des outils e-Justice: le portail européen e-Justice visant à faciliter l'accès à la justice pour les citoyens et les entreprises dans toute l'Union; l'interconnexion des casiers judiciaires nationaux au niveau européen; une meilleure utilisation de la vidéoconférence dans les procédures judiciaires et des outils de traduction innovants, tels que la traduction automatique, les formulaires dynamiques et une base de données européenne de traducteurs et d'interprètes judiciaires. La Commission européenne a récemment publié un nouveau tableau de bord de la justice dans l'Union (COM(2013) 160) qui compare les systèmes juridiques de la justice civile et administrative des États membres et suggère des améliorations.

Rôle du Parlement européen

Grâce à l'extension de la procédure législative ordinaire aux matières relevant de la coopération judiciaire civile, à la seule exception du droit de la famille, le Parlement européen a joué un rôle actif dans la définition du contenu des instruments législatifs mentionnés ci-dessus. Le Parlement européen a, dans le passé, noté qu'une véritable culture judiciaire européenne est nécessaire pour que les citoyens tirent tous les avantages des droits que leur confèrent les traités. Un des éléments les plus importants à cet égard est la formation, en particulier dans le domaine juridique. Le Parlement et la Commission ont lancé un programme pilote couvrant les meilleures pratiques dans le domaine de la formation juridique. En juin 2013, le PE a adopté (sur la base d'un rapport d'initiative) une résolution sur «l'amélioration de l'accès à la justice: aide judiciaire accordée dans le cadre des litiges civils et commerciaux transfrontaliers». Le vote sur les deux propositions concernant le régime de propriété des couples internationaux est prévu pour l'automne 2013.

→ Vesna Naglič

5.12.6. La coopération judiciaire en matière pénale

De nos jours, de plus en plus de gens voyagent, travaillent, étudient et vivent à l'étranger, y compris des délinquants. La criminalité est devenue un phénomène sophistiqué et international. Nous devons créer un espace européen de la justice pénale commun, à l'intérieur duquel les autorités nationales chargées de faire appliquer la loi se font confiance et s'entraident. Le point de départ est le respect de l'un de nos principes les plus essentiels: la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires dans tous les États membres de l'UE. Le Traité de Lisbonne crée une base plus solide pour le développement d'un espace de la justice pénale, tout en prévoyant de nouveaux pouvoirs pour le Parlement européen. Par ailleurs, d'importants développements ont lieu dans ce domaine avec la mise en œuvre du programme de Stockholm.

Base juridique

Articles 82 à 86 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Objectifs

L'élimination progressive des contrôles aux frontières au sein de l'UE a considérablement facilité la libre circulation des citoyens européens, mais a aussi permis aux criminels d'agir plus facilement au niveau transnational. Afin de relever le défi de la criminalité internationale, l'UE se dirige vers un espace unique de justice pénale. Nous avons besoin de solutions transfrontalières afin que les délinquants puissent être traduits en justice depuis n'importe quel endroit de l'UE. Le point de départ est le respect du principe de reconnaissance mutuelle. Cela signifie que les systèmes judiciaires peuvent se fier aux principes d'équité et de justice des autres. La confiance mutuelle ne peut être imposée par un décret; elle ne peut que se gagner et cela nécessite de gros efforts. Garantir que les droits des victimes, des suspects et des détenus sont protégés dans l'Union, même s'ils passent les frontières nationales, est au cœur de la véritable citoyenneté. En résumé, cela signifie que la justice ne se laissera plus arrêter par les frontières.

Réalisations

A. Un nouveau cadre institutionnel: le Traité de Lisbonne et le programme de Stockholm

1. Le Traité de Lisbonne

Au titre de l'ancien «troisième pilier» (coopération policière et judiciaire en matière pénale), le Parlement européen n'était que consulté. Son rôle a été renforcé par le Traité de Lisbonne, qui introduit plus d'efficacité, de responsabilité et de légitimité dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Le Traité de Lisbonne a généralisé (à quelques exceptions près) la méthode communautaire, basée sur la codécision impliquant le Parlement (la codécision devenant ainsi la procédure législative ordinaire) et le vote à la majorité au Conseil. L'ancienne structure en «piliers» a disparu. En ce qui concerne les accords internationaux, une nouvelle procédure, «l'approbation», a été introduite. L'abolition de l'ancien «troisième pilier» a conduit à l'harmonisation des instruments législatifs. Au lieu de décisions-cadres, de décisions et de conventions, l'UE adoptera des instruments communautaires normaux (règlements, directives et décisions).

Le Traité de Lisbonne renforce le rôle de la Cour de justice: les procédures normales de question préjudicielle et les procédures d'infraction engagées par la Commission s'appliquent (des dispositions de transition sont prévues pour les actes qui sont déjà en vigueur dans les domaines de la coopération policière et judiciaire en matière pénale).

Les États membres peuvent toujours proposer des mesures législatives, mais une initiative exige à présent le soutien d'un quart des États membres. Des mesures spéciales sont prévues en ce qui concerne la coopération renforcée, les dérogations et ce que l'on appelle le «frein de secours». La Charte des droits fondamentaux de l'UE est intégrée au Traité de Lisbonne et a un caractère juridiquement contraignant pour l'Union européenne (et ses institutions et ses organes) et les États membres dans la mise en œuvre du droit de l'UE.

2. Le programme de Stockholm et son plan d'action

À la suite du programme de Tampere (octobre 1999) et du programme de La Haye qui lui a succédé (novembre 2004), un nouveau programme pluriannuel dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice pour la période 2014-2014, le programme de Stockholm, a été approuvé par le Conseil européen de décembre 2009. Le Parlement a voté une résolution sur ce nouveau programme le 25 novembre 2009. En avril 2010, la Commission a adopté une communication sur un plan d'action mettant en œuvre le programme de Stockholm, comprenant des actions concrètes et des calendriers clairs

en vue de relever les défis actuels et à venir. Dans ses conclusions de juin 2010, le Conseil «Justice et affaires intérieures» a pris note du plan d'action de la Commission. L'évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre du programme de Stockholm par la Commission européenne, initialement prévue pour juin 2012, n'a finalement pas été effectuée. Le Parlement prépare actuellement un rapport d'initiative sur l'évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre du programme de Stockholm.

B. Entraide judiciaire en matière pénale

Le 29 mai 2000, le Conseil des ministres de l'UE a adopté la convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale. Cette convention vise à encourager et à moderniser la coopération entre les autorités judiciaires, policières et douanières au sein de l'Union en complétant les dispositions des instruments juridiques existants tout en respectant également la convention européenne des Droits de l'homme de 1950. En outre, une série d'accords ont été adoptés par des organisations internationales, tels que la convention du Conseil de l'Europe de 1959 relative à l'entraide en matière pénale.

C. Reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière pénale

Le Conseil européen de Tampere a déclaré que la reconnaissance mutuelle devait devenir la pierre angulaire de la coopération judiciaire en matière pénale. Le principe de reconnaissance mutuelle a été confirmé dans les programmes de La Haye et de Stockholm. C'est un concept clé pour l'espace judiciaire européen, car ce n'est que par la reconnaissance mutuelle qu'il est possible de surmonter les difficultés posées par les différences entre les systèmes judiciaires nationaux. Celle-ci ne peut toutefois se développer que s'il existe un niveau de confiance mutuelle élevé entre les États membres. La reconnaissance mutuelle est importante tant avant le procès que lors du jugement final; elle couvre la reconnaissance des preuves, les mesures de surveillance non privatives de liberté avant et après le procès, les déchéances, l'application des peines et des décisions pénales, de manière à tenir compte des condamnations rendues lors de nouvelles procédures pénales dans d'autres États membres.

D. Le mandat d'arrêt européen (MAE)

La décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen a révolutionné le système d'extradition classique en adoptant des règles innovantes: par exemple, la limitation des motifs de refus d'exécution, le transfert de la prise de décision des autorités politiques aux autorités judiciaires, la possibilité de livrer des ressortissants de l'État d'exécution et des délais clairs pour l'exécution de chaque MAE. La mise en œuvre du MAE a posé certaines difficultés tant au niveau de l'UE qu'au niveau national. Europol, Eurojust et le réseau judiciaire européen peuvent apporter une contribution importante dans le domaine de l'entraide judiciaire et des demandes de MAE.

E. Rapprochement des législations

Le fonctionnement de l'espace judiciaire de l'UE pourrait être compromis par les différences entre les législations pénales nationales. Il convient de rappeler que par «rapprochement» du droit pénal dans l'UE, on entend la définition d'une norme minimale commune et non une unification complète. La criminalité organisée, la traite des êtres humains, l'exploitation des enfants et la pédopornographie, le terrorisme, la criminalité financière (la fraude, le blanchiment d'argent, la corruption), la cybercriminalité, la criminalité environnementale, la contrefaçon et le piratage, le racisme et la xénophobie, sont des domaines dans lesquels des textes juridiques ont été adoptés ou sont en cours de négociation en vue de l'adoption de définitions communes et de l'harmonisation du niveau des sanctions. Le Traité de Lisbonne prévoit que le Parlement et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent «établir des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions dans des domaines de criminalité particulièrement grave revêtant une dimension transfrontière résultant du caractère ou des incidences de ces infractions ou d'un besoin particulier de les combattre sur des bases communes».

F. Eurojust, le réseau judiciaire européen et les équipes communes d'enquête

Eurojust est un organe de l'Union européenne établi en 2002 par une décision du Conseil modifiée en décembre 2008. Eurojust favorise et améliore la coordination des enquêtes et des poursuites judiciaires entre les autorités compétentes des États membres, notamment en facilitant l'entraide judiciaire transfrontalière et la mise en œuvre des demandes d'extradition et des mandats d'arrêt européens. Le Traité de Lisbonne prévoit que «Pour combattre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à une procédure législative spéciale, peut instituer un Parquet européen à partir d'Eurojust», tout en réservant la possibilité d'étendre ses attributions à la lutte contre la «criminalité grave ayant une dimension transfrontalière».

En juin 1998, le Conseil des ministres de l'UE a créé le Réseau judiciaire européen (RJE) en matière pénale pour améliorer la coopération judiciaire entre les États membres. Le RJE vise à aider les magistrats et procureurs nationaux à mener des enquêtes et des poursuites judiciaires transfrontalières.

Le Conseil européen de Tampere a réclamé la mise sur pied d'équipes communes d'enquête (ECE) pour lutter contre le trafic de drogue et la traite des

êtres humains ainsi que le terrorisme. La convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale de mai 2000 prévoit aussi la constitution d'ECE. Le Conseil a adopté en juin 2002 une décision-cadre en la matière. Deux États membres au moins peuvent constituer une ECE qui peut également inclure des représentants d'Europol et d'Eurojust. Il s'agit d'un instrument qui n'a pas encore été intégralement développé et dont la mise en œuvre se heurte déjà à des difficultés.

G. Droits procéduraux

Le droit des suspects et des personnes poursuivies à un procès juste est reconnu en tant que droit fondamental. La proposition initiale de décision-cadre du Conseil relative aux garanties procédurales en matière pénale, présentée par la Commission en 2004, a été bloquée en raison des points de vue divergents des délégations nationales. En novembre 2009, le Conseil a adopté une «feuille de route» visant à renforcer les droits procéduraux des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre de procédures pénales et a invité la Commission à présenter des propositions ad hoc. La feuille de route recense six domaines principaux dans lesquels des initiatives législatives ou autres sont souhaitables: la traduction et l'interprétation; les informations relatives aux droits et à l'accusation; l'assistance d'un conseiller juridique et l'aide juridictionnelle; la communication avec les proches, les employeurs et les autorités consulaires; les garanties particulières pour les suspects et les personnes poursuivies qui sont vulnérables; et (la proposition d'un livre vert sur) la détention provisoire. En octobre 2010, le Parlement et le Conseil ont adopté une directive relative au droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales (directive 2010/64/UE), sur la base de l'initiative de 13 États membres. En mai 2012, à la suite d'une proposition présentée par la Commission, le Parlement et le Conseil ont adopté la directive 2012/13/UE relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales (dite «déclaration des droits»). À la suite d'une proposition de la Commission de juin 2011, le Parlement et le Conseil négocient actuellement un projet de directive relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et au droit de communiquer après l'arrestation. En juin 2011, la Commission a adopté un livre vert sur l'application de la législation de l'UE en matière de justice pénale dans le domaine de la détention. En décembre 2011, le Parlement européen a adopté une résolution appelant à adopter des normes communes à l'échelon de l'Union eu égard aux conditions de détention.

H. Vers une politique de l'UE en matière pénale

En septembre 2011, la Commission a publié une communication intitulée: «Vers une politique de l'UE en matière pénale: assurer une mise en œuvre efficace des politiques de l'UE au moyen du droit pénal». Cette communication explique comment des règles minimales en matière de droit pénal adoptées à l'échelon de l'Union doivent permettre d'améliorer la protection des citoyens vis-à-vis des agissements criminels et avance des principes qui doivent contribuer à garantir que la législation de l'UE en matière pénale est cohérente et homogène.

Le rôle du Parlement européen

Le Traité de Lisbonne a introduit plus d'efficacité, de responsabilité et de légitimité dans le domaine de la justice pénale. Il a généralisé (à quelques exceptions près, notamment le parquet européen) la méthode communautaire, basée sur la codécision (la codécision devenant la procédure législative ordinaire) et le vote à la majorité au Conseil. L'ancienne structure en «piliers» a disparu. La charte des droits fondamentaux de l'UE est intégrée au Traité de Lisbonne et est juridiquement contraignante pour l'Union (et ses institutions et organes) et ses États membres quand ils appliquent le droit européen. Quant aux accords internationaux, une nouvelle procédure, l'approbation, est prévue. Le rôle du Parlement, qui n'était que consulté au titre de l'ancien «troisième pilier» (coopération policière et judiciaire en matière pénale), est à présent renforcé par le Traité de Lisbonne. Le Parlement a déjà utilisé ces pouvoirs en février 2010, quand il a rejeté l'application provisoire du programme de surveillance du financement du terrorisme, que désigne l'acronyme SWIFT.

Le Parlement a adopté des résolutions portant sur diverses questions concernant la coopération judiciaire en matière pénale, telles que le règlement des conflits en matière d'exercice de la compétence, les mesures de contrôle en tant que solution de substitution à la détention provisoire, les mesures de contrôle après le procès, le transfert de procédures, le mandat d'arrêt européen et le mandat européen d'obtention de preuves, Eurojust, le réseau judiciaire européen, les décisions rendues en l'absence de la personne poursuivie, la criminalité environnementale, le terrorisme, la criminalité organisée, l'e-justice, la traite des êtres humains, l'exploitation sexuelle des enfants et la pédopornographie, la décision de protection européenne, et les normes minimales en matière de droits, de soutien et de protection des victimes de la criminalité. En mai 2009, le Parlement a adopté une résolution (qui contenait aussi une recommandation au Conseil) sur la mise en place d'un espace européen de la justice pénale. En mai 2012, il a adopté une résolution, sur la base d'un rapport d'initiative, sur «une approche de l'Union Européenne en matière de droit pénal», qui examine les critères à utiliser pour établir la nécessité éventuelle d'une législation pénale à l'échelle de l'Union et la façon de garantir la cohérence et la qualité du droit pénal.

Le Parlement européen s'emploie actuellement à examiner les projets de directives déposés par la Commission et portant sur le gel et la confiscation des produits de la criminalité, sur les opérations d'initiés et les manipulations de marché, sur la lutte contre la fraude touchant aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal, sur la protection de l'euro contre le faux monnayage et sur la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme.

Comme le prévoit le Traité de Lisbonne, le Parlement participera à l'évaluation et au contrôle qui s'imposent dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice, y compris au niveau de la justice pénale. L'article 70 prévoit ce qui suit: «Le Parlement européen et les parlements nationaux sont informés de la teneur et des résultats de [l']évaluation de la mise en œuvre, par les autorités des États membres, des politiques de l'Union visées au présent titre, en particulier en matière de reconnaissance mutuelle». L'article 85 du TFUE prévoit que le Parlement européen et les parlements nationaux soient associés à «l'évaluation des activités d'Eurojust»: ces dispositions seront déterminées par de nouveaux règlements qui seront adoptés par le Parlement et le Conseil dans le cadre de la procédure législative ordinaire.

→ Alessandro Davoli

5.12.7. Coopération policière

Avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne et la disparition des «piliers» (voir fiche 1.1.5), l'Union européenne s'est donné plus de moyens pour promouvoir la coopération policière, en même temps qu'elle a renforcé le contrôle parlementaire sur le développement de celle-ci.

L'outil principal de cette coopération est l'Office européen de police (Europol). Elle est complétée par la coopération douanière.

Toutefois, dans «l'architecture européenne de sécurité interne» qui se met en place, la coopération policière et douanière est indissociable du respect des droits fondamentaux (voir fiche 2.1.2) et des progrès dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale (voir fiche 5.12.6). Elle ne peut, d'autre part, dans un contexte où la préoccupation liée au terrorisme tient une place grandissante, ignorer la dimension externe (voir fiche 6.1.1), notamment à travers la problématique spécifique de la protection des données personnelles (voir fiche 5.12.8).

Base juridique

Article 33, 87, 88 et 89 TFUE.

Objectifs

L'objectif de la coopération policière est de contribuer à la constitution de l'Union en un espace de liberté, de sécurité et de justice, dans le respect des droits fondamentaux, par l'association de toutes les autorités compétentes des États membres, y compris les services de police, les services des douanes et autres services répressifs, spécialisés dans les domaines de la prévention ou de la détection des infractions pénales et des enquêtes en la matière. En pratique, sont essentiellement visées par là les formes graves de criminalité (criminalité organisée, trafic de drogue, traite des êtres humains) et les activités terroristes.

Réalisations

A. Prémices

La coopération policière entre représentants des États membres a débuté en 1976 à travers le «groupe de Trevi». Le Traité de Maastricht a ensuite précisé les questions d'intérêt commun justifiant d'une coopération policière (terrorisme, drogue et autres formes de criminalité internationale), et posé le principe de la création d'un «office européen de police» (Europol), qui ne s'est traduit concrètement, dans un premier temps, que par la création d'une «Unité drogues Europol». La convention Europol est signée le 26 juillet 1995. L'office ne débute officiellement ses activités que le 1er juillet 1999, avec des attributions renforcées par le Traité d'Amsterdam (signé le 2 octobre 1997).

Parallèlement, cependant, la coopération policière avait progressé depuis 1985, pour un nombre d'abord limité d'États membres, en liaison avec l'établissement de «l'espace Schengen» de libre circulation des personnes (voir fiches 2.1.3 et 5.12.4 sur la gestion des frontières extérieures). «L'acquis de Schengen» lié à la coopération policière a été repris dans le champ du droit de l'Union européenne — mais au titre du «troisième pilier», intergouvernemental, avec l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam. La même méthode a prévalu pour les mesures de coopération policière (échange de données génétiques notamment) adoptées dans le cadre du Traité de Prüm par un nombre limité d'États membres, puis reprises au niveau de l'Union dans son ensemble à travers la décision 2008/615/JAI du Conseil du 23 juin 2008.

B. Cadre institutionnel actuel

Le Traité de Lisbonne (TFUE) l'a considérablement simplifié: désormais, les mesures relatives à la coopération policière sont pour la plupart adoptées selon la procédure législative ordinaire, donc, en codécision avec le Parlement européen, à la majorité qualifiée au Conseil de l'Union européenne, et elles sont soumises au contrôle de la Cour de justice.

Toutefois, le domaine de la coopération policière, avec celui de la coopération judiciaire en matière pénale, au-delà des particularités du domaine de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (exceptions concernant le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark, rôle privilégié des parlements nationaux, cf. protocoles nos 1, 2, 21 et 22 annexés au TFUE), conserve une certaine originalité spécifique:

- la Commission partage son pouvoir d'initiative avec les États membres, pourvu que ceux-ci représentent un quart des membres du Conseil (article 76 TFUE);
- en ce qui concerne les mesures de coopération opérationnelles, le Parlement européen n'est que consulté; par ailleurs, en l'absence d'unanimité au sein du Conseil (requise, *a priori*), la mise en place éventuelle d'une coopération renforcée

entre les États membres qui le souhaitent (neuf minimum) est subordonnée à un examen suspensif par le Conseil européen, aux fins de trouver un consensus (mécanisme dit du «frein d'urgence», article 87, paragraphe 3 TFUE);

- les actes adoptés avant l'entrée en vigueur du TFUE ne pourront pas faire l'objet de recours en manquement ou de renvoi préjudiciel avant cinq ans (protocole n° 36 annexé au TFUE).

C. Les agences et les autres organes de la coopération policière

1. L'Office européen de police (Europol)

Le rôle d'Europol est d'améliorer l'efficacité des autorités nationales de police et autres autorités similaires en facilitant leur coopération dans la prévention et la lutte contre le terrorisme, le trafic de drogue et les autres formes graves de criminalité internationale.

Depuis le 1er janvier 2010, Europol est une agence communautaire, financée par le budget communautaire et disposant de plus de 700 agents (y compris 130 officiers de liaison) basés au quartier général de La Haye (Pays-Bas).

L'activité principale d'Europol se concentre sur l'amélioration de l'échange d'informations entre autorités de police. Á ce titre, Europol produit notamment une évaluation de la menace que représente la criminalité grave et organisée (SOCTA pour «Serious and Organised Crime Threat Assessment»), comme base aux décisions du Conseil, mais également «The European Union Terrorism Situation and Trend Report», connu sous le nom de TE-SAT.

Europol n'a pas de pouvoir d'action coercitive, comme de procéder à des arrestations ou à des perquisitions. De manière hésitante, les compétences opérationnelles d'Europol se développent cependant: ainsi l'acte du Conseil du 28 novembre 2002 a permis la participation d'Europol à des équipes communes d'enquête. Il permet aussi à Europol de demander aux États membres d'ouvrir des enquêtes pénales.

Enfin, Europol est habilité (décision du Conseil du 27 mars 2000) à engager des négociations en vue de conclure des accords avec des États et des instances tiers. À ce titre, Europol a notamment signé des accords de coopération avec Interpol et les États-Unis.

La Commission a soumis le 27 mars 2013 au Parlement européen et au Conseil une proposition législative modifiant l'actuelle décision relative à Europol. La proposition vise notamment à améliorer l'efficacité de l'agence dans ses activités de collecte et d'analyse d'informations, à accroître sa responsabilité à l'égard du Parlement européen et des parlements nationaux et à renforcer la protection des données à caractère personnel. Elle propose aussi de fusionner le Collège européen de Police (CEPOL) avec Europol.

2. Le Collège européen de Police (CEPOL)

La contribution à la formation des policiers constitue un aspect non négligeable de la coopération policière. À cet effet a été créé en 2000 le CEPOL, dans un premier temps sous forme de réseau des instituts nationaux de formation existants, et devenu depuis une agence de l'Union européenne en 2005 (décision du Conseil 2005/681/JAI du 20 septembre 2005).

3. COSI

La coopération opérationnelle a, depuis ses premiers balbutiements, constitué la pierre d'achoppement du développement de la coopération policière. En dehors des timides progrès via Europol, déjà mentionnés (équipes conjointes d'enquête, voir plus haut), elle s'est d'abord limitée à la réunion, biannuelle depuis 2000, de la task force des chefs des services de sécurité intérieure de plusieurs pays européens («club de Berne»), structure informelle d'échange d'informations dans des domaines tels que le contre-espionnage, la criminalité organisée et le terrorisme.

Le Traité de Lisbonne va plus loin, via la création du COSI (décision du Conseil du 25 février 2010 instituant au sein du Conseil le comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure). Il est chargé:

- de l'évaluation de l'orientation générale et des lacunes de la coopération opérationnelle;
- de la formulation de recommandations concrètes;
- d'assister le Conseil au titre de la «clause de solidarité» (article 222 TFUE).

Mais il ne s'agit pas d'un «FBI» européen apte à conduire lui même des opérations, et, de plus, il n'intervient pas dans la procédure législative. Il fonctionne à partir des capitales, de manière à censément garantir le caractère opérationnel de son rôle, à travers les représentants des États membres, et reçoit l'appui des conseillers JAI des représentations permanentes à Bruxelles. Des représentants de tout autre organisme intéressé à la sécurité intérieure peuvent y être associés (Eurojust) (voir fiche 5.12.6) sur la coopération judiciaire en matière pénale, ou Frontex (voir fiche 5.12.4 sur la gestion des frontières extérieures, en particulier).

4. L'Intcen

«Le Centre de l'UE pour l'analyse d'informations» (Intcen) n'est pas à proprement parler un organe de la coopération policière, puisqu'il fait partie du Service européen pour l'action extérieure (SEAE). Mais il contribue à celle-ci, produisant une évaluation de la menace, fondée sur les sources que lui fournissent les services de renseignement, les militaires, les diplomates et les services de police. L'Intcen peut également apporter des contributions utiles sur des

points opérationnels, tels que les destinations, les motifs et les circuits de déplacements de terroristes, afin de sensibiliser l'ensemble des États membres et de les aider à prendre chacun les mesures adéquates.

Rôle du Parlement européen

Le Parlement européen à travers sa résolution du 25 novembre 2009, très complète, sur le programme dit «de Stockholm» a réitéré ses principales préoccupations, en ce qui concerne le développement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice en général, et la coopération policière en particulier:

- absolue nécessité de rechercher l'équilibre adéquat entre liberté et sécurité (paragraphe 7: par exemple, il s'inquiète de la généralisation, à des fins de prévention ou de police, de la pratique du profilage, — paragraphe 88 —, et appelle, de ses vœux la définition de règles plus strictes quant à l'échange d'informations entre les États membres et à l'utilisation de registres européens communs, — paragraphe 93);
- cohérence de l'approche des questions de sécurité (paragraphes 116/124: «déplore l'absence d'un plan directeur global fixant les objectifs généraux et l'architecture de la stratégie de l'Union en matière de sécurité et de gestion des frontières..., qui conjuguerait les efforts des États membres, des institutions européennes, des agences spécialisées de l'Union et des réseaux d'échange d'informations, ainsi que les ressources mises à leur disposition»);
- impératif d'un contrôle de l'effectivité de la mise en œuvre des politiques européennes en la matière («estime qu'il faut s'employer en priorité à réduire les disparités considérables observées entre les règles et les politiques adoptées sur le plan européen et leur application au niveau national» — paragraphe 14 —; «une évaluation objective de l'apport spécifique des agences, des réseaux et des échanges d'informations mis en place à l'échelon de l'Union; se propose de suivre attentivement, de concert avec les parlements nationaux, toutes les activités conduites par le Conseil au titre de la coopération opérationnelle pour la sécurité intérieure de l'Union» — paragraphe 138);
- accent sur certains aspects de la criminalité: si le Parlement reconnaît «l'impératif de protéger les citoyens contre le terrorisme et la criminalité organisée» — paragraphe 118 —, il souligne aussi l'importance de la lutte à conduire contre les crimes inspirés par le racisme et la haine (paragraphes 26, 31), la violence contre les femmes (paragraphe 32) et les enfants (paragraphe 76), la traite des êtres humains (paragraphe 126), la corruption (paragraphe 127), et la cybercriminalité (paragraphe 129);
- encouragement au développement d'une coopération plus opérationnelle — paragraphe 131 —: «demande l'adoption de politiques plus efficaces et plus soucieuses de résultats aux fins d'une coopération policière et judiciaire plus poussée en matière pénale, passant par l'association plus systématique d'Europol et d'Eurojust aux enquêtes, notamment dans les affaires de criminalité organisée, de fraude, de corruption et d'autres infractions graves qui compromettent fondamentalement la sécurité des citoyens et les intérêts financiers de l'Union»), qui dépend de la capacité de favoriser, au niveau de l'Union la connaissance et la confiance mutuelles, en promouvant la formation commune et en créant des équipes mixtes de coopération policière, de même qu'en adoptant un programme d'échange d'étudiants en collaboration avec le Collège européen de police (paragraphe 134).

Avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le Parlement reçoit des pouvoirs considérablement renforcés pour contribuer à la définition législative des normes régissant la coopération policière, mais aussi pour assurer, à travers notamment l'exercice de ses pouvoirs budgétaires, le contrôle des organismes intervenant dans ce domaine. Il a clairement déjà fait montre de son intention d'utiliser ces nouveaux pouvoirs, dernièrement en refusant d'octroyer la décharge au Collège européen de police (CEPOL) pour l'exercice budgétaire 2008.

Il a annoncé très clairement son intention de participer effectivement à la redéfinition du cadre juridique d'Europol (paragraphe 148), et des modalités concrètes du contrôle qu'il exercera, conjointement avec les parlements nationaux, non seulement quant au contrôle de cette agence mais aussi, en général, quant à l'évaluation des politiques de sécurité (paragraphe 13). Dans ce cadre, le Parlement européen pourrait à l'avenir s'affirmer sur des aspects plus concrets de la coopération policière (par exemple les «SOCTA» et «TE-SAT» produits par Europol).

Néanmoins, force est de noter que le COSI, et ses activités, reste hors d'atteinte du Parlement européen qui, tout comme les parlements nationaux, en est seulement informé.

→ Andreas-Renatus Hartmann

5.12.8. La protection des données à caractère personnel

La protection des données à caractère personnel et le respect de la vie privée sont des droits fondamentaux majeurs. Le Parlement européen insiste sur la nécessité de maintenir une approche équilibrée entre renforcement de la sécurité et sauvegarde des Droits de l'homme, notamment en ce qui concerne la protection des données et la vie privée. Le Traité de Lisbonne fournit une base solide pour l'élaboration d'un système de protection des données clair et efficace, tout en prévoyant de nouveaux pouvoirs pour le Parlement européen. La mise en œuvre du programme de Stockholm s'accompagne d'évolutions majeures dans ce domaine.

Base juridique

Article 16 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Objectifs

L'Union doit veiller au respect permanent du droit fondamental à la protection des données, consacré dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. La position de l'Union en matière de protection des données à caractère personnel doit être renforcée dans le cadre de toutes les politiques européennes, y compris celles qui concernent le maintien de l'ordre et la prévention de la criminalité, ainsi que dans le domaine des relations internationales. Dans une société mondialisée, caractérisée par une évolution technologique rapide et des échanges d'informations ne connaissant pas de frontières, le respect de la vie privée est essentiel. Parmi les défis auxquels se trouve confrontée notre société figure la nécessité d'assurer la protection de la vie privée en ligne et de garantir l'accès à l'internet, ainsi que d'éviter tout mauvais usage de la surveillance vidéo, des étiquettes d'identification par radiofréquence (puces intelligentes), de la publicité comportementale, des moteurs de recherche et des réseaux sociaux.

Réalisations

A. Un nouveau cadre institutionnel: le Traité de Lisbonne et le programme de Stockholm

1. Le Traité de Lisbonne

Avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la législation relative à la protection des données dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ) était divisée entre le premier pilier (protection des données collectées à des fins privées et commerciales, en utilisant la méthode communautaire) et le troisième pilier (protection des données collectées à des fins répressives, au niveau intergouvernemental). En conséquence, les processus décisionnels applicables à chacun de ces deux domaines suivaient des règles différentes. La structure en piliers a disparu avec le Traité de Lisbonne, qui renforce les bases nécessaires à l'élaboration d'un système de protection des données plus clair et plus efficace, tout en prévoyant de nouveaux pouvoirs pour le Parlement européen, qui devient colégislateur. L'article 16 du TFUE établit que le Parlement européen et le Conseil fixent les règles relatives à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union, ainsi que par les États membres dans l'exercice d'activités qui relèvent du champ d'application du droit de l'Union.

2. Le programme de Stockholm et le plan d'action destiné à sa mise en œuvre

À la suite des programmes de Tampere et de La Haye (octobre 1999 et novembre 2004, respectivement), le Conseil européen a approuvé, en décembre 2009, un nouveau programme pluriannuel relatif à l'ELSJ pour la période 2010-2014, appelé programme de Stockholm. Le Parlement a adopté une résolution sur ce nouveau programme le 25 novembre 2009. En avril 2010, la Commission a adopté une communication sur un plan d'action mettant en œuvre le programme de Stockholm, assorti de mesures concrètes et de calendriers clairs pour relever les défis présents et futurs, y compris dans le domaine de la protection des données. Dans ses conclusions de juin 2010, le Conseil a pris note du plan d'action de la Commission. Une évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre du programme de Stockholm par la Commission, qui aurait dû être achevée pour le mois de juin 2012, n'a finalement pas été réalisée. Le Parlement prépare un rapport d'initiative sur l'évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre du programme de Stockholm.

B. Principaux instruments législatifs en matière de protection des données

1. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

Les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne considèrent le respect de la vie privée et la protection des données à caractère personnel comme des droits fondamentaux étroitement liés, mais distincts. La charte est intégrée au Traité de Lisbonne et revêt un caractère juridiquement contraignant pour les institutions et les organes de l'Union européenne, ainsi que pour les États membres lors de la mise en œuvre du droit de l'Union.

2. Le Conseil de l'Europe

a. Convention 108 de 1981

La Convention 108 du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel est le premier instrument international juridiquement contraignant adopté dans le domaine de la protection des données. Elle vise à «garantir [..] à toute personne physique [..] le respect de ses droits et de ses libertés fondamentales, et notamment de son droit à la vie privée, à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel la concernant».

b. La Convention européenne des Droits de l'homme (CEDH)

L'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 introduit le droit au respect de la vie privée et familiale: «Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance».

3. Les instruments législatifs de l'Union en vigueur dans le domaine de la protection des données

Du fait de l'ancienne structure en piliers, il existe, à l'heure actuelle, différents instruments législatifs. Au nombre de ceux-ci figurent certains instruments relevant de l'ancien premier pilier, tels que la directive 95/46/CE sur la protection des données, la directive 2002/58/CE (modifiée en 2009) sur la vie privée et les communications électroniques, la directive 2006/24/CE sur la conservation des données, et le règlement (CE) n° 45/2001 sur le traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires, ainsi que des instruments relevant de l'ancien troisième pilier, tels que la décision-cadre du Conseil de novembre 2008 relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Un nouveau cadre juridique global sur la protection des données au niveau de l'Union européenne fait actuellement l'objet de discussions (voir ci-dessous «Vers une révision de la législation de l'Union européenne en matière de protection des données»).

a. Directive 95/46/CE sur la protection des données

La directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données est l'acte législatif central en matière de protection des données à caractère personnel au sein de l'Union européenne. Cette directive établit des conditions générales de licéité des traitements de données à caractère personnel ainsi que les droits des personnes dont les données font l'objet d'un traitement et prévoit l'établissement d'autorités indépendantes de contrôle dans les États membres. La directive dispose que le traitement de données à caractère personnel n'est autorisé que si la personne concernée a donné son consentement explicite à un tel traitement et qu'elle en a été préalablement informée. La directive 95/46/CE introduit un certain nombre de nouveaux concepts, dont ceux de «données à caractère personnel», de «traitement de données à caractère personnel», de «responsable du traitement», de «sous-traitement», de «tiers», de «destinataire» et de «consentement de la personne concernée».

b. La décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil

La décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil du 27 novembre 2008 relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale réglemente la protection des données dans l'ancien troisième pilier. Ce secteur n'est pas couvert par la directive 95/46/CE qui s'applique au traitement des données à caractère personnel dans l'ancien premier pilier. La décision-cadre ne s'applique qu'aux données policières et judiciaires échangées entre États membres, autorités de l'Union européenne et systèmes associés, et non aux données internes.

4. Le Contrôleur européen de la protection des données et le groupe de travail «Article 29»

Le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) est une autorité de contrôle indépendante, qui veille à ce que les institutions et organes de l'Union respectent leurs obligations en matière de protection des données, telles qu'elles sont fixées dans le règlement (CE) n° 45/2001 sur la protection des données. Le CEPD a pour principales fonctions le contrôle, la consultation et la coopération. Les compétences de contrôle du CEPD s'appliquent au traitement des données à caractère personnel effectué par les institutions et organes européens. Elles ne couvrent pas ce type de traitement dans les États membres. En outre, le CEPD conseille les institutions et organes de l'Union pour toutes les questions ayant une incidence sur la protection des données à caractère personnel. Le groupe de travail «Article 29» est un organe consultatif indépendant

sur la protection des données et la vie privée, institué au titre de l'article 29 de la directive sur la protection des données. Il se compose de représentants des autorités nationales de l'Union compétentes en matière de protection des données, du CEPD et de la Commission. Il émet des recommandations, des avis et des documents de travail. Le secrétariat du groupe de travail est assuré par la Commission.

5. Vers une révision de la législation de l'Union européenne en matière de protection des données

Dans le plan d'action d'avril 2010 mettant en œuvre le programme de Stockholm, la Commission annonçait des projets relatifs à une communication et à une proposition législative sur la protection des données. Publiée en novembre 2010, la communication (COM(2010) 609) a ouvert la voie à une refonte de la législation existante en matière de protection des données. Le 25 janvier 2012, la Commission a publié un vaste train de mesures législatives destinées à garantir la protection des données à caractère personnel dans toute l'Union, à accroître le contrôle des utilisateurs sur leurs propres données et à réduire les coûts pour les entreprises. Les évolutions technologiques et la mondialisation ont profondément modifié les modes de collecte, d'obtention et d'utilisation des données nous concernant. De plus, les 27 États membres ont retenu des solutions différentes pour mettre en œuvre les règles de 1995, ce qui a entraîné nombre de divergences dans la pratique. L'adoption d'une législation unique permettra de mettre fin à la fragmentation actuelle et aux charges administratives coûteuses qui en découlent. La présente initiative contribuera au renforcement de la confiance des consommateurs dans les services en ligne et à l'indispensable relance de la croissance, de l'emploi et de l'innovation en Europe. Le train de mesures intègre une communication politique traitant des objectifs politiques majeurs de la réforme, une proposition de règlement général visant à actualiser les principes ancrés dans la directive de 1995 sur la protection des données, une proposition de directive consacrée au traitement des données à caractère personnel dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, et un rapport sur la mise en œuvre de la décision-cadre de 2008. Le Parlement et le Conseil débattent actuellement des propositions de la Commission, en tenant compte tout à la fois des intérêts des citoyens et des entreprises.

Le rôle du Parlement européen

Le Parlement européen a toujours insisté sur la nécessité de parvenir à un équilibre entre le renforcement de la sécurité et la protection de la vie privée et des données à caractère personnel. Le Parlement a adopté diverses résolutions sur ces matières sensibles, s'intéressant tout particulièrement au fichage ethno-racial, à la décision du Conseil de Prüm sur la coopération transfrontalière dans la lutte contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière, à l'utilisation des scanners corporels pour renforcer la sécurité aérienne, aux données biométriques dans les passeports et aux instructions consulaires communes, à la gestion des frontières, à l'internet et à l'extraction des données. Le Traité de Lisbonne a introduit plus de responsabilité et de légitimité dans l'ELSJ, généralisant ainsi, à quelques exceptions près, la méthode communautaire, qui inclut le vote à la majorité au Conseil et la procédure législative ordinaire (anciennement appelée «codécision»). L'ancienne structure à «piliers» a disparu. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne est intégrée au Traité de Lisbonne et a un caractère contraignant pour les institutions et les organes de l'Union, ainsi que pour les États membres dans la mise en œuvre du droit de l'Union. En ce qui concerne les accords internationaux, une nouvelle procédure, dite d'approbation, a été introduite. Le rôle du Parlement, qui n'était consulté que sur les matières relevant de l'ancien troisième pilier (c'est-à-dire la coopération policière et judiciaire en matière pénale), est à présent renforcé par le Traité de Lisbonne. Le Parlement a utilisé ces pouvoirs en février 2010, lorsqu'il a rejeté l'application provisoire de l'accord sur le programme de surveillance du financement du terrorisme (TFTP) (anciennement connu comme accord SWIFT) sur le transfert des données bancaires aux États-Unis aux fins de la lutte contre le terrorisme. À la suite de l'adoption de la résolution du Parlement du 8 juillet 2010, l'accord TFTP est entré en vigueur en août 2010. L'accord final répond aux préoccupations majeures du Parlement, telles que l'élimination des transferts de données «en vrac», l'interdiction de l'extraction des données, la possibilité de créer un mécanisme européen de TFTP et la définition d'un nouveau rôle pour Europol. En juillet 2011, la Commission a adopté une communication relative à un système européen de surveillance du financement du terrorisme (SFFT). Le Parlement a exprimé des doutes concernant la proposition, attirant l'attention sur les risques qu'entraînerait le fait d'autoriser les transferts de données vers des pays tiers et le stockage «en vrac» des données à caractère personnel d'individus innocents.

L'accord sur les dossiers passagers (PNR) entre l'Union européenne et les États-Unis concernant le traitement et le transfert des données PNR par les compagnies aériennes au département de la sécurité intérieure des États-Unis constitue une autre source de profonde inquiétude concernant la protection des données. L'action du Parlement a abouti à l'annulation par la Cour de justice de l'Union européenne de l'accord précédent conclu avec les États-Unis sur les données PNR. En mai 2010, le Parlement, soucieux de prévenir un rejet comparable à celui survenu dans le cas de SWIFT, a décidé de reporter son vote, afin de permettre l'élaboration d'un modèle PNR acceptable. En septembre 2010, en réponse à la demande du Parlement, la

Commission a adopté un paquet de propositions portant sur l'échange des données des dossiers passagers (PNR) avec les pays tiers, qui comprend une stratégie extérieure de l'Union en matière de dossiers passagers et des recommandations relatives à des directives de négociation en vue de la conclusion de nouveaux accords PNR avec les États-Unis, l'Australie et le Canada. À la suite de l'approbation signifiée par le Parlement en date du 19 avril 2012, le Conseil a adopté, le 26 avril 2012, une décision relative à la conclusion du nouvel accord qui, en juillet 2012, a remplacé le précédent accord entre l'Union européenne et les États-Unis sur les dossiers passagers qui était en vigueur depuis 2007.

En février 2011, la Commission a déposé une proposition de directive relative à l'utilisation des données des dossiers passagers pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière (système PNR de l'Union européenne). L'un des principaux enjeux est de déterminer si les nouvelles règles envisagées devraient se limiter à la collecte des données PNR pour les vols en provenance et à destination de pays tiers ou si elles devraient également concerner les vols intérieurs au sein de l'Union. Le Parlement examine actuellement le projet de directive, dans le cadre de la procédure législative ordinaire.

Il sera associé au processus d'approbation (dans le cadre de la procédure du même nom) d'un accord-cadre juridiquement contraignant avec les États-Unis sur l'échange d'informations et la protection des données. L'objectif est d'assurer un niveau élevé de protection des informations personnelles, telles que les données des passagers ou les informations financières, transférées dans le cadre de la coopération transatlantique dans la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée.

Le 6 juillet 2011, en réponse à une communication publiée par la Commission en novembre 2010, le Parlement a adopté une résolution sur une approche globale de la protection des données à caractère personnel dans l'Union européenne. En octobre 2012, le Parlement a organisé une réunion interparlementaire des commissions avec les parlements nationaux sur le thème de «la réforme du cadre de la protection des données dans l'Union». Par ailleurs, le Parlement examine actuellement, au titre de la procédure législative ordinaire, les propositions déposées par la Commission en janvier 2012 dans la perspective de la réforme de la législation sur la protection des données. Le Parlement insiste sur la nécessité d'une approche globale, avec la conduite d'activités parallèles liées aux propositions avancées par la Commission concernant un règlement général sur la protection des données et une directive dans le secteur du maintien de l'ordre.

→ Alessandro Davoli

5.13. Culture, éducation et sport

5.13.1. Culture

L'action de l'Union européenne en matière de culture complète la politique culturelle des États membres dans différents domaines. Parmi ces derniers figurent la protection du patrimoine culturel, la coopération entre les institutions culturelles de plusieurs pays ou la mobilité des professionnels du secteur culturel. Certaines dispositions des traités, qui ne concernent pas de manière explicite la culture, s'appliquent par ailleurs à ce secteur.

Base juridique

L'action de l'Union en faveur de la culture est réglementée par l'article 167 du traité FUE (ancien article 151 du traité CE). Il établit les principes et le cadre actuel en ce qui concerne la politique de la culture, tant au niveau du contenu matériel qu'au niveau des procédures décisionnelles. L'article 6 du traité FUE définit les compétences de l'Union dans le domaine de la culture: «l'Union dispose d'une compétence pour mener des actions pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des États membres».

Le Traité de Lisbonne renforce la place de la culture. Ainsi, le traité UE dispose-t-il explicitement, dès son préambule, ce qui suit: «s'inspirant des héritages culturels, religieux et humanistes de l'Europe». L'un des principaux buts de l'Union, tel qu'énoncé dans le traité, est de «respecte[r] la richesse de sa diversité culturelle et linguistique» et de «veille[r] à la sauvegarde et au développement du patrimoine culturel européen» (article 3 du traité UE). Le Traité de Lisbonne introduit une importante innovation, à savoir que les décisions du Conseil seront désormais adoptées à la majorité qualifiée et non plus à l'unanimité comme auparavant. Toutefois, comme il n'est toujours pas possible d'harmoniser la législation des États membres dans le domaine de la politique culturelle, la règle de la majorité qualifiée s'appliquera principalement aux décisions ayant trait au format et au champ d'application des programmes de financement.

L'article 13 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne prévoit que «les arts et la recherche scientifique sont libres». L'article 22 précise que «l'Union respecte la diversité culturelle, religieuse et linguistique».

Objectifs

En vertu du traité, l'Union apporte une contribution à l'épanouissement des cultures des États membres dans le respect de leur diversité nationale et régionale, tout en mettant en évidence le patrimoine culturel commun. Il figure également à l'agenda européen de la culture, élaboré en 2007, que cette dernière est un élément indispensable pour atteindre les objectifs stratégiques de l'Union en matière de prospérité, de solidarité et de sécurité, et pour garantir une présence plus visible sur la scène internationale.

Réalisations

A. Évolution de la politique

1. L'agenda européen de la culture

En mai 2007, la Commission a proposé un agenda de la culture fondé sur trois séries communes d'objectifs: la diversité culturelle et le dialogue interculturel, la culture en tant que catalyseur de la créativité, et la culture en tant qu'élément essentiel des relations internationales. Dans le cadre de la première série d'objectifs, l'Union et toutes les autres parties prenantes devraient collaborer à la promotion du dialogue interculturel et faire ainsi en sorte que la diversité culturelle de l'Union soit comprise, respectée et encouragée. Elles devraient par exemple chercher à améliorer la mobilité transfrontalière des artistes et des professionnels du secteur culturel ainsi que la diffusion transfrontalière des œuvres d'art.

La deuxième série d'objectifs cible la promotion de la culture en tant que catalyseur de la créativité, dans le cadre de la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi et de son successeur, la stratégie «Europe 2020».

La promotion de la culture en tant qu'élément essentiel des relations internationales de l'Union fait l'objet de la troisième série d'objectifs. En tant que partie à la convention de l'Unesco sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, l'Union s'est engagée à renouveler et à renforcer le rôle culturel de l'Europe dans le contexte de ses relations internationales ainsi qu'à faire de la dimension culturelle un élément essentiel de ses relations avec les pays et régions partenaires.

2. Le dialogue interculturel

Le dialogue interculturel représente l'une des priorités actuelles de l'Union. Avec l'entrée en vigueur du

Traité de Lisbonne, cette dimension prend encore plus d'ampleur. Dans le domaine spécifique de la politique de la culture, les initiatives comme celle relative à la culture des Roms, le programme «Cités interculturelles» ou encore le dialogue avec la plateforme pour une Europe interculturelle sont autant de projets mis en lumière dans ce domaine. D'autres politiques de l'Union promeuvent le dialogue interculturel: le secteur de l'audiovisuel, le multilinguisme, la jeunesse, la recherche, l'intégration et les relations extérieures, pour n'en citer que quelques unes.

B. Programmes d'action

1. Le programme «Culture» (2007-2013)

Le programme «Culture» de l'Union (2007-2013) vise à promouvoir la mobilité transfrontalière des professionnels du secteur culturel, la diffusion des œuvres et produits artistiques et culturels, de même que le dialogue interculturel. Il est doté d'un budget total de 400 millions d'euros destinés à des projets et à des initiatives dont l'objectif est de célébrer la diversité culturelle de l'Europe et d'enrichir notre patrimoine culturel commun en renforçant la coopération transfrontalière entre les acteurs et institutions de la culture. L'avenir du prochain cadre financier pluriannuel, dès 2014, fera l'objet du prochain grand défi à relever pour la politique culturelle de l'Union. Le processus de création de la prochaine génération de programmes de l'Union a déjà commencé.

2. Les Capitales européennes de la culture (CEC)

L'année 2010 a marqué le 25e anniversaire des Capitales européennes de la culture, qui sont devenues l'une des initiatives culturelles les plus ambitieuses et les plus durables en Europe, tant par leur portée que par leur ampleur. Au fil des ans, les CEC sont également devenues une occasion unique de revitaliser des villes, de stimuler leur créativité et d'améliorer leur image. Plus de 40 villes ont déjà été désignées CEC, de Stockholm à Gênes, d'Athènes à Glasgow et de Cracovie à Porto. Le Conseil de l'Union européenne est la seule institution habilitée à attribuer le titre de CEC. Depuis 2011, ce sont deux villes — de deux pays européens différents — qui sont désignées CEC chaque année (Marseille et Cassovie en 2013). La procédure de sélection d'une ville commence environ six ans à l'avance, bien que l'ordre des États membres autorisés à organiser l'événement ait été préalablement établi, et elle comprend deux étapes. Un panel d'experts indépendants dans le domaine culturel est chargé d'évaluer les propositions.

3. Les prix

Le programme «Culture» soutient l'attribution de prix dans les domaines du patrimoine culturel, de l'architecture, de la littérature et de la musique. L'objectif de ces prix décernés par l'Union est de mettre en valeur l'excellence et la réussite des activités européennes dans ces secteurs. Les prix mettent en lumière des artistes, des groupes musicaux, des architectes, des auteurs et d'autres personnes travaillant dans le domaine du patrimoine culturel, ainsi que leur œuvre. Ainsi, ils célèbrent la richesse de la diversité culturelle de l'Europe, tout comme l'importance du dialogue interculturel et des activités culturelles transfrontalières en Europe et au-delà.

4. La mobilité des artistes

La mobilité transnationale des artistes et des professionnels du secteur de la culture revêt une importance capitale si l'on veut contribuer à faire de l'«espace culturel européen» une réalité et favoriser la diversité culturelle et le dialogue interculturel. Les artistes et les professionnels du secteur de la culture ont besoin de voyager dans d'autres pays pour développer leurs activités et rencontrer de nouveaux publics, trouver de nouvelles sources d'inspiration pour faire évoluer leur création, échanger des expériences et apprendre des autres afin de progresser dans leur carrière. La mobilité transnationale des artistes et des professionnels du secteur de la culture est au cœur du programme «Culture» depuis l'an 2000. Cet objectif a été renforcé pour devenir l'un des trois objectifs spécifiques du programme «Culture» pour la période 2007-2013, dans le but de développer l'espace culturel partagé par les Européens et d'encourager la citoyenneté européenne active.

5. La politique culturelle pour la période 2014-2020

Pour le prochain cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020 [1], la Commission a proposé un nouveau programme «Europe créative» [2] qui remplacerait les trois volets de financement de l'Union existants: Culture; MEDIA; MEDIA Mundus et acteurs des secteurs de la culture et de la création. Les propositions pour la culture et les médias représentent une hausse de 37 % et un budget total de 1,6 milliard d'euros, contre 1,2 milliard dans le cadre financier pluriannuel actuel. Le programme prévoit la création d'un «guichet unique» pour tous les acteurs des secteurs de la culture et de la création, qui permettra aux volets «Culture» et «MEDIA» de se concentrer sur leurs secteurs respectifs et leurs besoins spécifiques. Un nouvel élément du programme sera un instrument

[1] Voir documents afférents: Un budget pour la stratégie Europe 2020 – PARTIE I: (http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fwk1420/MFF_COM-2011-500_Part_I_fr.pdf); Un budget pour la stratégie Europe 2020 – PARTIE II: fiches thématiques (http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fwk1420/MFF_COM-2011-500_Part_II_fr.pdf); Document de travail des services de la Commission (http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fwk1420/SEC-868_en.pdf).

[2] Communication sur le programme «Europe créative» (http://ec.europa.eu/culture/creative-europe/documents/communication_fr.pdf).

financier innovant géré par la Banque européenne d'investissement pour soutenir l'accès au financement des acteurs des secteurs de la culture et de la création.

Pour reprendre les termes de la communication de la Commission, ce programme-cadre «constituera un point d'accès simple, facilement reconnaissable et accessible pour les professionnels européens de la culture et de la création» et permettra de créer des synergies et de favoriser le brassage d'idées entre les différents acteurs des secteurs de la culture et de la création.

Le rôle du Parlement européen

Le Traité de Lisbonne a élargi les pouvoirs du Parlement européen et, au travers de ses résolutions, celui-ci a appelé à l'augmentation des crédits budgétaires destinés à la culture, à l'amélioration de la situation des professionnels du secteur de la culture et à la revalorisation du patrimoine culturel européen. S'agissant de la création artistique, le Parlement souhaite offrir aux États membres le choix d'appliquer le taux réduit de TVA à une plus large gamme de services et de biens tels que la musique et les films enregistrés, pour autant que le fonctionnement du marché intérieur n'en soit pas entravé. Il existe toujours en Europe un grand nombre d'obstacles à la libre circulation des professionnels du secteur de la création et des activités et produits culturels, y compris dans l'environnement numérique. Le Parlement européen appelle à la création d'un cadre réglementaire permettant aux artistes mobiles de gérer leurs problèmes de fiscalité et de sécurité sociale.

Le Parlement européen s'est en outre déjà penché à plusieurs reprises sur le caractère spécifique du secteur de la création. Dans un rapport de mai 2011 intitulé «Libérer le potentiel des industries culturelles et créatives» (T7-0240/2011), le Parlement européen se félicite que les industries culturelles aient obtenu une plus ample reconnaissance au niveau européen et qu'elles fassent désormais partie des priorités à l'ordre du jour des pouvoirs politiques. Le rapport souligne notamment le rôle joué par l'enseignement artistique ainsi que l'importance de la diversité linguistique pour la distribution des œuvres culturelles. Le prix LUX constitue, à cet égard, une remarquable initiative de la part du Parlement européen. Il s'agit d'un prix décerné aux films européens qui vise à alimenter le débat sur l'intégration européenne et à faciliter la distribution des films européens sur le continent. Ce prix finance le sous-titrage du film lauréat dans les 23 langues officielles de l'Union. Le Parlement européen montre ainsi son engagement en faveur d'actions concrètes visant à promouvoir la diversité culturelle et la compréhension mutuelle entre les citoyens de l'Union.

En janvier 2013, la commission de la culture et de l'éducation du Parlement européen a adopté un rapport (A7-0011/2013) sur la proposition de règlement établissant le programme «L'Europe pour les citoyens». Il reste encore à parvenir à un accord définitif entre le Conseil et le Parlement européen sur la forme concrète que prendra ce programme.

→ Ana Maria Nogueira / Markus J. Prutsch

5.13.2. Politique audiovisuelle et des médias

La politique audiovisuelle de l'Union est essentiellement régie par les articles 167 et 173 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). L'acte législatif clé en matière audiovisuelle est la directive «Services de médias audiovisuels», entrée en vigueur en décembre 2007. Le principal instrument communautaire pour aider le secteur (en particulier l'industrie cinématographique) sera le programme «Europe créative». La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose que la «liberté des médias et leur pluralisme sont respectés».

Base juridique

La base juridique de cette politique se trouve dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et plus précisément dans les articles suivants: 28, 30, 34 et 35 (libre circulation des marchandises); 45 à 62 (libre circulation des personnes, des services et des capitaux); 101 à 109 (politique de concurrence); 114 (harmonisation technologique, ou le recours à des normes technologiques similaires, par exemple dans les productions Internet); 165 (éducation); 166 (formation professionnelle); 167 (culture); et 173 (industrie).

Le Traité de Rome ne conférait aucun pouvoir direct en matière de politique de l'audiovisuel et des médias, et il en va de même du traité FUE. La compétence de l'Union en matière de politique des médias découle plutôt indirectement de divers articles du traité FUE qui permettent l'élaboration de politiques ad hoc applicables aux différents secteurs des médias et des technologies de la communication, et fournissent des orientations sur certains éléments fondamentaux inhérents à la politique des médias. Toutefois, ces dernières années, la politique audiovisuelle a été façonnée par l'attention directe dont elle a fait l'objet dans le cadre des différentes révisions des traités. La base juridique présidant à l'élaboration de la politique de l'audiovisuel et des médias est donc variée et puise dans de multiples sources. Cette diversité est nécessaire compte tenu de la nature complexe des produits et services du domaine des médias, qui ne sont ni complètement des biens culturels, ni simplement des biens économiques.

Objectifs

En vertu de l'article 167 du traité FUE, l'Union encourage la coopération entre les États membres, et, le cas échéant, aide et complète leur action dans le domaine de la création artistique et littéraire, y compris dans le secteur audiovisuel. Le rôle de l'Union dans le domaine de l'audiovisuel consiste à créer un marché unique européen pour les services audiovisuels. L'Union est également tenue de prendre en considération les aspects culturels dans toutes ses politiques.

Réalisations

La politique européenne de l'audiovisuel et des médias est mise en œuvre comme suit:

A. Cadre réglementaire

1. La directive «Services de médias audiovisuels» (SMA)

La révision de la directive «Télévision sans frontières» (89/552/CEE) a été lancée en 2005 pour tenir compte de l'évolution des technologies dans ce secteur, en particulier de la convergence des services et de la technologie (c'est-à-dire que les distinctions classiques entre les télécommunications et la radiodiffusion télévisuelle deviennent de plus en plus floues) ainsi que de l'importance croissante des services non linéaires (vidéo à la demande ou «VOD»). Il fallait donc un environnement réglementaire commun pour couvrir non seulement la radiodiffusion télévisuelle, mais l'ensemble de ces services, qui sont à présent baptisés «services de médias audiovisuels», indépendamment de la technologie employée pour les fournir ou de la manière dont ils sont visionnés. En voici les principaux éléments:

- un cadre global réduisant les charges réglementaires tout en couvrant l'ensemble des services de médias audiovisuels;
- des règles modernisées en matière de publicité télévisuelle, améliorant le financement des contenus audiovisuels;
- de nouveaux éléments, comme l'obligation d'inciter les fournisseurs de services de médias à améliorer l'accès des personnes atteintes de déficience auditive ou visuelle à ces services.

Le 4 mai 2012, la Commission européenne a présenté son premier rapport concernant la mise en œuvre de la directive SMA. Il ressort du rapport que si la directive SAM est opérationnelle, les changements engendrés par l'internet, tels que la télévision hybride, peuvent avoir pour conséquence d'estomper les frontières entre la radiodiffusion et la fourniture OTT («over the top») de contenus audiovisuels. Partant, il convient, le cas échéant, de revoir le cadre réglementaire actuel de la directive SAM en fonction de l'évolution des modes de transmission et des habitudes télévisuelles tout en tenant compte des objectifs politiques connexes, tels que la protection

des consommateurs et le niveau de compétence en matière de médias.

Le 24 avril 2013, la Commission a donc publié un livre vert intitulé «Se préparer à un monde audiovisuel totalement convergent: croissance, création et valeurs», dans le but d'engager un large débat public sur les conséquences de la transformation actuelle du paysage audiovisuel, lequel se caractérise par l'accentuation constante de la convergence des services de médias et des moyens par lesquels ces services sont acquis et fournis.

La directive comporte des dispositions visant spécifiquement la protection des mineurs, qu'elle s'emploie à prémunir contre les services de médias audiovisuels à la demande dont les contenus sont inappropriés. Ces règles sont complétées par les recommandations de 1998 et 2006 relatives à la protection des mineurs et de la dignité humaine. Le programme «Safer Internet» promeut l'utilisation plus sûre de l'internet et des nouvelles technologies en ligne, plus particulièrement en ce qui concerne les enfants.

2. Patrimoine cinématographique européen

L'Union se propose d'encourager les États membres à collaborer afin de conserver et de préserver le patrimoine culturel d'importance européenne (article 167 du traité FUE). La recommandation sur le patrimoine cinématographique invite les États membres à recueillir, cataloguer, préserver et restaurer méthodiquement le patrimoine cinématographique européen afin d'en assurer la transmission aux générations futures. Tous les deux ans, les États membres de l'Union sont priés de rendre compte des mesures prises à cet effet.

B. Programmes de financement comme le programme «Europe créative»

À compter de 2014, «Europe créative» remplace les programmes MEDIA, MEDIA Mundus et Culture. Doté d'une enveloppe globale de 1,46 milliard d'euros pour la période 2014-2020, le programme «Europe créative» voit son budget augmenter de 9 % par rapport aux programmes précédents.

Il tire parti des succès engrangés par les programmes précédents. Il vise à approfondir la coopération transfrontalière entre les secteurs créatifs au sein de l'Union et au-delà. À la faveur de ce programme, les secteurs de la culture et de la création contribueront à la diversité culturelle ainsi qu'à la croissance et à l'emploi en Europe, conformément à la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive.

Sous-programmes

Le programme «Europe créative» continue de s'adresser au secteur de l'audiovisuel, grâce au sous-programme MEDIA, et au secteur de la culture, au moyen du sous-programme Culture. Dans le cadre du sous-programme MEDIA, la mobilisation de fonds en faveur de la formation, du développement, de la distribution, des agents commerciaux, de la promotion (marchés et festivals) et des réseaux cinématographiques se poursuivra. Par ailleurs, le programme «Europe créative» compte un volet commun transsectoriel comprenant un nouveau fonds de garantie financière pour les industries culturelles et créatives qui sera mis en service après 2014.

Budget

Le programme «Europe créative» s'inscrit dans le cadre financier pluriannuel (CFP) qui établit les paramètres liés au budget global de l'Union pour la période 2014-2020. Il est convenu que 56 % de l'enveloppe budgétaire serait réservée au sous-programme MEDIA, au moins 31 % au sous-programme Culture et au plus 13 % au volet transsectoriel. Le volet transsectoriel comportera le fonds de garantie ainsi que le soutien des bureaux «Europe créative» (qui remplaceront, en 2014, les bureaux d'information «MEDIA Desks» et les points de contact «Culture») et de la coopération politique transnationale. Des actions transsectorielles spécifiques seront progressivement ajoutées.

Le programme MEDIA soutient, depuis 22 ans, le développement et la distribution de milliers de films ainsi que des activités de formation, des festivals et des projets de promotion à travers toute l'Europe. Le programme MEDIA 2007 (2007-2013) était le quatrième programme pluriannuel depuis 1991.

Le programme MEDIA Mundus était un vaste programme de coopération internationale pour le secteur audiovisuel visant à intensifier les relations culturelles et commerciales entre l'industrie cinématographique européenne et les réalisateurs des pays tiers.

MEDIA International (l'action préparatoire) avait pour but d'étudier les moyens de renforcer la coopération mutuelle entre les professionnels de l'audiovisuel européens et ceux des pays tiers. Il visait également à encourager une circulation des œuvres cinématographiques et audiovisuelles dans les deux sens.

C. Autres mesures — visant par exemple à encourager la distribution en ligne de contenus, l'éducation aux médias et le pluralisme des médias

L'éducation aux médias est définie comme l'aptitude à accéder aux médias, à comprendre et apprécier, avec un sens critique, les différents aspects des médias et de leur contenu, et à communiquer dans divers contextes. Elle concerne des compétences fondamentales non seulement pour les jeunes mais aussi pour les adultes et les personnes âgées, les parents, les enseignants et les professionnels des médias. L'Union considère l'éducation aux médias comme un facteur important de citoyenneté active dans la société de l'information d'aujourd'hui.

Le pluralisme des médias renvoie à la transparence, à la liberté et à la diversité dans le paysage médiatique européen. Au début de 2012, l'Union européenne

a créé le Centre pour le pluralisme et la liberté des médias (CMPF) au sein du Centre Robert Schuman d'études avancées, une initiative de recherche de l'Institut universitaire européen à Florence qui bénéficie d'un financement de l'Union. Le CMPF constitue une étape supplémentaire dans les efforts déployés en permanence par la Commission pour améliorer la protection du pluralisme et de la liberté des médias en Europe, et pour déterminer les mesures à prendre au niveau européen ou national afin d'avancer sur la voie de la réalisation de ces objectifs.

Actions en dehors de l'Union — notamment pour défendre les intérêts culturels de l'Europe au sein de l'Organisation mondiale du commerce

Le secteur de l'audiovisuel doit faire face à des défis et à des perspectives liées à l'internationalisation croissante des marchés ainsi qu'à la progression des technologies de l'information et de la communication (TIC). La dimension internationale de la politique audiovisuelle influe sur les actions menées au niveau européen et dans les États membres. Elle couvre cinq grands domaines:

- l'élargissement de l'Union;
- la politique européenne de voisinage;
- les relations commerciales, les instances internationales compétentes dans ce domaine étant l'Organisation mondiale du commerce et l'Organisation pour la coopération et le développement économique;
- la promotion de la diversité culturelle (Unesco);
- la coopération en matière de politique audiovisuelle.

D. Autres initiatives

Citons notamment la journée de l'Europe à Cannes et le cinéma en ligne. Depuis 1995, la «journée de l'Europe» au Festival du film de Cannes est axée sur la promotion de la production cinématographique européenne. Un prix «Nouveau talent de l'Union européenne» a été créé en 2004 pour faire connaître les jeunes réalisateurs européens qui ont suivi la formation parrainée par le programme MEDIA. L'année 2011 a été particulière pour le programme MEDIA, qui a célébré son 20e anniversaire à Cannes du 11 au 22 mai: 20 films sélectionnés par le festival cette année-là avaient reçu le soutien dudit programme. Lors du Festival du film de Cannes, le programme était présent sur le marché du film, avec un pavillon européen et un «rendez-vous européen».

Rôle du Parlement européen

Le Parlement européen a souligné que l'Union devait stimuler la croissance et la compétitivité du secteur de l'audiovisuel tout en reconnaissant que ce dernier s'inscrit dans le cadre plus large de la sauvegarde de la diversité culturelle. Les résolutions du Parlement européen des années 1980 et du début des années 1990 sur la télévision n'ont eu de cesse de préconiser l'introduction de normes techniques communes pour la diffusion directe par satellite et la télévision haute définition.

1. De la directive TSF à la directive SMA

Les premières esquisses d'une politique audiovisuelle européenne ont pour origine l'évolution de la diffusion par satellite au début des années 1980. Depuis l'adoption de la directive TSF en 1989, les évolutions des technologies et des marchés ont rendu nécessaire une modification du cadre réglementaire audiovisuel. Celui-ci a été révisé en 1997 et 2007; lors de cette dernière occasion, la directive a été rebaptisée «directive sur les services de médias audiovisuels», puis codifiée en 2010 (avec pour principaux effets une modification de la numérotation des articles et un ensemble consolidé de considérants). Le Parlement a été un fervent défenseur de la directive TSF depuis son adoption.

2. Directive «Services de médias audiovisuels» (SMA)

En novembre 2007, le Parlement a approuvé la directive SMA. La directive sur les services de médias audiovisuels est considérée comme une version modernisée de la directive TSF et couvre également de nouveaux services de médias comme la télévision sur internet et les services à la demande. Son adoption a été le fruit de négociations entre le Parlement européen et le Conseil, qui ont tenu compte de la plupart des préoccupations exprimées par le Parlement en première lecture. Les États membres disposaient d'un délai de deux ans pour transposer les nouvelles dispositions en droit national, et le cadre juridique modernisé pour les entreprises audiovisuelles est entré en vigueur fin 2009.

Le 22 mai 2013, le Parlement a adopté son rapport sur la mise en œuvre de la directive SMA. Il y présente plusieurs observations et recommandations, pour ce qui est notamment de l'accessibilité, de la promotion des œuvres audiovisuelles européennes, de la protection des mineurs, de la publicité, des défis à venir et de la concurrence internationale.

Dans son rapport d'initiative sur la télévision hybride (télévision connectée), adopté le 10 juin 2013, le Parlement a invité la Commission à évaluer dans quelle mesure il est nécessaire de réviser la directive SAM, ainsi que d'autres dispositions prévues dans les réglementations relatives aux réseaux et aux médias (par exemple, le paquet législatif concernant les télécommunications), pour ce qui est des dispositions sur la possibilité de trouver les contenus et l'accès non discriminatoire aux plateformes, tant pour les fournisseurs et créateurs de contenus que pour les utilisateurs, en élargissant la notion de plateforme, et d'adapter les instruments existants aux nouvelles circonstances, notamment dans l'optique du développement de la télévision hybride.

→ Miklós Györffi 11/2013

5.13.3. Éducation et formation professionnelle

En matière de politique de l'éducation et de la formation professionnelle, les décisions sont prises conformément à la procédure législative ordinaire. En vertu du principe de subsidiarité, les politiques en matière d'éducation et de formation en tant que telles sont adoptées par chaque État membre de l'Union européenne. L'Union joue dès lors un rôle de soutien. Il existe néanmoins certains problèmes, communs à tous les États membres — notamment le vieillissement des sociétés, le manque de main-d'œuvre qualifiée et la concurrence mondiale — qui requièrent de mener à bien des actions conjointes, ainsi qu'une collaboration et un apprentissage mutuel entre les pays[1].

[1] Voir fiche 5.13.4 sur l'enseignement supérieur.

Base juridique

Si la formation professionnelle a été consacrée domaine d'action communautaire par le Traité de Rome en 1957, l'éducation a été formellement reconnue comme un domaine relevant de la compétence européenne par le Traité de Maastricht en 1992. Le traité prévoit que «[l]a Communauté contribue au développement d'une éducation de qualité en encourageant la coopération entre États membres et, si nécessaire, en appuyant et en complétant leur action, tout en respectant pleinement la responsabilité des États membres pour le contenu de l'enseignement et l'organisation du système éducatif ainsi que leur diversité culturelle et linguistique».

Le Traité de Lisbonne n'a pas modifié les dispositions relatives au rôle de l'UE dans le domaine de l'éducation et de la formation (titre XII, articles 165 et 166). Il convient néanmoins de mentionner quelques éléments nouveaux: par exemple, le Traité de Lisbonne contient une disposition décrite dans la littérature comme une «clause sociale» horizontale. L'article 9 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE) prévoit que, «[d]ans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union prend en compte les exigences liées à la promotion d'un [...] niveau élevé d'éducation [et] de formation».

Par ailleurs, la Charte des droits fondamentaux de l'UE, dont la valeur juridique est identique à celle des traités (article 6 du traité UE), prévoit que «[t]oute personne a droit à l'éducation ainsi qu'à l'accès à la formation professionnelle et continue» (article 14) et aussi que «[t]oute personne a le droit de travailler et d'exercer une profession librement choisie ou acceptée» (article 15).

Objectifs

A. Objectifs procédant du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

Dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union doit prendre en considération les exigences liées à la promotion d'un niveau élevé d'éducation et de formation. Les objectifs stratégiques à long terme de l'UE en matière d'éducation et de formation sont donc les suivants:

- faire en sorte que l'éducation et la formation tout au long de la vie et la mobilité deviennent une réalité;
- améliorer la qualité et l'efficacité de l'éducation et de la formation;
- favoriser l'équité, la cohésion sociale et la citoyenneté active;
- encourager la créativité et l'innovation, y compris l'esprit d'entreprise, à tous les niveaux de l'éducation et de la formation.

B. Priorités actuelles dans le domaine de l'éducation et de la formation

La politique en matière d'éducation et de formation a pris un essor considérable avec l'adoption de la stratégie Europe 2020, programme global de l'UE qui met l'accent sur la croissance et l'emploi. Conscients que l'apprentissage tout au long de la vie est capital tant pour l'emploi et la croissance que pour la participation de tout un chacun à la société, les États membres et la Commission ont renforcé en 2009 leur coopération politique au travers du cadre stratégique «Éducation et formation 2020» (EF 2020), lequel fait suite au précédent programme de travail «Éducation et formation 2010» lancé en 2001. D'après le rapport conjoint du Conseil et de la Commission sur la mise en œuvre du programme de travail «Éducation et formation 2010» (janvier 2010), une amélioration générale des résultats en matière d'éducation et de formation s'est dessinée dans l'Union. Cependant, la plupart des objectifs de référence fixés pour 2010 n'ont pas encore été atteints. Les États membres sont donc convenus d'une nouvelle série d'objectifs pour 2020:

- au moins 95 % des enfants ayant entre 4 ans et l'âge de la scolarité obligatoire devraient participer à l'enseignement préscolaire;
- la proportion des jeunes de 15 ans ayant une maîtrise insuffisante de la lecture, des mathématiques et des sciences devrait être inférieure à 15 %;

- la proportion de personnes quittant prématurément l'éducation ou la formation devrait être inférieure à 10 %;
- la proportion de personnes âgées de 30 à 34 ans diplômées de l'enseignement supérieur devrait être d'au moins 40 %;
- en moyenne, au moins 15 % des adultes (catégorie d'âge 25-64 ans) devraient participer à des activités d'éducation et de formation tout au long de la vie.

Le cadre stratégique «Éducation et formation 2020» inclut le processus de Copenhague sur la coopération dans le domaine de l'éducation et de la formation professionnelles. De manière plus large, l'UE soutient également les priorités du processus de Bologne visant à améliorer la cohérence des études universitaires et de l'espace européen de l'enseignement supérieur instauré en 2010. Enfin, l'Institut européen d'innovation et de technologie (EIT) est la première initiative au niveau européen visant à intégrer pleinement les trois éléments du «triangle de la connaissance» (éducation, recherche, innovation) et a vocation à devenir un modèle de référence au niveau mondial, inspirant et favorisant l'évolution des établissements d'éducation et de recherche actuels (voir fiche 5.13.4).

En outre, cinq initiatives phares de la stratégie Europe 2020 passent par la modernisation des systèmes d'éducation et de formation: Jeunesse en mouvement, la stratégie pour les nouvelles compétences et les nouveaux emplois, la stratégie numérique, l'Union pour l'innovation et la plate-forme contre la pauvreté.

C. Jeunesse en mouvement

En septembre 2010, la Commission a lancé une communication intitulée «Une initiative pour libérer le potentiel des jeunes aux fins d'une croissance intelligente, durable et inclusive dans l'Union européenne». «Jeunesse en mouvement» est un programme-cadre qui annonce 28 nouvelles actions prioritaires, renforce les activités en cours et garantit la réalisation d'autres mesures à l'échelle de l'Union et des États membres, dans le respect du principe de subsidiarité. Les pays candidats devraient également pouvoir bénéficier de cette initiative. Celle-ci mettra notamment à profit l'aide financière des programmes européens dans des domaines tels que l'éducation, la jeunesse ou la mobilité dans l'enseignement. Jeunesse en mouvement comporte 28 actions clés et des mesures concrètes pour développer l'enseignement et la formation des jeunes grâce à la mobilité, et pour faciliter le passage des jeunes de l'enseignement au marché du travail. Tous les programmes actuels seront réexaminés afin d'élaborer une approche mieux coordonnée permettant de soutenir l'initiative Jeunesse en mouvement. Cette nouvelle initiative sera mise en œuvre en étroite coopération avec l'initiative phare.

D. Programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie

Depuis 2007, les différentes initiatives de l'UE en matière d'éducation et de formation ont été placées sous la seule tutelle du programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie. Ce programme a pour objectif d'offrir à chacun la possibilité d'accéder dans toute l'Europe à un processus d'apprentissage dynamique à toutes les étapes de sa vie. Il se compose de quatre sous-programmes: Comenius (pour les écoles), Erasmus (pour l'enseignement supérieur), Leonardo da Vinci (pour l'enseignement et la formation professionnels) et Grundtvig (pour la formation des adultes). Un programme transversal vient compléter ces quatre sous-programmes, afin de faire en sorte qu'ils donnent les meilleurs résultats possibles. Ce programme soutient la coopération politique, l'apprentissage des langues, les technologies de l'information et de la communication ainsi que la diffusion et l'exploitation efficaces des résultats des projets. Le programme Jean Monnet stimule l'enseignement, la réflexion et le débat sur le processus d'intégration européenne dans les institutions d'enseignement supérieur du monde entier. Les travaux de l'UE dans le domaine de l'éducation et de la formation se fondent sur une double approche: d'un côté, la coopération politique avec les États membres, et de l'autre, la mise en œuvre du programme pour l'enseignement et la formation tout au long de la vie. En pratique, la coopération politique consiste pour la Commission à soutenir, à élaborer et à mettre en œuvre les politiques d'apprentissage tout au long de la vie dans le but de permettre aux pays de travailler de concert et d'apprendre mutuellement, en accordant une importance particulière à la mobilité. Pour ce faire, la Commission utilise la «méthode ouverte de coordination», tout en respectant pleinement les compétences des États membres en matière d'éducation et de formation. On recense plusieurs initiatives connexes (instruments pour la mobilité et l'apprentissage tout au long de la vie) visant à faire mieux apprécier les qualifications, les expériences et les compétences à travers l'Union et à faciliter leur reconnaissance. Il s'agit d'améliorer l'accès aux possibilités d'apprentissage ou d'emploi dans les divers pays et de favoriser une mobilité accrue pour les personnes, les entreprises et les autres organisations.

E. Le programme Erasmus+ (2014-2020)

Pour la période 2014-2020, la Commission propose un programme unique, baptisé Erasmus+ (le nom prévu à l'origine était «Erasmus pour tous»)[1], et qui englobera les programmes actuels Éducation et formation tout au long de la vie, Jeunesse en mouve-

[1] Le Parlement a rejeté la dénomination proposée à l'origine, car il a estimé qu'elle pouvait prêter à confusion, tant quant au contenu du programme qu'en ce qui concerne les bénéficiaires des actions de mobilité.

ment et Erasmus Mundus. En regard du cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2007-2013, le budget total proposé pour le secteur de l'éducation est plus élevé. Ce financement sera complété par un soutien important au titre des Fonds structurels, principalement le Fonds social européen, qui constitue de loin la contribution financière la plus importante du budget européen en matière d'investissement dans les personnes[1].

Le futur programme fusionnera l'ensemble des différents programmes actuels tout en conservant l'intitulé particulier de chaque secteur. Le budget d'ensemble sera supérieur au montant actuel des fonds alloués par l'Union aux programmes dans les domaines de l'enseignement et de la formation.

Rôle du Parlement européen

Le Parlement s'est toujours déclaré favorable à une coopération étroite entre les États membres dans les domaines de l'éducation et de la formation, ainsi qu'à une meilleure prise en compte de la dimension européenne dans les politiques des États membres en matière d'éducation. Il s'est ainsi prononcé en faveur d'une base juridique solide pour l'éducation et la formation.

Le 11 septembre 2012, le Parlement européen a adopté une résolution intitulée «Éducation, formation et Europe 2020» en réponse à la communication de la Commission intitulée «Éducation et formation dans une Europe intelligente, durable et inclusive». Il observe qu'en dépit d'améliorations dans le domaine de l'éducation et de la formation, l'éducation et la formation tout au long de la vie (EFTLV) ne sont toujours pas une réalité pour la majorité de la population de l'UE. De fait, certains indicateurs donneraient plutôt matière à s'inquiéter, comme par exemple le taux toujours préoccupant de décrochage scolaire dans certains États membres. En partant de l'hypothèse selon laquelle la croissance économique doit prioritairement être fondée sur l'éducation, la connaissance, l'innovation tout comme sur des politiques sociales adaptées pour que l'UE sorte des crises actuelles, il semble d'autant plus important de mettre en œuvre les politiques en ce domaine dans le cadre de la stratégie «Europe 2020», de manière à surmonter cette période cruciale.

Le Parlement a œuvré avec succès à un accroissement des ressources budgétaires mises à la disposition des programmes existants dans le domaine de l'enseignement et de la formation, et il s'est fait l'ardent défenseur d'une évolution des priorités dans les financements européens dans le cadre du prochain cadre financier pluriannuel vers ce qu'il estime être des dépenses orientées vers l'avenir, en exigeant notamment la précision des dotations budgétaires en faveur de l'éducation, de la formation, de la jeunesse, du sport et des activités dans le cadre du programme Jean Monnet. Dans la négociation du cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020, le fait que le Parlement ait été, pour la première fois, sur un pied d'égalité avec le Conseil lui a donné davantage de poids dans les négociations sur la prochaine série de programmes dans les domaines de la culture et de l'enseignement pour la période 2014-2020, notamment Erasmus+[2].

→ Ana Maria Nogueira
11/2013

[1] Par exemple, pour la période 2007-2013, environ 72,5 milliards d'euros ont été investis dans l'éducation et la formation dans les régions d'Europe et on peut s'attendre à des niveaux similaires d'investissements à l'avenir.

[2] http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2011/0371(COD)&l=FR

5.13.4. Enseignement supérieur

En vertu du principe de subsidiarité, les politiques de l'enseignement supérieur en Europe sont principalement décidées au niveau de chaque État membre de l'Union européenne. Par conséquent, le rôle de l'Union européenne — tout comme dans les domaines de l'éducation, de la formation professionnelle, de la jeunesse et des sports en général — est principalement un rôle de soutien et, en partie, de coordination. Si toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres est expressément exclue, l'Union européenne peut néanmoins intervenir conformément à la procédure législative ordinaire et adopter des mesures d'encouragement. En outre, le Conseil peut adopter des recommandations sur proposition de la Commission. Les principaux objectifs de l'action de l'Union dans le domaine de l'enseignement supérieur consistent à: soutenir la mobilité des étudiants et du personnel; favoriser la reconnaissance mutuelle des diplômes et des périodes d'études; promouvoir la coopération entre les établissements d'enseignement supérieur ainsi que le développement de l'enseignement (universitaire) à distance.

Base juridique

L'éducation — et, partant, l'enseignement supérieur — a été formellement reconnue comme un domaine relevant de la compétence européenne par le Traité de Maastricht en 1992. L'article 126, paragraphe 1, du titre VIII du traité sur l'Union européenne (traité UE) établit que «la Communauté contribue au développement d'une éducation de qualité en encourageant la coopération entre États membres et, si nécessaire, en appuyant et en complétant leur action tout en respectant pleinement la responsabilité des États membres pour le contenu de l'enseignement et l'organisation du système éducatif ainsi que leur diversité culturelle et linguistique»[1]. Cette disposition a ensuite été intégrée telle quelle au Traité de Nice, entré en vigueur au 1er janvier 2003[2], et fait également partie intégrante du Traité de Lisbonne, qui tient lieu de base constitutionnelle de l'Union européenne depuis le 1er janvier 2009[3].

Si le Traité de Lisbonne n'a pas modifié en tant que tel le rôle de l'Union européenne dans le domaine de l'enseignement (supérieur), il a cependant donné plus d'importance à ce domaine d'action et rendu possible un renforcement du rôle de l'Union européenne, ce grâce à ce que la littérature spécialisée a ensuite appelé la «clause sociale» horizontale. L'article 9 du titre II du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE) établit en effet que «[d]ans la définition et la mise en œuvre de ces politiques et actions, l'Union prend en compte les exigences liées à la promotion d'un [...] niveau élevé d'éducation [et] de formation». L'article 14 du titre II de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, dont la valeur juridique est identique à celle des traités, en garantissant un «droit à l'éducation» confirme par ailleurs l'importance de l'enjeu de l'enseignement (supérieur) pour la politique européenne[4].

Objectifs

A. Objectifs au titre des traités de l'Union européenne

En se fondant sur l'attachement de longue date de l'Union européenne à faire en sorte que l'apprentissage tout au long de la vie et la mobilité deviennent une réalité, en améliorant aussi bien la qualité que l'efficacité de l'éducation et de la formation, et en favorisant la créativité et l'innovation, l'article 165, paragraphe 2, du traité FUE dresse expressément la liste des objectifs de l'action de l'Union dans les domaines de l'éducation, de la formation professionnelle, de la jeunesse et du sport. Les objectifs suivants sont particulièrement importants dans le domaine de l'enseignement supérieur:

- développer la dimension européenne dans l'éducation;

[1] *Cf.* JO C 191 du 29.7.1992 (http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html).

[2] Voir la version consolidée du traité instituant la Communauté européenne (traité CE, JO C 325 du 24.12.2002, pp. 33-184, http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/dat/12002E/pdf/12002E_FR.pdf), chapitre 3, article 149, paragraphe 1.

[3] Voir la version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE, JO C 115 du 9.5.2008, pp. 47-199, http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/dat/12002E/pdf/12002E_FR.pdf), titre XII, article 165, paragraphe 1. Tout en conservant exactement la même formulation que dans l'ancien article 149, paragraphe 1, du traité CE, l'article 165, paragraphe 1, du traité FUE ajoute simplement une référence supplémentaire au sport dans un paragraphe distinct.

[4] Voir notamment l'article 14, paragraphe 1: «Toute personne a droit à l'éducation, ainsi qu'à l'accès à la formation professionnelle et continue».

- favoriser la mobilité des étudiants et des enseignants, y compris en encourageant la reconnaissance académique des diplômes et des périodes d'études;
- promouvoir la coopération entre les établissements d'enseignement;
- développer l'échange d'informations et d'expériences sur les questions communes aux systèmes d'éducation des États membres; et
- encourager le développement de l'éducation à distance.

B. Priorités actuelles dans le domaine de l'éducation et de la formation

La stratégie Europe 2020 a renforcé l'intérêt politique européen de l'enseignement supérieur[1]. Axée sur une croissance «intelligente», «durable» et «inclusive», les objectifs de la stratégie Europe 2020 doivent être réalisés grâce à des investissements performants dans l'éducation, la recherche et l'innovation. Parmi les objectifs clés figure une augmentation considérable du nombre de jeunes achevant des études supérieures (au moins 40 % des personnes âgées de 30 à 34 ans d'ici 2020)[2]. Cet objectif ambitieux avait déjà été formulé dans le cadre stratégique «Éducation et formation 2020», adopté par le Conseil européen en mai 2009, qui se situe dans le droit fil de son prédécesseur, le programme de travail «Éducation et formation 2010», et propose aux États membres des objectifs stratégiques communs, ainsi qu'un ensemble de principes visant à atteindre ces objectifs[3]. Outre leurs propres initiatives politiques propres aux États membres, l'Union européenne soutient activement les priorités du processus de Bologne, qui, depuis ses débuts en 1999, a œuvré à mettre en place des systèmes de l'enseignement supérieur comparables, compatibles et cohérents en Europe et a débouché sur la mise en place, en mars 2010, d'un espace européen de l'enseignement supérieur, par la déclaration de la conférence ministérielle de Budapest-Vienne.

Réalisations

A. Erasmus

Au sein du programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie (EFTLV) pour 2007-2013, qui intègre les initiatives de l'Union européenne en matière d'éducation et de formation, Erasmus — qui soutient les échanges d'étudiants et de personnel, ainsi que la coopération entre les établissements — est un sous-programme dédié à l'enseignement supérieur[4]. Lancé dès 1987, Erasmus est non seulement devenu le programme d'échanges d'étudiants le plus important au monde, mais il est en outre raisonnable de penser qu'il est l'une des initiatives européennes les plus couronnées de succès et et les appellations européennes les plus connues. Le nombre de personnes qui bénéficient du programme de mobilité Erasmus est en constante augmentation, et il atteint près de 213 000 étudiants et 43 000 membres du personnel de l'enseignement, en provenance de pas moins de 3 174 établissements de l'enseignement supérieur au cours de l'année universitaire 2010-2011, ce que la Commission, mais elle n'est pas la seule, salue comme un «succès européen»[5]. D'ici la fin de la période de programmation en 2013, près de 3 millions d'étudiants auront participé depuis 1987, de même que 300 000 professeurs et autres membres du personnel de l'enseignement supérieur depuis 1997. Le budget annuel actuel du programme est supérieur à 450 millions d'euros.

B. Coopération internationale dans le domaine de l'enseignement supérieur

Le soutien apporté par l'Union européenne aux activités internationales dans le domaine de l'éducation et de la formation, qui constitue un aspect essentiel des politiques internationales de l'Union et ne cesse de prendre de l'ampleur, porte principalement sur l'enseignement supérieur. Les quatre objectifs principaux définis par la Commission sont les suivants:

- soutenir les efforts de modernisation des pays partenaires situés en dehors de l'UE;

[1] Voir la stratégie Europe 2020, publiée en mars 2010: COM(2010) 2020 final (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:FR:PDF). Pour de plus amples informations, veuillez consulter le site internet de la Commission: http://ec.europa.eu/europe2020/index_fr.htm

[2] Le deuxième objectif principal dans le domaine de l'enseignement (supérieur) consiste à faire passer en deçà des 10 % la proportion de personnes quittant prématurément l'école.

[3] Voir JO C 119 du 28.5.2009, pp. 2-10 (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:119:0002:0010:FR:PDF). L'annexe I, qui présente les critères de référence européens envisagés, énonce, pour l'enseignement supérieur, que «compte tenu de la demande croissante d'accès à l'enseignement supérieur, et tout en reconnaissant l'égale importance que revêtent l'enseignement professionnel et la formation professionnelle: d'ici 2020, la proportion des personnes âgées de 30 à 34 ans diplômées de l'enseignement supérieur devrait être d'au moins 40 %». Ibidem, p. 7.

[4] Pour une synthèse du programme, voir http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/erasmus_fr.htm

[5] Pour de plus amples renseignements, voir le document de la Commission européenne (2012) «Programme Erasmus 2010-2011: un aperçu statistique» (http://ec.europa.eu/education/erasmus/doc/stat/1011/report.pdf), disponible uniquement en anglais. Voir p. 11.

- promouvoir des valeurs communes et une meilleure compréhension entre les différents peuples et cultures;
- faire progresser l'UE comme centre mondial d'excellence de l'éducation et de la formation; et
- améliorer la qualité des services et des ressources humaines au sein de l'UE grâce à l'apprentissage mutuel, ainsi qu'à la comparaison et à l'échange des bonnes pratiques[1].

Les programmes de coopération internationale de l'Union européenne dans le domaine de l'enseignement supérieur comprennent:

- Erasmus Mundus, qui vise à améliorer la qualité de l'enseignement supérieur au niveau mondial (mastères et doctorats européens communs, y compris des bourses, partenariats avec des établissements d'enseignement supérieur non européens et projets visant à promouvoir l'enseignement supérieur européen dans le monde);
- Jean Monnet, qui favorise l'enseignement et la recherche sur l'intégration européenne;
- Tempus, qui vise principalement au renforcement des capacités et à la modernisation de l'enseignement supérieur dans les pays voisins d'Europe sud-orientale, orientale ou de la région méditerranéenne;
- Coopération avec les pays industrialisés, qui améliore la qualité de l'enseignement supérieur au moyen de programmes d'études conjoints;
- Edulink, qui prône le renforcement des capacités et l'intégration régionale dans le domaine de l'enseignement supérieur dans la région ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique);
- ALFA, qui soutient la coopération entre les établissements d'enseignement supérieur de l'Union européenne et d'Amérique latine.

C. Le programme Erasmus+ (2014-2020)

Présenté à l'origine par la Commission le 23 novembre 2011[2], et conçu pour le prochain cadre financier pluriannuel de l'Union européenne (2014-2020), le programme Erasmus+ a pour objectif principal d'investir dans l'éducation, la formation et la jeunesse en Europe au moyen d'un programme d'ensemble unique. Le futur programme fusionne plusieurs programmes auparavant distincts dans les domaines suivants: l'enseignement supérieur (Erasmus, Erasmus Mundus, Tempus et des programmes bilatéraux avec d'autres pays ou sur d'autres continents), l'enseignement scolaire (Comenius), l'enseignement et la formation professionnels (Leonardo da Vinci), la formation des adultes (Grundtvig), la jeunesse (Jeunesse en mouvement) et les études sur l'intégration européenne (Jean Monnet). En outre, les sports de masse sont inclus pour la première fois. Erasmus+ vise à réorganiser et à simplifier les activités autour de trois actions principales dans les différents secteurs visés:

- la mobilité des personnes à des fins d'apprentissage;
- la coopération en matière d'innovation et de bonnes pratiques; et
- le soutien à la réforme des politiques.

Le nouveau programme d'ensemble dispose non seulement d'une structure qui diffère considérablement de celles de ses prédécesseurs, mais également d'un champ d'action destiné à être beaucoup plus large. D'après les estimations de la Commission, Erasmus+ permettra à environ 4 millions de personnes de bénéficier des possibilités de mobilité pour la période 2014-2020. Les étudiants de l'enseignement supérieur devraient représenter environ 2 millions de ces bénéficiaires et quelque 200 000 devraient profiter du nouveau mécanisme de prêt permettant d'effectuer un cycle complet de master à l'étranger. Les enseignants, formateurs et autres membres du personnel de l'enseignement ou de la formation, ou encore les éducateurs devraient être près de 800 000[3]. Le champ d'action envisagé pour le programme Erasmus+ va de pair avec une augmentation considérable du budget du programme, le montant sur lequel se sont mis d'accord le Parlement, le Conseil et la Commission au cours de négociations s'élevant à 14,77 milliards d'euros (en prix courants; la Commission avait à l'origine proposé un budget de 17,299 milliards d'euros)[4]. En dépit de la vaste structure du programme Erasmus+, l'enseignement supérieur y conserve un rôle crucial. Cette importance est illustrée non seulement par le nom du programme, mais aussi par les ressources financières qui y sont consacrées, puisqu'au moins 33,3 % du budget total seront réservés à l'enseignement supérieur. En outre, 3,5 % du budget total seront alloués au futur mécanisme de garantie de prêts aux

[1] Voir http://ec.europa.eu/education/external-relation-programmes/overview_fr.htm

[2] Voir COM(2011) 788 final (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0788:FIN:FR:PDF). La proposition de règlement est accompagnée d'une communication de la Commission, qui explique le nouveau programme (voir COM(2011) 787, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0787:FIN:FR:PDF), ainsi que d'un document de travail des services de la Commission (en cinq parties) qui aborde l'évaluation des incidences du programme «Erasmus pour tous» sur tous les domaines d'action pertinents (SEC(2011) 1402, http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2011/sec_2011_1402_en.pdf).

[3] Voir Commission 2011a, section 3.2, pp. 6 à 9.

[4] Voir T7-0460/2013. Le vote en plénière du Parlement européen a eu lieu le 19 novembre 2013.

étudiants et 1,9 % à l'action Jean Monnet. D'autres financements destinés à favoriser la dimension internationale de l'enseignement supérieur sont également prévus au titre de divers instruments de politique extérieure (l'instrument de financement de la coopération au développement, l'instrument européen de voisinage, l'instrument de partenariat pour la coopération avec les pays tiers et l'instrument d'aide de préadhésion)[1]. L'enseignement supérieur a été et demeure ainsi le secteur de l'éducation le plus largement bénéficiaire des financements de l'Union européenne.

Rôle du Parlement européen

Étant donné les compétences limitées de l'Union européenne dans le domaine de l'enseignement (supérieur), le Parlement s'est borné à encourager une coopération plus étroite entre les États membres et à développer la dimension européenne chaque fois que cela était possible. Parallèlement à son importance politique croissante au cours des dernières décennies, et aidé notamment par les tendances générales à l'européanisation dans le droit fil du processus de Bologne, le Parlement a réussi à exercer une influence croissante sur l'élaboration des politiques européennes dans le domaine de l'enseignement supérieur.

Le Parlement a œuvré avec succès à un accroissement du budget mis à la disposition des programmes existants dans le domaine de l'enseignement (supérieur), notamment Erasmus et Erasmus Mundus, et il s'est toujours fait l'ardent défenseur d'une évolution des priorités dans les financements européens dans le cadre du prochain cadre financier pluriannuel vers ce qu'il estime être des dépenses orientées vers l'avenir, notamment dans le domaine de l'enseignement supérieur. Le fait que le Parlement ait été, pour la première fois, sur un pied d'égalité avec le Conseil pour la négociation du cadre financier pluriannuel lui a donné davantage de poids dans les négociations sur la prochaine série de programmes (dans les domaines de la culture et de l'enseignement) pour la période 2014-2020, notamment Erasmus+[2].

→ Markus J. Prutsch
11/2013

[1] L'affectation de ces fonds ne sera déterminée que dans la programmation pluriannuelle indicative de ces instruments relevant de l'action extérieure.

[2] Pour de plus amples informations sur le processus législatif: http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2011/0371(COD)&l=FR

5.13.5. La jeunesse

La jeunesse est un domaine de politique national. Au niveau européen, les décisions prises dans le cadre de la politique de la jeunesse relèvent de la procédure législative ordinaire. Plusieurs programmes européens encouragent les échanges de jeunes au sein de l'Union européenne et avec des pays tiers.

Base juridique

Articles 165 et 166 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci après «traité FUE»). L'inclusion de la jeunesse en tant que concept de la politique européenne est un phénomène relativement récent, sa toute première mention remontant à 1993, dans le Traité de Maastricht. L'article 165 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ancien article 149 du traité instituant la Communauté européenne (ci-après «traité CE»)) prévoit des échanges de jeunes et d'animateurs socio-éducatifs. Par ailleurs, les jeunes sont expressément inclus dans les mesures d'aide dans le domaine de la formation professionnelle visées à l'article 166 (ancien article 150 du traité CE). Les mesures relevant du champ d'application des articles 165 et 166 sont soumises à la procédure législative ordinaire. Aucune harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres n'est prévue dans le domaine de la politique de la jeunesse, le Conseil procédant la plupart du temps par la publication de recommandations.

Le Traité de Lisbonne ajoute aux tâches incombant à l'Union en matière de jeunesse celle d'encourager la participation des jeunes à la démocratie en Europe (article 165 du traité FUE). Outre le traité CE, il convient également d'attirer l'attention sur la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, dont un article traite des droits de l'enfant (article 24) et un autre de l'interdiction du travail des enfants et de la protection de la jeunesse sur les lieux de travail (article 32). L'entrée en vigueur du traité confère à la Charte des droits fondamentaux la même valeur légale qu'aux traités (article 6 du traité FUE).

Objectifs

L'article du traité concernant la jeunesse met clairement l'accent sur la nécessité de développer les échanges de jeunes et d'animateurs socio-éducatifs. Avec l'entrée en vigueur du traité FUE, la promotion d'une participation renforcée de la jeunesse à la vie démocratique en Europe est venue s'ajouter à cette action. Au-delà de cet article, les jeunes et les enfants profitent également des objectifs de l'Union dans d'autres domaines, par exemple dans ceux de l'éducation et de la formation professionnelle, de la santé, ou encore dans celui des droits et de la protection des enfants et des adolescents.

Réalisations

Avant 2001, les activités des institutions européennes dans le domaine de la jeunesse concernaient principalement la prise en considération et la mise en œuvre de programmes spécifiques comme «Jeunesse pour l'Europe», lancé en 1988. Cependant, tout le monde convenait qu'il fallait continuer de renforcer cette action et coopération et d'associer davantage les jeunes eux-mêmes. Le livre blanc sur la jeunesse, adopté en novembre 2001, contenait une proposition adressée aux États membres en vue de renforcer la coopération dans quatre domaines prioritaires pour la jeunesse: la participation, l'information, les activités de volontariat, ainsi qu'une compréhension et une connaissance accrues de la jeunesse. Le Livre blanc proposait de tenir davantage compte de la dimension «jeunesse» et de favoriser la participation des jeunes à l'élaboration des autres politiques qui les concernent, comme l'éducation et la formation, l'emploi et l'inclusion sociale, la santé et la lutte contre la discrimination. Sur la base de ce livre blanc, le Conseil de l'Union européenne a mis en place, en juin 2002, un cadre pour la coopération européenne dans le domaine de la jeunesse. Ce cadre a ensuite été adapté, en novembre 2005, afin de prendre en considération le Pacte européen pour la jeunesse.

A. Programmes d'action

1. Stratégie de l'Union pour la jeunesse 2010-2018

Au mois d'avril 2009, la Commission a présenté une communication intitulée «Une stratégie de l'Union européenne pour investir en faveur de la jeunesse et la mobiliser — une méthode ouverte de coordination renouvelée pour aborder les enjeux et les perspectives de la jeunesse». Cette nouvelle stratégie invite à la fois les États membres et la Commission à coopérer dans le domaine de la jeunesse pendant la période 2010-2018, en mettant en œuvre une méthode ouverte de coordination renouvelée. La stratégie invite l'ensemble des États membres à entretenir un dialogue permanent avec les jeunes. Elle encourage également l'adoption d'une politique de la jeunesse davantage fondée sur la recherche et les éléments factuels. En novembre 2009, le Conseil des ministres de la jeunesse de l'Union, composé de représentants des 27 États membres, a adopté une résolution concernant un cadre renouvelé pour la coopération européenne dans le domaine de la

jeunesse pour la décennie à venir. Cette résolution est basée sur la communication de la Commission d'avril 2009 intitulée «Une stratégie de l'UE pour investir en faveur de la jeunesse et la mobiliser». La nouvelle stratégie de l'Union pour la jeunesse définit deux grands objectifs pour ce nouveau cadre:

- donner plus de possibilités et l'égalité des chances à tous les jeunes dans l'enseignement et sur le marché du travail;
- favoriser la citoyenneté active, l'inclusion sociale et la solidarité des jeunes.

Sous ces objectifs généraux figure une série d'initiatives concrètes visant à aider les jeunes à gérer les possibilités et les problèmes qui se présentent dans les domaines de l'éducation et de la formation, de l'emploi et de l'esprit d'entreprise, de la santé et du bien-être, de la participation, des activités de bénévolat, de l'inclusion sociale, de la créativité et de la culture, ainsi que des jeunes dans le monde.

2. Programme «Jeunesse en action»

Le 15 novembre 2006, le Parlement et le Conseil ont adopté la décision nº 1719/2006/CE établissant le programme «Jeunesse en action» pour la période 2007-2013. Ce document constitue la base juridique du programme pour toute sa durée. Le programme cible les jeunes âgés de 15 à 28 ans (dans certains cas de 13 à 30 ans). Il vise à inspirer aux jeunes Européens, de l'adolescence à l'âge adulte, les notions de citoyenneté active, de solidarité et de tolérance, et à les associer à l'élaboration de l'Union de demain. Il promeut la mobilité à l'intérieur et au-delà des frontières de l'UE, ainsi que l'apprentissage non formel et le dialogue interculturel, et encourage l'inclusion de tous les jeunes, quels que soient leur niveau d'études, leur origine sociale et leur héritage culturel. Il aide les jeunes à acquérir de nouvelles compétences et leur fournit des possibilités de suivre un apprentissage informel et non formel présentant une dimension européenne. Une attention particulière a été accordée à l'accès des jeunes des communautés de Roms, élevé au rang de priorité pour les années 2009 et 2010. Dans le cadre du programme «Jeunesse en action», l'année 2011 a été proclamée «Année UE-Chine de la jeunesse» lors du 12e sommet UE-Chine qui s'est tenu à Nanjing le 30 novembre 2009, en vue du «renforcement et de la promotion du partenariat entre l'Europe et la Chine». Le volontariat est une partie essentielle de plusieurs programmes européens consistant principalement à promouvoir la mobilité des bénévoles, comme le programme «Jeunesse en action» — notamment par le biais du service volontaire européen —, le programme «Éducation et formation tout au long de la vie», et le programme «L'Europe pour les citoyens». L'accent sera mis sur le financement des projets qui confèrent une dimension particulière au volontariat dans les programmes d'action de l'Union, comme le programme «Jeunesse en action».

3. «Jeunesse en action» (voir fiche 5.13.3 —Objectifs — C)

B. Autres initiatives de l'Union

La protection des droits de l'enfant et de l'adolescent

1. Programme de l'Union en matière de droits de l'enfant

Le 15 février 2011, la Commission a adopté une communication intitulée «Programme de l'Union européenne en matière de droits de l'enfant» (COM(2011) 60). Par ce texte, elle entend réaffirmer le fort engagement de toutes les institutions européennes et de tous les États membres en faveur de la promotion, de la protection et du respect des droits de l'enfant dans toutes les politiques de l'Union qui s'y rapportent, et de la traduction de cet engagement par des résultats concrets. Dorénavant, les politiques de l'Union qui auront des répercussions directes ou indirectes sur les enfants devront être élaborées, mises en œuvre et supervisées dans le respect du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, tel qu'inscrit dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et dans la convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant (CNUDE).

2. Prévention et lutte contre les violences exercées à l'encontre des enfants et des adolescents

Depuis l'an 2000, l'Union favorise, au travers du programme «Daphné», des projets et des actions visant à combattre la violence exercée à l'encontre des enfants, des adolescents et des femmes. Les groupes cibles de ce programme sont les enfants et les jeunes jusqu'à 25 ans, et les femmes. Le programme Daphné a pour objet «de contribuer à la protection des enfants, des jeunes et des femmes contre toutes les formes de violence et de parvenir à un niveau élevé de protection de la santé, du bien-être et de la cohésion sociale» (décision nº 779/2007/CE). La lutte contre la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle en fait également partie. Pour la période 2007-2013, le programme est doté de 116 millions d'euros.

3. Jeunesse et médias

Les enfants peuvent également être particulièrement vulnérables aux technologies modernes. Les technologies en ligne offrent aux enfants et aux jeunes des possibilités uniques en leur permettant d'accéder à des connaissances, de bénéficier de ressources d'apprentissage numériques et de participer au débat public. La protection des enfants et des jeunes constitue un élément important de la politique audiovisuelle à l'échelle européenne, qui a pris une nouvelle dimension avec le développement des services de médias non-linéaires La Commission surveille étroitement la transposition de la directive Services de médias audiovisuels dans l'ordre juridique interne des États membres, dont le délai était

fixé au 19 décembre 2009. Cette directive étend les normes de protection des enfants, applicables jusqu'alors aux programmes télévisés traditionnels, aux services de médias audiovisuels à la demande, qui connaissent une expansion rapide, notamment sur l'internet.

C. L'avenir de la politique de la jeunesse — 2014-2020

Pour la période 2014-2020, la Commission propose un programme unique qui englobera l'actuel programme d'éducation et de formation tout au long de la vie, ainsi que les programmes Jeunesse en action, Erasmus Mundus et les programmes en matière de sport et sera baptisé «Erasmus pour tous». Les actions visant à renforcer les compétences et à aider à s'attaquer aux taux élevés de chômage des jeunes dans de nombreux États membres (40 % dans certains pays) seront stimulées pour la période 2014-2020. La Commission propose également de développer, avec la participation de la Banque européenne d'investissement, un programme visant à fournir des garanties pour les étudiants mobiles en master («masters Erasmus»), étant donné que très peu de soutien financier est offert actuellement à ceux qui veulent étudier dans un autre État membre au niveau du master. En 2008, avant le début de la récession actuelle, le chômage des 15-24 ans dans l'UE-27 était en moyenne de 15,5 %, contre 5,9 % pour les 25-74 ans[1].

En janvier 2013, 5 732 000 jeunes (de moins de 25 ans) étaient au chômage dans les 27 États membres, dont 3 642 000 dans la zone euro. Par rapport à janvier 2012, le chômage des jeunes a augmenté de 264 000 unités dans les 27 États membres et de 295 000 unités dans la zone euro. En septembre 2013, le taux de chômage des jeunes était de 23,6 % dans les 27 États membres et de 24,2 % dans la zone euro, contre 22,4 % et 21,9 % respectivement en janvier 2012. En janvier 2013, les taux les plus bas ont été observés en Allemagne (7,9 %), en Autriche (9,9 %) et aux Pays-Bas (10,3 %) et les taux les plus élevés ont été constatés en Grèce (59,4 % en novembre 2012), en Espagne (55,5 %) et en Italie (38,7 %)[2]. Ces données montrent clairement que les jeunes sont confrontés à des problèmes socio-économiques spécifiques, indiquant que les politiques de la jeunesse ont besoin d'un changement de direction, d'une approche plus intégrée, d'un plus grand nombre d'actions au niveau de l'Union et d'un soutien aux États membres[3].

Dans le contexte social et économique actuel difficile[4], les jeunes sont confrontés à des niveaux croissants d'exigences de connaissances et de compétences multiples, un besoin qui ne peut être satisfait par le secteur de l'éducation à lui seul. «L'apprentissage à l'école et en entreprise ne suffit plus pour «durer» toute la vie. Le capital humain consiste plus que jamais à apprendre à apprendre et est axé sur les compétences sociales, l'adaptabilité, etc.»[5].

Avec l'objectif global de renforcer les synergies entre le secteur de la jeunesse et les activités d'apprentissage formel, les activités relatives aux jeunes seront intégrées dans le nouveau programme, établissant des ponts avec l'éducation formelle grâce aux échanges de jeunes, à l'année européenne du volontariat, à la formation et la création de réseaux de jeunes travailleurs et au dialogue structuré avec les organisations de jeunes.

En décembre 2012, la Commission a présenté une proposition de recommandation du Conseil sur l'établissement d'une garantie pour la jeunesse (COM(2012) 729) afin de faire en sorte que les jeunes se voient proposer une offre de bonne qualité portant sur un emploi, une reprise d'études ou un complément de formation dans les quatre mois qui suivent le début de leur période de chômage ou leur sortie de l'enseignement formel. Cette proposition définit également les modalités de mise en place d'un dispositif de garantie pour la jeunesse. Elle répertorie des lignes directrices reposant sur six axes: établir des partenariats solides avec l'ensemble des parties prenantes; assurer l'intervention et l'activation à un stade précoce pour éviter que les jeunes ne deviennent des NEEF (ni emploi, ni études, ni formation); prendre des mesures de soutien qui permettront l'insertion professionnelle; tirer pleinement parti des financements européens à cette fin; évaluer et améliorer continuellement les dispositifs de garantie pour la jeunesse et appliquer les dispositifs dans les meilleurs délais.

[1] Données tirées de l'enquête sur la main-d'œuvre d'Eurostat.

[2] http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-01032013-BP/FR/3-01032013-BP-FR.PDF

[3] Les jeunes sont le plus touchés par la pauvreté selon le Secours catholique

[4] Les récentes protestations des «indignés» doivent être prises très au sérieux. Il existe un sentiment qui unit les jeunes dans toute l'Europe, à savoir la conviction qu'ils ne seront pas capables d'atteindre le même niveau de prospérité que leurs parents. Ils estiment qu'ils n'ont pas d'avenir. Ils sont bien formés et ne trouvent aucun emploi. Ce sentiment couve depuis des années, affectant cette génération, qui a grandi dans un monde façonné par les crises économiques et autres, mais qui n'est jamais descendue dans la rue pour lutter pour ses intérêts. Les élites politiques tendent à être déconcertées lorsque les personnes prennent la démocratie au sérieux et décident de la pratiquer elles-mêmes. La vérité est que si on ne réagit pas bien à cette situation, il existe un réel danger de manipulation de ces mouvements sincères.

[5] BEPA — Bureau des conseillers de politique européenne (2007), «Investing in youth: an empowering strategy».

Le rôle du Parlement européen

Le Parlement a toujours plaidé pour une coopération étroite des États membres dans le domaine de la politique de la jeunesse. Dans le cadre de la procédure devant mener à l'adoption du programme «Jeunesse en action», le Parlement a demandé une augmentation sensible du cadre financier et souhaité une simplification de l'accès à ces mesures. Il s'est également déclaré favorable, afin d'éviter toute discrimination, à une égalité d'accès des jeunes handicapés au programme. Il a également joué un rôle important en ce qui concerne les droits de l'enfant. En 2005, dans une déclaration écrite, 367 députés invitaient la Commission à créer un numéro d'appel européen unique pour les services d'urgence consacrés aux enfants, une mesure désormais prise avec l'adoption de la stratégie européenne sur les droits de l'enfant. En 2008, pour promouvoir les projets européens des jeunes, le Parlement a créé avec la «Stiftung Internationaler Karlspreis zu Aachen» (Fondation du Prix Charlemagne international à Aix-la-Chapelle) le Prix Charlemagne pour la jeunesse européenne. Ce prix est décerné à des projets qui encouragent la compréhension européenne et internationale, le développement d'un sentiment commun d'identité et d'intégration européennes et présentent des exemples concrets d'Européens parvenant à vivre ensemble. En janvier 2013, le Parlement a adopté une résolution (2012/2901(RSP)) soutenant fortement l'initiative des dispositifs de garantie pour la jeunesse.

→ Ana Maria Nogueira

5.13.6. La politique linguistique

Dans le cadre de son action visant à promouvoir la mobilité et la compréhension entre les cultures, l'Union européenne a fait de l'apprentissage des langues une grande priorité et finance de nombreux programmes et projets dans ce domaine. Le multilinguisme est, pour l'Union, un facteur déterminant de la compétitivité européenne. Aussi l'un des objectifs de la politique linguistique de l'Union européenne est-il que tous les citoyens européens maîtrisent deux autres langues en plus de leur langue maternelle.

Base juridique

Articles 2 et 3 du traité UE, articles 6 et 165 du traité FUE.

Dans le domaine de l'éducation et de la formation professionnelle, les traités européens chargent l'Union d'appuyer et de compléter l'action des États membres visant à développer la dimension européenne dans l'éducation, notamment par l'apprentissage et la diffusion des langues des États membres [article 165, paragraphe 2)] tout en respectant pleinement leur diversité culturelle et linguistique (article 165, paragraphe 1).

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, adoptée en 2000, et que le Traité de Lisbonne rend légalement contraignante, oblige elle aussi l'Union à respecter la diversité linguistique (article 22) et interdit les discriminations fondées sur la langue (article 21). Le respect de la diversité linguistique est une valeur fondamentale de l'Union européenne, tout comme le respect de la personne et l'ouverture aux autres cultures. Les institutions européennes respectent également le principe de la diversité linguistique dans leurs relations avec les citoyens. C'est ainsi que tout citoyen de l'Union européenne «peut écrire à toute institution ou organe visé au présent article [article 24 du traité FUE] ou à l'article 13 du traité sur l'Union européenne dans l'une des langues visées à l'article 55, paragraphe 1, dudit traité et recevoir une réponse rédigée dans la même langue» (article 24 du traité FUE).

Objectifs

Les langues sont une grande priorité de l'Union européenne. La langue fait partie intégrante de notre identité et constitue l'expression la plus directe de notre culture. En Europe, la diversité linguistique est une réalité. Dans une Union européenne fondée sur l'«unité dans la diversité», la capacité à communiquer dans plusieurs langues est indispensable, pour les particuliers, les associations et les entreprises.

La politique linguistique de l'Union européenne a pour objectif de promouvoir l'enseignement et l'apprentissage des langues étrangères dans l'Union européenne et de créer un environnement favorable à toutes les langues des États membres. Les connaissances linguistiques sont considérées comme des compétences fondamentales qu'il est souhaitable que tous les citoyens de l'Union européenne acquièrent pour accroître leurs chances de formation et d'emploi dans la société européenne de l'éducation, en particulier par l'exercice du droit de libre circulation des personnes. Dans le cadre de la politique de l'éducation et de la formation professionnelle, l'Union européenne s'est donc fixé pour objectif que tous les citoyens maîtrisent deux autres langues en plus de leur langue maternelle. Un enseignement de deux langues étrangères dispensé dès le plus jeune âge dans les écoles devrait permettre d'atteindre cet objectif (COM (2008) 566 final).

Le cadre stratégique pour l'éducation et la formation à l'horizon 2020 fait de l'apprentissage des langues une priorité. La capacité à communiquer dans des langues étrangères est l'une des huit compétences-clés nécessaires pour améliorer la qualité et l'efficacité de l'éducation et de la formation. En plus des dimensions principales des compétences de communication dans la langue maternelle, cet aspect englobe la médiation et la compréhension interculturelle.

Les politiques de l'Union en matière d'éducation s'inspirent de plus en plus de la stratégie Europe 2020. Dans ce contexte, les compétences linguistiques sont essentielles pour l'initiative «Stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois» dans la mesure où elles améliorent l'employabilité. Elles sont également une condition indispensable de la mobilité, et donc de la bonne mise en œuvre de la nouvelle initiative-phare «Jeunesse en mouvement».

En 2008, la Commission a adopté la communication intitulée «Multilinguisme: un atout pour l'Europe et un engagement commun», qui définit un nouveau cadre pour la politique européenne du multilinguisme. La nouvelle approche du multilinguisme vise de nouveaux groupes de plus en plus importants d'apprenants qui, jusqu'à présent, n'ont reçu que très peu d'attention dans ce contexte - les jeunes en décrochage scolaire, les immigrés, les étudiants présentant des besoins éducatifs particuliers, les apprentis et les adultes.

Réalisations

A. Programmes d'aide

1. Programme «Éducation et formation tout au long de la vie»

La décision n° 1720/2006/CE du 15 novembre 2006 a créé le programme «Éducation et formation tout au long de la vie 2007-2013», la principale source de soutien financier pour l'apprentissage des langues. Ce programme d'action intégré dans le domaine de l'apprentissage tout au long de la vie apporte un soutien financier à l'éducation en Europe. Ce nouveau programme intégré réunit les programmes européens en vigueur en matière d'éducation, et englobe donc les quatre sous-programmes décrits ci-dessous: Comenius (enseignement scolaire), Erasmus (enseignement supérieur), Leonardo da Vinci (formation professionnelle) et Grundtvig (éducation des adultes).

2. Programmes transversaux pour les langues

L'activité-clé n° 2 du programme (les langues) vise, entre autres, à promouvoir l'apprentissage des langues et la diversité linguistique. Le programme transversal vient compléter les quatre sous-programmes décrits ci-dessus en soutenant des initiatives dépassant le cadre d'un programme donné et s'adressant à plusieurs groupes cibles. On compte par exemple au nombre de ces mesures de promotion, des projets multilatéraux consacrés à la mise au point de nouveaux matériels pour la didactique des langues, la création d'instruments et de cours de formation à l'intention des enseignants dans ce domaine, ou des études portant sur l'apprentissage des langues étrangères et la diversité linguistique.

3. Aides apportées par d'autres programmes européens

Outre les programmes consacrés à l'éducation et à la formation, d'autres programmes européens soutiennent financièrement des projets linguistiques. Ainsi, le programme européen «Culture» encourage la traduction de livres et de manuscrits. Le programme d'action européen dans le domaine de l'audiovisuel, «Media», met à disposition des fonds destinés à la synchronisation et au sous-titrage de films européens de cinéma et de télévision.

L'Union européenne a adopté différentes mesures pour la promotion et la protection des langues régionales et minoritaires. En font notamment partie, les aides financières octroyées au Bureau européen pour les langues moins répandues (EBLUL), créé à l'initiative du Parlement européen, ONG indépendante dont l'objet est de promouvoir les langues régionales et minoritaires grâce à un réseau et de diffuser des informations sur ce thème, et au réseau de documentation et d'information Mercator, qui se propose d'améliorer la connaissance des langues et cultures minoritaires et de renforcer les échanges d'informations à leur sujet. Par ailleurs, l'Union européenne a fourni des aides financières à des initiatives d'ordre pratique destinées à protéger et à promouvoir les langues régionales et minoritaires.

B. Autres initiatives européennes

1. Plan d'action et stratégie-cadre

À la suite d'une résolution du Parlement européen (T5-0718/2001) et d'une décision du Conseil (2002/C 50/01), la Commission a adopté, en juillet 2003, un plan d'action sur le thème «Promouvoir l'apprentissage des langues et la diversité linguistique» (COM(2003) 449). Dans ce document, elle arrête trois domaines pour lesquels elle met à disposition des moyens financiers en vue de la réalisation d'actions à court terme, afin de soutenir les activités déployées par les États membres dans le cadre des programmes communautaires existants. Les trois domaines concernés sont les suivants: l'apprentissage linguistique tout au long de la vie, un meilleur enseignement des langues et créer un environnement favorable aux langues. Ce plan d'action a été complété en 2005 par la stratégie-cadre pour le multilinguisme (COM(2005) 596, voir plus haut). La Commission a présenté, dans un rapport publié à l'automne 2007 (COM(2007) 554), les résultats du plan d'action à l'échelon national et européen. Ce rapport doit servir de base à des actions supplémentaires dans le domaine du multilinguisme. En 2008, la Commission a adopté la communication intitulée «Multilinguisme: un atout pour l'Europe et un engagement commun», qui prône l'intégration du multilinguisme dans toutes les politiques communautaires concernées, fait intervenir un large éventail d'acteurs et recommande une collaboration étroite avec ces acteurs et entre eux.

2. Sensibilisation à l'importance des langues étrangères

Motivés par l'énorme succès de l'Année européenne des langues (2011), l'Union européenne et le Conseil de l'Europe ont décidé de fêter chaque année le 26 septembre la Journée européenne des langues, au travers de multiples manifestations consacrées à l'apprentissage des langues. Tout comme l'Année européenne des langues qui l'avait précédée, cette action a également pour but de sensibiliser les citoyens à la multiplicité des langues parlées en Europe et d'en renforcer l'apprentissage.

3. Comparabilité des compétences linguistiques

En 2005, la Commission européenne a proposé au Conseil et au Parlement européen la mise en place d'un indicateur européen des compétences linguistiques (COM(2005) 356 final). Cet indicateur est décrit dans une communication de la Commission adoptée le 13 avril 2007 (COM(2007) 184). Il doit fortement contribuer à la réalisation de l'objectif «Langue maternelle + deux» en permettant une

évaluation comparable des compétences linguistiques dans tous les États membres. Les premiers résultats de l'enquête sur les langues réalisée en 2011 ont été disponibles en 2012.

4. Observatoire en ligne du multilinguisme

L'Union européenne dispose d'un observatoire en ligne du multilinguisme. Poliglotti4.eu[1], (tel est son nom) est un projet de promotion du multilinguisme en Europe, qui est né des délibérations de la plateforme européenne de la société civile en faveur du multilinguisme. Le site web du projet reprend les meilleures pratiques en matière de politique linguistique et d'apprentissage des langues, et fournit aux législateurs, aux enseignants, aux apprenants et aux organisations de la société civile un outil puissant d'évaluation et d'amélioration de leurs activités dans les secteurs de l'éducation et de l'apprentissage non formels et informels[2].

Rôle du Parlement européen

Le Parlement européen a présenté à plusieurs reprises des rapports d'initiative pour stimuler le développement de la politique linguistique en Europe. Dans ses rapports, la commission de la culture et de l'éducation a notamment identifié les besoins en termes d'action dans des domaines spécifiques, et a exhorté la Commission à étudier des mesures visant à la reconnaissance et à la promotion de la diversité linguistique dans l'Union européenne. Au Parlement européen, toutes les langues communautaires revêtent la même importance: tous les documents parlementaires sont traduits dans toutes les langues officielles de l'Union européenne, et chaque député au Parlement a le droit de s'exprimer dans la langue officielle de son choix.

→ Miklós Györffi

[1] http://www.poliglotti4.eu/php/index.php

[2] Le projet est financé par le programme européen d'éducation et de formation tout au long de la vie.

5.13.7. Le sport

Avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne en décembre 2009, l'Union européenne a acquis pour la première fois une compétence spécifique dans le domaine du sport. L'article 165 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE) décrit en détail la politique du sport de l'Union. Le sport est également mentionné à l'article 6 du traité FUE comme l'un des domaines politiques dans lesquels l'Union est habilitée à soutenir, à coordonner ou à compléter les actions de ses États membres.

Base juridique

L'article 165 du traité FUE décrit en détail la politique du sport et confère à l'Union les compétences pour soutenir, coordonner et compléter les mesures prises par les États membres dans le domaine du sport. Il indique que «l'Union contribue à la promotion des enjeux européens du sport, tout en tenant compte de ses spécificités, de ses structures fondées sur le volontariat ainsi que de sa fonction sociale et éducative». De manière plus spécifique, les objectifs de la politique du sport sont décrits comme visant: 1) la promotion de l'équité et de l'ouverture dans les compétitions sportives et de la coopération entre les organismes responsables du sport, et 2) la protection de l'intégrité physique et morale des sportifs, notamment des plus jeunes d'entre eux.

L'existence d'une nouvelle compétence spécifique devrait offrir de nouvelles possibilités d'action à l'Union dans le domaine du sport. L'Union dispose désormais d'une base juridique pour élaborer un programme spécifique européen en matière de sport, doté d'un budget. Cette compétence permet également de mieux promouvoir le sport dans d'autres domaines politiques et programmes de l'Union, comme la santé ou l'éducation.

Les dispositions du traité donnent par ailleurs l'occasion à l'Union de s'exprimer d'une seule voix dans les instances internationales et vis-à-vis des pays tiers. Dorénavant, les ministres des sports de l'Union se réuniront aussi lors des réunions officielles du Conseil Sport. Le premier Conseil Sport de l'Union a eu lieu le 10 mai 2010. Le 16 septembre 2010, le Conseil européen a modifié le nom du Conseil Éducation, Jeunesse et Culture: il s'appelle officiellement aujourd'hui Conseil «Éducation, jeunesse, culture — y compris les affaires audiovisuelles — et sport».

Cependant, les compétences de l'Union sur le marché unique ont déjà eu une incidence considérable sur le sport, et elles sont appelées à conserver la même importance. Au fil des ans, la Cour de justice européenne (CJE) a bâti une jurisprudence considérable qui a eu des conséquences importantes pour le monde du sport (l'arrêt Bosman, par exemple). Parallèlement, l'Union a déjà influé sur le monde du sport en exerçant ses pouvoirs législatifs non contraignants dans des domaines proches comme l'éducation, la santé et l'inclusion sociale, à travers ses programmes de financement respectifs.

En outre, le manque de compétences juridiques spécifiques n'a pas empêché la Commission d'esquisser une politique sportive européenne, comme l'ont souligné le Livre blanc sur le sport de 2007 et le plan d'action «Pierre de Coubertin» y afférent, dont la mise en œuvre a commencé en 2008. La Commission a également financé directement certains projets sportifs dans le cadre de l'action préparatoire dans le domaine du sport en 2009, 2010 et 2011.

L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne a incité la Commission à commencer les travaux concernant une proposition de programme sportif européen à part entière et une communication politique sur le sport et le Traité de Lisbonne.

Objectifs

Dans le cadre de son action prévue par les dispositions des traités et les déclarations, l'Union aborde les aspects économiques, sociaux, éducatifs et culturels du sport. Elle œuvre à la réalisation des objectifs visant à promouvoir l'équité et l'ouverture dans les compétitions sportives et à la protection de l'intégrité physique et morale des sportifs, tout en tenant compte de la nature spécifique du sport.

Réalisations

Le Livre blanc de la Commission de juillet 2007 sur le sport a été la première «initiative globale» lancée au sein de l'Union dans le domaine du sport. La mise en œuvre des mesures proposées a permis à la Commission de rassembler des données utiles sur les thèmes à aborder à l'avenir. Le Livre blanc a jeté les bases de la communication de la Commission publiée en janvier 2011 relative à l'impact du Traité de Lisbonne sur le sport, intitulée «Développer la dimension européenne du sport».

A. Livre blanc sur le sport (2007)

La coopération et le dialogue en matière de sport au niveau de l'Union européenne se sont considérablement renforcés grâce au Livre blanc de 2007 sur le sport. La quasi-totalité des mesures du plan d'action «Pierre de Coubertin» accompagnant le Livre blanc ont été menées à bien ou sont en cours de mise en œuvre.

Ce document proposait un certain nombre de mesures devant être mises en œuvre et appuyées par l'Union européenne, dont: le rôle du sport dans la

société: améliorer la santé publique par l'activité physique, lutter contre le dopage, favoriser le rôle du sport dans l'éducation, les activités de bénévolat, l'inclusion sociale, la lutte contre le racisme, le sport en tant qu'outil de développement; la dimension économique du sport: recueillir des informations comparables, garantir un soutien financier aux organisations sportives locales; l'organisation du sport: mettre en avant la spécificité du sport, favoriser la liberté de circulation, des transferts et des agents des joueurs, renforcer la protection des mineurs, lutter contre la corruption et le blanchiment d'argent, faciliter les systèmes de licence pour les clubs, promouvoir les droits des médias.

Le Livre blanc proposait également des actions concrètes dans un plan d'action détaillé connu sous le nom de plan d'action «Pierre de Coubertin». Ce plan d'action porte sur les aspects sociaux et économiques du sport, tels que la santé publique, l'éducation, l'inclusion sociale et le bénévolat, les relations extérieures et le financement. Dans plusieurs domaines, le Livre blanc reste une base appropriée pour la réalisation au niveau de l'Union d'activités dans le secteur sportif, notamment la promotion du bénévolat dans le sport, la protection des mineurs et la protection de l'environnement.

B. Programme de l'Union en faveur du sport

Dans sa résolution relative au Livre blanc sur le sport du 14 avril 2008, le Parlement européen appelait la Commission à proposer un programme européen en faveur du sport ainsi que des actions préparatoires dans le domaine du sport dès 2009. Le Parlement européen a approuvé en décembre 2008 un budget pour la première action préparatoire. Par ailleurs, en 2009 et en 2010, la Commission a adopté un programme de travail annuel en matière de subventions et de marchés pour les actions préparatoires dans le domaine du sport et des événements spéciaux. L'objectif de ces actions préparatoires est de mettre au point les futures actions de l'Union dans le domaine du sport en vue de la mise en œuvre des dispositions du traité concernant le sport. Le programme de l'Union en faveur du sport devrait notamment contribuer à la promotion des valeurs européennes, à promouvoir le rôle social et éducatif du sport, à encourager l'adoption d'un mode de vie actif et à stimuler la coopération avec les pays tiers et les organisations internationales dans le domaine du sport.

Pour 2014-2020, le sport disposera pour la première fois de son propre chapitre et de son propre budget, avec un budget annuel moyen proposé de 30 millions d'euros, permettant à l'Union de se concentrer sur des questions qui ne peuvent être traitées efficacement au niveau national.

C. Développer la dimension européenne du sport

En janvier 2011, la Commission a présenté une communication relative à l'impact du Traité de Lisbonne sur le sport, intitulée «Développer la dimension européenne du sport». Il s'agit du premier document stratégique adopté par la Commission dans le domaine du sport depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne. S'appuyant sur le Livre blanc de 2007, la communication souligne le potentiel du sport en tant qu'instrument contribuant de manière significative à la réalisation des objectifs globaux de la stratégie Europe 2020 du fait qu'il améliore l'employabilité et la mobilité au moyen d'actions qui encouragent notamment l'inclusion sociale dans et par le sport, l'éducation et la formation. Elle propose que l'Union signe la convention anti-dopage du Conseil de l'Europe, qu'elle développe et mette en œuvre des dispositions et des exigences de sécurité pour les événements sportifs internationaux, qu'elle continue d'accomplir des progrès sur la voie de l'introduction d'objectifs nationaux basés sur les lignes d'action recommandées par l'Union en matière d'activité physique et qu'elle définisse des normes pour que les personnes handicapées puissent avoir accès aux centres et aux événements sportifs.

Sur le plan économique, l'Union demande aux fédérations sportives d'introduire des mécanismes pour la vente centralisée des droits médiatiques, afin d'assurer la redistribution adéquate des recettes. Parmi les autres questions abordées, citons les droits de propriété intellectuelle liés au sport, la promotion de l'échange des meilleures pratiques au sujet du financement transparent et durable du sport, ainsi que la surveillance de l'application de la législation sur les aides d'État dans le domaine du sport.

Rôle du Parlement européen

Le Parlement européen est d'avis qu'il est de plus en plus nécessaire que l'Union aborde les questions sportives tout en respectant pleinement le principe de subsidiarité. Au sein du Parlement, l'élaboration d'une politique sportive européenne relève de la compétence de la commission de la culture et de l'éducation (CULT). Le Parlement est conscient du fait que le sport représente en soi un phénomène social important ainsi qu'un bien public et il collabore sur ce thème avec les autres institutions de l'Union. Au cours de la présente législature, la commission CULT a rédigé un rapport sur la dimension européenne du sport, basé sur la communication «Développer la dimension européenne du sport».

Le Parlement européen lutte très activement contre les matchs arrangés et la corruption dans le sport. En décembre 2012, la commission CULT a organisé une audition publique consacrée à deux thèmes principaux: la lutte contre les matchs arrangés et le fair-play financier; en mars 2013, elle a adopté une résolution (P7_TA-PROV(2013)0098) sur les matchs arrangés et la corruption dans le sport.

→ Ana Maria Nogueira

5.13.8. Politique de communication

La politique de communication n'est pas régie par les dispositions des traités mais découle naturellement de l'obligation qui incombe à l'Union d'expliciter son fonctionnement et ses politiques ainsi que la signification plus large de ce qu'est l'intégration européenne aux citoyens. Elle se fonde juridiquement sur la Charte des droits fondamentaux de l'Union, qui garantit à tous les citoyens de l'Union le droit d'être informé des questions européennes. La nouvelle initiative citoyenne européenne permettra aux citoyens d'intervenir plus directement sur la nouvelle législation et les questions européennes

Base Juridique

Bien que les traités ne contiennent aucun chapitre ni article spécifique au sujet de la politique de communication, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (rédigée en 1999-2000 par une Convention), devenue contraignante et jouissant du même statut juridique que les traités européens en vertu du Traité de Lisbonne, confère à toutes les institutions européennes un cadre commun pour relier les réalisations de l'Union à ses valeurs sous-jacentes dans les activités de communication au grand public[1] . Dans la Charte, les principaux articles traitant de l'information et de la communication sont les articles 11 (droit à l'information et à la liberté d'expression, ainsi que la liberté des médias et leur pluralisme), 41 (droit d'être entendu et droit d'accès de toute personne au dossier qui la concerne), 42 (droit d'accès aux documents des institutions européennes) et 44 (droit de pétition). Les actions ne disposant pas d'une base juridique dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) nécessitent un renvoi à son article 352 (ex-article 308 du traité instituant la Communauté européenne)[2].

Objectifs

La communication avec les citoyens constitue depuis longtemps une préoccupation primordiale pour les institutions européennes, qui cherchent à renforcer la confiance témoignée vis-à-vis du projet européen. Confrontée aux «non» français et néerlandais à la constitution européenne (mai 2005), suivis du rejet du Traité de Lisbonne par l'Irlande (juin 2008), l'Union a pris une série de mesures destinées à améliorer la communication entre les institutions et les citoyens de l'Union. Elle jugeait cette démarche nécessaire non seulement en raison du fait que le grand public est insuffisamment informé des politiques européennes et ignore la façon dont ces dernières exercent un impact sur son quotidien, mais également et surtout dans l'optique de permettre aux citoyens européens d'exercer leur droit de participer à la vie démocratique de l'Union, où les décisions sont supposées être prises aussi ouvertement que possible et au plus près des citoyens, dans le respect des principes de pluralisme, de participation, d'ouverture et de transparence. Depuis peu, une innovation figurant dans le Traité de Lisbonne, l'initiative citoyenne européenne (ICE), va permettre pour la première fois aux citoyens de suggérer directement un nouvel acte législatif. Par ailleurs, l'accès à l'information relative au mode de fonctionnement de l'Union après le Traité de Lisbonne doit être garanti dans tous les États membres. Qui plus est, la communication doit se faire de manière différenciée, en tenant compte des sensibilités nationales relatives au Traité de Lisbonne et à l'intégration européenne dans son ensemble.

Réalisations

Depuis 2005, la Commission[3] a publié un bon nombre de documents d'orientation en matière de communication — reflet de l'intérêt marqué pour cette politique, fondée sur trois principes:

- écouter le public et tenir compte de ses points de vue et préoccupations;
- expliquer les répercussions de la politique européenne sur la vie quotidienne des citoyens;
- établir des contacts avec les citoyens au niveau local en s'adressant à eux dans leur environnement national ou local, par le biais de leurs médias préférés.

A. Principales initiatives (sélection):

- Programme «L'Europe pour les citoyens»;
- Communiquer sur l'Europe en partenariat;

[1] Voir JO C 83 du 30.3.2010, pp. 389-403 (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:fr:PDF).

[2] Voir la version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO C 115 du 9.5.2008, pp. 47-199; http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:FR:PDF.

[3] Sous la première Commission Barroso (2004-2009), la Direction générale de la communication relevait de la responsabilité du commissaire européen chargé des relations institutionnelles et de la stratégie de communication. Sous la deuxième commission Barroso (2010-2014), la politique et la stratégie de communication ont été regroupées avec la citoyenneté au sein du portefeuille du commissaire chargé de la justice, des droits fondamentaux et de la citoyenneté.

- Communiquer sur l'Europe par l'internet — Faire participer les citoyens;
- «Debate Europe» — forum en ligne offrant aux citoyens la possibilité de faire connaître leurs préoccupations directement aux responsables politiques;
- faire du site web Europa un point d'accès unique vers toutes les informations et toutes les institutions européennes;
- Communiquer sur l'Europe dans les médias audiovisuels, sur le réseau européen de radios (http://www.euranet.eu) et Presseurop (http://www.presseurop.eu), pour promouvoir la couverture des questions européennes sur les plateformes audiovisuelles existantes ou récemment créées;
- réduire le déficit de communication entre l'Union et ses citoyens par une coopération et des partenariats efficaces.

B. Le programme «L'Europe pour les citoyens» (2007-2013) et le programme proposé pour lui succéder

À la suite de l'appel adressé lors des réunions du Conseil européen de Tampere (1999) et de Nice (2000) en faveur d'un dialogue plus ouvert avec la société civile, le Conseil européen a lancé un premier programme d'action communautaire pour la promotion de la citoyenneté européenne active en 2004 (décision 2004/100/CE du Conseil). Après l'échec du projet de constitution pour l'Europe, le programme pour la promotion de la citoyenneté européenne active a été suivi du programme «L'Europe pour les citoyens», instauré par la décision 1904/2006/CE du Parlement européen et du Conseil pour la période 2007-2013 avec une enveloppe financière totale de 215 millions d'euros[1]. Faisant suite à la recommandation contenue dans l'évaluation à mi-parcours du programme «l'Europe pour les citoyens» en 2010, la Commission européenne a suggéré, en décembre 2011, de poursuivre ce programme dans le cadre du prochain cadre financier pluriannuel 2014-2020, quoique sous une forme légèrement modifiée[2]. L'objectif principal du programme proposé consiste à «conforter la mémoire et renforcer la capacité de participation civique au niveau de l'Union»[3], la forme concrète que prendra le futur programme fait actuellement l'objet de discussions entre le Conseil et le Parlement européen.

[1] JO L 378 du 27.12.2006, p. 32-40 (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:378:0032:0040:FR:PDF).

[2] Voir COM(2011) 884 final (http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/doc1383_fr.pdf.)

[3] Ibidem, p. 3.

C. Communiquer sur l'Europe en partenariat

C'est en 2009 que des priorités institutionnelles ont pour la première fois été convenues par le Parlement européen, le Conseil et la Commission dans la déclaration conjointe intitulée «Communiquer sur l'Europe en partenariat»[4], signée en décembre 2008. Les quatre priorités sélectionnées étaient les élections au Parlement européen, l'énergie et le changement climatique, le 20e anniversaire du changement démocratique en Europe centrale et orientale, et le renforcement de la croissance, des emplois et de la solidarité, avec un lien particulier vers l'Année européenne de la créativité et de l'innovation. L'objectif de ce document est de «renforcer la cohérence et les synergies entre les activités menées par les différentes institutions communautaires et par les États membres, de manière à permettre aux citoyens d'accéder plus facilement à l'information et de mieux comprendre les incidences des politiques de l'Union au niveau européen, national et local»[5].

D. L'initiative citoyenne européenne

L'introduction de l'initiative citoyenne dans le Traité de Lisbonne permet aux citoyens de l'Union européenne (depuis le 1er avril 2012) de mieux faire entendre leur voix en leur donnant le droit de s'adresser directement à la Commission pour lui demander de formuler de nouvelles initiatives politiques. Elle confère une nouvelle dimension à la démocratie européenne, complète l'ensemble des droits liés à la citoyenneté de l'Union et alimente le débat public autour de la politique européenne, contribuant ainsi à créer un véritable espace public européen. Sa mise en œuvre renforcera la participation des citoyens et de la société civile organisée à l'élaboration des politiques de l'Union. Comme l'exige le traité, sur proposition de la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil ont adopté un règlement qui définit la procédure et les conditions régissant ce nouvel instrument[6]. L'initiative citoyenne européenne permet à un million de citoyens issus d'au moins un quart de l'ensemble des États membres de l'Union d'inviter la Commission à soumettre des propositions d'actes juridiques dans les domaines relevant de sa compétence. Les organisateurs d'une initiative citoyenne, un comité des citoyens composé d'au moins sept citoyens de l'Union résidant dans au moins sept États membres différents, auront un an pour recueillir les déclarations de soutien nécessaires. Le nombre de déclarations de soutien devra être certifié par les autorités compétentes dans les États membres. Ce nouvel instrument devrait redynamiser les associations transnationales et les réseaux en ligne.

[4] COM (2007) 568 final (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0568:FIN:FR:PDF.)

[5] Ibidem, p. 4.

[6] JO L 65 du 11.3.2011, p. 1. (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:271:0001:0011:FR:PDF).

Rôle du Parlement européen

Le Traité de Lisbonne a eu une incidence quasi immédiate sur les travaux des institutions européennes en 2010. L'accent est mis sur l'obtention de résultats pour les citoyens européens par l'intermédiaire d'un processus décisionnel rationalisé et plus démocratique. De façon plus générale, le nouveau traité a renforcé le rôle du Parlement européen dans la construction de l'Europe. En tant que représentant des intérêts des citoyens et citoyennes de l'Union européenne, il appartient clairement au Parlement européen de se faire le porte-voix de l'Europe et d'articuler et de défendre les intérêts des citoyens en Europe. Dans ses rapports, le Parlement européen n'a donc pas cessé de soumettre des propositions détaillées en vue de l'amélioration de la relation entre l'Union et ses citoyens. Par exemple, le Parlement européen a proposé, dans une résolution adoptée en septembre 2010, des solutions concrètes permettant aux citoyens européens de s'impliquer davantage dans les débats sur les questions européennes[1]. Le rapport analysait la manière dont la communication peut initier, encourager et alimenter le débat européen. Il soulignait qu'une meilleure communication, de la part des gouvernements, des partis politiques, des universités, des radiodiffuseurs du service public et des institutions européennes elles-mêmes, est vitale pour façonner une «sphère publique européenne» de débat. La résolution portait également sur la révolution en cours au niveau des «médias sociaux», avec les plateformes telles que Facebook, Twitter, MySpace et divers blogs. En dépit de l'accroissement des compétences du Parlement européen, la participation aux élections européennes est en chute libre depuis le premier vote de 1979. Pour renverser cette tendance, le Parlement se tourne de plus en plus vers l'internet pour atteindre les citoyens en ligne. L'année 2009 (élections européennes) a été particulièrement intéressante en terme d'utilisation des médias sociaux comme le réseautage social et les plateformes web de partage de contenu, évolution que ne devraient pas démentir les prochaines élections de 2014.

La tendance actuelle marquée par une indifférence accrue, voire une hostilité des citoyens européens à l'égard de l'Union — avec la crise financière actuelle et l'absence apparente de solutions et de réponses politiques fortes des dirigeants européens qui ne font rien pour inverser cette tendance — nécessite en particulier des stratégies et politiques de communication appropriées au niveau européen. Une participation active à la conception de ces stratégies et politiques ne constitue pas seulement pour le Parlement, une obligation envers les citoyens européens qu'il représente mais également une démarche à accomplir dans son propre intérêt.

→ Markus J. Prutsch

[1] Voir P7_TA(2010) 0307 («Le journalisme et les nouveaux médias — créer une sphère publique en Europe»; http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P7-TA-2010-0307+0+DOC+PDF+V0//FR)

LES RELATIONS EXTÉRIEURES DE L'UNION

6

L'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qui sont également inscrits dans la Charte des Nations unies et dans le droit international. La promotion des droits de l'homme et de la démocratie en étant est un élément incontournable. Cette action met en exergue aussi les intérêts stratégiques et les objectifs de l'Union. Celle-ci continuera à étendre et à approfondir ses relations politiques et commerciales avec d'autres pays et régions du monde, notamment en organisant régulièrement des sommets avec ses partenaires stratégiques, comme les États-Unis, le Japon, le Canada, la Russie, l'Inde et la Chine. Son action inclut aussi le soutien au développement, la coopération et le dialogue politique avec les pays de la Méditerranée, du Moyen-Orient, d'Asie, d'Amérique latine, d'Europe orientale, d'Asie centrale et des Balkans occidentaux. Le Service européen pour l'action extérieure, qui comporte des diplomates des États membres, et est dirigé par le Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et vice-président de la Commission européenne, joue désormais un rôle-clé dans ces domaines est le nouvel acteur depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne.

6 LES RELATIONS EXTÉRIEURES DE L'UNION

6.1. Politiques de relations extérieures — 515
6.1.1. La politique étrangère: objectifs, mécanismes et réalisations — **515**
6.1.2. Politique de sécurité et de défense commune — **518**

6.2. Relations commerciales extérieures — 521
6.2.1. L'Union européenne et ses partenaires commerciaux — **521**
6.2.2. L'Union européenne et l'Organisation mondiale du commerce — **525**
6.2.3. Les régimes commerciaux applicables aux pays en développement — **528**

6.3. Politique de développement — 531
6.3.1. Aperçu général de la politique de développement — **531**
6.3.2. Aide humanitaire — **535**

6.4. Droits de l'homme et démocratie — 538
6.4.1. Droits de l'homme — **538**
6.4.2. Promotion de la démocratie et observation des élections — **542**

6.5. L'élargissement et le voisinage de l'Union — 545
6.5.1. L'élargissement de l'Union — **545**
6.5.2. Balkans occidentaux — **549**
6.5.3. L'Espace économique européen (EEE), la Suisse et le Nord — **552**
6.5.4. La politique européenne de voisinage — **556**
6.5.5. Les pays du partenariat oriental — **559**
6.5.6. Partenaires du Sud — **563**

6.6. Les relations au-delà du voisinage — 566
6.6.1. Les relations transatlantiques avec les États-Unis et le Canada — **566**
6.6.2. Amérique latine et Caraïbes — **570**
6.6.3. Russie et Asie centrale — **574**
6.6.4. Le Moyen-Orient élargi — **578**
6.6.5. Afrique — **582**
6.6.6. Asie-Pacifique — **585**

6.1. Politiques de relations extérieures

6.1.1. La politique étrangère: objectifs, mécanismes et réalisations

La politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'Union européenne a été établie en 1993; elle a depuis été renforcée par différents traités, et en dernier lieu par le Traité de Lisbonne. Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne en 2009, le rôle du Parlement dans les domaines liés à la PESC s'est aussi accru. Aujourd'hui, le Parlement contrôle la PESC et contribue à son développement, en particulier en soutenant le Service européen pour l'action extérieure (SEAE), les représentants spéciaux de l'UE (RSUE) et les délégations étrangères de l'UE. Les pouvoirs budgétaires du Parlement définissent l'échelle et l'ampleur de la PESC ainsi que les instruments financiers de l'Union qui soutiennent les activités étrangères de l'UE. Par l'entremise de ses commissions et délégations, le Parlement entretient des relations étroites avec les autres institutions de l'Union, les États membres (notamment les parlements nationaux), les pays partenaires, les structures de gouvernance globales et les acteurs non-gouvernementaux. Le Parlement a contribué à rendre la PESC plus cohérente et transparente, et à sensibiliser l'opinion à cette politique.

PESC: développement par les traités

La politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'Union européenne a été établie par le traité sur l'Union européenne (traité UE) en 1993 dans le but de préserver la paix, de renforcer la sécurité internationale, de promouvoir la coopération internationale et de développer et consolider la démocratie, l'état de droit et le respect des Droits de l'homme et des libertés fondamentales. Le traité a introduit le système des trois piliers, la PESC étant le deuxième pilier. Tandis que les positions communes et les actions conjointes ont façonné des réponses communes en matière de politique étrangère, la PESC reposait essentiellement sur les procédures et des consensus intergouvernementaux.

Le Traité d'Amsterdam de 1997 a mis sur pied un processus de décision beaucoup plus efficace en instaurant l'abstention constructive et le vote à la majorité qualifiée. En décembre 1999, le Conseil européen a créé la fonction de Haut Représentant pour la PESC (ainsi que celle de secrétaire général du Conseil). Le Traité de Nice de 2003 a apporté certains changements visant à rationaliser les processus décisionnels et chargé le comité politique et de sécurité (CPS), qui avait été institué par décision du Conseil en janvier 2001, d'exercer le contrôle politique et la direction stratégique des opérations de gestion de crise. Après l'échec du projet de Constitution européenne en 2005, les dispositions essentielles concernant les institutions ont été refondues dans un nouveau traité modificatif, signé à Lisbonne le 19 octobre 2007.

Entré en vigueur le 1er janvier 2009, le Traité de Lisbonne donnait à l'Union une personnalité juridique et une incarnation institutionnelle de son service extérieur, tout en supprimant la structure des piliers de l'Union. Le traité a créé une série de nouveaux acteurs de la PESC, notamment la fonction de Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (qui est aussi vice-président de la Commission) et le nouveau président permanent du Conseil européen. En créant le SEAE, le traité a renforcé la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), qui fait partie intégrante de la PESC. (Pour plus de détails voir fiche 6.1.2).

La base juridique de la PESC est définie dans le traité UE et a été révisée dans le Traité de Lisbonne. Le Titre V (articles 21-46) du traité UE établit des dispositions générales relatives à l'action extérieure de l'Union et des dispositions spécifiques concernant la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE), l'action extérieure de l'Union est couverte par la cinquième partie, articles 205 à 222. Les articles 346 et 347 de la septième partie s'appliquent également.

Pouvoirs et instruments du Parlement européen en matière de politique étrangère

Malgré son rôle **formel** limité dans le processus décisionnel de la politique étrangère, le Parlement

a soutenu le concept de la PESC depuis sa création et a cherché à en étendre la portée. Au vu des défis internationaux de cette dernière décennie, le Parlement a fait pression à plusieurs reprises pour la création d'un poste de «ministre des affaires étrangères» de l'UE et d'un «service diplomatique européen». Le Parlement a atteint un niveau de coopération informelle, en pratique, avec le SEAE, la présidence, le secrétariat du Conseil et la Commission, dans le domaine des affaires étrangères, ainsi qu'avec les parlements nationaux des États membres.

L'article 36 du traité UE impose au Haut Représentant de consulter le Parlement régulièrement sur les principaux aspects de la PESC et des choix réalisés à son titre, et d'informer le Parlement de l'évolution de la politique. Le Parlement procède deux fois par an à un débat sur les progrès réalisés dans le domaine de la PESC et adresse des questions ou formule des recommandations à l'intention du Conseil ou du Haut Représentant.

Le droit du Parlement d'être informé et consulté sur la PESC/PSDC a encore été renforcé par la déclaration du Haut Représentant/Vice-président de responsabilité politique en 2010. La déclaration visait notamment à :

- renforcer le statut des «consultations communes» qui permettent à un groupe de députés au Parlement européen de rencontrer leurs homologues du comité politique de sécurité du Conseil (COPS), le SEAE et la Commission pour débattre des missions civiles de PSDC prévues et en cours;
- affirmer le droit de la commission spéciale du Parlement d'avoir accès aux informations confidentielles relatives à la PESC et à la PSDC Ce droit repose sur un accord interinstitutionnel de 2002;
- tenir des échanges de vues avec les chefs de mission, les chefs de délégation et d'autres hauts fonctionnaires de l'Union durant les réunions et les auditions en commission parlementaire;
- charger le Haut Représentant de faire rapport devant le Parlement, au moins deux fois par an, sur l'état de la situation concernant la PESC/PSDC et de répondre aux questions.

En plus de ce dialogue politique, le Parlement exerce son autorité au moyen de la procédure budgétaire. En sa qualité d'autorité budgétaire de l'UE, le Parlement doit approuver le budget annuel pour la PESC. Le Parlement contribue aussi à mettre au point les instruments financiers externes (par exemple, l'instrument européen pour la démocratie et les Droits de l'homme et l'instrument de stabilité) par un processus de négociations trilatérales avec le Conseil et la Commission.

Le Parlement contrôle régulièrement les opérations du SEAE et lui présente des suggestions sur les questions structurelles, qui vont de son équilibre géographique et de la participation hommes-femmes à son interaction avec les institutions de l'Union et les services diplomatiques des États membres. Le Parlement conduit aussi régulièrement des débats avec le Haut Représentant et les représentants spéciaux de l'Union européenne (RSUE) nommés pour certaines régions ou questions. Les commissions parlementaires, qui ont contribué à l'établissement du SEAE, tiennent également des échanges de vues avec les chefs de délégation nouvellement désignés du SEAE.

Le Parlement a en outre un rôle à jouer dans la surveillance des négociations et la mise en œuvre des accords internationaux. L'approbation du Parlement est requise avant que le Conseil ne puisse conclure de tels accords. (Pour de plus amples détails, voir fiches 6.2.1, 6.2.2 et 6.2.3).

Les structures internes du Parlement européen concernées par la PESC

Une grande partie du travail du Parlement sur la PESC est réalisée en commissions spécialisées, en particulier à la commission des affaires étrangères (AFET) et dans ses deux sous-commissions (sous-commission «sécurité et défense» (SEDE) et sous-commission «Droits de l'homme» (DROI)), ainsi qu'à la commission du commerce international (INTA) et à la commission du développement (DEVE). Ces commissions formulent la PESC en rédigeant des rapports et des avis. Elles servent aussi de principaux points de contact du Parlement avec les structures de gouvernance mondiales (notamment les Nations unies), d'autres institutions de l'UE, les présidences du Conseil et les parlements nationaux des États membres.

Des travaux liés à la PESC sont également entrepris par les délégations parlementaires, dont le rôle consiste à maintenir et à développer les contacts internationaux du Parlement (par la coopération interparlementaire notamment), la promotion des valeurs fondatrices de l'Union, notamment la liberté, la démocratie, les Droits de l'homme, les libertés fondamentales et l'état de droit. Il y a actuellement 34 délégations interparlementaires permanentes, notamment des commissions parlementaires conjointes, des commissions de coopération parlementaire, d'autres délégations parlementaires et des assemblées parlementaires conjointes.

Quelques-unes de ces délégations interparlementaires comprennent :

- l'assemblée parlementaire paritaire ACP-UE, créée pour réunir les députés européens et les représentants élus des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) qui ont signé l'accord de Cotonou. Elle compte 78 députés européens et 78 parlementaires des pays ACP et se réunit deux fois par an. Une partie importante de son travail est consacrée aux questions de

coopération au développement et à la promotion de la démocratie et des Droits de l'homme, qui prennent la forme d'engagements communs;

- EuroLat, une assemblée multilatérale conjointe qui trouve son origine dans l'association stratégique bi-régionale établie en juin 1999 entre l'UE et l'Amérique latine et les Caraïbes. Elle compte 150 membres, 75 du Parlement européen et 75 des parlements régionaux d'Amérique latine, notamment le Parlatino (Parlement latino-américain), le Parlandino (Parlement andin), le Parlacen (Parlement d'Amérique centrale), le Parlasur (Parlement du Mercosur) et le congrès national du Chili et du Mexique;
- l'assemblée parlementaire EuroNest, le forum parlementaire du partenariat oriental de l'Union européenne, qui réunit des députés européens et des membres des parlements nationaux dans les pays du partenariat oriental. EuroNest tient une session plénière annuelle pour discuter des questions régionales d'intérêt conjoint. Elle compte quatre commissions thématiques permanentes (sur des questions politiques, économiques, énergétiques et sociales) et deux groupes de travail (sur la Biélorussie et les règles de procédure). Elle compte 60 députés européens et 60 députés issus des pays du partenariat oriental (10 de chaque pays). Les 10 sièges attribués à la Biélorussie sont actuellement inoccupés parce que le Parlement ne reconnaît pas les membres de l'assemblée biélorusse comme représentants du peuple;
- l'assemblée parlementaire de l'Union pour la Méditerranée (AP-UpM), qui représente la dimension parlementaire de l'Union pour la Méditerranée (UPM), qui a remplacé le partenariat euro-méditerranéen (processus de Barcelone). L'assemblée parlementaire de l'UPM succède à l'assemblée parlementaire euro-méditerranéenne et a été officiellement lancée au sommet des chefs d'État et de gouvernement de 43 pays en 2008. Ses 240 membres sont 120 députés de 10 pays méditerranéens, 75 députés d'États membres de l'Union européenne et 45 députés au Parlement européen. L'assemblée est chargée d'intensifier le partenariat euro-méditerranéen et d'aborder des questions d'intérêt mutuel dans les domaines politiques, économiques et culturels. Le Parlement européen a assuré la présidence de l'AP-UpM jusqu'au mois de mars 2013.

(Pour de plus amples informations sur l'assemblée parlementaire de l'OTAN , voir fiche 6.1.2)

Influence du Parlement européen sur la PESC

La participation du Parlement dans la PESC contribue à renforcer la responsabilité démocratique des politiques. Le Parlement est un ardent défenseur du paysage institutionnel post-Lisbonne, préconisant un rôle accru pour le SEAE, les délégations de l'Union et les RSUE, ainsi qu'une politique plus cohérente et une PESC plus efficace. Il a œuvré en faveur d'une plus grande cohérence entre les instruments politiques et financiers de l'Union pour les politiques extérieures, afin d'éviter les doubles emplois et l'inefficacité.

Le Parlement a servi de plateforme aux échanges entre les acteurs politiques aux niveaux institutionnels et gouvernementaux, la société civile et les communautés épistémiques (groupes de réflexion, universitaires), en sensibilisant l'opinion à la PESC et en facilitant la participation d'un grand nombre de partenaires à l'intérieur de l'Union et au-delà, qu'ils soient gouvernementaux ou non-gouvernementaux. Grâce à ses activités, le Parlement a renforcé la visibilité de la politique étrangère de l'Union et servi de pont entre les institutions européennes et les citoyens.

→ Wanda Troszczynska-van Genderen

6.1.2. Politique de sécurité et de défense commune

La politique de sécurité et de défense commune (PSDC) constitue le volet de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne (PESC) qui recouvre les opérations militaires et les missions civiles de l'Union. La PSDC fournit un cadre politique à bon nombre de structures politiques et militaires permanentes et d'opérations à l'étranger. Elle a fait son entrée dans les traités de l'Union en 1999. Depuis 2003, la stratégie européenne de sécurité constitue la stratégie sous-tendant la PSDC, tandis que le Traité de Lisbonne apporte de la sécurité juridique aux aspects institutionnels et renforce le rôle politique et budgétaire du Parlement européen. La PSDC, l'un des domaines d'action politique les plus visibles et évoluant le plus rapidement, a acquis, en moins de dix ans, une orientation stratégique majeure — et une capacité opérationnelle. La PSDC poursuivra son évolution, comme le prévoit le Traité de Lisbonne.

Base juridique

La politique de sécurité et de défense commune (PSDC) fait partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne (PESC)[1]. Le traité sur l'Union européenne (traité UE) définit le cadre de la politique de sécurité et de défense commune. L'article 41 régit le financement de la PESC et de la PSDC, et cette dernière est décrite plus avant dans les articles 42 à 46 de la section 2 du chapitre 2 du titre V («Dispositions générales relatives à l'action extérieure de l'Union et dispositions spécifiques concernant la politique étrangère et de sécurité commune»), ainsi que dans les protocoles 1, 10 et 11, et les déclarations 13 et 14. Le rôle particulier du Parlement européen dans le cadre de la PESC et de la PSDC est décrit à l'article 36 du traité UE.

Spécificités de la PSDC

Les décisions relatives à la PSDC sont prises par le Conseil européen et le Conseil de l'Union européenne (article 42 du traité UE). Elles sont adoptées à l'unanimité, à quelques exceptions notables près relatives à l'Agence européenne de défense (AED, article 45 du traité UE) et à la coopération structurée permanente (article 46 du traité UE), pour lesquelles un vote à la majorité s'applique. Les propositions de décisions sont normalement présentées par le Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, qui est également vice-président de la Commission (VP/HR).

Le Traité de Lisbonne a introduit la notion de politique européenne des capacités et de l'armement (article 42, paragraphe 3, du traité UE), bien que celle-ci doive encore être définie. Il établit également un lien entre la PSDC et d'autres politiques de l'Union en disposant que l'AED accomplit ses missions en liaison avec la Commission en tant que de besoin (Article 45, paragraphe 2, du traité UE). Ce lien concerne notamment les politiques de l'Union relatives à la recherche, à l'industrie et à l'espace, au travers desquelles le Parlement s'est vu donné la possibilité d'acquérir une influence bien plus importante sur la PSDC que par le passé.

Rôle du Parlement européen

Le Parlement a le droit de contrôler la PSDC et de prendre l'initiative de s'adresser à la Vice-présidente/Haute Représentante et au Conseil sur la question (article 36 du traité UE). Il exerce également son autorité sur le budget de la PSDC (article 41 du traité UE). Le Parlement procède deux fois par an à un débat sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la PESC et de la PSDC, et adopte des rapports: l'un sur la PESC, élaboré par la commission des affaires étrangères et comportant des éléments relatifs à la PSDC, si nécessaire, et un autre sur la PSDC, élaboré par la sous-commission «sécurité et défense».

Depuis 2012, le Parlement européen et les parlements nationaux des États membres organisent des conférences interparlementaires deux fois par an afin de débattre des questions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune. La coopération interparlementaire dans ces domaines est prévue par le protocole 1 annexé au Traité de Lisbonne, lequel décrit le rôle des parlements nationaux au sein de l'Union.

Des innovations dans le Traité de Lisbonne ont permis d'améliorer la cohérence politique de la PSDC. Le VP/HR occupe le rôle institutionnel central en présidant le Conseil «Affaires étrangères» dans sa configuration réunissant les ministres de la défense (l'organe décisionnel de la PSDC) et en dirigeant

[1] Voir Titre V («Dispositions générales relatives à l'action extérieure de l'Union et dispositions spécifiques concernant la politique étrangère et de sécurité commune») du traité sur l'Union européenne (traité UE); voir également la fiche 6.1.1, sur la politique étrangère de l'Union européenne.

l'AED. Le cadre politique régissant la consultation du Parlement et le dialogue avec ce dernier évolue afin de permettre au Parlement de jouer un rôle à part entière dans l'élaboration de la PSDC. En vertu du Traité de Lisbonne, le Parlement est un partenaire qui façonne les relations extérieures de l'Union et relève les défis décrits dans le «rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité» de 2008:

«Il est essentiel de conserver le soutien du public en faveur de notre engagement au niveau mondial. Dans les démocraties modernes, où les médias et l'opinion publique jouent un rôle essentiel dans la définition des politiques, l'appui des citoyens est fondamental pour que nous puissions maintenir nos engagements à l'étranger. Nous déployons des policiers, des experts judiciaires et des soldats dans des zones instables dans le monde entier. Il incombe aux gouvernements, aux parlements et aux institutions de l'UE de faire savoir que nous contribuons ainsi à notre propre sécurité».

Questions revêtant un intérêt pour le Parlement européen

Le Parlement examine l'évolution de la PSDC en termes d'institutions, de capacités et d'opérations, et veille à ce que les questions de sécurité et de défense soient en accord avec les préoccupations exprimées par les citoyens de l'Union. Des délibérations, des auditions et des ateliers se tiennent régulièrement, notamment sur les thèmes suivants:

- les plus de 20 missions civiles et militaires menées dans le cadre de la PSDC dans la région du Caucase du Sud, en Afrique, au Moyen-Orient et en Asie;
- les crises internationales ayant des implications en matière de sécurité et de défense, et les réformes du secteur de la sécurité à la suite des crises;
- les structures et la coopération multilatérales hors-UE en matière de sécurité et de défense, notamment en ce qui concerne l'OTAN;
- la situation internationale en ce qui concerne la maîtrise des armements et la non-prolifération des armes de destruction massive;
- la lutte contre le terrorisme, la piraterie, la criminalité organisée et le trafic à l'échelle internationale;
- le renforcement du rôle du Parlement dans le cadre de la PSDC au travers de politiques de l'Union ayant des implications en matière de sécurité et de défense (telles que les politiques relatives à la sécurité intérieure et aux frontières, à la recherche, à l'industrie et à l'espace);
- les bonnes pratiques pour améliorer l'efficacité des investissements en matière de sécurité et de défense et pour renforcer la base technologique et industrielle, la «défense intelligente» et la «mise en commun et le partage»;
- les évolutions institutionnelles en ce qui concerne: les structures militaires de l'Union, la coopération en matière de sécurité et de défense au sein de l'Union, l'AED et d'autres agences et structures de l'Union dans le domaine de la sécurité et de la défense[1];
- la législation et les résolutions politiques relatives à la sécurité et la défense, notamment lorsqu'elles concernent les thèmes susmentionnés.

Le Parlement participe aux réunions communes de consultation organisées régulièrement avec le Conseil, le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et la Commission. Ces réunions permettent l'échange d'informations sur les missions et les opérations menées dans le cadre de la PSDC, sur l'exécution du budget de la PSDC et sur les régions qui constituent des sujets d'intérêt et de préoccupation. Elles font partie des consultations entre le Parlement et d'autres institutions de l'Union associées à la PESC et à la PSDC qui ont été mises en œuvre à la suite de la déclaration de la VP/HR de 2010 sur la responsabilité politique (voir fiche 6.1.1).

Étant donné le rôle clé joué par l'OTAN dans la garantie de la sécurité européenne, le Parlement participe à son Assemblée parlementaire en vue d'établir une relation UE-OTAN qui respecte la nature indépendante des deux parties. Cette relation est particulièrement importante sur les théâtres d'opération où ces deux organisations sont engagées, tels que l'Afghanistan, le Kosovo et la lutte contre la piraterie au large de la Corne de l'Afrique.

PSDC — une politique en évolution

Si la PSDC n'a pas subi de modification profonde depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne en 2009, elle recèle un grand potentiel d'évolution, tant sur le plan politique que sur le plan institutionnel.

Les principales réussites de la PSDC à ce jour sont la consolidation des structures afférentes de l'Union sous l'égide du SEAE et la décision du Conseil définissant le statut, le siège et les modalités de fonctionnement de l'Agence européenne de défense, comme le prévoit l'article 45, paragraphe 2, du traité UE.

Un certain nombre d'occasions de faire avancer la PSDC ont été manquées: des tentatives de lancement d'opérations ont soit échoué, comme au Liban ou en Libye, soit ont pris du retard, comme au Mali. Par conséquent, les groupements tactiques

[1] Entre autres : le Centre satellitaire de l'UE (CSUE), l'Institut d'études de sécurité de l'Union (IESUE), le Collège européen de sécurité et de défense (CESD) et l'Organisa«tion conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR).

européens[1] n'ont pas été déployés et le quartier général permanent des opérations de l'Union n'a pas encore été établi.

Le Parlement joue un rôle pilote dans le contrôle des avancées de la PSDC et dans l'analyse des échecs de cette politique. Le Parlement presse le Conseil et les États membres d'améliorer l'efficacité de la PSDC.

Celle-ci pourrait être renforcée, le cadre institutionnel afférent développé et la coopération entre les États membres et avec les structures de l'Union améliorée au travers de:

- l'adoption d'une approche stratégique en vue d'exploiter tout le potentiel de cette politique, comme le prévoit le Traité de Lisbonne, et sur la base du recensement des domaines dans lesquels l'Union apporterait une valeur ajoutée; dans le cadre d'une telle approche, un livre blanc sur la sécurité et la défense devrait décrire l'équilibre qu'il convient de trouver entre l'Union et les États membres;
- l'intégration de la défense dans les politiques de l'Union relatives à la recherche et l'innovation, ainsi qu'à l'espace et à l'industrie, étant donné que cela contribuerait à harmoniser les exigences civiles et militaires, et à renforcer les capacités de la PSDC;
- le renforcement du cadre institutionnel de l'Union, en premier lieu en renforçant l'AED, afin d'exploiter l'éventail complet de ses missions et de ses tâches, telles qu'elles sont définies par les traités de l'Union, notamment la mise en œuvre de la politique des capacités et de l'armement dans le cadre de la PSDC (article 42, paragraphe 3, du traité UE), et en définissant les rôles des autres agences[2] de l'Union et européennes actives dans le domaine de la sécurité et de la défense;
- la définition d'une coopération structurée permanente, prévoyant notamment le soutien de l'Union aux États membres qui engagent leurs capacités militaires (comme le prévoit l'article 46 du traité UE);
- la définition de la relation entre les divers éléments de la PSDC: une politique des capacités et de l'armement (article 42, paragraphe 3, du traité UE), une coopération structurée permanente (article 46 du traité UE), la clause d'«assistance mutuelle» (article 42, paragraphe 7, qui se lit comme une clause de défense mutuelle), la clause de solidarité mutuelle (article 222 du traité FUE), l'engagement de l'Union à définir progressivement la politique de défense commune de l'Union (article 42, paragraphe 2, du traité UE) et la relation UE-OTAN.

Une initiative politique sera nécessaire pour apporter cette série d'améliorations à la politique de sécurité et de défense commune. Le Parlement a démontré sa volonté d'agir et de prendre des initiatives politiques dans ce domaine. Afin d'être plus efficace dans le domaine de la sécurité et de la défense, le Parlement européen aura toutefois besoin du soutien de ses homologues nationaux et des autres institutions européennes.

→ Ulrich Karock

[1] La notion de groupements tactiques de l'Union fournit à la PSDC un instrument lui permettant d'apporter des réponses précoces et rapides aux crises militaires. Un groupement tactique est un ensemble de forces — composé d'environ 1 500 membres (habituellement internationaux — nombre minimal pour garantir l'efficacité militaire) —, capable de mener des opérations de manière autonome ou de conduire la phase initiale d'opérations de plus grande ampleur. Les groupements tactiques de l'Union sont opérationnels depuis janvier 2005.

[2] Les agences intergouvernementales européennes n'appartenant pas aux structures de l'Union, telles que l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR), l'Agence spatiale européenne (ESA), l'Institut franco-allemand de recherches de Saint-Louis (ISL) et l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Eurocontrol), qui soit jouent déjà un rôle, soit pourraient en jouer un dans les programmes de l'Union en matière de sécurité et de défense (ou «à double usage»), entre autres dans les domaines liés à l'espace, la recherche et le développement, la normalisation et la certification.

6.2. Relations commerciales extérieures

6.2.1. L'Union européenne et ses partenaires commerciaux

Premier exportateur mondial de biens et de services et première source d'investissements directs étrangers, l'Union européenne occupe une place dominante sur le marché mondial. Pourtant, des bouleversements notables de la répartition du commerce mondial sont en cours et la nature de la contribution de l'Union évolue, tout comme les certitudes quant à sa domination. Depuis la crise économique et financière de 2008, l'Union a progressivement abandonné la production de produits à forte intensité de main d'œuvre et de faible valeur, et se spécialise désormais dans les biens de marque de plus grande valeur. La persistance de certaines barrières commerciales fait toutefois obstacle aux efforts des exportateurs européens. Afin de les surmonter et de créer des conditions de concurrence égales pour ses entreprises, l'Union négocie actuellement un certain nombre d'accords de libre-échange.

Base juridique

L'article 207 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE) définit la politique commerciale commune comme une compétence exclusive de l'Union européenne.

Position centrale de l'Union

En 2012, l'Union était non seulement le premier exportateur et investisseur au monde, mais aussi le premier partenaire commercial de plus de 100 pays dans le monde entier. L'Union est un marché très ouvert doté d'un haut degré d'intégration dans l'économie mondiale. La main-d'œuvre de l'Union dépend, pour plus de 10 %, du commerce extérieur.

Du fait de la taille et de l'ouverture du marché intérieur, l'Union joue un rôle central dans le modelage du système commercial mondial et a largement contribué à la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Par ailleurs, le commerce extérieur contribue de manière non négligeable à élever le niveau de vie au sein de l'Union et ailleurs. L'ouverture économique est source d'avantages pour l'Union. Cette dernière est de loin la zone de libre-échange la plus vaste et la plus intégrée au monde, et les échanges créent de l'emploi. Aujourd'hui, en Europe, 36 millions d'emplois dépendent, directement ou indirectement, du commerce. L'amélioration de la compétitivité de l'Europe l'a rendue plus attractive pour les entreprises et les investisseurs étrangers.

Néanmoins, le commerce mondial est en pleine transition. De nouveaux acteurs économiques et progrès techniques ont radicalement modifié la structure et les modalités du commerce international. Le recours généralisé aux technologies de l'information a notamment permis d'échanger des biens et des services qui ne pouvaient pas l'être auparavant. Le commerce extérieur a enregistré une croissance phénoménale au cours des vingt dernières années, atteignant des niveaux sans précédent. Aujourd'hui, l'économie mondiale est extrêmement intégrée et les chaînes d'approvisionnement mondiales ont en grande partie remplacé le commerce traditionnel de biens finis.

La mondialisation et les effets persistants de la crise financière mondiale ont eu une incidence négative sur les résultats économiques de l'Union. Pourtant, à certains égards, l'économie de l'Union a fait preuve d'une résilience remarquable par rapport à celle d'autres pays industrialisés et la part qu'elle représente dans le PIB mondial a baissé moins rapidement que celle du Japon et des États-Unis. L'Union a également été en mesure de maintenir une position relativement forte dans le commerce de biens, tout en renforçant son rôle dominant dans le commerce des services.

Rôle de la Commission et du Parlement européen

Le commerce international est l'un des premiers secteurs dans lequel les États membres de l'Union ont accepté de céder leur souveraineté à l'Union. Ces États ont confié à la Commission la responsabilité de traiter, en leur nom, les questions liées au commerce, y compris les négociations sur les accords commerciaux internationaux. En d'autres mots, l'Union, agissant sous la forme d'une entité unique, négocie les accords commerciaux tant bilatéraux qu'internationaux au nom de tous ses États membres. Comme

le prouvent les archives du système de règlement des différends de l'OMC, l'Union a développé une capacité remarquable en matière de défense de ses propres intérêts dans le cadre des litiges commerciaux internationaux. L'Union a également recours à des instruments commerciaux internationaux pour promouvoir ses propres valeurs et politiques ainsi que ses propres pratiques réglementaires dans le reste du monde.

L'Union privilégie traditionnellement un système commercial international ouvert et équitable. Elle s'est toujours efforcée de garantir «l'intégration de tous les pays dans l'économie mondiale, y compris par la suppression progressive des obstacles au commerce international».

L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne en 2009 a étendu la compétence exclusive de l'Union en matière de commerce international, qui comprend désormais les investissements directs étrangers. Le Traité de Lisbonne a également renforcé le rôle du Parlement européen en en faisant un colégislateur — sur un pied d'égalité avec le Conseil — en ce qui concerne la législation relative au commerce international. Le traité a également conféré un rôle plus actif au Parlement européen dans la négociation et la ratification des accords commerciaux internationaux. Depuis la mise en place de ces modifications, le Parlement européen a adopté une approche très volontariste des questions commerciales. Ses premières décisions, comme le rejet de l'accord commercial anti-contrefaçon (ACTA), ont déjà eu une incidence non négligeable sur la politique commerciale commune de l'Union.

Politique commerciale et orientation

La communication de 2011 de la Commission intitulée «Commerce, croissance et affaires mondiales» a fait du commerce international un des piliers de la nouvelle stratégie Europe 2020, qui vise à rendre l'Union plus verte et plus compétitive. Non seulement la stratégie Europe 2020 souligne la nécessité d'une approche coordonnée des politiques internes et externes de l'Union, mais elle accorde également davantage d'importance aux relations économiques extérieures de l'Union, qu'elle définit comme un moteur de la croissance et de l'emploi.

Dans cette communication, la Commission réitère l'engagement de l'Union concernant la conclusion du cycle de Doha et le renforcement de l'OMC. Toutefois, le texte reconnaît également que les négociations multilatérales jouent actuellement un rôle secondaire par rapport à la nouvelle génération d'accords bilatéraux de libre-échange que l'Union prévoit de conclure au cours des prochaines années.

Le blocage des négociations multilatérales — et notamment du cycle de négociations de Doha — a poussé l'Union à trouver d'autres moyens de se procurer un accès aux marchés des pays tiers. Une nouvelle génération d'accords de libre-échange, apparue en 2006, va au-delà des réductions tarifaires et de la libéralisation du commerce des biens. Après plusieurs années d'intenses négociations, l'accord de libre-échange avec la Corée du Sud a été ratifié en 2011. Des négociations avec l'Ukraine, la Colombie, le Pérou et les pays d'Amérique centrale ont également été conclues. Des négociations avec certains membres de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE) — notamment Singapour, le Viêt Nam et la Malaisie — sont en cours. L'Union a également ouvert des négociations sur un accord de libre-échange avec l'Inde, le Japon et le Canada, et est sur le point de faire de même avec les États-Unis. Au total, l'Union compte 29 accords de libre-échange en vigueur.

Les avantages de ces accords sont considérables. On prévoit que les tarifs moyens imposés aux exportations de l'Union soient réduits de 50 % environ. Ces accords de libre-échange devraient contribuer à la croissance économique de l'Union en renforçant son PIB de 2,2 %. La finalisation de ces accords pourrait cependant nécessiter plusieurs années.

Des données mettent en évidence que l'Union enregistre des résultats particulièrement bons dans les segments haut de gamme du marché, où sa part mondiale de marché se situe aux alentours des 30 % (contre 20 % pour l'ensemble des produits non énergétiques). Si les économies en transition améliorent rapidement la qualité des produits qu'elles fabriquent, leurs exportations sont encore composées majoritairement de marchandises de gamme inférieure et intermédiaire.

Les statistiques commerciales peuvent être quelque peu trompeuses. Si l'ensemble de l'Union était mieux équipé que d'autres acteurs traditionnels pour résister aux évolutions structurelles que le système commercial mondial a connues au cours des dix dernières années, elle a également été handicapée par des capacités de recherche et d'innovation en baisse et par un manque d'investissement dans ce domaine. Les entreprises de l'Union perdent progressivement du terrain, tandis que de nouveaux acteurs originaires de pays émergents dynamiques renforcent leur présence sur les marchés mondiaux.

De plus, les exportations de l'Union sont robustes dans les pays industrialisés (comme les États-Unis et la Suisse), mais moins compétitives sur des marchés à croissance rapide, notamment en Asie. Il existe un risque réel que les contre-performances de l'Union dans certains des marchés les plus dynamiques au monde puissent, à long terme, gravement mettre à mal la position de l'Union sur le marché mondial.

Importations et exportations

Comme le montre le tableau ci-dessous, l'Union était le premier exportateur et importateur mondial en 2011, suivie des États-Unis et de la Chine. L'Union a échangé des biens avec le reste du monde pour une valeur de 3 267 467 millions d'euros en 2011.

L'Union européenne, puissance commerciale

Pays	Importations	Exportations
UE-27[1]	1 714	1 554
Chine[2]	1 252	1 364
États-Unis	1 625	1 063
Japon	522	581
Corée du Sud[3]	321	352
Russie	205	343
Canada	324	324
Singapour	263	294
Mexique	252	251
Suisse[4]	150	169
Inde	203	166
Brésil	136	149
Norvège	70	124

[1] Flux commerciaux extérieurs avec les pays extra UE 27.
[2] À l'exclusion de Hong Kong.
[3] 2010.
[4] Y compris le Liechtenstein.

Source: Eurostat

Entre 2010 et 2011, les exportations de biens en provenance de l'Union ont augmenté, sans toutefois retrouver les niveaux antérieurs à la crise. Les États-Unis sont demeurés, de loin, la principale destination des biens exportés depuis l'Union en 2011 (voir ci-dessous), suivis de la Suisse, de la Chine et de la Russie.

Destination des exportations	Exportations de l'UE en %
États-Unis	17
Suisse	9
Chine (hors Hong Kong)	9
Russie	7
Turquie	5
Japon	3
Norvège	3
Reste du monde	47

Source: Eurostat

Les importations vers l'Union ont également augmenté entre 2010 et 2011. En 2011, la Chine était le premier fournisseur de marchandises de l'Union. Les importations en provenance de Russie ont connu une hausse notable, ce qui a permis à ce pays de supplanter les États-Unis en tant que deuxième exportateur de biens vers l'Union en 2011 (voir ci-dessous).

Origine des importations de l'UE	Importations de l'UE en %
Chine (hors Hong Kong)	17
Russie	12
États-Unis	11
Norvège	6
Suisse	5
Japon	4
Turquie	3
Reste du monde	42

Source: Eurostat

Le déficit commercial habituel de l'Union s'est réduit en 2011, en raison du ralentissement économique et de la faiblesse de la demande intérieure, par rapport aux années précédentes et à 2006. L'Union demeure très dépendante des matières premières et des combustibles. Elle est parvenue à résister à la concurrence étrangère dans des secteurs tels que ceux des machines et de la chimie (voir ci-dessous).

Commerce de l'Union, par catégorie	2006		2010		2011	
	(1 000 millions d'euros)	%	(1 000 millions d'euros)	%	(1 000 millions d'euros)	%
Exportations						
Total	1 161,9	100,0	1 356,7	100,0	1 553,9	100,0
Alimentation, boissons et tabac	57,9	5,0	76,4	5,6	88,9	5,7
Matières premières	28,5	2,5	37,9	2,8	44,8	2,9
Combustibles minéraux, lubrifiants	59,0	5,1	76,2	5,6	100,0	6,4
Produits chimiques et produits connexes	184,6	15,9	235,3	17,3	253,1	16,3
Autres produits manufacturés	294,2	25,3	311,7	23,0	354,3	22,8
Machines et équipements de transport	509,6	43,9	572,6	42,2	649,6	41,8
Importations						
Total	1 363,9	100,0	1 530,8	100,0	1 713,5	100,0
Alimentation, boissons et tabac	67,9	5,0	80,7	5,3	91,1	5,3

Matières premières	63,2	4,6	71,1	4,6	85,6	5,0
Combustibles minéraux, lubrifiants	339,6	24,9	383,2	25,0	488,6	28,5
Produits chimiques et produits connexes	109,2	8,0	137,4	9,0	153,2	8,9
Autres produits manufacturés	341,6	25,0	362,4	23,7	399,2	23,3
Machines et équipements de transport	412,5	30,2	446,3	29,2	441,0	25,7
Balance commerciale						
Total	– 202,0	—	– 174,2	—	– 159,6	—
Alimentation, boissons et tabac	– 10,0	—	– 4,3	—	– 2,2	—
Matières premières	– 34,7	—	– 33,3	—	– 40,7	—
Combustibles minéraux, lubrifiants	– 280,5	—	– 307,0	—	– 388,6	—
Produits chimiques et produits connexes	75,3	—	97,8	—	99,9	—
Autres produits manufacturés	– 47,4	—	– 50,7	—	– 44,9	—
Machines et équipements de transport	97,1	—	126,3	—	208,7	—

Source: Eurostat

L'Union est leader mondial en ce qui concerne les échanges de services. En 2011, elle a enregistré un excédent de 109 100 millions d'euros dans les transactions de services avec le reste du monde, ses exportations s'élevant à 579 500 millions et ses importations à 470 400 millions. Les échanges de services représentaient 21,8 % de l'ensemble des importations de biens et de services de l'Union en 2011. Les États-Unis, l'Asie et les pays de l'Association européenne de libre-échange (AELE) comptaient parmi les principaux partenaires en ce qui concerne les échanges de services. Pour ce qui est des services, plus de deux tiers des importations (67,7 %) et des exportations (70 %) internationales de l'Union se répartissaient en trois catégories en 2011: les services de transport et de voyage, ainsi que les services aux entreprises.

	Crédit (%)	Débit (%)
Association européenne de libre-échange (AELE)	16,7	14,0
Autres pays européens (hors UE, hors AELE)	8,9	9,5
Afrique du Nord	2,3	3,8
Afrique orientale et australe	4,8	3,8
Amérique du Nord	26,4	31,4
Amérique centrale	4,0	5,9
Amérique du Sud	4,2	2,8
Pays du Golfe	4,2	2,6
Autres pays asiatiques	19,5	17,8
Océanie (y compris Australie) et régions polaires australes	3,1	2,0

Source: Eurostat

→ Roberto Bendini

6.2.2. L'Union européenne et l'Organisation mondiale du commerce

Depuis sa création en 1995, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a joué un rôle considérable dans la mise en place d'un système commercial multilatéral fondé sur des règles. L'OMC a succédé à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) de 1947. Grâce à son système de règlement des différends, notamment, l'OMC a rendu le commerce international plus équitable et moins enclin aux mesures de rétorsion unilatérales.

L'objectif consistant à établir un système commercial multilatéral fondé sur des règles communes s'est toutefois révélé difficile à réaliser dans un monde de plus en plus multipolaire. Les efforts déployés pour conclure un nouveau cycle de négociations axé sur le développement («cycle de Doha pour le développement») sont pour l'instant restés vains. Cela a été source de frustration pour un grand nombre de membres de l'OMC, dont l'Union européenne, qui s'étaient employés à rechercher un terrain d'entente et plusieurs pays se sont finalement tournés vers des accords commerciaux bilatéraux.

Le Parlement européen a toujours joué un rôle important dans le suivi des travaux de l'OMC, à la fois directement et par le biais de la conférence parlementaire de l'OMC, organisée conjointement avec l'Union interparlementaire (IUP). Le Traité de Lisbonne, entré en vigueur en 2009, a renforcé le rôle du Parlement européen dans le suivi de la politique commerciale.

Au cours des premières décennies du XX siècle, les questions commerciales ont conduit les pays à s'engager dans des interactions de plus en plus complexes, d'où la nécessité de mettre en place une plateforme pour faciliter et réglementer les négociations commerciales. L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) de 1947 qui en a résulté a non seulement permis la tenue d'une table ronde internationale, débouchant sur une approche multilatérale du commerce, mais il a également établi un système de règles commerciales internationalement reconnues. L'idée sous-jacente était de créer des conditions de concurrence équitables pour tous les membres au moyen d'une «réduction substantielle des tarifs douaniers et des autres obstacles au commerce et [de] l'élimination des discriminations dans les relations commerciales internationales»[1].

Avec l'évolution du commerce international — les échanges de services et d'idées ayant pris le pas sur les échanges de biens corporels — le GATT a été transformé et institutionnalisé par l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Établie en 1995, l'OMC a intégré les accords commerciaux antérieurs — tels que le GATT lui-même, l'accord sur l'agriculture et l'accord sur les produits textiles et l'habillement — ainsi que des accords généraux complémentaires. Les plus importants d'entre eux sont l'accord général sur le commerce des services (GATS) et l'accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC).

Les statistiques montrent un lien incontestable entre un commerce libre et équitable et la croissance économique. Dans ce contexte, la mise en place de l'OMC a représenté une avancée importante vers un système du commerce international plus intégré et, partant, plus dynamique. En veillant à ce que les pays poursuivent leurs efforts de suppression des obstacles au commerce lors des négociations commerciales suivantes, l'OMC a également contribué de façon constante à la promotion du libre échange. Deux tiers de ses membres étant des pays en développement, elle a également offert aux économies en transition et aux pays les moins développés (PMD) la possibilité d'utiliser le commerce pour faire progresser leurs efforts de développement.

Le système de règlement des différends commerciaux

L'une des principales réalisations de l'OMC a été la consolidation de son organe de règlement des différends, qui a le pouvoir de régler les litiges commerciaux et de faire appliquer ses décisions. Le système de règlement des différends se fonde sur des règles prédéfinies donnant aux membres de l'OMC, quel que soit leur poids politique ou économique, la possibilité de déposer une plainte pour infraction alléguée aux règles de l'OMC et de demander réparation. Ce système réduit l'influence des mécanismes de défense unilatéraux que les pays avaient auparavant tendance à mettre en place et qui conduisaient souvent à l'adoption de mesures de rétorsion par

[1] Accord GATT de 1947; paragraphe introductif.

les pays visés, voire à de véritables guerres commerciales.

Le système de l'OMC garantit que les membres les plus forts ne l'emportent pas sur les plus faibles et fournit des règles claires en ce qui concerne les mesures de rétorsion.

Depuis la création de l'OMC, l'Union européenne a été l'un des principaux utilisateurs de son système de règlement des différends. Elle a été impliquée dans 160 affaires, dont 87 en tant que plaignante et 73 en tant que défenderesse[1]. Dans 130 autres affaires, elle a demandé à intervenir en tant que tierce partie, les membres de l'OMC étant autorisés à suivre des différends impliquant d'autres parties. Représentée par la Commission européenne, l'Union européenne a souvent cherché à améliorer et clarifier les accords de l'OMC en demandant à ses groupes spéciaux et son Organe d'appel de rendre des décisions.

Le Parlement européen suit avec attention l'évolution des différends impliquant l'Union. Par le passé, sa commission du commerce international a émis un avis sur les litiges commerciaux par le biais de rapports, d'auditions publiques et de questions orales adressées à la Commission et au Conseil. Cela a par exemple été le cas dans le litige Airbus-Boeing, toujours en cours, entre l'Union européenne et les États-Unis.

Le cycle de Doha

Depuis 2001, les membres de l'OMC sont engagés dans de vastes négociations commerciales multilatérales, le «cycle de Doha». Ce neuvième cycle de négociations commerciales internationales est toujours en cours et est fondé sur le principe de «l'engagement unique», ce qui signifie essentiellement «qu'il n'y a d'accord sur rien tant qu'il n'y a pas d'accord sur tout». À l'instar des cycles précédents, l'objectif de celui-ci est de progresser encore davantage dans la libéralisation du commerce. Les négociateurs sont également chargés de revoir les règles commerciales et de les adapter à un système commercial mondial en perpétuelle évolution.

L'objectif principal est de placer le développement au cœur du système commercial mondial. Les conclusions des négociations devraient renforcer la capacité des pays en développement à tirer profit du commerce international et les aider à combattre la pauvreté. Ainsi, le dernier cycle a été baptisé «programme de Doha pour le développement» (PDD).

Le PDD repose sur trois piliers:

1. l'accès aux marchés pour les produits agricoles (y compris tarifs et subvention-mjpeloppement.

Malheureusement, les négociations ont buté sur des questions essentielles. Les divergences les plus flagrantes ont trait aux positions souvent irréconciliables des principaux pays émergents et des pays ou blocs industrialisés concernant la façon dont le système commercial international devrait être remodelé. Les négociations de Doha ont confié aux pays en développement un rôle de plus en plus important, et le poids de ce groupe dans le système commercial mondial a énormément augmenté ces dix dernières années.

L'Union européenne a appuyé le lancement d'un cycle vaste et ambitieux puisque cela apparaissait comme le seul moyen de garantir à tous les participants des bénéfices en termes de croissance économique et de développement et de faire accepter les nécessaires compromis. Toutefois, les négociations ne semblent pas devoir être conclues dans un avenir proche, en dépit des efforts louables de plusieurs participants, dont l'Union européenne. Cela est décevant: la conclusion du cycle contribuerait à une sortie plus rapide de la crise économique mondiale et à contenir le protectionnisme.

Le Parlement européen suit ces négociations de très près. Plusieurs rapports ont été élaborés sur l'avancée des discussions. La conférence parlementaire de l'OMC, organisée conjointement par le Parlement européen et l'Union interparlementaire, offre régulièrement la possibilité d'une participation constructive (voir ci-après pour davantage d'informations sur cette conférence). À plusieurs reprises, le Parlement a demandé la reprise des négociations, soulignant l'importance du cycle de Doha pour le commerce mondial et le développement économique.

Le Parlement suivra également avec attention les négociations à venir sur un accord plus limité et sera attentif à l'issue de la prochaine réunion ministérielle de l'OMC, qui se tiendra à Bali en décembre 2013.

L'UE et l'OMC

Aux côtés des États-Unis, l'Union européenne a joué un rôle central dans le développement du système commercial international après la deuxième guerre mondiale.

Tout comme le GATT (et plus tard l'OMC), l'UE a, à l'origine, été conçue pour supprimer les barrières douanières et promouvoir les échanges entre ses États membres. Le marché unique de l'UE a été en parti inspiré par les principes et les pratiques du GATT. L'Union a toujours figuré parmi les principaux promoteurs d'un commerce international efficace fondé sur le droit. Un tel système contribue à garantir que ses entreprises jouissent d'un accès équitable au marché au-delà de ses frontières et, partant, il favorise la croissance économique, tant en son sein que dans les pays tiers, en particulier les moins développés d'entre eux.

La politique commerciale commune de l'UE est l'un des domaines où l'Union dispose d'une compétence pleine et directe. En d'autres termes, lorsqu'elle

[1] Données disponibles au 1er mars 2013.

intervient au sein de l'OMC, l'UE agit en tant qu'acteur unique et est représentée par la Commission et non par les États membres. La Commission négocie les accords commerciaux et défend les intérêts de l'UE devant l'organe de règlement des différends de l'OMC au nom des 27 États membres. La Commission consulte le Conseil et le Parlement européen et leur fait régulièrement rapport. Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le Conseil et le Parlement sont colégislateurs et sont placés sur un pied d'égalité en ce qui concerne les questions commerciales internationales.

À travers l'OMC, l'UE a également cherché à promouvoir un cadre multilatéral pour les négociations commerciales qui complèterait, voire remplacerait, les négociations bilatérales. Toutefois, compte tenu du blocage du dernier cycle de négociations et du fait que d'autres partenaires commerciaux se sont tournés vers des accords bilatéraux, la Commission a dû revoir sa stratégie de longue date et s'engager à nouveau dans des négociations régionales et bilatérales.

L'impasse des négociations à l'OMC montre également que le système commercial international a été totalement bouleversé ces vingt dernières années. L'ancien système, largement dominé par l'UE et les États-Unis, est désormais plus ouvert et plus complexe, avec de nouveaux acteurs — essentiellement des pays en transition et en développement — jouant un rôle central. La libéralisation du système commercial international a bénéficié à certains pays en développement. L'UE a bien pris conscience de cette évolution et plaide pour qu'une vaste réflexion soit menée sur l'évolution de l'OMC au XXI siècle.

La conférence parlementaire de l'OMC

La conférence parlementaire de l'OMC est organisée conjointement par le Parlement européen et l'Union interparlementaire (UIP), et elle a pour objet de renforcer la démocratie au niveau international en apportant une dimension parlementaire à la coopération multilatérale sur les questions commerciales.

La première réunion formelle de parlementaires à l'OMC s'est déroulée lors de la conférence ministérielle de l'OMC de décembre 1999, à Seattle. En 2001, le Parlement européen et l'UIP ont convenu de mettre en commun leurs efforts et d'organiser une réunion parlementaire pendant la conférence de l'OMC à Doha. Cette réunion a jeté les bases de ce qui allait devenir la conférence parlementaire de l'OMC.

Cette conférence offre à des parlementaires du monde entier la possibilité d'échanger des opinions, des informations et des expériences concernant les questions commerciales internationales. Elle procure à l'OMC une dimension parlementaire. Ainsi, les participants s'emploient notamment à: suivre les activités de l'OMC; promouvoir l'efficacité et l'équité de l'OMC; plaider pour la transparence des procédures de l'OMC; améliorer le dialogue entre les gouvernements, les parlements et la société civile; influencer l'orientation des débats au sein de l'OMC; et renforcer la capacité des parlements nationaux en ce qui concerne les questions commerciales internationales.

La conférence parlementaire de l'OMC se réunit une fois par an, ainsi que pendant les conférences ministérielles de l'OMC.

→ Roberto Bendini

6.2.3. Les régimes commerciaux applicables aux pays en développement

Les régimes commerciaux préférentiels que l'Union européenne applique aux pays en développement s'articulent autour de deux piliers principaux. Le premier correspond au système de préférences généralisées (SPG), accord commercial autonome en vertu duquel l'Union donne à certaines marchandises étrangères un accès préférentiel non réciproque à son marché après réduction, voire suppression, des droits de douane. Le second comprend les accords de partenariat économique (APE) avec des régions du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Les APE sont des accords de libre-échange compatibles avec les règles de l'OMC qui comportent plusieurs volets liés au développement. Ils ont remplacé les dispositions de l'accord de Cotonou et de la convention de Lomé.

Base juridique

L'article 207 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne définit les compétences du Parlement européen dans le domaine de la politique commerciale commune. L'article 188, deuxième alinéa, du traité, dispose que la procédure législative ordinaire, qui requiert l'approbation du Parlement, s'applique à la mise en œuvre de la politique commerciale commune. En vertu de ses pouvoirs législatifs, le Parlement peut, notamment, adopter ou rejeter des mesures autonomes de politique commerciale commune telles que la récente réforme du régime SPG de l'Union. Toutefois, le Parlement n'est pas directement associé aux décisions portant modification de la liste des bénéficiaires puisqu'il a convenu que la Commission avait le pouvoir d'adopter des actes «délégués» conformément aux articles 290 et 291 du traité. Conformément à l'article 218 du traité, l'approbation du Parlement est requise pour la conclusion d'accords commerciaux internationaux, tels que les APE.

Objectifs des régimes d'accès préférentiel au marché de l'Union

L'objectif principal du SPG consiste à faciliter l'accès au marché de l'Union des pays et des territoires en développement par la réduction des droits de douane grevant leurs marchandises. Les avantages douaniers offerts par le marché de l'Union devraient permettre aux pays en développement de renforcer leur rôle dans le commerce international et de générer des recettes d'exportation supplémentaires grâce auxquelles ils pourront appliquer leurs politiques de développement durable et de réduction de la pauvreté et diversifier leurs économies. Aucune disposition du SPG ne prévoit, ou ne requiert, la réciprocité de cet accès.

Le régime SPG

Le régime SPG, introduit en 1971, a été appliqué par l'intermédiaire de plusieurs règlements successifs du Conseil. Il a été reconduit en dernière date par le règlement (CE) nº 732/2008 du Conseil du 22 juillet 2008[1] — modifié par un règlement du 11 mai 2011 — qui couvre la période du 1er janvier 2009 au 31 décembre 2011. Le règlement du 11 mai 2011 prévoit une prolongation du règlement (CE) nº 732/2008 jusqu'au 31 décembre 2013 de façon à laisser suffisamment de temps pour l'adoption d'une réforme du régime[2]. Le régime SGP instaure des réductions douanières pour environ 6 200 lignes tarifaires (sur un total de 7 100 environ) et répond aux besoins variés des 176 bénéficiaires par l'application d'un accord standard et de deux accords spéciaux.

- Le SPG standard actuel octroie à 111 pays et territoires une réduction des droits de douanes pour environ 66 % des lignes tarifaires; en 2011, les pays concernés ont exporté, en vertu de ce régime, des marchandises pour une valeur totale de 72,5 milliards d'euros, soit 83 % du total des importations de l'Union ayant bénéficié du SPG[3].
- L'accord spécial destiné à favoriser le développement durable et la bonne gouvernance, connu sous le nom de SPG+, prévoit, pour les pays en développement considérés comme vulnérables, la suppression des droits de douane sur les quelque 66 % des lignes tarifaires auxquelles s'applique également l'accord standard. Les pays concernés bénéficient du régime spécial à la condition qu'ils aient ratifié et appliqué 27 conventions internationales ad hoc sur le développement durable, dont les conventions de base en matière de Droits de l'homme et de droits des travailleurs, ainsi que certaines

[1] http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:211:0001:0039:FR:PDF

[2] Règlement (UE) n° 512/2011 modifiant le règlement (CE) n° 732/2008 du Conseil du 11 mai 2011, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:145:0028:0029:FR:PDF

[3] The EU's new Generalised Scheme of Preferences (GSP), Commission européenne, octobre 2012, http://www.mkma.org/Notice%20Board/2012/NewGSPHighlights.pdf

conventions sur la protection de l'environnement ainsi que les conventions sur la lutte contre la production et le trafic de drogues illicites (le non-respect de ces exigences entraîne la suspension des concessions tarifaires, comme ce fut le cas du Sri Lanka). En 2011, les quinze pays qui répondaient aux conditions (l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Bolivie, la Colombie, le Costa Rica, l'El Salvador, l'Équateur, la Géorgie, le Guatemala, le Honduras, la Mongolie, et le Panama, le Paraguay, et le Pérou) ont exporté des marchandises d'une valeur totale de 4 milliards d'euros, soit 5 % de l'ensemble des marchandises ayant bénéficié du SPG.

- **L'initiative «Tout sauf les armes» (TSA)** permet aux 49 pays les moins avancés (PMA)[1] d'exporter vers le marché de l'Union toutes leurs marchandises en franchise douanière et sans quota. Le 17 septembre 2012, la Commission européenne a proposé le rétablissement de ce régime pour la Birmanie, qui était suspendu jusqu'alors. Si le Parlement approuve cette proposition, le régime s'appliquera aux exportations de la Birmanie vers le marché de l'Union.

La réforme du régime SPG de l'Union européenne

Le 13 juin 2012, le Parlement a adopté la proposition de la Commission visant à réformer le régime SPG[2], qui entrera en application à compter du 1er janvier 2014. Les trois instruments seront conservés: le SPG et le SPG+ seront reconduits pour une période de dix ans et l'initiative «Tout sauf les armes» sera prolongée sans limitation de durée. Toutefois, aux fins de l'application de ces instruments, l'accent sera mis sur les points ci-après.

- Des conditions plus restrictives en ce qui concerne le revenu devraient permettre aux pays en développement jugés vulnérables et à revenu faible ou intermédiaire de la tranche inférieure de devenir les principaux bénéficiaires. La Bolivie et le Congo font partie de ce groupe.
- Les pays qui, dans le classement de la Banque mondiale, figurent depuis trois ans parmi les pays à revenu élevé ou intermédiaire de la tanche supérieure ne pourront plus bénéficier du régime SPG; il s'agit notamment de l'Argentine, du Brésil, du Qatar, de la Fédération de Russie et de l'Arabie Saoudite. Au total, 89 pays répondront aux conditions.
- Les critères d'admissibilité au régime SPG ont été assouplis. Actuellement, pour qu'un pays remplisse les conditions, il faut que ses exportations représentent moins de 1 % du total des importations de l'Union provenant de l'ensemble des bénéficiaires du SPG. À l'avenir, ce seuil sera relevé à 2 %, ce qui devrait permettre à certains pays, comme le Pakistan et les Philippines, de remplir les conditions d'admissibilité au régime SPG+, pour autant que les critères supplémentaires relatifs au développement durable soient respectés.
- D'autres changements seront apportés au SPG, tels qu'un processus de «gradation», qui permettra d'établir à partir de quel stade, pour un pays donné, les préférences tarifaires cesseront de s'appliquer. Dans sa forme actuelle, le système assure la protection de secteurs d'activité en Europe dès lors que les expéditions vers l'Union d'un produit donné dépassent 15 % du total des importations réalisées au titre du SPG ou 12,5 % dans le cas du textile et de l'habillement. Ces seuils seront respectivement relevés à 17,5 % et 14,5 % après révision du régime.
- D'autres pays avec lesquels l'Union a des accords commerciaux préférentiels, comme le Mexique, l'Afrique du Sud et la Tunisie, ne bénéficieront plus du SPG. La liste de ces pays s'allongera après l'entrée en vigueur de l'accord multipartite avec la Colombie et le Pérou ainsi que de l'accord d'association conclu avec l'Amérique centrale.
- L'initiative «Tout sauf des armes» continuera à profiter aux 49 PMA, dont les marchandises ne seront soumises à aucun droit. Il s'agit de 33 pays d'Afrique, 10 pays d'Asie (l'Afghanistan, le Bangladesh, le Bhoutan, le Cambodge), 5 pays de la zone Pacifique (dont le Samoa, les Îles Salomon et Vanuatu) et un pays des Caraïbes (Haïti).

Accords de partenariat économique

Par le passé, le régime commercial préférentiel de l'Union reposait sur des exceptions (dérogations) à la clause de la «nation la plus favorisée» de l'OMC. La dernière dérogation octroyée en vertu de la convention de Lomé a été prorogée jusqu'au 31 décembre 2007. En raison de cette date butoir et de l'obligation de remplacer la dérogation par des accords commerciaux régionaux compatibles les règles de l'OMC, le Conseil a adopté, le 17 juin 2012, une décision qui a ouvert la voie à la négociation d'accords de partenariat économique (APE). Ces APE régiront les futures relations économiques entre l'Union et les pays ACP. Contrairement à l'accord de Cotonou et à la convention de Lomé, appelés à être remplacés par des APE, ces derniers sont compatibles avec les règles de l'OMC et s'appliquent à tous les échanges de marchandises ou presque (80 % au moins), ainsi qu'aux services, aux investissements et à la réglementation sur le commerce. Les APE devraient favoriser l'intégration des pays ACP dans l'économie

[1] http://ec.europa.eu/trade/wider-agenda/development/generalised-system-of-preferences/everything-but-arms/

[2] http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0241+0+DOC+XML+V0//FR

mondiale et promouvoir le développement durable sur leurs territoires. (Pour de plus amples informations, se reporter à la fiche technique 6.3.1 sur la politique de développement).

État des lieux

L'accord de partenariat économique UE-Cariforum, premier APE complet de l'Union, a été signé en octobre 2008 et s'applique à titre provisoire depuis décembre de la même année. Le Parlement européen l'a approuvé en mars 2009. Les procédures de ratification sont toujours en cours dans la plupart des pays des Caraïbes et des États membres de l'Union. Outre les échanges de biens et de services qui relèvent dans leur intégralité de l'accord UE-Cariforum, d'autres domaines, tels que l'investissement, la concurrence, les marchés publics et la propriété intellectuelle, font l'objet de mesures supplémentaires que les parties à l'accord s'engagent à prendre pour stimuler les échanges. Les organes de surveillance conjoints prévus par l'accord se sont réunis pour la deuxième fois en septembre 2012 au niveau des hauts responsables et en octobre de la même année au niveau des ministres. L'accord UE-Cariforum prévoit un suivi constant de son application ainsi que son évaluation, dont la première sera réalisée en 2013. Des APE complets avec les régions d'Afrique et du Pacifique se mettent en place progressivement. L'une des premières étapes consiste à élaborer un APE intérimaire, auquel succédera ultérieurement un APE global ou complet. La démarche suppose également l'application du règlement (CE) n° 1528/2007 sur l'accès au marché[1], qui garantit aux pays ACP de continuer à bénéficier, pendant la période de signature et de ratification des APE, d'un accès en franchise de droit au marché de l'Union, ce qui évite de perturber les échanges. Cette disposition a de l'importance pour les pays dont le régime commercial créé par l'accord de Cotonou entre les pays ACP et l'Union est arrivé à expiration. À ce jour, 19 pays (14 pays des Caraïbes auxquels s'ajoutent Madagascar, Maurice, les Seychelles, le Zimbabwe et la Papouasie-Nouvelle-Guinée) ont pris les mesures nécessaires pour ratifier les accords paraphés et continueront d'avoir accès au marché de l'Union en franchise de droits et hors quota.

Le 17 janvier 2013, le Parlement a approuvé la conclusion de l'accord intérimaire avec quatre États d'Afrique orientale et australe (Maurice, Madagascar, les Seychelles et le Zimbabwe)[2]. Par son vote, le Parlement a entériné la décision du Conseil et la proposition de la Commission visant à conclure le premier APE intérimaire avec le continent africain. En fait, cet APE s'applique à titre provisoire depuis le 14 mai 2012. L'accord entrera en vigueur dès que les États membres de l'Union et les pays d'Afrique orientale et australe l'auront ratifié. Étant donné qu'un certain nombre de pays ACP doivent encore signer ou appliquer les APE intérimaires qui les concernent, la Commission a, en septembre 2011, formulé une proposition (étayée par une position commune du Conseil) qui proroge l'application du règlement (CE) n° 1528/2007 sur l'accès au marché jusqu'au 1er janvier 2014. Après cette date, selon la Commission, les dispositions transitoires dudit règlement ne constitueront plus une base juridique solide pour les relations commerciales entre les pays ACP et l'Union, dans la mesure où cette dernière empiètera sur les obligations des pays ACP vis-à-vis de l'OMC. Les pays concernés perdraient alors leur accès préférentiel au marché de l'Union à moins qu'ils ne bénéficient du régime SGP ou de l'initiative «Tout sauf des armes». La procédure de codécision visant à proroger le règlement (CE) n° 1528/2007 sur l'accès au marché est en cours au Parlement.

→ Elfriede Bierbrauer

[1] Règlement (CE) n° 1528/2007 du Conseil du 20 décembre 2007 appliquant aux produits originaires de certains États appartenant au groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) les régimes prévus dans les accords établissant ou conduisant à établir des accords de partenariats économiques, JO L 348 du 31.12.2007, p. 1.

[2] http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0025+0+DOC+XML+V0//FR

6.3. Politique de développement

6.3.1. Aperçu général de la politique de développement

La politique de développement se trouve au cœur des politiques extérieures de l'Union européenne. Depuis sa fondation, celle-ci soutient le développement de régions partenaires. Initialement centrée sur les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), la politique de développement de l'Union englobe désormais près de 160 pays dans le monde.

L'Union est le plus important contributeur en matière d'aide au développement. Avec ses États membres, elle octroie plus de la moitié du montant global de l'aide publique au développement (APD). L'objectif principal de la politique de développement de l'Union est «la réduction et, à long terme, l'éradication de la pauvreté». S'y ajoutent la défense des Droits de l'homme et de la démocratie, la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes et, depuis peu, la préservation de l'environnement et la lutte contre le changement climatique.

Base juridique

Article 4, paragraphe 4, et articles 208 à 211 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Article 21, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne (TUE): mandat global et lignes d'orientation dans le domaine de la coopération au développement de l'Union.

Accord de Cotonou (pour les États ACP) et divers accords bilatéraux d'association (au titre de l'article 217 du TFUE): accords particuliers de coopération.

Articles 312 à 316 du TFUE: questions budgétaires.

Cadre politique et financier

A. Consensus européen en matière de politique de développement

Le 20 décembre 2005, la Commission, le Conseil et le Parlement européen ont adopté de concert le «Consensus européen en matière de politique de développement». Cette déclaration de politique générale définit un ensemble cohérent de principes et de valeurs destinés à guider la coopération au développement des institutions de l'Union et des États membres. Elle indique les principaux objectifs poursuivis par la politique de développement européenne, notamment la réduction de la pauvreté, dans la lignée des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) des Nations unies, et la promotion des valeurs démocratiques européennes dans le monde. Le Consensus impartit également aux pays en développement des responsabilités clairement définies concernant leur propre développement. Dans le chapitre «Fournir une aide plus importante et de meilleure qualité», l'Union et les États membres s'engagent à accroître leurs dépenses en matière d'aide publique au développement pour y consacrer 0,7 % de leur revenu national brut (RNB) d'ici 2015, ainsi qu'à attribuer au moins la moitié du volume supplémentaire d'aide à l'Afrique et à donner la priorité à la lutte contre la pauvreté dans leur action.

B. Le Programme pour le changement de l'Union européenne

Le Programme pour le changement de l'Union européenne, approuvé par le Conseil en mai 2012, complète le Consensus et avance des propositions concrètes en vue de renforcer l'efficacité de la politique de développement de l'Union. Il désigne comme principaux piliers de cette politique «la promotion des Droits de l'homme, de la démocratie, de l'État de droit et de la bonne gouvernance» et «une croissance inclusive et durable». Le Programme précise également que les ressources doivent être consacrées en priorité aux «pays les plus démunis», notamment les États fragiles et les pays les moins avancés (PMA). Il introduit par ailleurs un nouveau principe de «différenciation» afin d'adapter le volume et les moyens de l'aide aux besoins spécifiques et à la capacité de réforme de chaque pays.

C. Efficacité de l'aide et cohérence des politiques

La politique de développement européenne promeut explicitement l'harmonisation des politiques

et une meilleure participation des pays partenaires aux processus d'allocation des ressources financières et de planification. À cette fin, l'Union a adopté un «Code de conduite sur la division du travail dans la politique de développement» en 2007 et un «Cadre opérationnel concernant l'efficacité de l'aide» en 2011. Le climat actuel d'austérité et l'approche de la date butoir de 2015 pour la réalisation des OMD rendent d'autant plus nécessaires les efforts de renforcement de l'efficacité de l'aide. Ces efforts s'inscrivent dans la continuité des actions entreprises par la communauté internationale, par exemple la Déclaration de Paris de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), qui encourage l'«appropriation, l'harmonisation, l'alignement, les résultats et la responsabilité mutuelle» dans le cadre de l'aide au développement (2005). La politique de l'OCDE a fait l'objet de deux révisions, d'abord avec le «Programme d'action d'Accra» (2008), puis avec le «Partenariat de Busan pour l'efficacité de la coopération au développement» (2011), qui ont tous deux reçu un fort soutien de Bruxelles. En 2005, l'Union a pour sa part adopté le programme «Cohérence des politiques au service du développement», qui s'applique à douze domaines de politique différents, dont certains ne sont pas traditionnellement orientés vers le développement, notamment le commerce, les migrations et les transports.

D. Cadre législatif et financier

L'Union, dans son cadre financier pluriannuel (CFP) 2007-2013, a simplifié et optimisé son portefeuille de développement en remplaçant les trente programmes et les quatre-vingt dix lignes budgétaires de l'ancien cadre par huit instruments de développement (voir tableau 1 ci-après). Ces instruments sont gérés par le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et différents services de la Commission. Le SEAE, créé par le Traité de Lisbonne en 2009, élabore la politique extérieure et fournit des orientations stratégiques — sans indiquer toutefois de modalités précises de mise en œuvre — concernant la coopération au développement de l'Union. La Direction générale du développement et de la coopération — EuropeAid (DG DEVCO-EuropeAid), créée en janvier 2011, est désormais le seul organe responsable de la programmation et de la mise en œuvre de la plupart des instruments de développement de l'Union. Elle se donne pour principaux objectifs:

- la réduction de la pauvreté dans le monde,
- le soutien au développement durable, et
- la promotion de la démocratie, de la paix et de la sécurité.

La DG DEVCO-EuropeAid a adapté la politique de développement de l'Union aux besoins actuels par le biais d'une proposition intitulée «Une vie décente pour tous d'ici 2030», en cours d'examen au sein du Conseil et du Parlement. La Direction générale de l'aide humanitaire et de la protection civile (DG ECHO) est responsable de l'aide humanitaire, de la protection civile et de la gestion de crise — des missions qui relèvent d'un portefeuille distinct, n'appartenant pas au domaine du développement (voir fiche technique sur l'aide humanitaire). D'autres organes de la Commission participent à la coordination des instruments de développement de l'Union: la Direction générale de la politique régionale et urbaine (REGIO), la Direction générale des affaires économiques et financières (ECFIN) et le Service des instruments de politique étrangère (FPI).

E. Principaux instruments de la politique de développement

Parmi les instruments présentés dans le tableau, l'Instrument de coopération au développement (ICD) et le Fonds européen de développement (FED) possèdent la plus grande importance politique et en termes de ressources financières.

Aperçu général des instruments de la politique européenne de développement (CFP 2007-2013)

Instrument	Objet	Cadre	Interlocuteur privilégié et budget
Instrument de coopération au développement (ICD)	Amérique latine, Asie (sud-) orientale, Asie centrale, région du Golfe, Afrique du Sud + programmes thématiques mondiaux en soutien	Géographique + thématique	DG DEVCO 16,9 milliards d'euros
Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP)	Pays voisins de l'Union, Russie *à compter de 2014: Instrument européen de voisinage (IEV)	Géographique	DG DEVCO 11,2 milliards d'euros
Instrument d'aide de pré-adhésion (IAP)	Balkans et Turquie	Géographique	DG REGIO 11,5 milliards d'euros
Instrument pour les pays industrialisés (IPI)	Pays industrialisés *à compter de 2014: Instrument de partenariat (IP)	Géographique	FPI 172 millions d'euros

Partenariat UE-Groënland	Groënland *nouvelle proposition pour le CFP 2014-2020	Géographique	—
Instrument européen pour la démocratie et les Droits de l'homme (IEDDH)	Promotion de la démocratie et des Droits de l'homme	Thématique	DG DEVCO 1,1 milliard d'euros
Instrument de stabilité (IdS)	Stabilité politique et consolidation de la paix	Thématique	DG DEVCO (et autres) 2,1 milliards d'euros
Aide humanitaire	Action humanitaire, réponse aux crises *désormais assurées par la DG ECHO	Thématique	DG ECHO 5,6 milliards d'euros
Assistance macrofinancière (MFA)	Prêts à des pays tiers *supprimés	Thématique	DG ECFIN 791 millions d'EUR
Instrument de sûreté nucléaire	Sûreté nucléaire *à compter de 2014: Instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire (ICSN)	Thématique	DG DEVCO 524 millions d'euros
Hors budget			
Fonds européen de développement (FED)	Pays ACP et pays et territoires d'Outre-mer (PTOM)	Géographique	DG DEVCO 22,7 milliards d'euros

L'Instrument de coopération au développement (ICD) est la plus importante source de fonds d'aide au développement au sein du budget de l'Union; il inclut la coopération au développement avec l'Amérique latine, l'Asie centrale, de l'Est et du Sud-est, la région du Golfe et l'Afrique du Sud. Il propose également des instruments thématiques (par exemple, pour l'investissement dans le capital humain, l'environnement ou la sécurité alimentaire) destinés à tous les pays en développement. Les financements peuvent revêtir la forme d'un soutien budgétaire direct aux pays partenaires ou aux organes décentralisés, aux organisations non gouvernementales (ONG), aux groupes issus de la société civile, aux organisations internationales ou à d'autres institutions de l'Union. Les débats actuellement en cours concernant le CFP 2014-2020 auront probablement des répercussions de taille sur l'ICD en termes de ressources financières comme de planification. La proposition visant à appliquer un principe de «différenciation», si elle est adoptée, signifiera que tous les pays à revenu intermédiaire (PRI) et ceux qui représentent plus d'1 % du PIB mondial changeront de statut et ne pourront par conséquent plus bénéficier de financements bilatéraux européens reposant sur l'octroi de subventions. Dix-neuf pays risquent ainsi de voir les financements directs leur étant versés au titre de l'ICD remplacés à partir de 2014 par des «partenariats de développement différenciés» fondés sur les besoins.

Le Fonds européen de développement (FED), qui ne relève pas du budget de l'Union mais est alimenté par les contributions volontaires des États membres, est l'instrument de développement européen le plus ancien et le plus important. Il concerne la coopération avec les États ACP et les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) et intervient dans ces principaux domaines:

- développement économique;
- développement social et humain, et
- coopération et intégration régionales.

Le FED propose des financements supplémentaires — les «montants incitatifs» — aux pays ayant amélioré leur gouvernance. Les crédits sont alloués selon une «programmation glissante» à laquelle les pays partenaires participent afin de déterminer les priorités et projets en matière de coopération. Si les négociations concernant le 11e FED sont toujours en cours, le Fonds restera néanmoins «extrabudgétaire», les États membres n'ayant pas opté pour son inscription au budget étant donné le climat d'austérité actuel. La budgétisation du FED (ou de son successeur) permettrait d'améliorer la sécurité financière pour les destinataires de l'aide, ainsi que la cohérence des politiques. Le Fonds se verrait par ailleurs soumis à un processus d'approbation différent: la codécision, qui requiert l'aval du Parlement, et implique donc un plus grand contrôle démocratique (pour de plus amples informations sur le rôle du Parlement, voir ci-après). La «budgétisation» aurait toutefois pour conséquence d'ajouter des étapes administratives nécessaires au versement de crédits, ce qui pourrait remettre en cause les mécanismes de cogestion utilisés de longue date par l'Union et les États ACP et aboutir à une baisse des contributions des États membres au Fonds.

Rôle du Parlement européen

- Cadre juridique: En termes juridiques, l'article 209 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose que le Parlement et le Conseil, «statuant conformément à la procédure législative ordinaire, arrêtent les mesures nécessaires pour la mise en œuvre de la politique

de coopération au développement». Les deux institutions se voient ainsi placées sur un pied d'égalité, et le développement devient l'un des rares domaines de politique étrangère dans lesquels le Parlement détient un tel pouvoir;

- Contrôle parlementaire de la mise en œuvre des politiques: Le Parlement exerce traditionnellement un contrôle relativement limité sur la mise en œuvre de la politique de développement. Il a cependant obtenu le droit de questionner la Commission lorsqu'il estime qu'une proposition promeut des objectifs autres que le développement (par exemple, le commerce, la lutte contre le terrorisme, etc.) ou que la Commission outrepasse la limite de ses compétences. Le Parlement surveille également le processus en débattant régulièrement des politiques avec la Commission, dans un cadre formel ou informel. Ses pouvoirs de contrôle quant au FED se limitent à une intervention indirecte au sein de l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE. Le projet actuel de simplifier et d'optimiser l'ICD aboutira probablement à une nouvelle restriction du rôle du Parlement. Si les modifications actuellement envisagées entrent en vigueur, l'allocation des crédits au titre de l'ICD sera déterminée par le biais d'«actes délégués». Ceux-ci requièrent des consultations avec les États membres et le Parlement, mais pas l'approbation formelle de ce dernier
- Autorité budgétaire: Le Traité de Lisbonne fait du Parlement et du Conseil les deux branches de l'autorité budgétaire dans l'Union. Concernant le CFP septennal, le Conseil possède un pouvoir de décision supérieur, mais a besoin de l'accord du Parlement pour adopter le Cadre (article 312 du TFUE). Concernant le budget annuel, l'article 314 du TFUE définit une procédure comprenant une lecture par le Parlement et une autre par le Conseil. Ces lectures effectuées, le Parlement peut approuver ou rejeter le budget. Dans le domaine de la coopération internationale, la commission du développement (DEVE) du Parlement européen suit les délibérations budgétaires et peut émettre des réclamations si elle l'estime nécessaire. Le Parlement a de facto le dernier mot dans ce domaine. Il ne possède toutefois aucun pouvoir budgétaire formel concernant le FED, le montant global et la ventilation des crédits étant négociés au niveau intergouvernemental entre le Conseil et la Commission, et ne participe à la procédure qu'à titre consultatif.

→ Manuel Manrique Gil / Nils Tensi

6.3.2. Aide humanitaire

L'Union européenne est le principal fournisseur mondial d'aide humanitaire, puisqu'elle fournit près de 50 % du financement mondial pour le secours d'urgence. L'institution centrale pour la fourniture et la coordination de cette aide est l'Office humanitaire de la Communauté européenne (ECHO), qui ne met pas lui-même d'aide humanitaire en place mais finance plutôt des opérations par le biais de différents partenaires (y compris des ONG et des agences des Nations unies). En 2011, l'Union européenne a fourni 1 154 millions d'euros d'aide humanitaire à 117 millions de personnes dans 91 pays tiers. Dans le domaine de la politique d'aide d'humanitaire, le Parlement européen statue en qualité de colégislateur avec le Conseil de l'Union européenne. En outre, le Parlement surveille la fourniture de l'aide humanitaire et s'assure que les dispositions budgétaires répondent aux besoins humanitaires.

Base juridique

L'article 214 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE) établit l'aide humanitaire en tant que politique distincte. Avant le Traité de Lisbonne, la base juridique des actions en matière d'aide humanitaire était l'article 179 du traité instituant la Communauté européenne.

L'article 214, paragraphe 1, du traité FUE définit les objectifs et les principes de l'aide humanitaire.

L'article 21 du traité sur l'Union européenne (traité UE) expose les principes relatifs à l'action extérieure de l'Union.

Cadre réglementaire et stratégique

Des dispositions et réglementations détaillées pour la fourniture d'aide humanitaire, y compris ses instruments de financement, sont définies dans le règlement (CE) n° 1257/96 du Conseil du 20 juin 1996 concernant l'aide humanitaire. Ce règlement n'a pas été modifié alors que d'autres instruments ont été révisés en préparation du cadre financier pluriannuel (CFP) 2007-2013. Pour la période 2007-2013, 5,6 milliards d'euros ont été alloués à l'instrument d'aide humanitaire, montant qui a été régulièrement complété pour faire face à des urgences et à des crises.

Le cadre stratégique global pour l'aide humanitaire est décrit dans la politique du «consensus européen sur l'aide humanitaire» (2007) signé par les trois institutions de l'Union (Conseil, Commission et Parlement). Le «consensus» définit la vision commune de l'Union, ainsi que les objectifs et principes stratégiques pour l'aide humanitaire. Le texte montre la vision d'une Union qui répond aux besoins humanitaires d'une seule voix, plus efficace. Cette politique définit également le rôle des États membres et des institutions communes, et affirme la nécessité d'une coordination entre eux ainsi qu'avec les Nations unies. Elle souligne le besoin de davantage de ressources, et la nécessité que l'aide soit fournie par des professionnels.

L'Office humanitaire de la Communauté européenne (ECHO)

A. Vue d'ensemble et impact

L'Union européenne est le principal fournisseur mondial d'aide humanitaire, puisqu'elle fournit près de 50 % du financement mondial pour le secours d'urgence aux victimes de catastrophes naturelles ou anthropiques. Une partie de ces fonds provient directement des États membres, mais une contribution importante vient du budget de l'Union. Depuis deux décennies, l'institution centrale chargée de la fourniture et de la coordination de l'aide humanitaire européenne est l'Office humanitaire de la Communauté européenne (ECHO), créé en 1992. En 2004, l'ECHO est devenu une direction générale au sein de la Commission européenne, et son mandat a été élargi en 2010 afin d'englober la protection civile. Sous Kristalina Georgieva, la première commissaire européenne chargée de la coopération internationale, de l'aide humanitaire et de la réaction aux crises, le mandat renouvelé de l'ECHO a inclus une meilleure coordination et la fourniture d'une meilleure réponse aux catastrophes au sein de l'Union et en dehors de celle-ci.

Depuis sa création, l'ECHO a employé 14 milliards d'euros du budget de l'Union pour aider près de 150 millions de personnes touchées par des catastrophes et des conflits dans plus de 140 pays. L'ECHO s'est également développé au fil des ans: il compte actuellement 300 fonctionnaires travaillant dans son siège de Bruxelles, plus 400 membres du personnel dans 44 bureaux répartis dans 38 pays. Toutefois, l'ECHO ne met pas lui-même en place les programmes d'aide humanitaire; il finance plutôt des opérations par le biais de différents partenaires. Les principales missions de l'ECHO sont de fournir des fonds, de vérifier que les finances sont bien gérées et de veiller à ce que les marchandises et les services des partenaires atteignent les populations touchées efficacement et rapidement, et qu'ils répondent à des besoins réels.

En général, lorsque survient une catastrophe naturelle ou un autre événement requérant une aide humanitaire, les experts en aide humanitaire de l'ECHO réalisent d'abord une évaluation de la situation sur le terrain. Des fonds sont ensuite rapidement débloqués sur la base de cette évaluation — c'est ce que l'on appelle l'approche fondée sur les besoins, qui définit les travaux de l'ECHO. Grâce à des dispositions spéciales figurant dans sa réglementation financière, la Commission peut lancer des procédures budgétaires accélérées permettant d'injecter jusqu'à 3 millions d'euros en 72 heures, et 10 millions d'euros sous 10 jours, pour financer des opérations humanitaires. L'aide est acheminée par l'intermédiaire de plus de 200 partenaires — y compris les agences des Nations unies et la Croix rouge internationale/Croissant rouge international — avec lesquels l'ECHO a signé des accords contractuels ex ante. La structure de l'ECHO garantit que les fonds sont utilisés de manière transparente et que les partenaires rendent des comptes. En 2011, 50 % des fonds de l'ECHO ont été utilisés par des organisations non gouvernementales (ONG), 36 % par des agences des Nations unies, et 14 % par d'autres organisations internationales.

En 2011, l'Union européenne a fourni 1 154 millions d'euros d'aide humanitaire à 117 millions de personnes dans 91 pays tiers. Un montant initial de 853 millions d'euros provenant du budget de l'Union était disponible, montant qui a été complété pour répondre à différentes crises. Des fonds supplémentaires provenant de la réserve d'aide d'urgence de l'Union, de l'Association européenne de libre-échange (AELE), d'autres lignes budgétaires de la rubrique 4 (affaires étrangères) de la Commission et du 10e Fonds européen de développement (FED), ce dernier limité aux signataires de l'accord de Cotonou des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, ont été mobilisés.

En 2011, 42 % des fonds d'aide humanitaire ont été employés pour cibler les crises de longue durée et les urgences complexes au Soudan, au Soudan du Sud, en Palestine et en République démocratique du Congo (RDC), entre autres. Un autre montant correspondant à 38 % a été octroyé pour répondre aux catastrophes naturelles, permettre de réagir rapidement — y compris en apportant une aide humanitaire — et faciliter l'apport d'un soutien des États membres. Les pays touchés incluaient le Japon (à la suite du tremblement de terre de Tokyo et du tsunami ainsi que de la catastrophe nucléaire qui s'est ensuivie) et un certain nombre d'États de la région du Sahel et de la Corne de l'Afrique (en raison de la sécheresse). Les 20 % restants des fonds d'aide humanitaire de l'Union dépensés ont été utilisés en réponse à des crises et interventions ad hoc, y compris une famine en Somalie, une crise alimentaire plus large dans la Corne de l'Afrique (qui a conduit à l'attribution de 181 millions d'euros) et des situations de conflit en Libye, en Côte d'Ivoire et en Iraq.

Priorités thématiques

Outre le soutien qu'il apporte dans les situations d'urgence, l'ECHO fournit également une aide aux pays afin que ceux-ci puissent renforcer leurs propres capacités de réponse aux crises et contribuer au développement à long terme. Ceci se fait en fonction d'un certain nombre de priorités thématiques sélectionnées. L'une de ces priorités thématiques est la préparation aux catastrophes. Le programme de préparation aux catastrophes de l'ECHO (Dipecho) en Asie, en Amérique latine et dans les Caraïbes soutient des systèmes d'alerte précoce, des campagnes de sensibilisation du public et d'autres mesures préventives. La sécurité alimentaire constitue également une priorité thématique majeure de l'ECHO, qui œuvre à renforcer les mécanismes mondiaux de gouvernance en matière de sécurité alimentaire et fournit une aide dans des cas spécifiques.

Ces efforts sont sous-tendus par l'accent que met l'ECHO sur le renforcement de la résilience et les liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement. Le renforcement de la résilience a fait l'objet d'une récente communication (octobre 2012) de la Commission européenne et constitue la thématique centrale de deux programmes, le partenariat pour la résilience au Sahel de l'UE (AGIR) et l'appui à la capacité de résistance de la Corne de l'Afrique (SHARE), qui visent à coordonner l'aide humanitaire et l'aide au développement et à rompre le cercle vicieux de la sécheresse, de la faim et de la pauvreté.

B. Autres instruments

L'aide humanitaire de l'Union associe deux autres structures, qui sont toutes deux en train d'être transformées par de nouvelles propositions législatives:

- La première est le mécanisme de protection civile de l'Union qui regroupe 32 États — les 27 États membres de l'Union plus la Croatie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège. Ces pays mettent en commun des ressources qui peuvent être mises à disposition — en général gratuitement — à tout pays touché par une catastrophe. Les types d'aide proposés dans le cadre de ce mécanisme comprennent une aide en nature, des équipes de recherches et de sauvetage et d'autres formes de savoir-faire. Les États membres, pour leur part, fournissent les ressources, et le mécanisme est géré par le Centre de suivi et d'information (MIC) de l'ECHO. En 2011, le MIC a reçu 18 demandes d'aide, dont 14 provenaient de pays tiers. À la fin de l'année 2011, la Commission a présenté une proposition — COM(2011) 934 — pour renforcer le mécanisme, et passer d'une base volontaire et ad hoc, permettant de l'activer après la survenue d'une catastrophe, à un système planifié permettant d'agir immédiatement. La proposition prévoit la création d'un centre de réaction

d'urgence qui remplacerait le MIC, et permettrait à l'Union européenne de jouer un rôle plus proactif. Le Conseil et le Parlement examinent actuellement cette proposition. Après avoir été approuvé en novembre 2012 par la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire du Parlement européen (avec la commission du développement en tant que commission associée), le rapport sur le sujet a été inscrit à l'ordre du jour de la plénière en janvier 2013 et est actuellement en attente de sa première lecture;

- Un deuxième élément important de la réponse humanitaire de l'Union est le Corps volontaire européen d'aide humanitaire, envisagé à l'article 214, paragraphe 5, du Traité de Lisbonne. Ce corps concrétiserait les valeurs humanitaires et le sens de la solidarité de l'Union, et renforcerait la capacité de l'Union à répondre aux crises humanitaires et à améliorer la résilience des communautés vulnérables dans les pays tiers. La proposition législative de la Commission sur la création de ce corps — COM(2012)0514 — a été publiée en septembre 2012 et est actuellement examinée par le Conseil et le Parlement. Le vote de la commission DEVE sur le rapport sur le sujet est prévu en avril 2013.

Le rôle du Parlement européen

Dans le domaine de la politique d'aide d'humanitaire, le Parlement statue en qualité de colégislateur avec le Conseil de l'Union européenne. La base juridique de la politique d'aide humanitaire proposée par la Commission («règlements») doit être négociée avec le Conseil et le Parlement et approuvée également par ces deux institutions, conformément à la «procédure législative ordinaire» de l'Union européenne. Les mesures d'exécution de la Commission («décisions») sont également présentées au Parlement, qui dispose de pouvoirs de contrôle. Au Parlement, l'aide humanitaire relève des compétences de la commission du développement (DEVE).

Par ailleurs, le Parlement surveille la fourniture de l'aide humanitaire et s'efforce de veiller à ce que les dispositions budgétaires répondent aux besoins humanitaires. Le Parlement a régulièrement mis l'accent sur la nécessité d'augmenter les niveaux de financement pour l'aide humanitaire. La commission DEVE, et le Parlement en général, ont également cherché — par le biais d'avis et de résolutions, y compris des rapports d'initiative — à influencer les décisions stratégiques et les orientations politiques de la Commission. Le Parlement examine le programme annuel de travail de la Commission et la stratégie opérationnelle de l'ECHO. La commissaire Georgieva est également régulièrement invitée à participer à des échanges de vues avec la commission DEVE. L'adoption du «consensus européen sur l'aide humanitaire» en 2007 a été l'écho, pour une part considérable, des positions fermes adoptées par le Parlement. D'autres priorités stratégiques défendues par le Parlement sont la sécurité alimentaire et le lien entre l'aide humanitaire et l'aide au développement.

Afin de renforcer la surveillance qu'exerce le Parlement en matière d'aide humanitaire, la commission DEVE nomme un rapporteur permanent pour l'aide humanitaire tous les deux ans et demi depuis 2006. Le mandat de ce rapporteur comprend la défense des intérêts du budget pour l'aide humanitaire, le suivi des programmes d'aide humanitaire et l'entretien de contacts étroits avec la communauté d'aide humanitaire. Depuis 2009, c'est Michèle Striffler (Parti populaire européen), dont le mandat a été renouvelé à la fin de l'année 2011, qui assume cette fonction de rapporteur permanent.

→ Manuel Manrique Gil

6.4. Droits de l'homme et démocratie

6.4.1. Droits de l'homme

L'Union européenne est déterminée à soutenir la démocratie et des Droits de l'homme dans ses relations extérieures, conformément à ses principes fondateurs de liberté, de démocratie, de respect des Droits de l'homme et des libertés fondamentales, et d'état de droit. L'UE cherche à intégrer les questions des Droits de l'homme dans tous ses programmes et politiques, et elle dispose de divers instruments stratégiques en matière de Droits de l'homme pour des actions plus ciblées, y compris le financement de projets spécifiques grâce au dispositif financier européen.

Base juridique

- **Article 2 du traité sur l'Union européenne: valeurs de l'Union européenne.** Les valeurs fondatrices de l'Union européenne sont la dignité humaine, la liberté, la démocratie, l'égalité, l'état de droit, ainsi que le respect des Droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités.
- **Article 3 du TUE: Objectifs de l'UE.** Dans ses «relations avec le reste du monde», l'Union européenne contribue à «l'élimination de la pauvreté et […] la protection des Droits de l'homme, en particulier ceux de l'enfant, ainsi qu'au strict respect et au développement du droit international, notamment au respect des principes de la charte des Nations unies».
- **Article 6 du TUE: Charte des droits fondamentaux et Convention européenne.** Bien que la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (article 6, paragraphe 1) ne se réfère explicitement qu'à la mise en oeuvre du droit de l'Union, les institutions, les organes et les États membres de l'Union doivent également respecter la Charte dans les relations extérieures de l'Union. Les pays qui adhèrent à l'Union européenne doivent également se conformer à la Charte. L'article 6, paragraphe 2, donne à l'Union européenne la compétence juridique d'adhérer à la Convention européenne des Droits de l'homme.
- **Article 21 du TUE: Principes qui inspirent l'action extérieure de l'Union.** Ces principes sont ceux de la démocratie, de l'état de droit, de l'universalité et de l'indivisibilité des Droits de l'homme et des libertés fondamentales, du respect de la dignité humaine, des principes d'égalité et de solidarité et du respect des principes de la charte des Nations unies de 1945 et du droit international. À l'article 21, l'Union européenne reprend le principe d'«indivisibilité des Droits de l'homme et des libertés fondamentales» en s'engageant à considérer les droits économiques et sociaux comme aussi importants que les droits civils et politiques.
- **Article 205 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Dispositions générales relatives à l'action extérieure de l'Union.** Cet article dit que l'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes énoncés à l'article 21 TUE.

Politique de l'UE en matière de Droits de l'homme

Le 25 juin 2012, le Conseil européen a adopté un cadre stratégique sur les Droits de l'homme et la démocratie, assorti d'un «plan d'action» pour mettre en oeuvre le cadre. Le cadre définit les principes, les objectifs et les priorités permettant d'améliorer l'efficacité et la cohérence de la politique de l'Union européenne au cours des dix prochaines années. Ces principes prévoient notamment d'intégrer les Droits de l'homme dans toutes les politiques de l'Union (en tant que «fil conducteur»), y compris lorsque les politiques intérieures et extérieures se chevauchent, et d'adopter une approche mieux adaptée. Le plan d'action prévoit des mesures concrètes pour la période courant jusqu'au 31 décembre 2014.

Sans être juridiquement contraignantes, les lignes directrices de l'UE sur les Droits de l'homme adoptées par le Conseil de l'UE donnent des instructions pratiques concernant:

- l'action contre la peine de mort;
- les dialogues en matière de Droits de l'homme;
- les droits de l'enfant;

- l'action contre la torture et autres traitements cruels;
- la protection des enfants durant les conflits armés;
- la protection des défenseurs des Droits de l'homme;
- le respect du droit humanitaire international;
- la lutte contre la violence à l'encontre des femmes et des filles.

Le plan d'action prévoit des orientations concernant la liberté de religion et de conviction, les droits des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transsexuelles (LGBT) et la liberté d'expression.

L'Union européenne intègre régulièrement les Droits de l'homme dans les dialogues politique menés avec des pays tiers ou des organisations régionales. Les démarches diplomatiques (confidentielles) et les déclarations (publiques) concernant les autorités de pays tiers sont également un instrument important pour exercer des pressions diplomatiques dans les relations internationales.

L'Union européenne participe à des dialogues et à des consultations en matière de Droits de l'homme avec une quarantaine de pays. Selon les lignes directrices de l'UE concernant les dialogues sur les Droits de l'homme, de tels dialogues doivent renforcer la coopération et la situation en matière de Droits de l'homme dans le pays concerné. Le dialogue de l'UE avec l'Iran sur les Droits de l'homme est actuellement suspendu.

Les accords commerciaux bilatéraux et les différents accords d'association et de coopération conclus entre l'UE et des pays tiers ou des organisations régionales comportent, en tant qu'élément «essentiel», une clause sur les Droits de l'homme. En cas de non-respect de cette clause, différentes mesures — telles que la réduction ou la suspension de la coopération — sont prévues. Un solide mécanisme de conditionnalité a été mis en place pour les pays candidats à l'adhésion. Une approche «plus pour plus» (plus d'intégration et d'argent en échange de plus de réformes) a été intégrée dans la politique européenne de voisinage renouvelée. Des incitations aux réformes sont présentes dans les préférences commerciales octroyées par l'UE aux pays en développement (SPG+).

Les stratégies par pays en matière de Droits de l'homme constituent un nouvel outil dans la «boîte à outils» de l'Union européenne concernant les Droits de l'homme. Ces stratégies reposent sur une approche ascendante afin d'intégrer les lignes directrices ou plans d'action de l'Union européenne en matière de Droits de l'homme dans un document stratégique unique et cohérent adapté à un pays spécifique, avec des objectifs concrets fixés pour trois ans.

Les missions d'observation des élections de l'Union européenne visent également à améliorer les Droits de l'homme en décourageant l'intimidation et la violence pendant les élections et en renforçant les institutions démocratiques.

L'Union européenne favorise également les Droits de l'homme par sa participation à des instances multilatérales telles que la troisième commission de l'Assemblée générale des Nations unies, le conseil des Droits de l'homme des Nations unies, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et le Conseil de l'Europe. D'autre part, l'Union promeut activement la justice internationale — par exemple, au travers de la Cours pénale internationale.

Avec un budget de 1,1 milliard d'euros alloués entre 2007 et 2013, l'instrument financier pour la promotion de la démocratie et des Droits de l'homme (IEDDH) soutient (essentiellement) les acteurs de la société civile qui s'engagent pour les Droits de l'homme et la démocratie. Un aspect important de cet instrument est que l'accord du gouvernement concerné n'est pas nécessaire. D'autres instruments financiers traitant des Droits de l'homme sont notamment l'instrument de financement de la coopération au développement (DCI), l'instrument de stabilité (IfS), l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) et le Fonds européen de développement (FED). Le Fonds européen pour la démocratie est une fondation de droit privé soutenue par l'Union européenne et ses États membres. Le budget affecté entre 2007 et 2013 à la politique étrangère et de sécurité commune s'élève à 1,74 milliard d'euros et couvre différentes activités, en particulier la gestion de crise.

Un rapport annuel sur les Droits de l'homme préparé par la Haute Représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et adopté par le Conseil donne une vue d'ensemble de la situation des Droits de l'homme dans le monde ainsi que des actions de l'Union européenne pendant l'année.

Acteurs

Le Conseil européen définit les intérêts stratégiques de l'Union européenne et les orientations générales de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

Les ministres des affaires étrangères de l'Union européenne siégeant au sein du Conseil «Affaires étrangères», qui se réunit chaque mois, se penchent généralement sur les questions de Droits de l'homme qui se posent au travers de la PESC ou des politiques commerciales ou de développement de l'Union européenne.

Le Conseil «Affaires étrangères» est présidé par le Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité — actuellement Mme Catherine Ashton — qui contribue à l'élaboration de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union et veille à la mise en oeuvre des décisions. Le Haut Représentant représente également l'Union européenne pour les questions d'affaires étrangères et de politique de sécurité et supervise le Service européen pour l'action extérieure et les délégations de l'Union européenne dans les pays tiers. Un département des Droits de l'homme et de la démocratie existe au sein du SEAE et chaque délégation a un «point de contact» pour les Droits de l'homme.

La Commission européenne négocie des accords internationaux, supervise le processus d'élargissement et la politique de voisinage et gère les programmes de développement et les instruments financiers (en coopération étroite avec le SEAE).

Le groupe de travail «Droits de l'homme» (COHOM) se compose d'experts en matière de Droits de l'homme issus des États membres, du Service européen pour l'action extérieure et de la Commission européenne.

Le rôle du représentant spécial de l'Union européenne pour les Droits de l'homme est de renforcer l'efficacité et la visibilité de la politique de l'Union européenne en matière de Droits de l'homme. Le représentant spécial a un mandat large et flexible et travaille en étroite coopération avec le SEAE. Ce poste est actuellement occupé par Stavros Lambrinidis, nommé en juillet 2012, qui est le premier représentant spécial thématique de l'UE. Il y a dix représentants spéciaux géographiques.

Rôle du Parlement européen

Le Parlement européen contribue aux politiques de l'Union européenne et suit les travaux de ses autres institutions.

Aux termes des articles 207 et 218 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la plupart des accords internationaux ont besoin de l'approbation du Parlement pour entrer en vigueur. En 2011, le Parlement européen a bloqué l'intégration d'un protocole relatif au textile dans l'accord de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et l'Ouzbékistan en raison de questions liées au travail des enfants.

L'article 36 du traité UE oblige le Haut Représentant à consulter le PE sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la PESC et à informer le PE de l'évolution de ces politiques. Le PE peut adresser des questions ou formuler des recommandations à l'intention du Conseil ou du Haut Représentant.

Les résolutions adoptées par les députés au Parlement européen contribuent à la sensibilisation aux violations des Droits de l'homme. Les résolutions peuvent faire partie de la procédure législative ou être le résultat de rapports d'initiative des commissions parlementaires ou celui du débat d'urgence qui a généralement lieu le jeudi après-midi de chaque période de session plénière à Strasbourg pour souligner les violations flagrantes des Droits de l'homme dans le monde (article 122 du règlement du PE).

La sous-commission «Droits de l'homme» de la commission des affaires étrangères (30 membres et 30 suppléants) organise des auditions sur un large éventail de questions ayant trait aux Droits de l'homme, avec la participation des parties prenantes, pour alimenter les résolutions. La sous-commission s'occupe également de la gestion quotidienne des dossiers concernant les Droits de l'homme, pendant que ses délégations visitent régulièrement les pays concernés. D'autres commissions traitant des questions de Droits de l'homme dans les relations extérieures de l'Union sont la commission des affaires étrangères (AFET), la commission du commerce international (INTA), la commission du développement (DEVE) et la commission des droits de la femme et de l'égalité des genres (FEMM).

Les Droits de l'homme sont un aspect essentiel des réunions avec les parlements hors Union européenne et dans les assemblées parlementaires régionales. Pour assurer la cohérence et la crédibilité des activités du Parlement, des «Recommandations à l'usage des délégations interparlementaires du Parlement européen sur la promotion des Droits de l'homme et de la démocratie lors de leurs missions dans des pays tiers» ont été approuvées en 2011.

Grâce à ses compétences budgétaires (au titre de l'article 14 du TUE et de l'article 310, paragraphe 1, du TFUE), le Parlement a son mot à dire sur l'attribution des crédits à l'IEDDH et aux autres instruments financiers utilisés pour la promotion des Droits de l'homme. Le PE approuve également le budget et en assume ainsi l'entière responsabilité.

Chaque année, le Parlement européen remet le prix Sakharov de la liberté de pensée aux militants des Droits de l'homme dans le monde. Parmi les lauréats figurent Nelson Mandela et Aung San Suu Kyi. En 2012, le prix a été remis aux militants iraniens Nasrin Sotoudeh et Jafar Panahi. Le Parlement a également créé le réseau du prix Sakharov pour les lauréats du prix Sakharov (à confirmer par les déclarations de mission fin février).

Le chef observateur des missions d'observation électorale de l'Union européenne est généralement un député au Parlement européen. Les délégations d'observation des élections du Parlement

européen sont intégrées dans les missions de l'Union européenne ou internationales et utilisent les infrastructures et les équipements des missions. (pour plus d'informations, veuillez consulter la fiche d'information 6.4.2 sur la promotion de la démocratie et l'observation des élections).

Le Président du Parlement européen s'engage activement en faveur des Droits de l'homme au moyen de déclarations et de lettres et en abordant ces questions lorsqu'il rencontre des acteurs importants.

Le rapport d'initiative annuel du Parlement européen comprend des réflexions sur la politique de l'Union européenne en matière de Droits de l'homme et sur le rapport annuel de l'Union européenne, passe en revue les activités du Parlement européen et fixe des priorités pour l'avenir.

L'Unité «Actions Droits de l'homme», récemment créée par le PE, suit les positions et les mesures prises par le Parlement et entretient les contacts avec les lauréats du prix Sakharov.

→ Anete BANDONE

6.4.2. Promotion de la démocratie et observation des élections

Soutenir la démocratie de par le monde constitue une priorité pour l'Union européenne. Pour répondre aux évolutions politiques des dernières années, l'Union a défini de nouvelles stratégies dans le domaine de la démocratisation. La politique européenne de voisinage a été adaptée et s'appuie désormais sur les principes de «plus pour plus» et de promotion d'une «profonde démocratie». Le Parlement européen s'attache pleinement à promouvoir la démocratie et a mis en place une nouvelle direction du soutien à la démocratie.

Base juridique

Articles 2 et 21 du traité sur l'Union européenne (traité UE).

Article 205 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE).

Contexte

À la suite de la résolution du Parlement européen d'octobre 2009 sur le renforcement de la démocratie dans les relations extérieures de l'UE, le Conseil de l'Union européenne a adopté des conclusions sur le soutien à la démocratie dans les relations extérieures de l'UE et le programme d'action de l'UE en la matière. Ces documents exposent une nouvelle stratégie pour améliorer la cohérence et l'efficacité de la «boîte à outils» de l'Union européenne pour soutenir la démocratie de par le monde. Cette stratégie s'appuie sur une approche spécifique à chaque pays, sur le dialogue et le partenariat avec les pays tiers, une plus grande cohérence et coordination, la coopération internationale et la participation de toutes les parties prenantes, ainsi que sur la prise en compte de la démocratie et des Droits de l'homme dans l'ensemble des domaines politiques. Le Conseil a déterminé une liste de «pays pilotes» de différentes régions du monde dans lesquels il œuvrera à appliquer cette stratégie.

Un rapport commun sur la mise en œuvre du programme d'action pour le soutien à la démocratie a été adopté en octobre 2012 par la Commission européenne et la Haute représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Parmi les résultats positifs dans divers pays pilotes, on a constaté des changements législatifs, une plus grande confiance dans le processus électoral ainsi qu'une meilleure préparation politique des femmes, des jeunes et des groupes indigènes. D'autres efforts ont été déployés pour renforcer les parlements de par le monde.

La démocratie est également un élément essentiel de la politique de développement de l'Union européenne, comme cela a été déclaré dans le programme pour le changement présenté par la Commission en octobre 2011. L'Union européenne est l'un des principaux acteurs œuvrant à réduire la pauvreté et à réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). L'Union appuie sa politique de développement sur le respect des Droits de l'homme, de la démocratie et de la bonne gouvernance, ainsi que sur une croissance inclusive et durable pour le développement humain.

À la suite des événements du Printemps arabe en 2011, des communications communes intitulées «Un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le sud de la méditerranée» et «Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation» ont salué le processus de transformation des pays voisins et ont proposé de renouveler la politique européenne de voisinage. La nouvelle stratégie inclut une approche neuve basée sur le principe de «plus pour plus» et sur le vœu d'établir une «profonde démocratie». Des mesures d'incitation — y compris par le biais d'une intégration économique plus profonde et d'un accès élargi au marché intérieur de l'Union européenne, d'une mobilité facilitée des personnes et d'une plus grande aide financière — sont proposées aux pays désireux d'entreprendre des réformes politiques. Ces pays doivent organiser des élections libres et équitables et garantir les libertés d'association, d'expression et de rassemblement, et assurer l'indépendance du système judiciaire ainsi que le droit à un procès équitable. Ils doivent lutter contre la corruption et établir un contrôle démocratique sur les forces armées et de sécurité. L'Union européenne s'est aussi davantage attachée à renforcer le rôle de la société civile à l'aide de nouveaux instruments politiques, tels que le mécanisme de voisinage en faveur de la société civile.

En juin 2012, le Conseil a approuvé un cadre stratégique et un plan d'action sur les Droits de l'homme, ce que le Parlement européen a salué dans sa résolution sur la révision de la stratégie de l'Union européenne en matière de Droits de l'homme. Ce plan vise à rendre les nombreuses actions de l'Union dans ce domaine plus cohérentes et efficaces. Une nouvelle génération de pays pilotes pour le programme d'action sera identifiée. Tout le personnel du Service européen pour l'action extérieure, de la Commission, des délégations de l'Union européenne et des missions de la politique de sécurité et de défense

commune recevra une formation sur les Droits de l'homme et la démocratie. Les recommandations des missions d'observation des élections (MOE) seront plus systématiquement suivies et le soutien couvrira la totalité du cycle électoral.

Une communication conjointe du 3 octobre 2012 intitulée «Soutien de l'UE en faveur d'un changement durable dans les sociétés en transition» examine la manière dont l'Union peut mieux aider les pays en transition à effectuer une transformation réussie et durable et à renforcer leurs institutions. Elle recommande notamment d'utiliser les incitations, les restrictions et les conditionnalités de façon plus cohérente et efficace, d'associer toutes les parties prenantes pertinentes, d'adapter les stratégies par pays aux besoins des sociétés partenaires et d'améliorer les plateformes de partage des connaissances. Dans ses conclusions intitulées «Les racines de la démocratie et du développement durable: l'engagement de l'Europe aux côtés de la société civile dans le domaine des relations extérieures» adoptées en octobre 2012, le Conseil souligne le rôle des acteurs de la société civile. Ces acteurs constitueraient une composante cruciale et intégrale de toute démocratie, aptes à favoriser le pluralisme, des politiques efficaces ainsi que le développement économique et humain.

Instruments financiers

Les programmes de soutien par pays, qui sont adoptés pour chaque partenaire de l'Union, peuvent être utilisés pour les activités de soutien à la démocratie. Aider aux réformes démocratiques et améliorer les processus électoraux démocratiques font partie des objectifs clés de plusieurs instruments thématiques de l'Union.

Promouvoir les Droits de l'homme et soutenir la réforme démocratique, la participation et la représentation politiques constituent la mission principale de l'instrument européen pour la démocratie et les Droits de l'homme (IEDDH). Cet instrument est spécifiquement conçu pour ces objectifs et finance des projets, des programmes et des missions d'observation des élections (MOE) de l'Union européenne, et accorde des subventions aux organisations de la société civile, aux organisations non gouvernementales et aux défenseurs des Droits de l'homme.

L'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) fournit une aide financière afin de promouvoir l'état de droit, le dialogue politique et les réformes, la démocratisation, le pluralisme des médias et l'observation des élections.

Les acteurs de la société civile dans les pays voisins du sud et de l'est de l'Europe peuvent également bénéficier du financement fourni par le mécanisme de voisinage en faveur de la société civile pour des projets, des réseaux, de la formation et des échanges de meilleures pratiques. L'instrument de stabilité peut également être utilisé dans certains cas pour soutenir les institutions démocratiques.

En 2012, un Fonds européen pour la démocratie a été créé. Ce fonds fonctionnera de manière autonome en tant que fondation de droit privé. Il vise à soutenir les acteurs politiques et de la société civile recherchant le changement démocratique dans le voisinage oriental et méridional de l'Union en fournissant un soutien financier sur mesure de façon rapide, souple et non bureaucratique. Son conseil d'administration et son comité exécutif sont présidés par des députés au Parlement européen. Le conseil d'administration inclut des représentants des États membres et des institutions de l'Union européenne, et notamment neuf députés au Parlement européen.

Le rôle du Parlement européen

Le Parlement européen, en tant qu'unique institution de l'Union directement élue par les citoyens de l'Union, est fortement attaché à la promotion de démocraties durables dans le monde et a souligné son engagement dans un certain nombre de résolutions.

Dans sa résolution de juillet 2011 sur les politiques extérieures de l'UE en faveur de la démocratisation, le Parlement européen fait part de la nécessité de parvenir à un changement radical et de développer encore la dimension politique du soutien de l'Union à la démocratie. En parallèle, les députés européens demandent une application pratique plus vigoureuse des instruments de l'Union européenne afin de veiller à la cohérence de l'ensemble des politiques de l'Union et de leur mise en œuvre. Cette nouvelle approche vise à encourager le développement de sociétés démocratiques avec plus d'efficacité, sur la base d'un développement endogène, durable et global profitant à la population et respectant l'état de droit, les Droits de l'homme et libertés fondamentaux.

Le Parlement européen est constamment engagé dans des activités d'observation des élections et œuvre à renforcer la légitimité des processus électoraux nationaux, la confiance publique dans les élections et la protection des Droits de l'homme. En 2012, le Parlement européen a envoyé sept délégations pour observer les élections au Sénégal, en Arménie, en Algérie, au Timor-Oriental, en Géorgie, en Ukraine et en Sierra Leone.

Le Parlement européen peut décider d'envoyer des délégations de députés pour observer les élections ou les référendums, à condition que les élections se tiennent au niveau national, que les autorités nationales aient invité l'Union européenne ou le Parlement européen, et qu'une mission à long terme soit présente. Les délégations du Parlement sont toujours intégrées dans les MOE de l'Union européenne ou dans les missions à long terme du Bureau

des institutions démocratiques et des Droits de l'homme (BIDDH).

Les missions à long terme d'observation des élections évaluent non seulement la journée des élections mais également la totalité du processus électoral, afin de juger l'état de développement démocratique dans un pays donné à un moment précis. Les observateurs à long terme commencent leur travail en général deux mois avant les élections et suivent la totalité du processus électoral à travers l'annonce des résultats officiels et la procédure d'appels. Les observateurs à court terme (OCT) observent la journée des élections et le dépouillement. L'observateur principal à la tête de la MOE de l'Union est, en règle générale, un député au Parlement européen.

Pour le succès d'une démocratie, il faut plus que des élections libres et équitables. L'observation des élections doit par conséquent s'accompagner d'un soutien à tous les acteurs participant au processus électoral, tels que les parlements, les partis politiques, la société civile et les médias.

Le groupe de soutien à la démocratie et de coordination des élections, créé au sein du Parlement européen, donne des conseils politiques dans un certain nombre d'activités, y compris la promotion de la démocratie parlementaire et l'observation des élections. Ce groupe se compose de 15 députés au PE et est coprésidé par les présidents des commissions du Parlement sur les affaires étrangères et le développement.

Il prodigue également des conseils politiques en ce qui concerne les activités de la direction du soutien à la démocratie, établie au sein de la direction générale des politiques externes de l'Union du secrétariat du Parlement. Cette nouvelle direction veille à la cohérence des diverses actions de soutien à la démocratie du Parlement européen. Elle inclut le Bureau de promotion de la démocratie parlementaire (OPPD), l'unité Observation d'élections, l'unité Actions préadhésion et l'unité Actions Droits de l'homme.

L'OPPD soutient les parlements dans les démocraties nouvelles et émergentes à renforcer leur capacité institutionnelle. Il coopère également avec les parlements transnationaux et les assemblées parlementaires mixtes, établit des partenariats, se coordonne avec d'autres praticiens du développement parlementaire, plaide en faveur d'une politique ferme de l'Union européenne pour le soutien à la démocratie et promeut la recherche de base sur les pratiques parlementaires.

L'OPPD organise toute une gamme d'activités pour le partage des expériences et pratiques parlementaires avec les parlements des démocraties nouvelles et émergentes. Ces activités comprennent des séminaires et des visites d'étude pour les députés et le personnel parlementaire étrangers et le programme de bourses pour la démocratie, qui offre aux fonctionnaires des parlements de pays tiers l'opportunité de passer plusieurs semaines au Parlement européen, à se réunir et à travailler avec leurs homologues au secrétariat du PE.

Une initiative similaire, le programme de bourses de préadhésion, se concentre sur les parlements des Balkans occidentaux et de la Turquie.

→ Anete Bandone

6.5. L'élargissement et le voisinage de l'Union

6.5.1. L'élargissement de l'Union

Le 1er juillet 2013, la Croatie est devenue le 28e État membre de l'Union européenne. Cette adhésion, qui succède à celle de la Roumanie et de la Bulgarie le 1er janvier 2007, marque le sixième élargissement de l'Union. Des négociations d'adhésion sont également en cours avec l'Islande, le Monténégro, la Serbie et la Turquie. L'ancienne République yougoslave de Macédoine est aussi un pays candidat officiel à l'adhésion, tandis que l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine et le Kosovo sont des candidats potentiels. Les élargissements de l'Union ont toujours été jusqu'ici des vecteurs précieux des réformes, de la consolidation de la paix et de la démocratie sur le continent et de l'amélioration de la présence de l'Union sur la scène mondiale.

Base juridique

- L'article 49 du traité sur l'Union européenne (traité UE) fixe les conditions des demandes d'adhésion.
- L'article 2 de ce traité énonce les valeurs fondatrices de l'Union.

Objectifs

La politique d'élargissement de l'Union vise à rassembler les pays d'Europe autour d'un projet politique et économique commun. Guidés par les valeurs de l'Union et encadrés par des conditions strictes, les élargissements ont toujours été jusqu'ici les moyens les plus efficaces de promouvoir les réformes politiques, économiques et sociétales et de consolider la paix, la stabilité et la démocratie sur le continent. La politique d'élargissement permet également à l'Union d'être plus présente sur la scène internationale.

Contexte

A. Conditions d'adhésion

Tout État européen peut poser sa candidature pour devenir membre de l'Union pour autant qu'il respecte les valeurs communes aux États membres (article 2 du traité UE) et qu'il s'engage à les promouvoir. Le traité UE précise également que «[l]es critères d'éligibilité approuvés par le Conseil sont pris en compte» dans l'examen des demandes d'adhésion. Il fait ainsi référence aux «critères de Copenhague» et à toute décision ultérieure que le Conseil européen pourrait prendre à cet égard. Les critères de Copenhague sont ceux qui ont été fixés par le Conseil européen réuni dans la capitale danoise en 1993:

- la stabilité d'institutions garantissant la démocratie, l'état de droit, les Droits de l'homme et le respect des minorités et leur protection;
- l'existence d'une économie de marché viable ainsi que la capacité à faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union;
- la capacité du pays candidat à assumer les obligations découlant de son adhésion, notamment en souscrivant aux objectifs de l'Union politique, économique et monétaire et en adoptant les règles, normes et politiques communes qui constituent la législation de l'Union, c'est-à-dire l'acquis communautaire.

Le Conseil européen de Madrid de 1995 a clarifié ces critères en établissant des conditions en vue de «l'intégration progressive et harmonieuse des pays [candidats]». Ceux-ci sont tenus d'aligner leur législation sur celle de l'Union et d'en garantir la bonne mise en œuvre. En décembre 2006, le Conseil européen a approuvé un consensus renouvelé sur l'élargissement, fondé sur «la consolidation, la conditionnalité et la communication, conjuguées à la capacité de l'Union à intégrer de nouveaux membres».

B. La capacité d'intégration de l'Union: adaptations institutionnelles

L'élargissement était un volet important des négociations institutionnelles qui ont abouti à l'adoption du Traité de Lisbonne, qui est entré en vigueur en décembre 2009. L'Union européenne devait en effet adapter ses institutions et ses processus de décision à l'arrivée de nouveaux États membres et veiller à ce que les élargissements ne s'effectuent pas au détriment de l'efficacité et de la justification de son action politique. Le Traité de Lisbonne a ainsi modifié profondément la composition des principales ins-

titutions européennes et leurs méthodes de travail. Certaines de ces modifications étaient dictées par la nécessité de doter l'Union d'un ensemble durable de règles qui ne doivent pas être modifiées lors de chaque nouvel élargissement.

C'est ainsi que les modalités de vote au sein du Conseil ont été radicalement modifiées: le régime de la pondération, qui donnait aux États membres un nombre de voix proportionnel au poids de leur population, a été remplacé par un système de double majorité. Ce nouveau système sera mis en œuvre le 1er novembre 2014. Il donnera une voix à chaque État membre, mais son volet de majorité qualifiée tiendra également compte de la population totale que ces États représentent (il sera assorti de différents seuils, suivant que le vote porte sur une proposition de la Commission ou pas). En outre, dès 2014 également, le nombre de députés au Parlement européen, qui a toujours augmenté après chaque élargissement, sera plafonné à 751. Les États membres disposeront d'un nombre de sièges compris entre six et quatre-vingt-seize, qui seront attribués selon le principe de la proportionnalité dégressive. Enfin, le Traité de Lisbonne prévoit une réduction du nombre des commissaires européens (il y en a actuellement un par État membre), mais le Conseil européen a rejeté cette modification. La question sera redébattue à la fin du mandat de la prochaine Commission ou au moment de l'adhésion du trentième État membre.

C. Processus

Un pays qui satisfait aux critères d'élargissement et qui souhaite adhérer à l'Union adresse une demande au Conseil, qui invite la Commission à rendre un avis. Le Parlement européen et les parlements nationaux sont informés de cette demande. Si l'avis de la Commission est favorable, le Conseil européen peut décider, à l'unanimité, d'accorder le statut de candidat au pays concerné. À ce stade, la Commission émet une recommandation sur l'opportunité d'ouvrir des négociations d'adhésion. C'est néanmoins le Conseil qui décide de l'ouverture de ces négociations, toujours en statuant à l'unanimité. La législation de l'Union (l'acquis) est divisée en trente-cinq chapitres. Avant l'amorce des négociations, la Commission publie un rapport d'examen qui, pour chacun de ces chapitres, soit recommande le lancement des négociations, soit fixe des objectifs que le pays doit atteindre préalablement à toute tractation. Ensuite, c'est encore le Conseil qui décide d'entamer les négociations sur les chapitres qui font l'objet d'une recommandation dans ce sens de la Commission. Ici aussi, cette décision est prise à l'unanimité. Les négociations sont menées par la Commission et sont centrées sur les conditions et sur le calendrier de l'adoption, de la mise en œuvre et de l'exécution, par le pays candidat, de tous les actes législatifs de l'Union relatifs aux chapitres concernés. Les négociations couvrent également les modalités financières. Lorsqu'elle estime que les progrès réalisés par le pays candidat dans un chapitre des négociations sont satisfaisants, la Commission peut recommander au Conseil de clore ce chapitre. Le Conseil prend cette décision à l'unanimité. Lorsque les négociations sur tous les chapitres sont closes, les modalités et conditions d'adhésion sont inscrites dans un projet de traité d'adhésion entre les États membres et le pays candidat. La signature de ce traité est soumise à l'approbation du Parlement européen et à l'accord unanime du Conseil. Une fois signé, le traité doit être ratifié par tous les États signataires selon les dispositions de leur régime constitutionnel.

Les élargissements successifs de l'Union

Pays	Membre depuis	Précisions utiles
Belgique France Allemagne Italie Luxembourg Pays-Bas	1958	Signataires initiaux du Traité de Rome de 1957
Danemark Irlande Royaume-Uni	1973	Premier élargissement
Grèce	1981	Deuxième élargissement
Portugal Espagne	1986	Troisième élargissement Les deuxième et troisième élargissements ont permis de consolider la démocratie dans les trois pays concernés.
Autriche Finlande Suède	1995	Quatrième élargissement

Chypre République tchèque Estonie Hongrie Lettonie Lituanie Malte Pologne Slovaquie Slovénie	2004	C'est en décembre 1997 que le Conseil européen a donné son feu vert au cinquième élargissement, destiné à réunifier le continent européen après l'effondrement de l'Union soviétique. Ce processus d'une ampleur sans précédent reposait sur une stratégie de préadhésion «améliorée». Les négociations ont été conduites séparément avec chaque pays, mais sur un cadre de négociation commun.
Bulgarie Roumanie	2007	Bien que le rythme de leur réformes n'ait pas permis à la Bulgarie ni à la Roumanie d'adhérer à l'Union en 2004, ces deux pays ont été assimilés à la même vague d'élargissement de cette année-là. Les conditions de leur adhésion étaient identiques à celles des dix pays précités, auxquelles s'est ajouté un nouveau mécanisme de suivi de postadhésion.
Croatie	2013	Sixième élargissement Les négociations d'adhésion avec la Croatie ont été les premières à être encadrées par la conditionnalité plus stricte fixée dans le «consensus renouvelé sur l'élargissement» que le Conseil européen a approuvé en décembre 2006.

Les élargissements futurs

Actuellement, la politique d'élargissement est axée sur les pays des Balkans occidentaux, sur la Turquie et sur l'Islande. Les partenariats pour l'adhésion (appelés «partenariats européens» pour les pays des Balkans occidentaux) demeurent les principaux fondements de ce processus, au même titre que l'aide fournie par l'Union dans le cadre de l'instrument d'aide de préadhésion (IAP).

A. Les Balkans occidentaux

Les relations entre l'Union européenne et les Balkans occidentaux s'inscrivent dans le cadre du processus de stabilisation et d'association, lancé en 1999. Fondé sur des accords bilatéraux de stabilisation et d'association, ce processus a jeté les bases de l'adhésion de ces pays à l'Union. Le Conseil européen de Thessalonique, en juin 2003, a réaffirmé cette perspective.

L'adhésion de la Croatie, le 1er juillet 2013, constitue un encouragement important pour les autres pays de la région. Il démontre que l'Union tient ses promesses vis-à-vis des pays candidats qui remplissent les conditions d'adhésion. Forte de l'expérience acquise avec la Croatie, la Commission a proposé d'améliorer sa méthode de négociation dans sa stratégie pour l'élargissement, de 2011-2012, qui met plus nettement l'accent, entre autres, sur les aspects liés à l'état de droit. Depuis lors, la Commission aborde le chapitre sur la réforme judiciaire et les droits fondamentaux (chapitre 23) et celui sur la justice, la liberté et la sécurité (chapitre 24) précocement dans le processus de négociation. Ces deux chapitres ont même un rang prioritaire dans les négociations avec le Monténégro. Ce pays, indépendant depuis 2006, a introduit sa demande d'adhésion en décembre 2008 et s'est vu octroyer le statut de pays candidat en décembre 2010. Les négociations d'adhésion ont débuté en juin 2012 et sont toujours en cours. La Serbie, elle, a reçu le statut de pays candidat en 2012, et le Conseil européen a décidé d'ouvrir les négociations d'adhésion en juin 2013. Les autres pays des Balkans occidentaux progressent également sur la voie de leur intégration européenne. L'ancienne République yougoslave de Macédoine a obtenu le statut de pays candidat en 2005, mais à la mi-2012, les négociations avec ce pays n'avaient pas encore été entamées, malgré la recommandation positive formulée en 2009 par la Commission, et réitérée chaque année depuis lors. L'Albanie a déposé sa candidature en avril 2009 et attend de se voir reconnaître le statut de pays candidat. Enfin, la Bosnie-Herzégovine et le Kosovo (dont cinq États membres de l'Union n'ont pas reconnu la déclaration d'indépendance) ont le statut de candidats potentiels.

B. La Turquie

La Turquie a fait acte de candidature à l'adhésion en 1987 et cette candidature a été déclarée recevable en 1997. L'Union a ouvert les négociations avec ce pays en 2005, mais celles-ci se sont rapidement embourbées. En décembre 2006, le Conseil a décidé que huit chapitres ne seraient pas ouverts et qu'aucun chapitre ne serait provisoirement clôturé tant que la Turquie n'ouvre pas ses ports et ses aéroports à la République de Chypre, comme l'y contraint le protocole additionnel à l'accord d'association d'Ankara. Plusieurs États membres ont également bloqué certains chapitres. En mai 2012, la Commission a lancé un programme constructif avec la Turquie afin de donner un nouvel élan aux relations bilatérales et de soutenir les efforts d'alignement du pays sur l'acquis de l'Union. Après trois années de blocage, les choses ont recommencé à bouger en 2013. En juin, le Conseil a accepté d'ouvrir le chapitre sur la politique régionale, sous réserve de confirmation à

la suite du rapport d'avancement annuel de la Commission, attendu pour l'automne.

C. L'Islande

L'Islande a déposé son dossier de candidature à l'adhésion en juillet 2009 et les négociations d'adhésion se sont ouvertes en 2010. Son statut incontestable de pays démocratique ainsi que de membre de l'Espace économique européen (voir la fiche technique sur l'EEE, 6.5.3) lui a permis de progresser très rapidement au cours des premières années des négociations. Cependant, les élections législatives d'avril 2013 ont débouché sur une redistribution des cartes politiques dans ce pays: le nouveau gouvernement a gelé les négociations avec l'Union européenne et a conditionné leur reprise aux résultats d'un référendum.

Rôle du Parlement européen

L'article 49 du traité UE dispose que le Parlement européen doit donner son approbation à toute nouvelle adhésion d'un pays à l'Union européenne. Cette approbation intervient lorsque les négociations sont terminées et que le traité d'adhésion a été signé. Le Parlement a également un rôle essentiel à jouer en ce qui concerne les aspects financiers de l'adhésion: le Traité de Lisbonne soumet en effet aussi à son approbation le cadre financier pluriannuel de l'Union (CFP). En outre, le Parlement et le Conseil établissent ensemble le budget annuel de l'Union. Ces pouvoirs budgétaires permettent au Parlement d'exercer une influence directe sur les montants réservés à l'instrument d'aide de préadhésion.

Le Parlement est très attentif à la politique d'élargissement. Sa commission des affaires étrangères, qui désigne les rapporteurs permanents pour les pays candidats et les pays candidats potentiels, organise régulièrement des échanges de vues avec le commissaire à l'élargissement, des représentants de haut niveau des gouvernements, des experts et des interlocuteurs de la société civile. Le Parlement exprime ses positions sous la forme de résolutions annuelles sur les progrès des pays candidats. Elles ont souvent une influence significative sur le processus d'adhésion, de même que celles sur la stratégie d'élargissement de l'Union contribuent à façonner la politique dans ce domaine. Enfin, le Parlement européen est en contact étroit avec les parlements des pays candidats et des pays candidats potentiels par le biais de ses commissions parlementaires mixtes (pour les pays les plus engagés sur la voie de l'adhésion) et de rencontres interparlementaires (pour les autres pays). Ces discussions ont lieu une ou deux fois par an et portent sur tous les aspects du processus d'adhésion. Elles constituent le trait d'union entre les responsables politiques de l'Union et ceux des pays candidats.

→ Benjamin Rey / Sandro D'Angelo

6.5.2. Balkans occidentaux

L'Union européenne a élaboré une politique de soutien au rapprochement progressif des pays des Balkans occidentaux avec l'Union. Le 1er juillet 2013, la Croatie a été le premier des sept pays à adhérer à l'Union, et le Monténégro, la Serbie et l'ancienne République yougoslave de Macédoine sont officiellement pays candidats. Les négociations d'adhésion sont en cours avec le Monténégro, et le Conseil européen a décidé, en juin 2013, d'ouvrir des négociations avec la Serbie. L'Albanie, la Bosnie-Herzégovine et le Kosovo sont aussi des pays candidats potentiels.

Base juridique

- Titre V du traité sur l'Union européenne (traité UE); Action extérieure de l'Union
- Article 207 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE): accords commerciaux internationaux
- Article 49 du traité UE: Demande d'adhésion et adhésion

Objectifs

L'Union européenne vise à promouvoir la paix, la stabilité et le développement économique dans les Balkans occidentaux et à ouvrir la perspective de l'intégration dans l'Union.

Contexte

Dans les années 1990, les relations de l'Union avec la région étaient axées sur la gestion des crises et sur la reconstruction, ce qui reflétait les besoins pressants de ces pays après l'éclatement de la Yougoslavie. Cependant, la nécessité d'une stratégie à plus long terme s'est vite fait jour. En 1999, l'Union a lancé le processus de stabilisation et d'association (PSA), un cadre de relations entre l'Union et les pays de la région, ainsi que le pacte de stabilité, initiative plus vaste associant tous les grands acteurs internationaux. En 2000, le Conseil européen a déclaré, lors du sommet de Feira, que tous les pays du PSA étaient des candidats potentiels à l'adhésion à l'Union, position réaffirmée lors du Conseil européen de Thessalonique de 2003.

Instruments

A. Processus de stabilisation et d'association

Lancé en 1999, le processus de stabilisation et d'association constitue le cadre stratégique d'appui au rapprochement progressif des pays des Balkans occidentaux avec l'Union. Cette politique est fondée sur les relations contractuelles bilatérales, l'aide financière, le dialogue politique, les relations commerciales et la coopération régionale.

Les relations contractuelles prennent la forme d'accords de stabilisation et d'association (ASA). À l'instar des anciens accords européens conclus avec les pays d'Europe centrale et orientale avant leur adhésion à l'Union, les ASA prévoient une coopération politique et économique et la création de zones de libre-échange avec les pays concernés. Fondé sur une communauté de principes démocratiques, les Droits de l'homme et l'état de droit, chaque ASA prévoit des structures permanentes de coopération. Le conseil de stabilisation et d'association, qui se réunit une fois par an au niveau ministériel, veille à l'application et à la mise en œuvre de l'accord. Il est assisté dans cette tâche par le comité de stabilisation et d'association, qui peut créer des sous-comités. Enfin, une commission parlementaire de stabilisation et d'association assure la coopération au niveau parlementaire (voir ci-dessous pour davantage d'informations sur le rôle du Parlement européen).

Les ASA sont actuellement en vigueur avec l'ancienne République yougoslave de Macédoine, l'Albanie et le Monténégro, et l'accord de stabilisation et d'association UE-Serbie devrait entrer en vigueur bientôt. L'ASA avec la Croatie a expiré lorsque le pays a adhéré à l'Union en juillet 2013. L'Union et la Bosnie-Herzégovine ont signé un accord de stabilisation et d'association, dont l'entrée en vigueur a toutefois été gelée. Enfin, le Conseil européen a décidé, les 27 et 28 juin 2013, d'ouvrir des négociations en vue d'un accord de stabilisation et d'association avec le Kosovo, bien que sa déclaration d'indépendance n'ait pas été reconnue par cinq États membres.

Plusieurs années peuvent s'écouler entre la signature et l'entrée en vigueur d'un ASA, l'accord nécessitant la ratification de tous les États membres de l'Union dans le respect des dispositions nationales. Le commerce et les aspects commerciaux de l'ASA sont toutefois inclus dans un accord intérimaire, qui entre généralement en vigueur dans les meilleurs délais après sa signature, le commerce étant une compétence «exclusive» de l'Union.

B. Processus d'adhésion

Tandis que le PSA reconnaît que tous les pays des Balkans occidentaux sont des candidats potentiels à l'adhésion à l'Union, les pays candidats doivent répondre à certaines exigences pour être officiellement reconnus pays candidats par le Conseil européen. En particulier, un pays doit satisfaire aux critères politiques de Copenhague. Une fois qu'un pays est reconnu pays candidat, il progresse au fil des différentes étapes de ce processus à un rythme largement tributaire de ses progrès.

Le pays candidat doit transposer et mettre en œuvre l'ensemble de la législation de l'Union, ou «acquis communautaire». Les priorités sont définies dans un partenariat européen pour le pays en question, et la Commission fait régulièrement rapport sur ses progrès. Toute décision importante est prise par le Conseil, statuant à l'unanimité, de l'ouverture des négociations à leur clôture (voir fiche 6.5.1). En bout de course, le traité d'adhésion est approuvé par le Parlement et le Conseil, avant d'être ratifié par l'ensemble des États contractants. La Croatie est actuellement le seul pays des Balkans occidentaux à être parvenu au bout de ce laborieux processus.

Les pays candidats et candidats potentiels se voient octroyer une aide financière pour mener à bien les réformes nécessaires. Depuis 2007, l'aide de préadhésion est attribuée au moyen d'un instrument unique: l'instrument d'aide de préadhésion (IAP). L'IAP est axé sur l'aide en ce qui concerne le développement des institutions, l'état de droit, les Droits de l'homme (y compris les libertés fondamentales, les droits des minorités, l'égalité entre les hommes et les femmes et la non-discrimination), les réformes économiques et administratives, la réconciliation et la coopération régionale.

La plupart des pays candidats et candidats potentiels peuvent également participer aux programmes de l'Union tels qu'Erasmus et Erasmus Mundus pour les étudiants, ou le septième programme-cadre pour la recherche.

C. Coopération régionale

L'intégration européenne et la coopération régionale sont étroitement liées. L'un des principaux objectifs du PSA est d'encourager les pays de la région à coopérer entre eux dans un large éventail de domaines d'action, notamment le commerce, les transports, l'énergie et l'environnement, ainsi que dans les domaines sensibles tels que les poursuites contre les crimes de guerre, les questions frontalières, les réfugiés et la lutte contre la criminalité organisée. L'une des principales composantes de l'IAP est consacrée à la coopération régionale et aux programmes transfrontaliers.

En 2008, le pacte de stabilité a été remplacé par le Conseil de coopération régionale (CCR), dont le siège est situé à Sarajevo. Exerçant ses activités sous l'égide du processus de coopération en Europe du Sud-Est (SEECP), le Conseil de coopération régionale vise à soutenir les aspirations européennes et euro-atlantiques des pays qui en sont membres sans être membres de l'Union, et à développer la coopération dans des domaines tels que le développement social et économique, l'énergie et les infrastructures, la justice et les affaires intérieures, la coopération en matière de sécurité, la formation du capital humain et les relations parlementaires. L'Union et les États membres de l'Union soutiennent le CCR et y participent.

Une autre initiative régionale importante est l'accord de libre-échange centre-européen (ALECE), dont les signataires comprennent actuellement, dans leurs rangs, les pays des Balkans occidentaux et la Moldavie. L'ALECE non seulement réduit les barrières tarifaires, y compris dans le domaine des services, mais comprend également des dispositions sur les marchés publics, les aides d'État et les droits de propriété intellectuelle. L'ALECE est considéré comme étant complémentaire à l'intégration économique de la région à l'Union.

Les pays des Balkans occidentaux participent également à des cadres régionaux tels que la Communauté de l'énergie, l'espace aérien commun européen, l'observatoire des transports de l'Europe du Sud-Est et l'école régionale d'administration publique.

D. Exemption de visa

L'exemption de visa vers l'espace Schengen a été accordée aux ressortissants de l'ancienne République yougoslave de Macédoine, du Monténégro et de la Serbie à compter de décembre 2009, et aux ressortissants de l'Albanie et de la Bosnie-Herzégovine à compter de novembre 2010. En janvier 2012, un dialogue relatif à la libéralisation du régime des visas a été engagé avec le Kosovo à des fins de contrôle de la mise en œuvre des réformes nécessaires afin d'atteindre les normes de l'Union en la matière. Après que certains abus du régime d'exemption de visa ont été constatés, y compris une augmentation du nombre de demandes d'asile illégitimes, la Commission a mis en place, en janvier 2011, un mécanisme de suivi pour la période suivant la libéralisation du régime des visas afin de s'assurer que les contrôles nécessaires soient menés.

Situation actuelle

A. Albanie

Pays candidat potentiel, l'Albanie a introduit sa candidature à l'adhésion à l'Union européenne le 28 avril 2009, quelques jours après l'entrée en vigueur de l'ASA UE-Albanie. En octobre 2010, la Commission a recommandé que les négociations d'adhésion soient ouvertes dès que le pays aurait satisfait aux exigences en ce qui concerne douze «priorités essentielles». La Commission a constaté de bons progrès en 2012 et a recommandé que le pays se voie octroyer le statut de pays candidat, sous réserve de l'adoption de certaines réformes en suspens. Les élections législatives de juin 2013 ont également fait l'objet d'un suivi étroit de l'Union, en guise de test de la capacité du pays à surmonter ses divisions politiques.

B. Bosnie-Herzégovine

La Bosnie-Herzégovine est un pays candidat potentiel mais doit encore introduire sa demande d'adhésion à l'Union. Un ASA a été négocié et signé en juin 2008, dont l'entrée en vigueur est malgré tout gelée;

seul l'accord intérimaire sur le commerce et les questions commerciales est actuellement en vigueur. En proie à des blocages institutionnels et à des rivalités interethniques, le pays accuse à l'évidence un retard par rapport à ses voisins sur la voie de l'intégration européenne. En juin 2012, un dialogue de haut niveau a été engagé pour aider le pays à progresser et à se préparer à l'introduction de sa candidature à l'Union. L'Union fournit une aide en faveur de la mise en œuvre de l'accord de paix de Dayton de 1995, notamment par l'intermédiaire de la mission EUFOR Althea. Depuis 2011, le représentant spécial de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine est également le chef de la délégation de l'Union dans le pays.

C. Ancienne République yougoslave de Macédoine

L'ancienne République yougoslave de Macédoine a introduit une demande d'adhésion en mars 2004 et s'est vu octroyer le statut de pays candidat en décembre 2005. En 2009, la Commission a recommandé l'ouverture de négociations d'adhésion avec le pays, recommandation soutenue par le Parlement et rappelée dans chaque rapport d'étape de la Commission depuis lors. Le Conseil doit cependant encore donner suite à cette recommandation, principalement en raison du différend, non résolu, avec la Grèce concernant la dénomination «Macédoine».

D. Kosovo

Le Kosovo est un candidat potentiel à l'adhésion à l'Union. Après sa déclaration unilatérale d'indépendance en février 2008, l'Union européenne a déclaré que le Kosovo disposait d'une «perspective européenne» claire. À l'exception de cinq pays (Chypre, la Grèce, la Roumanie, la Slovaquie, l'Espagne), les États membres de l'Union ont tous reconnu l'indépendance du Kosovo. L'Union a nommé un représentant spécial au Kosovo et a mis en place la mission «État de droit» menée par EULEX. Après avoir publié une feuille de route pour la libéralisation du régime des visas en juin 2012, le Conseil européen a décidé, en juin 2013, d'engager des négociations en vue d'un ASA. La future intégration du Kosovo à l'Union européenne demeure étroitement liée aux résultats du dialogue de haut-niveau entre le Kosovo et la Serbie mené sous l'égide de l'Union, et engagé en octobre 2012.

E. Monténégro

Le Monténégro a introduit sa demande d'adhésion à l'Union en décembre 2008, plus de deux ans après sa déclaration d'indépendance (reconnue par l'ensemble des États membres). Le pays s'est vu octroyer le statut de pays candidat en décembre 2010, et les négociations d'adhésion ont débuté en juin 2012, après que le Conseil a approuvé l'évaluation de la Commission selon laquelle le pays avait atteint le degré nécessaire de respect des critères d'adhésion et s'était conformé aux priorités définies par la Commission. Un ASA avec le Monténégro est entré en vigueur en mai 2010.

F. Serbie

La Serbie a introduit sa demande d'adhésion à l'Union en décembre 2009 et s'est vu octroyer le statut de pays candidat en mars 2012 après que Belgrade et Pristina sont parvenus à un accord sur une représentation régionale du Kosovo. Reconnaissant les progrès de la Serbie sur la voie de la normalisation de ses relations avec le Kosovo, le Conseil européen a décidé, en juin 2013, d'ouvrir des négociations d'adhésion avec la Serbie. L'ASA UE-Serbie entrera aussi bientôt en vigueur. Signé en 2008, sa ratification a été bloquée jusqu'en juin 2010 en raison de l'absence de coopération de la Serbie avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie. En juin 2013, la Lituanie est le dernier État à avoir ratifié l'ASA.

Rôle du Parlement européen

Le Parlement participe pleinement au processus de stabilisation et d'association et à la politique d'élargissement. Son approbation (auparavant, son avis conforme) est requis pour la conclusion de tous les accords de stabilisation et d'association (article 218, paragraphe 6, du traité FUE). Le Parlement doit également approuver toute nouvelle adhésion à l'Union européenne (article 49 du traité UE). En outre, au travers de ses compétences budgétaires, il exerce une influence directe sur les montants alloués à l'instrument d'aide de préadhésion (IAP). Il suit de très près le processus d'intégration de chacun des pays à l'Union. La commission parlementaire des affaires étrangères, qui nomme des rapporteurs permanents pour les pays candidats et candidats potentiels, procède régulièrement à des échanges de vues avec le commissaire en charge de l'élargissement, des représentants de haut niveau des gouvernements, des experts et des acteurs de la société civile. Le Parlement exprime ses positions, qui ont souvent une influence importante sur le processus, sous forme de résolutions annuelles sur les progrès réalisés par ces pays. Enfin, il entretient des relations bilatérales régulières avec les parlements des pays des Balkans occidentaux par l'intermédiaire de commissions parlementaires de stabilisation et d'association (pour les pays avec lesquels un ASA est en vigueur) ou de réunions interparlementaires (pour les autres). Ces débats portent sur toutes les questions relatives au PSA et au processus d'adhésion à l'Union, ce qui garantit ainsi un lien direct entre les décideurs de l'Union et ceux des pays candidats.

→ Benjamin Rey

6.5.3. L'Espace économique européen (EEE), la Suisse et le Nord

L'Espace économique européen (EEE) a vu le jour en 1994 et a permis d'étendre les dispositions de l'Union européenne applicables à son marché intérieur aux pays membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE). La législation de l'Union relative au marché intérieur devient dès lors partie intégrante de la législation des pays de l'EEE aussitôt que ces derniers ont approuvé son incorporation. Sa mise en œuvre et son application sont ensuite contrôlées par des organes spécifiques de l'AELE et un comité parlementaire mixte.

L'Union et deux de ses partenaires de l'EEE — à savoir la Norvège et l'Islande — sont également liés au travers de diverses «politiques nordiques» et autres espaces axés sur les marches septentrionales de l'Europe, en évolution rapide, ainsi que sur la région arctique dans son ensemble.

Si elle ne fait pas partie de l'EEE, la Suisse n'en demeure pas moins membres de l'AELE. Plus de 120 traités bilatéraux sectoriels associant le pays à l'Union incorporent pour une large part les mêmes dispositions que celles adoptées par les autres pays de l'EEE dans les domaines de la libre circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux.

Base juridique

Pour l'EEE: article 217 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (accords d'association).

Pour la Suisse: accord sur les assurances de 1989, accords bilatéraux I de 1999, accords bilatéraux II de 2004.

L'EEE

A. Objectifs

L'Espace économique européen (EEE) vise à étendre le marché intérieur de l'Union aux pays membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE), lesquels soit ne souhaitent pas adhérer à l'Union européenne, soit ne l'ont pas encore fait.

B. Contexte

En 1992, les sept membres de l'AELE ont négocié un accord leur permettant de participer à l'ambitieux projet de marché intérieur de la Communauté européenne, lequel avait été lancé à partir de 1985 et achevé fin 1992. L'accord sur l'Espace économique européen (accord EEE) a été signé le 2 mai 1992 et est entré en vigueur le 1er janvier 1994. Les membres de l'EEE et de l'AELE ont toutefois rapidement vu leur nombre se réduire: la Suisse a choisi de ne pas ratifier l'accord à la suite d'un référendum négatif sur la question et l'Autriche, la Finlande et la Suède ont adhéré à l'Union européenne en 1995. L'Islande, la Norvège et le Lichtenstein sont les seuls pays à être demeurés membres de l'EEE. Les 10 nouveaux États membres qui ont intégré l'Union européenne le 1er mai 2004 ont automatiquement accédé à l'EEE, de même que la Bulgarie et la Roumanie, lorsque ces deux pays ont adhéré à l'Union européenne en 2007.

C. Portée de l'EEE

L'EEE va au-delà des accords de libre-échange (ALE) classiques dans la mesure où il étend l'intégralité des droits et obligations du marché intérieur de l'Union aux pays de l'AELE (à l'exception de la Suisse). L'EEE comprend les quatre libertés du marché intérieur (libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux) ainsi que les politiques y afférentes (concurrence, transport, énergie et coopération économique et monétaire). L'accord couvre les politiques horizontales strictement liées aux quatre libertés susmentionnées: politiques sociales (y compris la santé, la sécurité au travail, le droit du travail et l'égalité de traitement des hommes et des femmes), politiques en matière de protection des consommateurs, d'environnement, de statistiques et de droit des sociétés, ainsi qu'un certain nombre de politiques d'accompagnement, telles que celles relatives à la recherche et au développement technologique, lesquelles ne reposent pas sur l'acquis communautaire ou des actes juridiquement contraignants, et sont mises en œuvre au moyen d'activités de coopération.

D. Limites de l'EEE

L'accord EEE n'instaure pas de dispositions contraignantes dans tous les secteurs du marché intérieur ou dans les autres politiques menées en vertu des traités de l'Union. En particulier, ses dispositions contraignantes ne concernent pas:

- la politique agricole commune et la politique commune de la pêche (bien que l'accord comprenne des dispositions sur le commerce de produits agricoles et de la pêche);
- l'union douanière;
- la politique commerciale commune;
- la politique étrangère et de sécurité commune;
- la coopération en matière de justice et affaires intérieures (bien que tous les pays de l'AELE soient membres de l'espace Schengen); ou
- l'Union économique et monétaire (UEM).

E. Institutions et mécanismes de l'EEE

1. Incorporation de la législation européenne

Les nouveaux textes relatifs au marché intérieur de l'Union sont examinés par un comité mixte de l'EEE, composé de représentants de l'Union et des États membres de l'AELE/EEE. Se réunissant une fois par mois, cet organe décide ce qui, dans la législation — et plus généralement dans l'ensemble des actes européens (actions, programmes, etc.) — doit être incorporé dans l'EEE. L'incorporation se fait formellement par addition des actes pertinents dans les listes des protocoles et annexes de l'accord EEE. Plusieurs milliers d'actes ont ainsi été incorporés à l'accord EEE. Un Conseil de l'EEE, composé des représentants du Conseil de l'Union européenne et des ministres des affaires étrangères des États de l'AELE/EEE, se réunit au moins deux fois par an pour donner des orientations politiques au comité mixte.

2. Transposition

Une fois un acte de l'Union incorporé à l'accord EEE, il doit être transposé dans le droit interne des pays de l'AELE/EEE (si cela s'avère nécessaire en vertu de leur législation nationale). Cette transposition peut requérir une simple décision du gouvernement ou bien une approbation parlementaire. La transposition est une formalité et à ce stade, les actes ne peuvent faire l'objet que d'adaptations purement techniques. Des dispositions précisent que les pays de l'AELE devraient être associés à l'élaboration des actes de l'Union.

3. Contrôle

Une fois le droit du marché intérieur intégré aux États de l'AELE, l'Autorité de surveillance de l'AELE et la Cour de l'AELE veillent à sa transposition et à son application. L'Autorité de surveillance de l'AELE alimente un tableau d'affichage du marché intérieur qui rend compte de la mise en œuvre de la législation par les pays de l'EEE.

4. Rôle des parlements

Aussi bien le Parlement européen que les parlements nationaux des États de l'AELE/EEE sont étroitement associés au contrôle de l'accord EEE. L'article 95 de l'accord créé un comité parlementaire mixte (CPM) de l'EEE, lequel se réunit deux fois par an. Le Parlement européen et les parlements nationaux de l'EEE organisent à tour de rôle les réunions dudit comité, dont la présidence est exercée alternativement chaque année par un député européen et un député national de l'AELE. Les délégations comptent chacune douze membres. Les parlementaires de l'Assemblée fédérale suisse assistent aux réunions en tant qu'observateurs. Toute la législation de l'Union qui s'applique à l'EEE est examinée par le CPM EEE, dont les membres ont le droit de poser des questions orales et écrites au représentant du Conseil de l'EEE et au comité mixte EEE, ainsi que d'exprimer leur avis dans des rapports et des résolutions. La même procédure s'applique à l'examen de l'application de la législation.

Processus d'adhésion de l'Islande

À la suite de la crise financière mondiale de 2008, les élections qui se sont déroulées en Islande au mois d'avril 2009 ont révélé l'important soutien dont bénéficiaient les partis en faveur de l'adhésion à l'Union européenne. La demande d'adhésion de l'Islande a été présentée au Conseil en juillet 2009. Sur la base d'un avis favorable de la Commission, le Conseil a accepté la demande d'adhésion de l'Islande, le 17 juin 2010.

Le processus d'adhésion s'est ouvert en juin 2011. Des 33 chapitres à négocier, 27 ont été ouverts et onze d'entre eux ont été provisoirement conclus. Six chapitres doivent encore être ouverts, y compris l'important chapitre sur la pêche. Un effort d'alignement est nécessaire en ce qui concerne le chapitre sur le secteur agricole, ce qui s'avère délicat en raison du système de subventions de l'Islande. Le chapitre sur la sécurité alimentaire (qui devra traiter des restrictions imposées par l'Islande sur les importations de viande en provenance de l'Union) et sur le mouvement des capitaux requiert également une attention toute particulière. Les négociations visant à surmonter les différents en matière de pêche entre l'Union européenne et l'Islande — principale question technique qui pourrait bloquer l'adhésion — sont en train de déboucher sur des résultats prometteurs.

Les élections législatives d'avril 2013 se sont néanmoins soldées par une victoire du parti de l'indépendance et du parti du progrès (centre-droit), qui ont adopté un programme bloquant le processus d'adhésion. Le parlement islandais devrait débattre de la question en 2014, sur la base d'un futur rapport sur les coûts et les avantages de l'adhésion. Les négociations sont actuellement gelées, mais pourraient reprendre si un référendum sur la question met en évidence que l'opinion publique y est favorable.

Un référendum sur la poursuite des négociations est dès lors probable. Si l'Islande venait à adhérer à l'Union, son adhésion pourrait soulever des questions quant à l'avenir de l'EEE. Les seuls membres que compterait alors encore l'AELE/EEE seraient la Norvège et le Liechtenstein. Ceci étant dit, les institutions de l'AELE et l'accord EEE pourraient formellement demeurer en place sans modifications importantes.

Une fois la demande d'adhésion de l'Islande à l'Union européenne approuvée, le niveau des relations bilatérales entre le Parlement européen et le parlement islandais, l'Alþing, a été relevé par la création d'une commission parlementaire mixte UE-Islande. La commission des affaires étrangères du Parlement européen suit également attentivement ce processus au moyen de rapports réguliers. Un accord d'adhésion devrait être approuvé par le Parlement européen (voir fiche technique 6.5.1).

Suisse

En sa qualité de membre de l'AELE, la Suisse a négocié l'accord EEE avec l'Union européenne en 1992. Cependant, après un référendum organisé le 6 décembre 1992 débouchant sur un vote contre la participation à l'EEE, le Conseil fédéral suisse a abandonné l'objectif d'une adhésion du pays à l'Union européenne et à l'EEE. Afin de faire progresser son intégration économique avec l'Union européenne, la Suisse a choisi de négocier une série d'accords bilatéraux, approuvés en deux paquets, qui s'étaient profilés dans le sillage d'un autre accord, à savoir l'accord sur les assurances, instauré par la Communauté européenne et la Suisse en 1989.

Le premier paquet («accords bilatéraux I», adopté en 2002) comprenait des politiques sur le transport aérien, les marchés publics, la recherche, l'agriculture, les entraves techniques aux échanges (levées en vertu du principe de reconnaissance mutuelle), le transport terrestre ainsi que la liberté d'établissement/de circulation des personnes. Ce dernier point fait actuellement l'objet d'un différend car la Suisse a réintroduit des quotas pour les travailleurs issus de huit États membres de l'Union.

Le second paquet («accords bilatéraux II», adopté en 2005) englobe les accords de Schengen et de Dublin, la fiscalité sur les revenus de l'épargne, la lutte contre la fraude, les produits agricoles transformés, les statistiques, les pensions, l'environnement, le programme audiovisuel MEDIA, l'éducation, la formation professionnelle et la jeunesse.

Ces deux paquets font que le nombre d'accords bilatéraux est aujourd'hui supérieur à 120. Lesdits accords ont amené la Suisse à incorporer la législation secondaire de l'Union dans sa législation nationale. Cependant, aucun organe ou tribunal supranational n'a été créé pour résoudre les différends. Les commissions bilatérales sectorielles UE-Suisse se réunissent en revanche sur une base annuelle. En pratique, la législation suisse s'aligne souvent sur la législation de l'Union, même dans des secteurs qui ne sont pas couverts par les accords bilatéraux. Les tribunaux suisses suivent aussi généralement la jurisprudence de la Cour européenne de justice, bien qu'ils n'y soient pas tenus. En 2010, cette construction juridique a été jugée trop complexe à la fois par le Conseil de l'Union européenne et par le Parlement européen, ces deux institutions relevant l'absence de participation démocratique des citoyens suisses, qui n'ont pas leur mot à dire dans l'élaboration de la législation de l'Union. Un autre inconvénient tient à l'imprévisibilité de la partie suisse quant à la transposition, à l'application et au règlement des différends en matière de législation sur le marché intérieur. Afin de résoudre les «questions institutionnelles», la Suisse a formulé, en 2012, une proposition visant à améliorer l'uniformité et la surveillance, et à régler les différends, et ce dans le cadre du système actuel de traités bilatéraux. L'Union y a répondu en décembre 2012 et des pourparlers constructifs menés en 2013 ont eu pour objectif de parvenir à un compromis — à tout le moins pour établir un système de règlement des litiges et forcer la Suisse à incorporer l'acquis de l'Union.

De manière générale, les citoyens suisses tiennent à préserver leur indépendance et leur capacité à participer directement à l'élaboration de la législation nationale, et il est donc peu probable qu'ils soient favorables à une solution qui restreigne la souveraineté de leur pays. La Suisse ne souhaitera sans doute pas davantage négocier un quelconque accord fixant le taux de change du franc suisse par rapport à l'euro (position confirmée par la Banque nationale suisse en septembre 2011) ou modifiant la structure du secteur bancaire de la Confédération helvétique.

Politiques «nordiques» de l'Union

L'Union européenne participe aussi activement à plusieurs politiques et autres espaces axés sur les marches septentrionales de l'Europe, en évolution rapide, ainsi que sur la région arctique dans son ensemble, notamment en contribuant:

- à la «dimension septentrionale», qui joue, depuis 2007, le rôle d'une politique commune de l'Union, de la Russie, de la Norvège et de l'Islande; elle complète le dialogue UE-Russie et a débouché sur des partenariats sectoriels efficaces en vue d'une coopération dans les régions de la Baltique et de la mer de Barents; la dimension septentrionale comprend un organe parlementaire, à savoir le Forum parlementaire sur la dimension septentrionale, dont on doit la création au Parlement européen;

- au Conseil des États de la mer Baltique (CEMB), instauré en 1992 par l'Union européenne et les États riverains à la suite du démantèlement de l'Union soviétique; tous les pays membres du CEMB siègent à la Conférence parlementaire de la mer Baltique (BSPC), dont le Parlement européen est membre;
- à la coopération dans la région de la mer de Barents, qui regroupe les régions septentrionales de la Finlande, la Norvège et de la Suède et du nord-ouest de la Russie; cette coopération fonctionne au travers du Conseil euro-arctique de la mer de Barents (dont la Commission européenne est membre), associant des États, du Conseil régional de Barents, associant des régions, et d'une assemblée parlementaire (au sein de laquelle siège le Parlement européen);
- aux affaires circumpolaires de l'Arctique: l'Union a lancé sa politique arctique, sur la base de deux communications de la Commission/du SEAE (2008 et 2012), de conclusions du Conseil (2009) ainsi que d'un rapport et d'une résolution du Parlement européen (2011); En 2013, le Conseil de l'Arctique a accordé à de l'Union européenne un statut d'observateur provisoire, appelé à devenir permanent après la résolution des différends entre le Canada et l'Union sur l'interdiction, par l'Union européenne, portant sur les phoques. Le Parlement européen est l'un des membres fondateurs de la Conférence des parlementaires de la région arctique.

→ Pasquale De Micco / Fernando Garcés de los Fayos 11/2013

6.5.4. La politique européenne de voisinage

La politique européenne de voisinage (PEV) a été mise en place en 2004 afin d'éviter l'émergence de nouvelles lignes de division entre l'UE élargie et ses voisins, ainsi que pour renforcer la prospérité, la stabilité et la sécurité de tous. Cette politique s'appuie sur les valeurs qui sont celles de la démocratie, de l'État de droit et du respect des Droits de l'homme, et elle s'applique à 16 des voisins les plus proches de l'Union, à savoir l'Algérie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, l'Égypte, la Géorgie, Israël, la Jordanie, le Liban, la Libye, le Maroc, la Moldavie, l'Autorité palestinienne, la Syrie, la Tunisie et l'Ukraine. La PEV est essentiellement une politique bilatérale entre l'Union et chaque pays partenaire. Elle est enrichie par des initiatives de coopération régionale: le Partenariat oriental et l'Union pour la Méditerranée[1].

[1] Pour plus d'informations sur les relations bilatérales entre l'Union et les partenaires orientaux et méditerranéens, voir fiches techniques 6.5.5 et 6.5.6.

Base juridique

- Article 8 du traité sur l'Union européenne
- Titre V du traité sur l'Union européenne (action extérieure)
- Articles 206 et 207 (commerce) et articles 216 à 219 (accords internationaux) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)

Objectifs généraux

Par le biais de la PEV, l'Union offre à ses voisins une relation privilégiée, fondée sur un attachement mutuel à des valeurs communes (la démocratie et les Droits de l'homme, l'État de droit, la bonne gouvernance, les principes d'économie de marché et le développement durable). La PEV implique une coordination politique et un approfondissement de l'intégration économique, ainsi qu'un renforcement de la mobilité et une intensification des contacts interpersonnels. Le niveau d'ambition de la relation dépend de la mesure dans laquelle les valeurs en question sont effectivement partagées. La PEV reste distincte du processus d'élargissement, même si elle ne préjuge pas de l'évolution future des relations entre les pays voisins et l'Union. En 2010-2011, l'Union a procédé à une révision de la PEV et mis davantage l'accent sur la promotion d'une démocratie solide et durable et sur le développement d'une économie solidaire. Une démocratie solide et durable passe en particulier par l'organisation d'élections libres et équitables, l'engagement à lutter contre la corruption, l'indépendance de la justice, le contrôle démocratique des forces armées et les libertés d'expression, de réunion et d'association. L'Union a également mis l'accent sur le rôle que la société civile joue dans ce processus et dévoilé son principe «donner plus pour recevoir plus», en vertu duquel elle entend développer des partenariats plus forts avec les voisins allant plus vite et plus loin dans le sens des réformes démocratiques. Dans deux résolutions distinctes adoptées le 7 avril 2011, le Parlement s'est félicité de la révision de la politique européenne de voisinage et a formulé des recommandations à l'intention du Service européen pour l'action extérieure et de la Commission quant à la mise en œuvre de la PEV.

Instruments

Les 12 plans d'action bilatéraux élaborés entre l'Union et chaque partenaire de la PEV constituent l'élément central de la politique européenne de voisinage. Ces plans d'action établissent des programmes de réformes politiques et économiques assortis de priorités à court et moyen terme (trois à cinq ans). Les plans d'action relevant de la PEV reflètent les besoins, les intérêts et les capacités de l'Union et de chaque partenaire, et visent à développer des sociétés démocratiques, socialement équitables et solidaires, à promouvoir l'intégration économique, à améliorer la mobilité transfrontalière des personnes et à fournir une assistance financière et une coopération technique à l'appui des efforts consentis en vue d'un alignement sur les normes de l'Union. Même les dénominations des plans d'action varient pour tenir compte de la situation particulière de chaque partenaire. C'est ainsi que certains plans d'action sont baptisés agendas d'association». La PEV n'a pas encore été pleinement activée» pour l'Algérie, la Biélorussie, la Libye et la Syrie, ces pays n'ayant pas encore adopté de plan d'action. Un plan avec l'Algérie est en cours de négociation.

Ces plans sont généralement financés par l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP), même si le montant exact du financement au titre de l'IEVP dans le cadre du budget 2014-2020 de l'Union n'a pas encore été fixé. Le montant total disponible pour les pays partenaires au cours de la période 2011-2013 était de 6,5 milliards d'euros, et le montant pour la période 2014-2020 pourrait être plus élevé. En outre, la Commission fournit un soutien financier sous la forme de subventions accordées aux partenaires, et la Banque européenne

d'investissement ainsi que la Banque européenne pour la reconstruction et le développement complètent ce soutien au travers de prêts. Étant donné que la société civile joue un rôle important en contribuant à la démocratie et à la bonne gouvernance dans les pays partenaires, l'Union soutient également les organisations de la société civile au travers du mécanisme de financement pour la société civile.

La PEV s'appuie sur les accords existant entre l'Union et ses partenaires, à savoir les accords de partenariat et de coopération (APC) et, plus récemment, les accords d'association. Les évaluations contenues dans les rapports annuels de suivi sur la PEV forment la base de la politique de l'Union, le principe donner plus pour recevoir plus» s'appliquant à toutes les mesures d'incitation proposées par l'UE — développements politiques et assistance financière (à l'exclusion de l'assistance humanitaire, du soutien à la société civile et des fonds destinés aux réfugiés et à la gestion des frontières extérieures). Les partenaires s'engageant dans des réformes politiques ambitieuses peuvent également se voir proposer des accords de libre-échange approfondi et complet ainsi que des partenariats pour la mobilité.

En outre, l'Union a mis en place, pour ses voisins orientaux et méridionaux, des programmes spécifiques, à savoir le programme EAPIC (doté de 130 millions d'euros) et le programme SPRING (doté de 540 millions d'euros). Ces programmes allouent un soutien financier supplémentaire aux pays voisins qui adoptent des réformes politiques. Là encore, le financement supplémentaire est pour l'essentiel réparti selon le principe donner plus pour recevoir plus», c'est-à-dire en fonction des progrès réalisés en vue de l'instauration d'une démocratie solide et durable et de la réalisation d'objectifs en matière de réforme. Enfin, un nouveau mécanisme de financement pour la société civile a été créé en septembre 2011 afin de renforcer la capacité de la société civile à promouvoir et à suivre les réformes ainsi qu'à accroître la responsabilité des pouvoirs publics.

A. Partenariat oriental

Le Partenariat oriental a été mis en place pour renforcer» les relations de l'UE avec ses voisins orientaux, dont l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, la Géorgie, Israël, la Moldavie et l'Ukraine, mais pas la Russie. Le Partenariat oriental, qui a été décidé en 2008 et inauguré en 2009, s'appuie sur la politique européenne de voisinage (PEV).

1. Objectifs

Le principal objectif du Partenariat oriental est d'accélérer l'association politique et d'approfondir l'intégration économique entre l'Union et ses voisins d'Europe orientale. Le niveau d'intégration et de coopération reflète l'attachement de chaque pays partenaire aux valeurs, aux normes et aux structures européennes, ainsi que les progrès réalisés dans ce sens. Le Partenariat vise à promouvoir la démocratie et la bonne gouvernance, à renforcer la sécurité énergétique, à encourager les réformes sectorielles (y compris dans le domaine de la protection de l'environnement), à favoriser les contacts sinterpersonnels, à soutenir le développement économique et social et à offrir un financement supplémentaire à des projets visant à réduire les déséquilibres socio-économiques et à accroître la stabilité[1].

2. Structures

Des sommets du Partenariat oriental ont lieu tous les deux ans, avec la participation des chefs d'État ou de gouvernement des États membres de l'Union et des pays partenaires, ainsi que de représentants du Parlement européen, de la Commission européenne et du Service européen pour l'action extérieure.

Le volet multilatéral du Partenariat oriental s'appuie sur quatre plates-formes thématiques: la démocratie, la bonne gouvernance et la stabilité; l'intégration économique et la convergence avec les politiques de l'Union; la sécurité énergétique; les contacts interpersonnels. Des réunions au niveau des hauts fonctionnaires ont lieu au moins deux fois par an et les ministres des affaires étrangères tiennent des réunions annuelles. Les travaux des plates-formes pourront occasionnellement faire l'objet de réunions ministérielles sectorielles.

Des initiatives emblématiques ont également été lancées; elles concernent notamment un programme de gestion intégrée des frontières, une facilité en faveur des petites et moyennes entreprises, les marchés régionaux de l'électricité et des efforts visant à améliorer l'efficacité énergétique, à renforcer l'utilisation des sources d'énergie renouvelables, à promouvoir une bonne gouvernance environnementale et à prévenir les catastrophes naturelles ou d'origine humaine, à s'y préparer et à y réagir.

L'Assemblée parlementaire Euronest[2], composante parlementaire du partenariat oriental, est responsable de la consultation parlementaire, du contrôle et du suivi du partenariat». Inaugurée en mai 2011, elle a tenu trois sessions à ce jour, et en dernier lieu en mai 2013. Elle est composée de 60 membres du Parlement européen et de 10 membres de chacun des parlements des pays partenaires. Toutefois, étant donné que le Parlement européen ne reconnaît pas l'Assemblée nationale biélorusse en tant qu'institution démocratiquement élue, aucun parlementaire» biélorusse ne fait actuellement partie d'Euronest. L'Assemblée parlementaire Euronest dispose de quatre commission permanentes, à savoir la commission des affaires politiques, des Droits de l'homme et de la démocratie, la commission

[1] Pour plus d'informations, consulter la section du site internet du SEAE consacrée au Partenariat oriental.

[2] Pour plus d'informations sur Euronest et ses activités, consulter le site internet de l'Assemblée.

d'intégration économique, de rapprochement des législations et de convergence avec les politiques de l'UE, la commission de la sécurité énergétique et la commission des affaires sociales, de l'éducation, de la culture et de la société civile.

En outre, un Forum de la société civile du Partenariat oriental[1] formule des recommandations visant à influencer les institutions de l'Union et les gouvernements nationaux du Partenariat oriental.

B. Union pour la Méditerranée (UpM)

L'Union pour la Méditerranée (UpM) comprend les 28 États membres de l'Union, l'Union européenne et 15 pays méditerranéens (Albanie, Algérie, Bosnie-Herzégovine, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Mauritanie, Monténégro, Monaco, Maroc, Palestine, Syrie [dont l'adhésion est suspendue en raison de la guerre civile], Tunisie et Turquie). La Ligue des États arabes a participé à toutes les réunions depuis 2008 et la Libye dispose d'un statut d'observateur depuis 2013.

1. Objectifs

L'UpM constitue un cadre multilatéral pour les relations politiques, économiques et sociales entre l'Union européenne et les pays du sud et de l'est de la Méditerranée. Elle a été lancée en 2008 lors du Sommet de Paris, dans le prolongement du partenariat euro-méditerranéen (Euromed), également connu sous le nom de Processus de Barcelone. L'UpM s'inspire des objectifs énoncés dans la déclaration de Barcelone (1995), à savoir créer un espace de paix, de stabilité, de sécurité et de prospérité économique partagée, dans le plein respect des principes démocratiques, des Droits de l'homme et des libertés fondamentales, tout en promouvant la compréhension entre les cultures et les civilisations de la région euro-méditerranéenne.

2. Structures

L'UpM est présidée par une coprésidence, ce qui fait ressortir le partage des responsabilités qui caractérise le groupe. En 2012, l'Union européenne a assumé la coprésidence nord et la Jordanie la coprésidence sud. Même si la déclaration de Paris prévoit des sommets réguliers, le conflit israélo-arabe et les événements historiques se déroulant dans le sud de la Méditerranée ont empêché la tenue de ces sommets. Le principal organe dirigeant de l'UpM est la réunion des hauts fonctionnaires, qui supervise et coordonne les travaux de l'UpM. La réunion des hauts fonctionnaires approuve également le budget et les programmes de travail du secrétariat, prépare les réunions des ministres des affaires étrangères et d'autres formations ministérielles, et nomme le secrétaire général ainsi que les six vice-secrétaires généraux. La réunion des hauts fonctionnaires examine également les propositions de projet soumises par le secrétariat pour approbation et adoption. Le rôle du secrétariat de l'UpM consiste essentiellement à identifier, traiter, promouvoir et coordonner les projets techniques dans des secteurs tels que les transports, l'énergie, l'eau, la protection de l'environnement, l'enseignement supérieur et la mobilité, la recherche, les affaires sociales, l'émancipation des femmes, l'emploi et le développement commercial, secteurs qui tous renforcent la coopération et affectent directement la vie des citoyens. L'Union est le principal contributeur au budget du secrétariat de l'UpM.

L'Assemblée parlementaire de l'UpM s'appuie sur les travaux de l'Assemblée parlementaire euroméditerranéenne et comprend 280 membres: 132 membres issus de l'Union européenne (83 membres des 28 parlements nationaux des États membres de l'UE et 49 députés au Parlement européen), 8 membres issus des parlements des pays européens méditerranéens (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Monaco et Monténégro), 130 membres issus des dix pays du sud et de l'est de la Méditerranée (Algérie, Égypte, Jordanie, Israël, Liban, Maroc, Autorité palestinienne, Syrie [dont l'adhésion est actuellement suspendue en raison de la guerre civile qui sévit dans le pays], Tunisie et Turquie) et 10 membres du Parlement mauritanien. L'Assemblée parlementaire de l'UpM tient au moins une session plénière par an; la dernière a eu lieu à Bruxelles en avril 2013. Elle adopte des résolutions ou des recommandations sur tous les aspects de la coopération euroméditerranéenne qui concernent les organes exécutifs de l'UpM, le Conseil de l'Union européenne, la Commission européenne et les gouvernements nationaux des pays partenaires. Le Parlement européen a assumé la présidence tournante de l'Assemblée parlementaire de mars 2012 à avril 2013. La présidence est actuellement exercée par la Jordanie (2013-2014). L'Assemblée compte cinq commissions: affaires politiques, affaires économiques, culture, droits de la femme et énergie. Sur l'initiative de Martin Schulz, Président du PE, un sommet des présidents des parlements des pays de l'UpM a été convoqué pour la première fois en avril 2013 afin de souligner l'importance de la mise en œuvre des projets de l'UpM et la nécessité de parlements forts et efficaces. L'Assemblée régionale et locale euroméditerranéenne (ARLEM), mise en place en 2010, est une assemblée consultative qui vise à accroître la participation des acteurs locaux et régionaux dans le cadre de l'UpM. Elle comprend 84 membres — tous représentants de régions ou de collectivités locales disposant d'un mandat régional ou local — des 43 pays partenaires de l'UpM.

→ Julien Crampes / Pekka Hakala / Andreas Kettis / Fernando Garcés de los Fayos

[1] Pour plus d'informations sur le Forum de la société civile, consulter le site internet du FSC.

6.5.5. Les pays du partenariat oriental

La politique de «partenariat oriental» de l'Union concerne six États postsoviétiques: trois voisins immédiats de l'Union — l'Ukraine, la Moldavie et la Biélorussie — et les trois pays du Caucase du Sud — la Géorgie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan. Lancé en 2009, ce partenariat a été institué pour soutenir les efforts des pays concernés en matière de réformes politiques, sociales et économiques, afin de renforcer la démocratisation et la bonne gouvernance, la sécurité énergétique, la protection de l'environnement et le développement économique et social. Ces pays, qui s'engagent fortement vis-à-vis de l'Union, peuvent négocier avec elle un accord d'association, lequel comprend souvent une zone de libre-échange approfondi et complet. Les derniers événements ont mis lumière les difficultés associées à ce processus, certains de ces pays s'étant rapprochés de l'Union mais pas d'autres. De profondes divisions internes sont également apparues, les citoyens étant des positions opposées quant à l'orientation européenne de leur pays.

1. Ukraine

Si les négociations sur l'accord d'association entre l'Union et l'Ukraine ont été conclues, l'Ukraine doit encore satisfaire à des «critères essentiels» pour que l'accord puisse être signé et ratifié. Il s'agit notamment d'adopter des réformes électorales, de remédier aux irrégularités constatées lors des dernières élections, de lutter contre la justice sélective et d'accélérer les réformes essentielles définies dans le «programme d'association», un accord-cadre convenu d'un commun accord.

Les progrès n'ont pas été constants dans ces domaines. En novembre 2013, quelques jours avant le sommet du partenariat oriental de Vilnius, en Lituanie, le président ukrainien Viktor Ianoukovitch a annoncé que son gouvernement reporterait ses travaux sur l'accord d'association (AA). Malgré la grande vague de manifestations en Ukraine ayant pour mot d'ordre la poursuite, par le Président Ianoukovitch, des réformes requises par les dirigeants de l'Union, les réformes ont connu un coup d'arrêt et l'accord n'a pas été signé lors de la réunion.

Un certain nombre de problèmes inquiètent l'Union européenne. La mission internationale d'observation des élections a estimé que les dernières élections législatives, qui se sont tenues en Ukraine le 28 octobre 2012, étaient caractérisées par une inégalité des conditions. Un autre grand sujet de préoccupation, en particulier pour le Parlement, tient à la «justice sélective» appliquée aux dirigeants de l'opposition, y compris, notamment, l'emprisonnement de l'ex-Premier ministre Ioulia Timochenko, qui n'a pas été en mesure de se présenter aux élections. En 2012, le Président du Parlement européen, Martin Schulz, a créé une mission de suivi, composée de Pat Cox, ancien Président du Parlement européen, et d'Aleksander Kwasniewski, ancien Président polonais.

Les partenaires internationaux de l'Ukraine ont compliqué les choix auxquels le pays doit procéder. La Russie a encouragé l'Ukraine à adhérer à ses projets d'union douanière et d'union eurasienne, avec d'autres pays de la Communauté des États indépendants (CEI). En échange de son adhésion, la Russie a offert à l'Ukraine du gaz relativement peu coûteux — une offre alléchante étant donné les difficultés économiques actuelles de l'Ukraine et sa dépendance à l'égard des ressources énergétiques russes. Toutefois, cela ne serait pas compatible avec l'accord établissant une zone de libre-échange approfondi et complet (ALEAC)[1] que l'Ukraine a négocié avec l'Union. En août 2013, la Russie a opté en faveur de mesures plus coercitives, bloquant toutes les importations en provenance de l'Ukraine pour la Russie pendant plus d'une semaine.

Positions du Parlement européen

Le Parlement a adopté un certain nombre de résolutions sur l'Ukraine. La plupart ont essentiellement trait au soutien du Parlement à l'accord d'association UE Ukraine, tout en formulant de sérieux doutes sur les cas de justice sélective et les irrégularités constatées lors des élections de 2012. Dans une résolution adoptée en octobre 2013, le Parlement a une fois de plus approuvé l'accord d'association, pour autant que l'Ukraine mène des réformes.

Coopération interparlementaire

Les députés du Parlement européen et du Parlement ukrainien (la «Rada») se réunissent au sein de la commission de coopération parlementaire UE-Ukraine (CCP) deux fois par an pour procéder à des échanges de vues sur les questions d'actualité. En 2012, ces réunions ont porté sur les élections qui allaient avoir lieu en Ukraine, les cas de justice sélective, le gaz de schiste et la réforme de l'administration locale et régionale.

Observation des élections

Le Parlement a été invité à observer les dernières élections nationales en Ukraine. En 2012, la mission d'observation électorale internationale se composait

[1] La «zone de libre-échange approfondi et complet» (ALEAC) fait partie de l'accord d'association (voir fiche technique sur la politique européenne de voisinage).

de la délégation d'observation électorale du Parlement, du Bureau des institutions démocratiques et des Droits de l'homme (BIDDH) de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) et de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN.

2. Moldavie

Après un blocage politique de trois ans, qui a pris fin en 2012 avec l'élection d'un nouveau président, une nouvelle crise politique a éclaté en 2013 en raison de luttes internes au sein de la majorité pro-européenne (constituée de trois des quatre principaux partis politiques en Moldavie). Le 30 mai 2013, la majorité parlementaire, la «Coalition pour une gouvernance pro-européenne» s'est prononcée en faveur de la formation d'un nouveau gouvernement. Dirigé par le Premier ministre Iurie Leancă, le gouvernement s'est engagé à mettre en œuvre un programme pro-européen de réformes structurelles.

Les négociations relatives à une zone de libre-échange approfondi et complet entre l'Union européenne et la Moldavie ont été conclues en juin 2013. Un accord d'association (y compris l'ALEAC) a été paraphé lors du sommet de Vilnius et doit être signé d'ici l'automne 2014. En novembre 2013, la Commission a proposé la levée de l'obligation de visa en faveur des ressortissants moldaves.

En septembre 2013, la Russie a imposé une interdiction des importations de vin moldave et menacé de restreindre l'accès aux ressortissants moldaves au marché du travail russe.

La question de la Transnistrie, qui a unilatéralement déclaré son indépendance vis-à-vis de la Moldavie, reste un défi majeur pour la Moldavie. Les pourparlers officiels «5 + 2» — réunissant la Transnistrie, la Moldavie, l'Ukraine, la Russie et l'OSCE, ainsi que deux observateurs externes, les États-Unis et l'Union européenne — ont repris en décembre 2011, mais n'ont pas beaucoup progressé depuis la mi-2012.

Positions du Parlement européen

Le Parlement s'est félicité des avancées démocratiques obtenues en Moldavie et a exprimé son soutien à l'accord d'association et à la levée de l'obligation de visa. Le Parlement a également mis en évidence l'impasse en ce qui concerne la Transnistrie et l'importance de parvenir à une solution. Le Parlement a également adopté des résolutions techniques relatives au commerce et aux accords de facilitation de la délivrance de visas, qui doivent encore être approuvées.

Coopération interparlementaire

Les députés du Parlement européen et du Parlement moldave se réunissent au sein de la commission de coopération parlementaire UE-Moldavie (CCP) au moins une fois par an pour procéder à des échanges de vues sur les questions d'actualité. En 2012, deux réunions ont porté sur les négociations relatives à l'accord d'association, le dialogue sur les visas et l'évolution de la situation politique interne en Moldavie, notamment les progrès sur la voie d'un règlement de la question de la Transnistrie. Lors de la réunion qui s'est tenue en juin 2013, la fin de la crise politique en Moldavie a également été saluée.

Observation des élections

Le Parlement européen a été invité à observer les dernières élections nationales (législatives) en Moldavie. En 2010, une mission d'observation électorale internationale a réuni la délégation d'observation électorale du Parlement, ainsi que le BIDDH de l'OSCE, l'Assemblée parlementaire de l'OSCE et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

3. Biélorussie

La République de Biélorussie est dirigée depuis 1994 par un Président autoritaire, Alexandre Loukachenko. Son système politique se caractérise par le rôle limité du Parlement (Assemblée nationale) et du cabinet (Conseil des ministres), ainsi que par la faiblesse du système de partis. La situation en matière de Droits de l'homme et de prisonniers politiques est très préoccupante.

Au cours de la période 2011-2012, la Biélorussie a souffert d'une crise économique résultant de politiques monétaires et budgétaires laxistes. Les difficultés ont été exacerbées par la récente adhésion à l'union douanière, aux côtés de la Russie et du Kazakhstan.

Les relations tendues entre l'Union et la Biélorussie se sont détériorées depuis la répression subie par l'opposition à la suite des dernières élections présidentielles de décembre 2010. Plus récemment, les élections législatives de 2012 ont également été jugées incompatibles avec les normes internationales. Alors que la Biélorussie ne négocie pas actuellement d'accord d'association avec l'Union, cette dernière s'est engagée à mener une politique de dialogue critique à l'égard de ce pays. En octobre 2013, le Conseil a prolongé les sanctions ciblées que l'Union avait prises à l'encontre du pays — une interdiction de voyage et un gel des avoirs de 232 personnes et de 25 entreprises — jusqu'en octobre 2014. Depuis mars 2012, le dialogue européen sur la modernisation instauré avec la société biélorusse a essentiellement porté sur l'échange de points de vue et d'idées sur les réformes nécessaires pour moderniser le pays et pour améliorer ses relations avec l'Union européenne.

Positions du Parlement européen

Au cours des dernières années, le Parlement a adopté un certain nombre de résolutions critiquant l'évolution de la situation en Biélorussie en ce qui concerne les prisonniers politiques, les contraintes portant sur la liberté des médias et la société civile, l'absence de

respect des Droits de l'homme, et, plus récemment, les élections législatives entachées d'erreurs. En septembre 2013, le Parlement a adopté une recommandation sur la politique de l'UE à l'égard de la Biélorussie, demandant la libération de tous les prisonniers politiques ainsi que le rétablissement de l'ensemble de leurs droits civils et politiques comme condition préalable à la reprise du dialogue politique et à un assouplissement éventuel des restrictions et des frais de visas pour les ressortissants biélorusses.

Coopération interparlementaire

En raison de la manière dont se sont tenues les élections législatives en Biélorussie, le Parlement européen ne reconnaît pas l'Assemblée nationale du pays en tant que représentante des citoyens biélorusses et, par conséquent, n'entretient pas de relations bilatérales avec elle. En revanche, la délégation du Parlement pour les relations avec la Biélorussie rencontre régulièrement les membres de l'opposition biélorusse et de la société civile pour débattre de la situation politique et économique du pays, bien que les récentes tentatives de la délégation de se rendre en Biélorussie se soient soldées par un échec.

Observation des élections

Le Parlement européen n'a pas été invité par la Biélorussie à observer le déroulement des élections depuis 2001.

4. Caucase du Sud

Dans le Caucase du Sud, la ddémocratie se consolide lentement et les réformes économiques ont lieu petit à petit. Le Parlement a demandé la création d'une «stratégie de l'Union européenne pour le Caucase du Sud» en 2010, en soulignant l'intérêt stratégique et économique de la région. La résolution soulignait les avantages que la région retirerait de la paix et du renforcement de l'attention de l'Union.

Le Parlement a une délégation du Caucase du Sud, qui supervise les commissions de coopération parlementaire pour la Géorgie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan et suit les travaux du représentant spécial de l'UE pour le Caucase du Sud et la crise en Géorgie. Les trois pays participent à l'Assemblée parlementaire Euronest.

A. Géorgie

La Géorgie a été en tête des mutations qui s'opèrent dans la région. Les élections législatives de 2012 et les élections présidentielles de 2013 ont confirmé le pouvoir de la nouvelle coalition, appelée «Rêve géorgien». Le Premier ministre Bidzina Ivanichvili et le président Guiorgui Margvelachvili ont maintenu l'orientation euro-atlantique du pays. Les tensions persistent entre la coalition et le Mouvement national — Démocrates mené par l'ancien président Mikheil Saakachvili.

En novembre 2013, la Géorgie a paraphé un accord d'association avec l'Union et a convenu de participer à des opérations de gestion des crises de l'Union.

La Géorgie a été pendant plusieurs années l'une des économies affichant la croissance la plus rapide dans le monde, répondant rapidement aux attentes de l'Union en faveur de la libéralisation et de l'harmonisation de la réglementation. La Géorgie a reçu une assistance macro-financière de l'Union européenne.

Positions du Parlement européen

En 2012, le Parlement a reconnu que les élections législatives en Géorgie avaient été libres et régulières, bien qu'imparfaites. L'Union a aussi insisté sur l'importance d'un règlement pacifique de la question du statut de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud, tout en respectant l'intégrité territoriale de la Géorgie. En octobre 2013, le Parlement a encouragé le paraphe d'un accord d'association et l'achèvement du dialogue en vue de la libéralisation des visas, pour autant que le pays progresse en matière de maintien de normes élevées de démocratie et d'état de droit.

Observation des élections

La Géorgie a accueilli le BIDDH de l'OSCE (qui comprenait le Parlement) pour surveiller ses élections présidentielles, législatives et municipales. Les évaluations ont certes donné lieu à des résultats contrastés, mais les dernières élections législatives et présidentielles (qui ont eu lieu respectivement en 2012 et 2013) ont été jugées satisfaisantes.

B. Arménie

L'Arménie, qui préside le Conseil de l'Europe en 2013, est un futur partenaire prometteur pour l'Union européenne.

La politique extérieure de l'Arménie peut cependant être un obstacle. Un «conflit de longue durée» oppose depuis plus de vingt ans le pays à l'Azerbaïdjan voisin au sujet du statut de la région du Haut-Karabakh, et les relations avec la Turquie, voisine de l'Arménie à l'ouest, sont distantes. En septembre 2013, le président arménien a déclaré que le pays adhérerait à l'union douanière entre la Biélorussie, le Kazakhstan et la Russie, bien qu'aient abouti, en juillet, les négociations en vue d'un accord d'association avec l'Union européenne. L'accord d'association de l'Arménie avec l'Union européenne n'a donc pas été paraphé lors du sommet du partenariat oriental de novembre 2013.

Outre l'Union européenne, les grands partenaires commerciaux de l'Arménie sont la Russie, la Géorgie et l'Iran.

Positions du Parlement européen

En 2012, le Parlement a accepté d'entamer des négociations sur un accord d'association avec l'Arménie, subordonné à la tenue d'élections libres et équitables, à des efforts entrepris pour régler le conflit du

Haut-Karabakh et à des enquêtes plus approfondies sur les violences électorales de 2008. Le Parlement a récemment mis en lumière l'incompatibilité du choix de l'Arménie en faveur de l'union douanière avec ses négociations sur l'accord d'association.

Observation des élections

L'Arménie a accueilli le Parlement européen à cinq reprises, dans le cadre des missions du BIDDH de l'OSCE, y compris lors des élections présidentielles de 2013. L'organisation des scrutins s'est améliorée progressivement à chaque nouvelle élection, mais des problèmes subsistent, notamment l'absence de concurrents.

C. Azerbaïdjan

L'Azerbaïdjan possède des richesses pétrolières, des oléoducs et des voies de transit. Toutefois, elle doit édifier des institutions démocratiques et adhérer à l'Organisation mondiale du commerce pour qu'un renforcement de l'intégration économique avec l'Union soit possible. L'Union a déclaré que l'Azerbaïdjan doit également résoudre le conflit qui l'oppose à l'Arménie au sujet du Haut-Karabakh.

En novembre 2013, l'Azerbaïdjan a signé avec l'Union un accord visant à faciliter la délivrance des visas.

Positions du Parlement européen

Le Parlement s'est déclaré préoccupé par l'aggravation persistante de la situation des Droits de l'homme, l'augmentation des brutalités policières et le manque de libertés civiles. Une meilleure protection des libertés serait nécessaire à la signature d'un accord d'association. En 2012, le Parlement a déploré que Ramil Safarov, un officier azerbaïdjanais reconnu coupable du meurtre d'un Arménien en Hongrie avant d'être extradé vers l'Azerbaïdjan, ait été gracié et qu'un accueil triomphal lui ait été réservé. En octobre 2013, le Parlement a appelé à la libération des personnalités politiques de l'opposition, des journalistes et des défenseurs des Droits de l'homme emprisonnés.

Observation des élections

L'Azerbaïdjan a accueilli le Parlement européen dans le cadre des missions électorales du BIDDH de l'OSCE. Plusieurs élections ont été jugées insuffisantes par rapport aux exigences internationales. En octobre 2013, le Parlement a observé le déroulement des élections présidentielles dans le pays.

→ Julien Crampes (Ukraine, Moldavie, Biélorussie)
Fernando Garcés de los Fayos (Caucase du Sud)
11/2013

6.5.6. Partenaires du Sud

La politique européenne de voisinage (PEV) concerne, en particulier, dix voisins de l'Union européenne des rives est et sud de la Méditerranée: Algérie, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Maroc, Palestine, Syrie et Tunisie. Elle est formée de la réunion des politiques bilatérales de l'Union européenne à l'égard des différents pays partenaires.

Face à l'évolution rapide des événements dans le voisinage méridional de l'Union, la Commission et la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ont défini la réponse de l'Union aux transformations intervenues dans la région le 8 mars 2011 dans une communication intitulée «Un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le sud de la Méditerranée». Ce remaniement de la politique de l'Union a été approuvé par le Conseil européen et salué par le Parlement européen.

Base juridique:

- article 8 du traité sur l'Union européenne;
- titre V du traité sur l'Union européenne: action extérieure de l'Union;
- articles 206 et 207 (commerce) et articles 216 à 219 (accords internationaux) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE).

Instruments

Les principaux instruments bilatéraux de l'Union européenne dans la région sont les accords d'association entrés en vigueur avec l'Égypte (2004), l'Algérie (2005), Israël (2000), la Jordanie (2002), le Liban (2006), le Maroc (2000), l'Autorité palestinienne (1997, accord intérimaire) et la Tunisie (1998). Aucun accord d'association n'avait encore été signé avec la Syrie lorsque, face à la répression violente par le gouvernement syrien du mouvement de protestation publique de 2011, l'Union européenne a été amenée à prendre une série de mesures de restrictions progressives. Les négociations relatives à la conclusion d'un accord-cadre entre l'Union et la Libye ont été suspendues en février 2011 et n'ont pas encore repris.

Sept plans d'action sont actuellement en vigueur entre l'Union européenne et ses partenaires du Sud. Ces plans d'action établissent des programmes de réformes politiques et économiques assortis de priorités à court et moyen terme de trois à cinq ans. Les plans d'action de la PEV tiennent compte des besoins, des intérêts et des capacités de l'Union et de chaque partenaire: mise en place de sociétés démocratiques, socialement équitables et plurielles, encouragement à l'intégration économique, facilitation de la mobilité transfrontalière des personnes et apport d'une assistance financière et d'une coopération technique pour permettre l'harmonisation avec les normes de l'Union. La PEV n'a pas encore été pleinement «activée» pour l'Algérie, la Libye et la Syrie, ces pays n'ayant pas encore adopté de plan d'action. Un plan avec l'Algérie est en cours de négociation.

Ces plans sont généralement financés par l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP). En outre, la Commission apporte un soutien financier sous la forme de subventions accordées aux partenaires, et la Banque européenne d'investissement ainsi que la Banque européenne pour la reconstruction et le développement complètent ce soutien sous forme de prêts. La société civile jouant un rôle important en contribuant à la démocratie et à la bonne gouvernance dans les pays partenaires, l'Union soutient également les organisations qui en sont issues au moyen du mécanisme en faveur de la société civile, créé en 2011.

Les évaluations figurant dans les rapports annuels de suivi sur la PEV forment la base de la politique de l'Union, le principe «donner plus pour recevoir plus» s'appliquant à toutes les mesures d'incitation proposées par l'Union — modifications politiques et assistance financière (à l'exclusion de l'assistance humanitaire, du soutien à la société civile et des fonds destinés aux réfugiés et à la gestion des frontières extérieures). Les partenaires s'engageant dans des réformes politiques ambitieuses peuvent également se voir proposer des accords de libre-échange approfondi et complet, de grande portée, ainsi que des partenariats pour la mobilité.

Maroc

Le Maroc est, parmi les pays partenaires méridionaux de l'Union européenne, celui qui entretient avec elle les relations les plus développées. Ce pays a obtenu en 2008 le «statut avancé», l'accent étant mis désormais sur le dialogue politique bilatéral et sur l'harmonisation du cadre réglementaire du pays avec l'acquis communautaire. L'Union européenne, animée de la volonté d'établir des relations très étroites avec le Maroc, est désireuse de le soutenir dans ses réformes économiques et politiques. La problématique des migrations constitue également

une priorité. Le partenariat de mobilité UE-Maroc a été signé en juin 2013.

Les relations entre le parlement marocain et le Parlement européen, nouées en 1981, ont été renforcées par la création d'une commission parlementaire mixte en 2010. La dernière rencontre en date a eu lieu à Rabat en 2012. Les derniers présidents du Parlement européen ont tous effectué des visites au Maroc.

Algérie

L'Algérie est le cinquième fournisseur d'énergie de l'Union européenne et en est un partenaire stratégique. La coopération entre les partenaires est axée sur les réformes politiques et socioéconomiques et la lutte contre la corruption. L'Union soutient également la société civile algérienne, acteur essentiel des processus démocratiques à l'œuvre dans le pays. L'Union européenne serait favorable au renforcement du rôle de l'Algérie au Maghreb et dans la région saharo-sahélienne.

La première rencontre interparlementaire entre le Parlement européen et le parlement algérien a eu lieu en 1986. La dernière visite du Parlement européen en Algérie s'est déroulée en 2011. Le Parlement européen a participé à la mission d'observation des élections dépêchée par l'Union en Algérie à l'occasion des élections législatives organisées dans le pays en 2012.

Tunisie

La Tunisie est fortement tournée vers l'Union européenne, qui est son premier partenaire commercial et représente 70 % du commerce extérieur du pays. Le groupe de travail UE-Tunisie (ou *task force*) qui s'est réuni à Tunis en septembre 2011, première rencontre du genre dans le cadre de la politique de voisinage remaniée de l'Union, a porté sur l'appui politique et économique de l'Union européenne. Bien que l'Union et la Tunisie entretiennent des relations étroites, ce dont témoigne la déclaration conjointe publiée en février 2012, qui trace les contours d'un partenariat privilégié et décrit les progrès réalisés dans plusieurs négociations, leur évolution est lente.

Les relations entre le parlement tunisien et le Parlement européen ont été instaurées en 1983. Depuis la révolution tunisienne de 2011, des représentants du Parlement européen, dont les présidents Jerzy Buzek et Martin Schulz et les observateurs de la mission d'observation des élections de l'Union, ont effectué des visites dans le pays. Le Bureau de promotion de la démocratie parlementaire du Parlement européen a collaboré étroitement avec l'Assemblée constituante tunisienne en proposant à ses membres et à son personnel des formations et des séjours d'étude.

Libye

Actuellement, la Libye et l'Union européenne n'entretiennent pas de relations contractuelles. Pendant la guerre civile, et depuis, l'Union européenne joue un rôle actif dans les affaires libyennes. En liaison avec les autres acteurs internationaux, l'Union européenne coordonne l'assistance apportée dans les domaines des communications, de la société civile et de la gestion des frontières. L'Union a dépêché une mission relevant de la politique de sécurité et de défense commune, composée de 160 personnes et visant à aider le pays à renforcer sa capacité de gestion de ses frontières.

Le Parlement européen a organisé quatre rencontres interparlementaires avec son homologue libyen avant la chute du régime du chef d'État libyen Mouammar Kadhafi. Sa dernière visite en date en Libye s'est déroulée en 2010. Aucune réunion officielle avec le Congrès général national (parlement) du pays n'a encore eu lieu.

Égypte

Les relations entre l'Union européenne et l'Égypte sont régies par un accord d'association entré en vigueur en 2004. Après la révolution égyptienne, l'Union européenne s'est engagée à soutenir la transition démocratique du pays. La première rencontre du groupe de travail UE-Égypte, qui a eu lieu au Caire, les 13 et 14 novembre 2012, a porté sur les relations commerciales, la coopération économique, le tourisme, les réformes politiques, le recouvrement des avoirs, les Droits de l'homme, la gouvernance, les infrastructures, les TIC et les sciences. Depuis, la très grande instabilité de la situation politique dans le pays a empêché tout progrès dans les relations UE-Égypte.

Le Parlement européen a organisé neuf rencontres interparlementaires avec le parlement égyptien avant la chute du régime du président égyptien Hosni Moubarak. Jerzy Buzek, président du Parlement européen, a effectué une visite dans le pays en 2011 et la dixième rencontre interparlementaire, dernière en date, a eu lieu 2012.

Israël

Les relations entre l'Union européenne et Israël sont vastes, reposant sur une coopération technique et des liens économiques et commerciaux forts. Fondées sur l'accord d'association de 2000, ces relations ont affiché un fort dynamisme les années suivantes, connaissant une nette expansion dans bon nombre de secteurs. Cependant, en 2009, l'Union européenne a décidé de subordonner le passage de ces relations au statut «avancé» à la réalisation de progrès dans le processus de pays au Proche-Orient.

Ces dernières années, le Parlement européen a adopté plusieurs résolutions très critiques à l'égard

de la politique menée par Israël, notamment en ce qui concerne les colonies israéliennes en Palestine, le traitement des prisonniers palestiniens dans les prisons israéliennes et la situation des bédouins dans le désert du Néguev. Les relations entre les Parlement européen et la Knesset sont anciennes. Leur dernière rencontre en date, la trente-huitième, a eu lieu en 2012 à Tel Aviv et à Jérusalem.

Palestine

L'accord d'association intérimaire relatif aux échanges et à la coopération constitue la base juridique des relations entre l'Union européenne et l'Autorité palestinienne.

En 2013, l'Union et l'Autorité nationale palestinienne (ANP) ont conclu un nouveau plan d'action. L'Union européenne est le premier soutien étranger de l'ANP.

Entre 1994 et la fin de l'année 2011, l'Union a consacré environ cinq milliards d'euros à l'aide aux Palestiniens au titre de divers instruments géographiques et thématiques. L'aide de l'Union a pour objectif général de permettre la création d'un État palestinien viable, indépendant et démocratique coexistant en paix et en sécurité avec Israël et ses autres voisins.

Le Parlement européen manifeste un vif intérêt pour la question palestinienne et est favorable à la constitution d'un État palestinien. Il a participé à la mission d'observation des élections de l'Union européenne en 2006. Des rencontres interparlementaires entre le Parlement européen et le Conseil législatif palestinien ont lieu régulièrement. La dernière visite du Parlement à Jérusalem-Est et en Cisjordanie s'est déroulée en 2013.

Jordanie

Pour l'Union européenne, la Jordanie est un interlocuteur important, qui exerce une influence modératrice et un rôle stabilisateur au Proche-Orient, participe au processus de paix israélo-palestinien et contribue au renforcement de la coopération politique et économique. La Jordanie est le deuxième pays partenaire méditerranéen à avoir obtenu le statut «avancé» dans son partenariat avec l'Union européenne.

Six rencontres interparlementaires ont été organisées entre le parlement jordanien et le Parlement européen, la dernière à Amman en 2012. Le Parlement européen a participé à la mission d'observation des élections de l'Union européenne de 2013.

Syrie

Depuis la mi-mars 2011, début de la répression brutale, par le pouvoir syrien, du mouvement de protestations anti-gouvernementales, l'Union a pris une série de mesures de plus en plus restrictives. Le Conseil des affaires étrangères de l'Union a annoncé en mai 2011 que l'ensemble des programmes de coopération bilatérale entre l'Union européenne et le gouvernement syrien étaient suspendus, de même que tous les préparatifs relatifs à de nouveaux programmes de coopération bilatéraux. L'Union européenne a cessé toute activité autour de l'accord d'association qui avait été négocié avec la Syrie.

Les relations interparlementaires ont également été suspendues en raison de la guerre civile. Avant le début du soulèvement syrien contre le régime du président Bachar el-Assad, onze rencontres avaient été organisées entre le parlement syrien et le Parlement européen. La dernière a eu lieu à Damas en 2011.

Liban

Ces relations sont fondées sur l'accord d'association UE-Liban (2006). L'Union européenne est attachée à l'unité, à la stabilité, à l'indépendance, à la souveraineté et à l'intégrité territoriale du Liban, tout particulièrement face à la dégradation de la situation dans la Syrie voisine. L'Union européenne a exprimé son soutien aux efforts déployés par le gouvernement libanais pour maintenir la stabilité à l'intérieur du pays.

Le Parlement européen a participé à la mission d'observation des élections de l'Union européenne déployée en 2009. Au total, douze rencontres interparlementaires ont été organisées entre le parlement libanais et le Parlement européen, la dernière en date à Beyrouth en 2013.

→ Pekka Hakala

6.6. Les relations au-delà du voisinage

6.6.1. Les relations transatlantiques avec les États-Unis et le Canada

L'Union européenne et ses partenaires nord-américains, les États-Unis et le Canada, ont en commun les valeurs de démocratie, des droits de l'homme et de la liberté économique et politique et partagent les mêmes préoccupations de politique étrangère et de sécurité. À l'heure actuelle, les États-Unis et l'Amérique du Nord s'efforcent de surmonter la crise économique et financière, qui s'est produite entre 2007 et 2008, pour générer de la croissance et créer des emplois. Les négociations sur le libre-échange et les accords d'investissements progressent afin que possibilités offertes par les relations commerciales soient pleinement exploitées. Les négociations sur l'accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada, entamées en 2009, touchent à leur fin. Quant aux négociations sur l'accord entre l'Union européenne et les États-Unis — partenariat transatlantique de commerce et d'investissement —, elles ont aussi progressé dernièrement: sur recommandation d'un groupe de travail à haut niveau ad hoc sur l'emploi et la croissance, chargé d'évaluer les chances de voir aboutir un accord, les négociations ont débuté le 8 juillet 2013. Les députés au Parlement européen ont participé activement au dialogue entre l'Union européenne, d'une part, et les États-Unis et le Canada, d'autre part.

Les relations entre l'Union européenne et les États-Unisdans le domaine de la politique étrangère

Les États-Unis sont le plus proche allié de l'Union européenne dans le domaine de la politique étrangère. Les deux partenaires coopèrent étroitement, se consultent au sujet des priorités internationales et œuvrent souvent de concert pour faire valoir leurs intérêts communs dans les forums multilatéraux.

La coopération entre les États-Unis et l'Union européenne dans le domaine de la politique étrangère a souvent porté sur le Moyen-Orient. Malgré quelques divergences dans leurs façons d'aborder les questions arabo-israéliennes, l'un comme l'autre plaident, dans le cas de la Palestine et d'Israël, pour une solution à deux États. L'Union européenne et les États-Unis ont aussi collaboré pour freiner le programme nucléaire de l'Iran et intervenir dans les crises d'ampleur mondiales, notamment au Sahel, en Syrie et dans la corne de l'Afrique.

Depuis le Printemps arabe, l'Union européenne et les États-Unis ont également tenté de coordonner leurs efforts pour veiller à ce que les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord achèvent, après leurs révolutions, leur mutation démocratique et leurs réformes constitutionnelles. Les États-Unis se sont montrés proches des préoccupations de l'Union européenne en ce qui concerne le voisinage oriental, encourageant vivement les réformes politiques, notamment en Ukraine et en Géorgie. La coopération dans les Balkans occidentaux s'est aussi révélée efficace et les États-Unis ont soutenu, sur le plan politique, les efforts de l'Union européenne visant à améliorer les relations de la Serbie avec le Kosovo.

Les États-Unis renforcent leur engagement dans la région Asie-Pacifique et ont souhaité que leur partenaire transatlantique les soutienne dans cet effort, notamment pour apaiser les tensions régionales et maritimes et approfondir les relations avec la Chine.

Pour plusieurs États membres de l'Union européenne, les États-Unis ont montré qu'ils étaient un partenaire fiable sur le plan de la sécurité, comme l'a prouvé la coopération avec leurs alliés de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Les synergies mises en place avec les missions de l'Union européenne en matière de politique de sécurité et de défense commune (PSDC) ont porté leurs fruits, en particulier dans le cadre de la coopération entre l'Union et l'OTAN, comme en Afghanistan, en Iraq, au Kosovo, en Bosnie-Herzégovine et dans la corne de l'Afrique.

Même si l'Union européenne et les États-Unis ne parlent pas d'une seule voix en matière de politique étrangère, ils restent, l'un pour l'autre, l'allié le plus important et le plus fidèle. Les liens tissés dans ce domaine les unissent depuis plusieurs décennies,

malgré les évolutions respectives de leurs situations politiques et de leurs choix géostratégiques.

Les relations entre l'Union européenne et les États-Unis dans le cadre du dialogue transatlantique des législateurs

Le Parlement et le Congrès américain entretiennent, depuis 1972, des relations, qui ont été renforcées et institutionnalisées en 1991 grâce au dialogue transatlantique des législateurs (DTL). Celui-ci permet à des députés au Parlement européen et à des membres de la Chambre des représentants des États-Unis de se réunir à l'occasion de rencontres interparlementaires biannuelles qui se déroulent alternativement aux États-Unis et en Europe. Le DTL est actuellement co-présidé par le président de la délégation du Parlement européen pour les relations avec les États-Unis, M. Christian Ehler, ainsi que par un membre de la sous commission du Département d'État et des opérations étrangères, rattachée à la commission des crédits du Congrès américain, M. Mario Diaz Balart.

Parmi les questions économiques les plus importantes en cours d'examen figure la négociation d'un partenariat transatlantique de commerce et d'investissement. Le Parlement et le Congrès américain ont tous deux manifesté leur intérêt pour un renforcement de l'engagement économique transatlantique grâce à un tel accord.

Les législateurs siégeant aux réunions biannuelles échangent leurs points de vue sur des questions politiques essentielles qui concernent les deux parties, du processus de paix au Moyen Orient à la coordination des sanctions internationales. Si, dans un certain nombre de domaines, les avis convergent, certaines questions politiques majeures suscitent des divergences parmi les législateurs. Il convient de ne pas sous-estimer l'importance d'un tel dialogue politique transatlantique, au regard notamment du pouvoir dont dispose le Congrès américain, qui, par exemple, autorise les États-Unis à intervenir dans des crises mondiales et détermine la participation du pays dans les institutions de gouvernance mondiale.

Le DTL permet également d'aborder des enjeux financiers planétaires, qui donnent lieu à des échanges de vues sur les stratégies visant à garantir la viabilité à long terme des finances publiques et à renforcer la coordination de la réglementation du secteur financier.

La cybersécurité et la liberté sur l'internet sont également au cœur des préoccupations. Dans ces domaines, les discussions entre l'Union européenne et les États-Unis portent essentiellement sur trois volets: la coopération cybernétique axée sur la sécurité, l'harmonisation commerciale des technologies de l'information et de la communication (TIC) et le renforcement de la coopération en matière de gouvernance mondiale pour promouvoir un internet libre. L'harmonisation des normes TIC devrait dominer les discussions sur le partenariat transatlantique de commerce et d'investissement.

Les relations économiques entre l'Union européenne et les États-Unis

À l'échelle mondiale, les économies de l'Union européenne et des États-Unis représentent, à elles deux, 50 % du produit intérieur brut (PIB) et un tiers des échanges.

En 2012, l'Union européenne a conservé sa place de deuxième partenaire commercial des États Unis pour les importations de marchandises, derrière la Chine mais devant le Mexique et le Canada, ces deux derniers étant parties à l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA).

En 2012, les États-Unis sont restés la première destination des exportations européennes, absorbant 17,3 % du total de ces exportations (alors que la Chine n'en a absorbé que 8,5 %). Les États-Unis ne sont que le troisième fournisseur de l'Union: 11,5 % du total des marchandises importées dans l'Union ont pour origine les États-Unis alors que 16,2 % et 11,9 % de ces importations proviennent respectivement de Chine et de Russie.

En 2011, dans le secteur des services, les exportations vers les États-Unis ont représenté 24 % de l'ensemble de cette catégorie d'exportations tandis que les importations provenant des États-Unis ont compté pour 29 % dans le total des importations de l'Union. La même année, l'Union européenne a réalisé un excédent commercial de 5,3 milliards d'euros dans ses échanges avec les États-Unis.

Échanges entre l'Union européenne et les États-Unis de 2009 à 2012 (en milliards d'euros)

Année	Biens importés des États-Unis	Biens exportés vers les États-Unis	Balance commerciale de l'UE (biens)	Services importés des États-Unis	Services exportés vers les États-Unis	Balance commerciale de l'UE (services)
2009	206,3	159,2	– 47,1	123,9	119,1	– 4,8
2010	170,4	242,3	+ 71,9	130,5	127,1	– 3,4
2011	184,2	260,6	+ 76,3	140,1	145,5	+ 5,4
2012	205,8	291,7	+ 85,8			

Source: Commission européenne, DG TRADE

L'Union européenne est le plus grand investisseur aux États-Unis et réciproquement. On peut considérer que l'investissement bilatéral direct, qui est par nature un engagement à long terme, est le moteur des relations commerciales transatlantiques. Il l'est d'autant plus que les échanges entre les entreprises mères et leurs filiales dans l'Union et aux États-Unis représentent plus d'un tiers du total des échanges transatlantiques. On estime que les entreprises européennes et américaines qui opèrent de l'autre côté de l'Atlantique donnent du travail à plus de 14 millions de personnes.

Valeur des investissements bilatéraux entre l'Union européenne et les États-Unis (en milliards d'euros)

Année	IDE des États-Unis dans l'UE	IDE de l'UE aux États-Unis	Solde
2010	1 201,4	1 194,9	– 6,4

Source: Commission européenne, DG TRADE

Le dialogue politique entre l'Union européenne et le Canada

L'accord-cadre de coopération commerciale et économique entre l'Union européenne et le Canada, qui date de 1976, est le premier accord de ce type que l'Union européenne a signé avec un pays industrialisé. Les négociations menées avec le Canada en vue d'un accord-cadre renforcé (accord de partenariat stratégique) ont été engagées en septembre 2011. L'objectif de ce nouvel accord est de renforcer la politique étrangère, d'accroître la coopération sectorielle et de poursuivre la libéralisation des échanges et de l'investissement.

Outre le dialogue entre les exécutifs européens et canadiens, qui comporte des sommets annuels au niveau des présidents et des premiers ministres ainsi que les travaux préparatoires menés au sein du groupe de coordination UE-Canada[1], les ministres des affaires étrangères se réunissent régulièrement tout comme les députés européens avec leurs homologues canadiens. Chaque année, sont organisées des réunions interparlementaires auxquelles s'ajoutent d'autres échanges interparlementaires pour les groupes de travail et les délégations. Ces réunions permettent de poursuivre les négociations en cours et d'aborder aussi d'autres questions sujettes à controverse, telles que l'incidence environnementale de l'exploitation des sables bitumineux et des gaz de schiste, les politiques de la pêche, le bien-être des animaux (y compris la chasse aux phoques) et les obligations de visa que le Canada impose à certains États membres de l'Union européenne. Ces sujets de désaccord ne sauraient entacher l'excellente qualité d'ensemble des relations bilatérales.

La délégation du Parlement européen pour les relations avec le Canada se réunit à intervalles réguliers au cours de l'année pour préparer les réunions interparlementaires. Pour ce faire, elle procède à des échanges approfondis avec les autres institutions de l'Union européenne, dont la Commission et le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) ainsi qu'avec la mission du Canada auprès de l'Union européenne et le ministère canadien des affaires étrangères et du commerce international. La délégation du Parlement européen a récemment tenu des discussions avec des ministres canadiens et d'autres représentants à haut niveau d'autorités fédérales et provinciales.

Les relations économiques entre l'Union européenne et le Canada

A. L'accord économique et commercial global (AECG)

Depuis mai 2009, début des négociations, l'accord économique et commercial global (AECG) a dominé les discussions politiques et économiques entre les deux partenaires.

Les négociations ont été entamées de manière progressive, débutant par une étude conjointe destinée à convaincre les parties qu'elles tireraient toutes deux suffisamment parti de la libéralisation des échanges et de la suppression des barrières non tarifaires. Cette étude a fait apparaître que l'Union européenne et le Canada obtiendraient des revenus réels s'établissant respectivement à 11,6 milliards et 8,2 milliards d'euros par an dans les sept années suivant l'application de l'accord. Elle a également montré que la libéralisation des échanges dans les services contribuerait à une hausse du PIB, dont 50 % bénéficieraient à l'Union et 45 % au Canada.

À la suite de cette étude, des travaux communs destinés à déterminer la portée de l'accord ont permis de définir les principaux éléments de cet accord et d'obtenir l'engagement des provinces et des territoires canadiens, qui ont accepté que les domaines relevant de leurs compétences puissent être négociées et que tout accord dans ces domaines serait appliqué.

Le 18 octobre 2013, le premier ministre canadien, Stephan Harper, et le président de la Commission européenne, José Manuel Barroso, ont déclaré que les négociateurs étaient parvenus à un accord politique. Malgré quelques questions techniques en suspens, l'accord devrait être paraphé durant l'été 2014, après avoir été révisé du point de vue juridique. Le Parlement se prononcera ensuite en faveur ou non de l'AECG.

[1] De plus amples informations sur les relations entre les exécutifs de l'Union européenne et du Canada sont disponibles à l'adresse suivante: http://eeas.europa.eu/canada/docs/index_en.pdf

B. Les relations commerciales bilatérales et investissements

L'Union européenne est le deuxième partenaire commercial du Canada, après les États-Unis. En 2012, elle a exporté vers le Canada des marchandises pour une valeur totale de 31,2 milliards d'euros et a importé de ce pays des biens pour un montant de 30,5 milliards d'euros. Le Canada est le douzième partenaire commercial de l'Union européenne.

Les échanges de services entre l'Union et le Canada ont considérablement augmenté. En 2011, les exportations de services de l'Union vers le Canada se sont élevées à 15,9 milliards d'euros tandis que les services importés vers l'Union depuis le Canada ont atteint les 10 milliards d'euros.

Échanges entre l'Union européenne et le Canada de 2009 à 2011 (en milliards d'euros)

Année	Biens importés du Canada	Biens exportés vers le Canada	Balance commerciale de l'UE (biens)	Services importés du Canada	Services exportés vers le Canada	Balance commerciale de l'UE (services)
2009	19,3	21,9	+ 2,6	8,1	11,1	+ 3,0
2010	24,7	26,7	+ 2,1	9,3	13,2	+ 3,8
2011	30,3	29,8	– 0,5	10,0	15,9	+ 5,8
2012	30,5	31,2	+ 0,7			

Source: Commission européenne, DG TRADE

Sur le plan des IDE (investissements directs étrangers), l'Union européenne a plus investi au Canada que ce dernier ne l'a fait dans l'Union. En effet, en 2010, les IDE de l'Union au Canada se sont élevés à 194,7 milliards d'euros tandis que ceux du Canada dans l'Union ont atteint 143,1 milliards d'euros.

Valeur des investissements bilatéraux entre l'Union européenne et le Canada (en milliards d'euros)

Année	IDE du Canada dans l'UE	IDE de l'UE au Canada	Solde
2010	143,1	194,7	+ 54,3

Source: Commission européenne, DG TRADE, Eurostat

→ Elfriede Bierbrauer / Wanda Troszczynska van Genderen / Julien Crampes 11/2013

6.6.2. Amérique latine et Caraïbes

Les relations de l'Union européenne avec l'Amérique latine et les Caraïbes sont très diversifiées et sont assurées à différents niveaux. Ainsi, l'Union européenne entretient des relations avec la région dans son ensemble dans le cadre de sommets des chefs d'État et de gouvernement et est liée par des accords et un dialogue politique avec les Caraïbes, l'Amérique centrale, la Communauté andine, le Mercosur et des pays particuliers.

Base juridique

- Titre V (action extérieure de l'Union) du traité sur l'Union européenne;
- titres I à III et titre V (politique commerciale commune, coopération au développement et aide humanitaire, et accords internationaux) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Relations de région à région

A. Les sommets

Le premier sommet entre l'Union européenne, l'Amérique latine et les Caraïbes, qui s'est déroulé à Rio de Janeiro en juin 1999, a débouché sur un «partenariat stratégique birégional». Le dernier sommet biennal en date, qui a eu lieu en janvier 2013 à Santiago du Chili, fut le premier à être organisé entre l'Union européenne et la Communauté des États latino-américains et des Caraïbes (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC). Au total, soixante pays, dont les trente-trois États d'Amérique latine et des Caraïbes membres de la CELAC, ont participé à la rencontre de Santiago. Le prochain sommet est fixé à Bruxelles en 2015. Ces sommets permettent de resserrer les liens entre les deux régions au plus haut niveau et d'aborder des questions qui figurent au rang des préoccupations bi-régionales et internationales. Les débats ont porté sur des thèmes tels que la démocratie et les Droits de l'homme; la lutte contre la pauvreté; la promotion de la cohésion sociale, de l'innovation et des technologies; ou encore l'environnement et le changement climatique. Le sommet de Santiago s'est penché sur la question des investissements de qualité sur le plan social et environnemental et a adopté une déclaration politique, ainsi qu'un plan d'action pour 2013-2015, fondé sur un bilan du plan d'action 2010. Ce plan définit huit domaines prioritaires de la coopération bi-régionale:

- les sciences, la recherche, l'innovation et les technologies;
- le développement durable et l'environnement, le changement climatique, la biodiversité et l'énergie;
- l'intégration régionale et l'interconnectivité, afin de promouvoir l'inclusion sociale et la cohésion;
- les migrations;
- l'éducation et l'emploi, afin de promouvoir l'inclusion sociale et la cohésion;
- le problème de la drogue à l'échelle mondiale;
- l'égalité homme-femme;
- les investissements et l'esprit d'entreprise pour le développement durable.

B. Dimension parlementaire

Les contacts réguliers entre le Parlement européen et les parlementaires d'Amérique latine ont commencé en 1974 par la première des dix-sept conférences interparlementaires organisées jusqu'ici. Ces conférences ont été le premier — et, pendant de nombreuses années, le seul — cadre de dialogue politique institutionnalisé entre l'Europe et l'Amérique latine. En 2006, l'Assemblée parlementaire euro-latino-américaine («Eurolat»), institution parlementaire du partenariat stratégique bi-régional, est venue remplacer les conférences interparlementaires. Eurolat sert de cadre de débat, de contrôle et d'examen pour toutes les questions concernant le partenariat. Elle comprend 150 membres: 75 issus du Parlement européen et 75 provenant des parlements sous-régionaux latino-américains, en particulier le Parlatino (parlement latino-américain), le Parlandino (parlement andin), le Parlacen (parlement centraméricain), le Parlasur (parlement du Mercosur) et les congrès du Chili et du Mexique. Depuis 2006, Eurolat a tenu six sessions plénières ordinaires, la dernière en janvier 2013.

Relations avec les sous-régions

A. Amérique centrale (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Hondura, Nicaragua et Panama)

Les relations avec les pays d'Amérique centrale sont basées sur le «dialogue de San José». Engagé en 1984, ce dialogue s'est, depuis, élargi à des questions telles que le développement économique et social, les migrations et la sécurité. Succédant

à deux premiers accords de coopération conclus en 1985 et 1993, un accord de dialogue politique et de coopération a été signé en 2003, instaurant plusieurs nouveaux domaines de coopération. Les négociations relatives à un accord d'association se sont achevées en mai 2010. Premier accord de région à région de ce type conclu par l'Union européenne, il a été signé en juin 2012 et ratifié par le Parlement européen en décembre 2012. Cet accord pose comme objectif la mise en place d'un partenariat politique privilégié fondé sur des valeurs, des principes et des objectifs communs, le renforcement des Droits de l'homme, la réduction de la pauvreté, la prévention des conflits et la promotion de la bonne gouvernance, de la sécurité, de l'intégration régionale et du développement durable. L'accord d'association libéralise également le commerce des produits industriels et la pêche et élimine la plupart des droits de douane sur les échanges agricoles. Dans un chapitre particulier, les parties confirment leur attachement au développement durable. Une commission parlementaire d'association, composées de députés au Parlement européen et de membres du Parlacen et des parlements nationaux du Costa Rica et du Panama, est chargée de contrôler la mise en œuvre de l'accord.

B. Communauté andine (Bolivie, Colombie, Équateur et Pérou)

L'Union européenne entretient des relations régulières avec les pays andins depuis 1969, date de la constitution du Groupe andin (rebaptisé ultérieurement Communauté andine). Le premier accord de coopération a été signé en 1983, suivi, en 1993, d'un accord-cadre de coopération plus vaste. En décembre 2003, les deux régions ont conclu un accord de dialogue politique et de coopération, qui a élargi un peu plus le champ de la coopération et mais n'est pas encore entré en vigueur. Des négociations sur la mise en place d'un accord d'association ont commencé en juin 2007 et ont débouché en mars 2010 sur un accord avec le Pérou et la Colombie. L'accord commercial, signé en juin 2012, a été ratifié par le Parlement européen en décembre 2012. L'accord prévoit la libéralisation totale du commerce des produits industriels et de la pêche sur dix ans (la plupart des droits de douane étant éliminés à son entrée en vigueur) et élargit l'accès au marché des produits agricoles. L'accord s'étend aux marchés publics, aux investissements, aux Droits de l'homme et aux normes en matière de travail et d'environnement, et reste ouvert à l'adhésion de la Bolivie et de l'Équateur.

C. Mercosur (Argentine, Brésil, Paraguay et Uruguay)

L'Union européenne et le Marché commun du Sud (Mercado Común del Sur, Mercosur), créé en 1991, entretiennent des relations institutionnelles depuis 1992. En 1995, ils ont signé un accord-cadre interrégional, instaurant un dialogue politique régulier et fixant les objectifs et les modalités de leur coopération économique et commerciale, notamment dans le domaine de la promotion des investissements, des transports, de l'environnement, des sciences et des technologies.

Les négociations en vue d'un accord d'association, englobant le dialogue politique, la coopération et le libre-échange, ont commencé en 1999. Suspendues en 2004, elles ont repris en 2010. Lors des neuf sessions de négociations qui ont eu lieu jusqu'à présent, des progrès ont été réalisés sur les chapitres politiques et le chapitre de la coopération, mais aussi sur le volet «normatif» du chapitre commercial (règles de l'origine, etc.). En revanche, la question centrale de l'accès au marché n'a pas encore été abordée. En 2013, lors d'une réunion ministérielle UE-Mercosur, les deux parties ont décidé d'échanger leurs offres d'accès au marché «au plus tard au dernier trimestre de 2013». À diverses reprises, le Parlement européen s'est dit favorable à un accord ambitieux et équilibré tenant compte des sensibilités des secteurs économiques des deux régions.

D. Caraïbes

L'Union européenne a de tout temps entretenu des relations fortes avec les Caraïbes. Cette situation tient largement à la présence coloniale des pays européens dans la région, certains d'entre eux y étant encore représentés par leur pays et territoires d'outre-mer (PTOM). Les relations UE-Caraïbes se caractérisent par une superposition de cadres institutionnels. Les plus importants sont l'«accord de Cotonou», signé en 2000 avec 79 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (pays ACP), et l'accord de partenariat économique (APE) UE-Cariforum, signé en 2008. L'interlocuteur essentiel de l'Union européenne dans le cadre du dialogue bi-régional est le Cariforum. Sur les seize membres que compte l'organisation, quatorze — Antigua-et-Barbuda, les Bahamas, la Barbade, le Belize, la Dominique, la Grenade, le Guyana, Haïti, la Jamaïque, Saint-Christophe-et-Niévès, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, le Suriname et Trinité-et-Tobago — sont membres de la Communauté des Caraïbes (CARICOM). La République dominicaine (État signataire de l'accord de Cotonou et de l'APE) et Cuba (dotée d'un statut spécial) en sont également membres.

Depuis novembre 2012, les relations UE-Caraïbes sont régies par la stratégie commune relative au partenariat UE-Caraïbes, qui constitue un cadre structuré permettant l'élargissement et l'approfondissement du dialogue et de la coopération entre les deux régions. Cette stratégie définit cinq domaines prioritaires: coopération et intégration régionales; reconstruction d'Haïti; changement climatique et catastrophes naturelles; criminalité et sécurité; et actions conjointes dans les enceintes birégionales et multilatérales et pour faire face à des problèmes de dimension mondiale.

Les relations interparlementaires sont un élément important des rapports entre l'Union européenne et les Caraïbes. En complément des rencontres régionales spécialisées et de l'Assemblée interparlementaire ACP-UE de portée plus vaste, l'APE de 2008 a institué une commission parlementaire mixte Cariforum-UE appelée à contrôler la mise en œuvre de l'accord. Sa deuxième session a eu lieu à Trinité-et-Tobago en avril 2013.

Relations avec des pays particuliers

A. Mexique

Le Mexique et l'Union européenne entretiennent des relations diplomatiques depuis 1960. Après un accord de coopération signé en 1975 et un accord-cadre de coopération, plus vaste, signé en 1991, l'Union européenne et le Mexique ont conclu en 1997 ce qui constitue le premier accord de partenariat de l'Union avec un pays d'Amérique latine. L'«accord de partenariat économique, de coordination politique et de coopération» (également appelé «accord global») a institutionnalisé le dialogue politique et a élargi la coopération à différents domaines, dont la démocratie et les Droits de l'homme. Il a également donné naissance à un espace de libre-échange UE-Mexique.

Le partenariat stratégique instauré en 2009 a renforcé les relations avec le Mexique, seul pays avec lequel l'Union européenne a conclu un accord d'association et un partenariat stratégique. Le partenariat, expression de la reconnaissance par l'Union européenne de l'importance politique et économique croissante du Mexique sur la scène mondiale, est mû par un double objectif: améliorer la coordination et la coopération UE-Mexique au niveau multilatéral sur les questions mondiales; et donner un élan politique supplémentaire aux relations et initiatives bilatérales. Deux sommets UE-Mexique ont eu lieu dans le cadre du partenariat stratégique, le plus récent en juin 2012. Des dialogues ont lieu régulièrement à haut niveau entre l'Union européenne et le Mexique sur de nombreuses questions, dont les Droits de l'homme, la sécurité et les services répressifs, les questions économiques, l'environnement et le changement climatique. La commission parlementaire mixte UE-Mexique contrôle la mise en œuvre de l'accord global depuis 2005.

B. Chili

Le premier accord-cadre de coopération avec le Chili a été signé en décembre 1990 à la suite du rétablissement de la démocratie par le pays. Un dialogue politique régulier a été mis en place en 1995. Après la signature d'un accord-cadre de coopération, plus vaste, en 1996, l'Union européenne a conclu un accord d'association avec le Chili en 2002. Cet accord comprend trois volets: un chapitre sur le dialogue politique, auquel participent la société civile, le Parlement européen et le Congrès chilien; un chapitre consacré à la coopération, définissant plusieurs domaines de coopération pour encourager un développement économique, social et environnemental durable; et la création d'un espace de libre-échange pour le commerce des biens et des services. Cet accord d'association a été qualifié d'accord le plus ambitieux et novateur conclu à ce jour par l'Union européenne avec un pays non candidat à l'adhésion.

Les relations de l'Union européenne avec le Chili se sont intensifiées avec le lancement en 2009 de l'«Association pour le développement et l'innovation», moyen de promouvoir le dialogue politique et la coopération. Cette association est axée sur l'éducation, d'une part, et l'énergie, l'environnement et le changement climatique, d'autre part. La commission parlementaire mixte UE-Chili contrôle la mise en œuvre de l'accord d'association depuis 2003.

C. Brésil

En 1960, le Brésil a été le premier État sud-américain à reconnaître la CEE et à se doter d'une représentation permanente à Bruxelles. Divers accords de coopération ont été signés dans les années qui ont suivi. Avec la consolidation de la démocratie au Brésil, les relations bilatérales ont franchi un cap pour aboutir, en juin 1992, à la signature d'un accord-cadre de coopération plus vaste. Les relations avec le Brésil n'ont, depuis, cessé de se renforcer, suivant en cela l'accroissement du poids économique et politique du pays dans le monde. En 2007, l'Union européenne et le Brésil ont noué un partenariat stratégique. Depuis 2007, six sommets UE-Brésil ont eu lieu, dont le dernier en date en janvier 2013. Lors du sommet de 2011, les partenaires sont convenus de poursuivre l'approfondissement de leur dialogue politique afin d'aboutir à une plus grande convergence sur les grands enjeux mondiaux et lors des grands sommets et conférences internationaux. Un plan d'action conjoint adopté pour la période 2012-2014 définit un programme d'activités destiné à renforcer le partenariat dans

cinq secteurs: la paix et la sécurité; le partenariat économique, social et environnemental, afin de promouvoir le développement durable; la coopération régionale; les sciences, les technologies et l'innovation; et les échanges interpersonnels. Le partenariat stratégique UE-Brésil comporte également un dialogue régulier entre le Congrès national du Brésil et le Parlement européen. En juillet 2011, le Parlement européen a accueilli la première rencontre interparlementaire avec le Congrès brésilien.

D. Cuba

Cuba est le seul pays de la région à ne pas avoir signé d'accord de coopération ou d'association avec l'Union européenne. Cuba a été admise dans le groupe ACP en 2000, mais n'a pas signé l'accord de Cotonou. Les relations de l'Union européenne avec Cuba sont fondées sur une position commune adoptée par le Conseil en 1996, selon laquelle l'objectif de ces relations est d'encourager un processus de transition vers le pluralisme démocratique et le respect des Droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que l'amélioration du niveau de vie du peuple cubain. En novembre 2012, le Conseil des ministres est convenu d'engager la mise au point de directives de négociation en vue de l'établissement d'un accord bilatéral avec Cuba.

→ Jesper Tvevad / Manuel Manrique Gil

6.6.3. Russie et Asie centrale

L'Union européenne estime prioritaires un partenariat stratégique avec la Russie ainsi qu'une plus grande coopération avec l'Asie centrale. Pour la plupart de ces États, les relations avec l'Union sont définies par des accords de partenariat et de coopération. Ces dernières années, l'évolution préoccupante en Russie et les politiques de Moscou dans le voisinage méridional que la Russie partage avec l'Union ont mis à l'épreuve les relations UE-Russie, affectant les nouveaux accords. En Asie centrale, l'Union — et le Parlement européen, en particulier — a mis l'accent sur les Droits de l'homme, la bonne gouvernance et le développement social. Si certaines questions, telles que l'énergie et la sécurité, sont communes à l'ensemble des pays de la région, ces États présentent également des niveaux plutôt divergents de démocratisation et de développement, ce qui a amené l'Union à adapter son approche au cas par cas.

Base juridique

- Titre V du traité sur l'Union européenne: «action extérieure».
- Articles 206 et 207 (commerce) et articles 216 à 219 (accords internationaux) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE).
- Accords de partenariat et de coopération (relations bilatérales), à l'exception du Turkménistan, pour lequel un accord commercial intérimaire est en vigueur.

Russie

A. Situation du pays

Membre du G8 et du G20, la Russie est un «partenaire stratégique» de l'Union. Les relations commerciales, notamment les importations énergétiques de l'Union, sont considérables. Les deux partenaires partagent aussi un voisinage commun et coopèrent sur les questions internationales, y compris la lutte contre le terrorisme, la non-prolifération et le processus de paix au Moyen-Orient.

Les élections législatives de 2011 et les élections présidentielles de 2012 — qui n'ont pas été considérées par le Parlement européen comme étant «libres et équitables» — ont renouvelé les mandats du président russe Vladimir Poutine et de son parti, Russie unie. Les manifestations qui se sont déroulées en Russie à la suite des élections ont mis en exergue le mécontentement généralisé et ont été révélatrices de la perte de légitimité du régime au sein des segments de la société russe actifs sur le plan politique. En réponse à ces manifestations, la législation russe adoptée en 2012 et 2013 a ciblé l'opposition et la société civile, avec de nouvelles lois sur l'enregistrement des organisations non gouvernementales, sur les manifestations, sur l'utilisation de l'internet, sur les calomnies et les diffamations ainsi que sur les affaires de haute trahison. Cette législation a davantage encore remis en question l'engagement de la Russie en faveur des valeurs démocratiques. En outre, l'Union est préoccupée par l'état de droit — et notamment la corruption — en Russie ainsi que par le respect des Droits de l'homme, notamment dans les régions du Caucase du Nord.

La Russie a adhéré à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en août 2012 après des négociations d'adhésion qui ont duré 18 ans. Le climat d'investissement n'est cependant pas sûr et les performances économiques demeurent tributaires des prix du pétrole. Alors que l'Union est le premier partenaire commercial de la Russie, et la Russie, le troisième partenaire commercial de l'Union, les relations commerciales et économiques sont entachées de nombreux contentieux. L'Union considère que l'adhésion de la Russie à l'OMC constitue une chance, dans la mesure où elle offre un cadre multilatéral, fondé sur des règles, pour les relations commerciales et le règlement des litiges.

La Russie a tenté de limiter l'efficacité de la Communauté de l'énergie en Ukraine et en Moldavie, ainsi que le partenariat oriental de l'Union avec six pays d'Europe orientale et du Caucase du Sud. Parallèlement, Moscou espère développer l'Union douanière qu'elle a formée avec la Biélorussie et le Kazakhstan en 2010 et créer une «Union eurasiatique», incluant aussi le Kirghizstan, le Tadjikistan et éventuellement l'Ukraine, et ce d'ici 2015.

B. Accords en vigueur et en cours de négociation

La base juridique régissant actuellement les relations UE-Russie est l'accord de partenariat et de coopération (APC) de 1997. Initialement prévu pour une période de 10 ans, l'APC a par la suite été renouvelé automatiquement chaque année. Il fixe les principaux objectifs communs, établit le cadre institutionnel des contacts bilatéraux (y compris des consultations régulières sur les Droits de l'homme et des sommets présidentiels semestriels) et prévoit des activités et un dialogue dans plusieurs domaines.

Lors du sommet de Saint-Pétersbourg de mai 2003, l'Union et la Russie ont renforcé leur coopération en créant quatre «espaces communs», fondés sur

des valeurs et des intérêts communs: un espace économique, de sécurité et de justice, un espace de sécurité extérieure, et un espace de recherche, d'éducation et de culture. Un «partenariat pour la modernisation» a été lancé en 2010 afin de renforcer la coopération dans ces domaines.

Les négociations en vue d'un nouvel accord ont débuté en juillet 2008. Le nouvel accord doit comporter des «engagements concrets, contraignants du point de vue juridique» dans des domaines tels que le dialogue politique, la justice, la liberté, la sécurité, la coopération économique, la recherche, l'éducation, la culture, le commerce, les investissements et l'énergie.

Un plan de libéralisation des visas exigera des améliorations en matière de sécurité des documents, de gestion des frontières, de mise en œuvre effective de l'accord de réadmission, et de réformes des autorités russes dans les domaines des Droits de l'homme et de l'état de droit. Les négociations sur un nouvel accord visant à faciliter la délivrance de visas à des fins de mise à jour de l'accord de 2007 ont été finalisées en 2011, un accord politique étant encore nécessaire à sa ratification.

C. Rôle du Parlement européen

Conformément au Traité de Lisbonne, le Parlement doit «approuver» un nouvel accord, comme ce fut le cas pour le précédent accord de partenariat et de coopération. Des accords plus spécifiques (visant notamment à faciliter la délivrance de visas) prévoient également l'approbation du Parlement. Bien que le Parlement ne définisse pas directement les besoins stratégiques ou les programmes d'actions, il est codécideur, aux côtés du Conseil, quant aux objectifs et priorités de l'aide financière de l'Union, y compris de l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP). En outre, en vertu d'un accord conclu avec le Conseil et la Commission avant l'adoption du règlement IEVP, le Parlement est habilité à examiner les documents régissant la mise en œuvre de l'IEVP avant leur adoption, selon une procédure dite de «contrôle démocratique». Le «document de stratégie 2007-2013 révisé» et le «programme indicatif 2011-2013» requièrent que certains objectifs soient également réexaminés à la lumière de l'évolution de la situation en Russie.

Positions adoptées (résolutions)

Les résolutions adoptées régulièrement par le Parlement au sujet de la Russie sont liées aux sommets UE-Russie. Récemment, le Parlement s'est félicité de l'adhésion de la Russie à l'OMC tout en soulignant la nécessité, pour le pays, de remplir les engagements qui en découlent. À long terme, le Parlement est favorable à un nouvel accord global avec la Russie, fondé sur des valeurs et intérêts communs. Cependant, dans plusieurs rapports d'initiative (principalement en 2012 et 2013), le Parlement a également exprimé de sérieux doutes sur les Droits de l'homme, l'état de droit et l'état de la démocratie en **Russie**, comme en ont témoigné les dernières élections. La dernière résolution, à savoir celle du 13 juin 2013 sur l'état de droit en Russie, a réitéré un appel au Conseil et à la Commission à mettre en œuvre une interdiction de visa à l'échelle de l'Union et à geler les avoirs financiers détenus dans l'Union par l'ensemble des responsables compromis dans la mort de Sergueï Magnitski, juriste russe arrêté et décédé en prison à la suite d'une enquête qu'il avait menée sur la fraude fiscale.

Coopération avec le Parlement russe

Des députés au Parlement européen et au parlement russe se réunissent chaque année dans le cadre de la commission de coopération parlementaire (CCP) UE-Russie au sein de deux ou trois groupes de travail chargés de procéder à des échanges de vues sur les questions d'actualité. En 2012, ces groupes se sont entretenus de la nouvelle législation russe et des dernières élections, de la société civile, de la politique migratoire UE-Russie et de la politique étrangère et de sécurité, y compris de la défense et des missiles balistiques de l'OTAN, ainsi que du printemps arabe.

La délégation du Parlement à la CCP UE-Russie se réunit régulièrement pour débattre de sujets d'actualité et préparer les réunions de la commission et de ses groupes de travail. La délégation reçoit régulièrement des visites de fonctionnaires russes, de représentants d'autres institutions (tels que le Service européen pour l'action extérieure) et de la société civile.

Observation d'élections et promotion de la démocratie

Le Parlement n'a pas été invité par la Russie à observer le déroulement des élections et ne mène pas d'autres activités de cet ordre dans le pays.

Asie centrale

A. Situation dans la région

L'Asie centrale n'est pas une région homogène en termes politiques ou économiques.

Tandis que la Mongolie est classée par le Parlement comme faisant partie de la région, le pays constitue à bien des égards une exception aux niveaux historique, géographique et politique. La Mongolie poursuit activement des réformes du marché libre et parvient à se démocratiser.

La Mongolie et le Kazakhstan ont démontré les taux de croissance économique les plus élevés — parmi les plus élevés au monde — et s'efforcent de nouer des relations plus étroites avec l'Union.

La Mongolie et le Kirghizstan se distinguent des autres pays en termes politiques, dans la mesure où

leurs systèmes démocratiques sont les plus développés.

Tous les pays d'Asie centrale sont très diversifiés en matière de politique étrangère, recherchant un équilibre de leurs relations avec la Russie, avec la Chine et avec l'Occident. La neutralité permanente du Turkménistan a même été reconnue par les Nations unies. À l'exception du Kazakhstan et du Turkménistan, ces pays n'entretiennent tous que des relations commerciales très limitées avec l'Union.

À l'exception du Kirghizstan, toutes les républiques ex-soviétiques d'Asie centrale — notamment le Turkménistan et l'Ouzbékistan — connaissent de graves violations des Droits de l'homme et de nombreuses libertés fondamentales y sont absentes. Elles courent également le risque d'être la proie de mouvements extrémistes islamiques en plein essor, et les relations qu'elles entretiennent les unes avec les autres sont généralement médiocres en raison des différends liés aux questions frontalières et aux ressources.

B. Accords en vigueur et en cours de négociation

La stratégie de l'Union pour l'Asie centrale de 2007 a été réexaminée en 2012. Définissant les orientations de base des futures interactions avec la région, elle est fondée sur les conventions, programmes d'aide et initiatives précédents de l'Union. Elle vise à instaurer la stabilité et la prospérité, tout en promouvant des sociétés ouvertes, l'état de droit, la démocratisation, et des relations de coopération plus étroite en matière de sécurité et de diversification énergétiques. Les hydrocarbures du Kazakhstan et du Turkménistan peuvent s'avérer importants pour l'Union à l'avenir. Une question d'importance pour un certain nombre d'États tient au retrait des forces de l'OTAN d'Afghanistan, prévu pour 2014. Afin de traiter des conséquences éventuelles de ce retrait, un nouveau dialogue sectoriel à haut niveau sur la sécurité s'est tenu pour la première fois en juin 2013.

Tous les États d'Asie centrale bénéficient actuellement d'un financement au titre de l'instrument de coopération au développement (ICD), lui-même fondé sur un document de stratégie régionale, un montant de 750 millions d'euros étant réservé pour la période 2007-2013. L'aide est axée sur la politique sociale, l'état de droit et l'éducation. Pour la prochaine période budgétaire (2013-2020), le Kazakhstan est susceptible de «réussir son examen» et de ne plus être éligible au titre de l'ICD, tout en continuant d'avoir accès à des programmes régionaux de l'Union.

L'instrument européen pour la démocratie et les Droits de l'homme opère dans tous les États à l'exception de l'Ouzbékistan et du Turkménistan, pays où les organisations de la société civile sont trop peu nombreuses, mal organisées et rigoureusement contrôlées.

C. Rôle du Parlement européen

Positions adoptées (résolutions)

Le Parlement a soutenu la stratégie de l'Union pour l'Asie centrale de 2007, tout en formulant le souhait qu'elle soit davantage ciblée. En 2012, les «conclusions du Conseil sur l'Asie centrale» ont réexaminé la stratégie et précisé son contenu.

- Sur le Kazakhstan, le Parlement a souligné l'importance d'un nouvel accord de partenariat et de coopération, ainsi que la nécessité, pour le pays, d'adhérer à l'OMC, et d'apporter une réponse aux violations des Droits de l'homme. Le Parlement a également indiqué qu'il appliquerait, dans le cadre des réformes politiques et socio-économiques, le principe «more for more» («donner plus pour recevoir plus»).
- Le Parlement a adopté, en 2010, une résolution en signe de solidarité avec le Kirghizstan à la suite des violents affrontements dans le sud du pays. Tout en acceptant de faire parvenir l'aide humanitaire dans la région, le Parlement a souligné la nécessité de stabiliser et de sécuriser la Vallée de Ferghana.
- Sur le Tadjikistan, le Parlement a approuvé, en 2009, la conclusion de l'accord de partenariat et de coopération, tout en demandant que le pays enregistre des progrès en matière de Droits de l'homme, de corruption, de santé et d'éducation.
- Le Parlement a toujours exprimé des inquiétudes quant au piètre bilan du Turkménistan en matière de Droits de l'homme.
- En 2011, le Parlement a condamné le recours au travail des enfants en Ouzbékistan et a demandé à une mission de surveillance des Droits de l'homme de se pencher sur ces abus. Le Parlement a affirmé que son approbation au renouvellement des dispositions en matière commerciale serait subordonnée à l'envoi d'une telle mission.
- Les déclarations du Parlement sur la Mongolie ont essentiellement trait aux questions économiques, sans négliger pour autant le développement et les besoins humanitaires du pays (liés à des conditions météorologiques extrêmes).

Coopération interparlementaire

Chacune des commissions de coopération parlementaire (CCP) avec les pays d'Asie centrale se réunit chaque année. Leurs membres surveillent la mise en œuvre des accords de partenariat et de coopération et se penchent sur les questions des Droits de l'homme, de la violence politique, de la coopération économique et de la coopération au développement, ainsi que sur les processus électoraux. Sans qu'il n'y ait de CCP avec le parlement du Turkménistan — en raison du fait que le pays doit encore signer un APC —, des réunions interparlementaires

ont lieu. La Mongolie a signé, en mai 2013, un APC avec l'Union et tiendra la première réunion de la CCP en 2014.

Observation d'élections et promotion de la démocratie

En raison des différences de niveaux de développement politique ainsi que des niveaux extrêmement variables des progrès démocratiques en Asie centrale, le Parlement n'a pas systématiquement observé les élections dans la région.

- La Mongolie n'a jamais accueilli de mission d'observation des élections du Parlement européen, bien que le pays développe aujourd'hui une démocratie solide;
- Quatre missions menées sous l'égide du Bureau des institutions démocratiques et des Droits de l'homme (BIDDH) de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), qui comprenaient des délégations du Parlement, se sont rendues aux Kirghizstan et n'ont fait état que de peu d'irrégularités dans le scrutin lors des dernières élections;
- Au Tadjikistan, le BIDDH de l'OSCE, comprenant une délégation du Parlement européen, a observé les élections législatives de 2010, lors desquelles le gouvernement n'a pas été en mesure de se conformer à plusieurs engagements;
- Le Kazakhstan a, de manière sporadique, invité le Parlement à observer les élections. Le BIDDH de l'OSCE a régulièrement conclu à des irrégularités importantes;
- Le Parlement n'a jamais été invité à observer d'élection en Ouzbékistan ou au Turkménistan.

→ Julien Crampes / Fernando Garcés de los Fayos

6.6.4. Le Moyen-Orient élargi

L'Union européenne a conclu un accord de coopération avec le Conseil de coopération du Golfe (organisation régionale regroupant Bahreïn, le Koweït, Oman, le Qatar, l'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis), un accord du même type avec le Yémen et un accord de partenariat et de coopération avec l'Iraq. Actuellement, l'Union n'entretient de relations contractuelles ni avec l'Iran ni avec l'Afghanistan, mais mesure les vastes possibilités d'approfondir les relations avec ces pays.

Base juridique

- Titre V (Action extérieure) du traité sur l'Union européenne (traité UE).
- article 206 (Commerce), et articles 216 à 219 (Accords internationaux) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE).

1. Conseil de coopération du Golfe (CCG)

Le CCG a été créé au mois de mai 1981. Aujourd'hui, le groupe, toujours composé de ses membres originels, à savoir Bahreïn, le Koweït, Oman, le Qatar, l'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis, sert d'intermédiaire principal dans le cadre des relations de l'Union avec ces six pays. À plusieurs occasions, l'Union et le CCG ont adopté des positions communes sur des problèmes au Moyen-Orient.

Les pays du Golfe, riches en pétrole, qui couvrent 20 % environ des besoins énergétiques de l'Union, connaissent des changements considérables sur les plans socio-économique et politique, même si les réformes engagées progressent à un rythme inégal. Le retentissement des soulèvements arabes sur les monarchies du Golfe a été maîtrisé grâce à des politiques préventives — des subventions et l'expansion de l'emploi dans le secteur public — ainsi que par des mesures répressives, notamment à Bahreïn et dans la province orientale de l'Arabie saoudite. Les pays membres du CCG ont joué un rôle actif dans le cadre de la diplomatie au Moyen-Orient, même s'ils ont parfois été rivaux.

Alors que l'Union souhaite développer ses relations politiques dans la région, les relations UE-CCG ont été définies, en grande partie, en fonction des liens économiques et commerciaux. Le volume des échanges commerciaux entre les deux parties augmente constamment depuis les années 1980. En 2012, le CCG représentait le cinquième marché d'exportation de l'UE, et en 2011, l'UE était le premier partenaire commercial du CCG.

Les relations bilatérales ont été établies grâce à l'accord de coopération de 1988, qui visait à renforcer la stabilité dans une région revêtant une importance stratégique, à faciliter les relations politiques et économiques, à élargir la coopération économique et technique, à approfondir la coopération dans les domaines de l'énergie, de l'industrie, du commerce et des services, de l'agriculture, de la pêche, des investissements, des sciences, de la technologie et de l'environnement. L'accord prévoit des réunions/conseils ministériels mixtes annuels, ainsi que des comités mixtes de coopération réunissant des hauts fonctionnaires. La dernière réunion ministérielle UE-CCG s'est tenue au mois de juillet 2013 à Bahreïn. L'accord ne prévoit pas d'organe parlementaire.

L'Union et le CCG sont convenus d'un programme d'action commun pour 2010-2013, lequel établit une feuille de route en vue d'une collaboration plus étroite sur des questions telles que les technologies de l'information et de la communication, la sûreté nucléaire, l'énergie propre, la recherche et le dialogue économique. Des négociations en vue d'un accord de libre-échange ont commencé en 1990 mais sont toujours au point mort, la question des droits à l'exportation demeurant un sujet de désaccord. Depuis le 1er janvier 2007, des fonds provenant de l'instrument financier de coopération avec les pays industrialisés et les autres pays et territoires à revenu élevé (ICI) sont disponibles pour le financement des mesures destinées à la mise en œuvre de l'accord de coopération UE-CCG. Les pays du CCG participent également au programme Erasmus Mundus.

Rôle du Parlement européen

Le Parlement a adopté une résolution sur les relations UE-CCG le 24 mars 2011. Il souhaite que l'Union développe dans la région une stratégie axée sur le renforcement des relations avec le CCG, sur la promotion de son processus d'intégration régionale et sur l'encouragement des relations bilatérales avec les États du CCG. L'objectif plus large consiste à mettre en place un partenariat stratégique avec le CCG et ses États membres.

La délégation du Parlement pour les relations avec la péninsule arabique organise régulièrement des réunions interparlementaires avec les parlements de la région et suit le développement des relations entre l'Union et le CCG. Récemment, la délégation s'est rendue en visite à Bahreïn (2013), au Koweït (2010), à Oman (2011), au Qatar (2010), en Arabie saoudite (2011) et aux Émirats arabes unis (2012).

Au cours de ces deux dernières années, le Parlement a adopté une série de résolutions sur la région, la plupart concernant Bahreïn et condamnant la répression violente exercée par les forces de sécurité à l'encontre de manifestants pacifiques dans ce pays, l'État membre du CCG le plus touché par les soulèvements arabes. Le Parlement a encouragé les

aspirations démocratiques légitimes du peuple de Bahreïn et a également appelé à la libération de tous les prisonniers politiques et de tous les militants des Droits de l'homme. Il a également exigé que le gouvernement de Bahreïn entame un dialogue politique ouvert et constructif sans conditions préalables, auxquels participeraient toutes les forces politiques démocratiques ainsi que la société civile du pays.

2. Yémen

Le Yémen, qui fait partie des pays les moins développés, n'est pas seulement le pays le plus pauvre du Moyen-Orient mais l'un des plus pauvres au monde. Il est confronté à de graves problèmes, dont une forte croissance démographique, un développement économique lent, des ressources pétrolières en baisse, de faibles ressources en eau, un faible niveau de santé publique et d'éducation, une mauvaise gouvernance et l'insécurité intérieure. Le Yémen est par ailleurs en cours de transition démocratique (le «dialogue national»), ce qui suppose l'élaboration d'une nouvelle Constitution et la préparation des élections parlementaires et présidentielles.

Les relations entre l'UE et le Yémen sont fondées sur un accord de coopération signé en 1997 et portant sur le commerce, la coopération au développement, la culture, la communication et l'information, l'environnement, la gestion des ressources naturelles et le dialogue politique. La coopération reste la principale composante des relations entre l'Union et le Yémen. Depuis 1978, l'Union a alloué au Yémen plus de 220 millions d'euros d'aide au développement, finançant ainsi quelque 115 projets. Afin résoudre les problèmes principaux, le document de stratégie 2007-2013 pour le Yémen recense les priorités.

Sachant que le Yémen est touché par des crises humanitaires sévissant à l'intérieur de ses frontières et dans la Corne de l'Afrique voisine, l'aide humanitaire est une des caractéristiques fortes de l'engagement de l'Union. Pour 2012, l'Union a alloué 93 millions d'euros à l'aide humanitaire aux populations du Yémen confrontées à l'insécurité alimentaire et à des affrontements armés.

Rôle du Parlement européen

La délégation du Parlement pour les relations avec la péninsule arabique est également chargée des relations avec le Yémen. La dernière visite d'une délégation du Parlement dans ce pays remonte à 2009. Une délégation de la sous-commission «Droits de l'homme» du Parlement s'est rendue à Sanaa en 2012, afin d'évaluer la situation des Droits de l'homme dans le pays.

3. Iraq

L'année 2009 a été marquée par la transition depuis l'aide humanitaire et la reconstruction d'urgence à court terme vers un véritable plan de développement à long terme pour le pays. Les objectifs généraux ont été formulés en tenant compte des exigences iraquiennes les plus urgentes: bonne gouvernance, croissance économique viable et investissements dans le capital humain.

En 2010, l'Union et l'Iraq ont signé un protocole d'accord en matière de coopération dans le domaine de l'énergie. Deux ans plus tard, les partenaires ont conclu un accord de partenariat et de coopération, cadre global établissant une base juridique pour la coopération et fournissant également une plateforme en vue de renforcer les liens et la coopération dans un grand nombre de domaines — y compris celui des affaires politiques —, notamment celui de la promotion des Droits de l'homme, et en vue d'intensifier le commerce et les investissements dans des secteurs essentiels, comme ceux de l'énergie et des services.

L'Union a également adopté un document de stratégie par pays concernant l'Iraq pour la période 2011 2013, qui établit un budget de 60 millions d'euros d'aide à ce pays. Les principaux secteurs à couvrir ont été définis lors de consultations avec le gouvernement iraquien. Il s'agit de la bonne gouvernance, de la relance socio-économique et de la gestion de l'eau.

Rôle du Parlement européen

Pendant la législature actuelle, le Parlement a mis en place une délégation pour les relations avec l'Iraq, qui succède à la délégation ad hoc créée en 2008. Quatre réunions interparlementaires se sont tenues à ce jour, et les visites les plus récentes de la délégation — à Bagdad et à Erbil —, ont eu lieu en 2011. Dans ses résolutions, le Parlement s'est déclaré préoccupé par la montée des violences interconfessionnelles en Iraq, ainsi que par les droits des minorités et groupes vulnérables présents dans le pays.

4. Iran

La coopération entre l'UE et l'Iran est actuellement limitée, en raison de relations politiques épineuses. L'Union a partagé les inquiétudes de la communauté internationale concernant le programme nucléaire iranien et a été très attentive à l'évolution de la situation. L'Union n'a pas de représentation diplomatique à Téhéran mais coopère étroitement avec les ambassades des États membres présentes sur place.

Outre le fait qu'elle met en œuvre les sanctions adoptées par le Conseil de sécurité des Nations unies, l'Union a adopté ses propres sanctions, plus sévères. Elle suit une stratégie à deux niveaux qui associe les sanctions à des efforts de négociation diplomatique.

Catherine Ashton, Haute Représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, a dirigé les négociations nucléaires du groupe P5 + 1 (soit les cinq membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies et l'Alle-

magne). Des pourparlers qui se sont tenus à Genève ont abouti à un accord le 24 novembre 2013. Dans le plan d'action commun adopté par toutes les parties, l'Iran affirme qu'il ne cherchera jamais à mettre au point des armes nucléaires. La solution globale élaborée lors des négociations, reposant sur le principe selon lequel il n'y a d'accord sur rien tant qu'il n'y a pas d'accord sur tout, permet à l'Iran d'exploiter l'énergie nucléaire à des fins pacifiques, y compris dans le cadre d'un programme d'enrichissement défini d'un commun accord. En échange, les parties sont convenues d'une démarche par étape qui conduira à la levée de toutes les sanctions adoptées par le Conseil de sécurité des Nations Unies, des instances multilatérales ou nationales.

Rôle du Parlement européen

L'Iran est souvent au cœur des débats entre le Parlement et les représentants des institutions européennes et d'autres interlocuteurs. Dans ses résolutions, le Parlement a vigoureusement soutenu les efforts en faveur d'une solution diplomatique à la question du programme nucléaire iranien et de la stratégie à deux niveaux de l'Union européenne. Le Parlement a souligné que la question du nucléaire ne devrait pas distraire la communauté internationale et, en particulier, les États membres de l'Union, du problème que constituent les violations des Droits de l'homme en Iran.

En 2012, le Parlement a décerné le Prix Sakharov pour la liberté de l'esprit à deux Iraniens, Nasrin Sotoudeh, avocate détenue en prison, et Jafar Panahi, réalisateur, à titre de reconnaissance pour leurs travaux en faveur des Droits de l'homme et des libertés fondamentales.

La délégation du Parlement pour les relations avec l'Iran suit de près les évolutions internes de ce pays ainsi que les développements de ses relations internationales. Les plus récentes réunions interparlementaires entre le Parlement européen et le Majlis (parlement iranien) se sont déroulées à Téhéran en 2007 et à Bruxelles en 2008. Les tentatives pour organiser une quatrième réunion interparlementaire en 2010, 2011 et 2012 à Téhéran se sont toutes soldées par un échec. Une délégation a prévu de se rendre en Iran en décembre 2013.

5. Afghanistan

La décision prise en 2010 par l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) de retirer ses troupes de combat d'Afghanistan a été confirmée en 2012. Le gouvernement afghan et l'OTAN sont convenus de transférer la responsabilité de la sécurité du pays aux Forces nationales de sécurité afghanes d'ici la fin de 2014. Pendant les mois précédant cette date, il conviendrait de détacher l'attention du conflit pour se concentrer sur les efforts diplomatiques et politiques à consentir afin de sécuriser et de stabiliser le pays, ainsi que pour encourager le développement durable.

L'Union est présente en Afghanistan depuis le milieu des années 1980, mais une politique d'engagement plus actif dans le pays a été adoptée après la chute du régime des talibans en 2001. Le Conseil européen a alors désigné un représentant spécial de l'Union européenne (RSUE) et l'Union a mis en place une délégation pour les relations avec l'Afghanistan.

Au mois de novembre 2005, la première déclaration commune UE-Afghanistan a été signée, qui définissait de façon exhaustive le cadre régissant les relations. En octobre 2009, le plan d'action de l'Union pour l'Afghanistan a été adopté: il vise à traiter le problème de la sécurité en définissant une série d'objectifs, dont la mise en place d'institutions étatiques efficaces, une meilleure gouvernance, l'État de droit, la lutte contre la corruption et le renforcement des Droits de l'homme. Un accord de coopération en matière de partenariat et de développement est en cours de négociation avec l'Afghanistan.

Après de longues années de durs combats et d'insurrection, l'économie afghane est en ruines. L'énorme potentiel du secteur minier, qui pourrait permettre un développement autonome de l'économie, reste à exploiter. L'Union est l'un des plus importants donateurs d'aide humanitaire et au développement en Afghanistan et soutient le gouvernement de ce pays dans ses démarches pour fournir des services élémentaires à sa population dans trois domaines en particulier: la gouvernance et l'État de droit, l'agriculture et le développement rural, ainsi que la santé et la protection sociale. L'Union a lancé sa mission de police en Afghanistan (EUPOL) en juin 2007, au titre des initiatives entreprises au niveau international pour aider le pays à assumer ses responsabilités en matière de maintien de l'ordre. EUPOL contribue à des opérations civiles de maintien de l'ordre viables et efficaces sous la direction de l'Afghanistan, conformément aux normes internationales. L'Union a confirmé qu'elle maintiendrait son engagement en Afghanistan après le retrait des troupes de l'OTAN et tout au long de la décennie de transformation (2015-2024).

Rôle du Parlement européen

Le Parlement a créé une délégation à part entière pour les relations avec l'Afghanistan en 2009. La troisième (et dernière) réunion interparlementaire avec le Wolesi Jirga (chambre basse) a été organisée en février 2009 à Bruxelles. Depuis, la situation délicate à Kaboul a imposé que les échanges interparlementaires se tiennent principalement par vidéoconférence.

Le 16 décembre 2010, le Parlement a adopté une résolution sur une nouvelle stratégie en Afghanistan[1]. Le texte insiste sur la nécessité d'une reconnaissance

[1] JO C 169 E du 15.6.2012, p. 108.

de la détérioration constante des indicateurs sécuritaires et socio-économiques en Afghanistan malgré dix ans d'engagement et d'investissements internationaux. Le 13 juin 2013, le Parlement a adopté une résolution sur l'éventuel accord de coopération entre l'Union européenne sur le partenariat et le développement, dans laquelle il encourage les négociations en vue de l'accord et souligne que celui ci devrait déboucher sur une approche plus stratégique tant pendant qu'après le retrait des forces internationales.

En dépit de ses inquiétudes, le Parlement a œuvré au renforcement de ses liens avec l'Assemblée nationale afghane. Le Bureau de promotion de la démocratie parlementaire (BPDP), a reçu un haut responsable du Wolesi Jirga en 2011. En 2012, le Parlement a également organisé une visite d'étude à Bruxelles pour six parlementaires afghans.

→ Pekka Hakala / Sandro D'Angelo 11/2013

6.6.5. Afrique

Les relations entre l'Union européenne et l'Afrique sont régies par des cadres stratégiques qui se recouvrent en partie. Les plus importants sont l'accord de Cotonou (2000) et la stratégie commune Afrique-UE. Ces deux cadres comprennent une dimension politique, une dimension économique et une dimension relative au développement. L'UE œuvre activement à la promotion de la paix et de la sécurité en Afrique et s'est engagée, aux côtés de l'Union africaine (UA), dans plusieurs dialogues politiques, y compris sur la démocratie et les Droits de l'homme. La coopération au développement de l'UE avec l'Afrique passe par différents instruments financiers, le plus important d'entre eux étant le Fonds européen de développement (FED). L'UE négocie également des accords de partenariat économique (APE) avec cinq régions africaines.

Base juridique

- Article 217 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).
- Accord de partenariat entre les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et la Communauté européenne et ses États membres (accord de Cotonou).
- Accord sur le commerce, le développement et la coopération (accord CDC) entre la Communauté européenne et ses États membres et la République d'Afrique du Sud.

L'accord de Cotonou

Une première référence pour les politiques de l'UE concernant l'Afrique est l'accord de Cotonou, qui jette les bases des relations entre l'UE et 79 pays du groupe ACP. Le Soudan du Sud et la Somalie ne sont pas encore signataires, mais ces deux pays sont engagés dans le processus de signature et de ratification de l'accord.

Les relations UE-ACP remontent aux conventions de Lomé I à IV (1975-2000) pour la coopération au développement et le commerce, qui ont autorisé un libre accès de 99,5 % des produits des pays ACP au marché européen. L'accord de Cotonou, signé le 23 juin 2000, a succédé aux conventions de Lomé. L'accord a une validité de 20 ans et peut être révisé tous les 5 ans. Deux révisions ont eu lieu, en 2005 et en 2010. Parmi d'autres dispositions, la révision de 2005 a reconnu la compétence de la Cour pénale international (CPI), raison pour laquelle le Soudan a refusé de la ratifier. La révision de 2010 est en voie de ratification. Le Parlement européen a donné son accord à la ratification en juin 2013, mais a exprimé «ses plus vives réserves à l'égard de certaines parties de l'accord qui ne reflètent pas la position du Parlement européen et les valeurs de l'Union européenne». Il a notamment déploré l'absence d'une clause explicite relative à «la non-discrimination sur la base de l'orientation sexuelle». L'objectif de l'accord de Cotonou est d'éradiquer la pauvreté en intégrant davantage les pays ACP dans l'économie mondiale. L'accord de Cotonou emploie le terme de «partenariat», insistant sur les engagements et la responsabilité mutuelle, et souligne l'importance du dialogue politique, des Droits de l'homme, de la démocratie et de la bonne gouvernance. L'accord est mis en œuvre par des institutions paritaires ACP-UE, y compris un Conseil des ministres, un Comité des ambassadeurs et une Assemblée parlementaire paritaire.

La stratégie commune Afrique-UE

La principale politique de l'Union à l'égard des 54 pays membres de l'Union africaine est la stratégie commune Afrique-UE. Cette stratégie a été adoptée par les dirigeants européens et africains lors du deuxième sommet UE-Afrique, qui s'est tenu à Lisbonne en décembre 2007. Ses objectifs sont les suivants:

- aller au-delà de la coopération au développement, en ouvrant les relations Afrique-UE à des questions d'intérêt commun telles que l'emploi et le commerce;
- dépasser les questions purement africaines, en vue d'apporter une réponse adéquate aux défis mondiaux tels que la migration, le changement climatique et la paix et la sécurité;
- soutenir l'Afrique en ce qu'elle encourage les réponses transrégionales et continentales à ces importants défis;
- œuvrer en faveur d'un partenariat centré sur les personnes, garantissant une plus grande participation des citoyens africains et européens.

Pour réaliser ces objectifs, la stratégie commune Afrique-UE définit huit partenariats thématiques de coopération:

1. Paix et sécurité. Il s'agit de renforcer l'architecture africaine de paix et de sécurité, y compris à travers le développement de la force africaine en attente. L'UE a contribué à hauteur de plus de 1,1 milliard d'euros à la facilité de paix pour l'Afrique depuis 2004. La facilité de paix pour l'Afrique soutient la mission de l'Union africaine en Somalie (Amisom). Elle finance également la mission internationale de soutien au Mali, sous conduite africaine (Afisma), qui a déployé 6 000 troupes au Mali au cours du premier semestre 2013 et constitue le cœur de la mission des Nations Unies au Mali (Minusma).

2. Gouvernance démocratique et Droits de l'homme. Il s'agit de mettre au point des calendriers de gouvernance partagés assortis d'une «plateforme de dialogue» spécifique. L'UA et l'UE entretiennent un dialogue sur les Droits de l'homme depuis 2008. La dernière réunion en date (novembre 2012) s'est penchée sur les questions du racisme, du droit au développement, de la peine de mort, des droits des migrants et des entreprises et des Droits de l'homme. Le partenariat soutient également le mécanisme africain d'évaluation par les pairs, qui suit les politiques en vue de favoriser la stabilité, la croissance économique, le développement durable et l'intégration régionale.

3. Intégration régionale, commerce et infrastructures. L'UE et l'UA peuvent s'engager dans un dialogue sur l'intégration économique régionale sur la base de leurs expériences. Un autre élément important est le fonds fiduciaire UE-Afrique pour les infrastructures, un instrument financier qui associe des subventions et des prêts afin d'accroître les ressources totales disponibles pour la construction d'infrastructures sur le continent. La dotation de l'UE en faveur du fonds fiduciaire UE-Afrique pour les infrastructures — s'élevant à 746,4 millions d'euros — a généré 6,5 milliards d'euros de contributions supplémentaires sous forme de prêts accordés à plus de 80 projets.

4. Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Il s'agit de mettre en place une plateforme de continent à continent pour promouvoir la réalisation des OMD. En 2010, la Commission européenne a annoncé le lancement d'une initiative d'un montant d'un milliard d'euros axée sur les domaines et les pays — dont beaucoup de pays africains — où les objectifs sont peu susceptibles d'être atteints.

5. Énergie. Il s'agit d'améliorer l'accès à des services énergétiques fiables, sûrs, abordables et durables sur les deux continents. Une première conférence de haut niveau sur l'énergie s'est tenue en 2010 et a établi les objectifs politiques pour 2020, y compris assurer l'accès à des services énergétiques modernes et durables à 100 millions d'Africains supplémentaires.

6. Changement climatique et environnement. Il s'agit d'élaborer un calendrier commun concernant les politiques de lutte contre les changements climatiques et la désertification. Le partenariat contribue à hauteur de 8 millions d'euros à l'initiative «Climat pour le développement de l'Afrique», qui soutient les politiques environnementales en Afrique.

7. Migrations, mobilité et emploi. Il s'agit de contribuer à l'Institut africain de réadaptation, qui permet aux gouvernements et aux acteurs non étatiques africains de mieux utiliser la réadaptation en tant qu'instrument de développement. Un soutien est également apporté à l'observatoire des migrations ACP et au programme Nyerere, qui contribue à produire, en Afrique, des ressources humaines de haut niveau et à les inciter à rester sur le continent en améliorant la mobilité universitaire.

8. Science, société de l'information et espace. Le premier dialogue politique Afrique-UE sur la science, la technologie et l'innovation a eu lieu en 2011, et une feuille de route, s'étalant sur plusieurs années, sur la coopération dans ce domaine a également été établie. L'UE soutient le programme de bourses de recherche de l'UA. L'Afrique est la région n'appartenant pas à l'UE qui compte le plus de participants au septième programme-cadre de recherche.

La stratégie commune Afrique-UE et ses partenariats stratégiques ont été mis en œuvre à travers deux plans d'action successifs (2008-2010 et 2011-2013), des sommets de haut niveau et des réunions annuelles de collège à collège entre la Commission de l'UE et celle de l'UA. La sixième réunion de ce genre, qui s'est tenu en avril 2013, a cherché des moyens concrets de résoudre des questions telles que la croissance et le développement durables. La réunion avait également pour objet de préparer le quatrième sommet UE-Afrique, qui devrait se tenir à Bruxelles en avril 2014. Les deux partenaires ont convenu de la nécessité de réviser et de mettre à jour la stratégie commune Afrique-UE afin de la rendre plus efficace.

Coopération au développement

L'UE demeure le donateur le plus important en Afrique. La coopération au développement passe par divers instruments financiers. Le plus important d'entre eux est le Fonds européen de développement (FED), basé sur l'accord de Cotonou. Le FED n'étant pas financé par le budget général de l'UE, il est soumis à des règles différentes (voir la fiche spécifique relative au développement). L'enveloppe financière pour le 10e FED (2008-2013) s'élève à 22,7 milliards d'euros pour la coopération nationale, régionale et intra-ACP. Le montant consacré à la programmation nationale et régionale pour l'Afrique s'élève à 13,9 milliards d'euros.

En juin 2013, le conseil ministériel conjoint ACP-UE a approuvé une enveloppe de 31,5 milliards d'euros pour la coopération au développement pour la période 2014-2020. Le 11e FED disposera d'un budget de 29,1 milliards d'euros: 24,3 milliards d'euros pour les programmes de coopération nationale et régionale, 3,6 milliards d'euros pour la coopération intra-ACP et 1,1 milliard d'euros pour la facilité d'investissement ACP, gérée par la Banque européenne d'investissement.

L'exception la plus notable en ce qui concerne les instruments de coopération avec les pays africains est l'Afrique du Sud, qui reçoit des fonds de l'Instrument de financement de la coopération au développement de l'UE — lequel relève du budget général de l'UE — et non du FED.

La proposition de la Commission relative au nouvel Instrument de financement de la coopération au développement (2014-2020) contient une disposition importante pour l'Afrique: le programme panafricain est conçu comme un instrument spécifique pour le financement de la stratégie commune Afrique-UE et

des cadres de coopération continentaux et transcontinentaux.

D'autres instruments financiers couvrent également l'Afrique, y compris l'Instrument européen de voisinage pour l'Afrique du Nord et des instruments thématiques tels que l'Instrument européen pour la démocratie et les Droits de l'homme.

Relations commerciales

Les principaux instruments de promotion des échanges entre l'UE et les régions africaines sont les accords commerciaux compatibles avec l'OMC, les «accords de partenariat économique». Les accords de partenariat économique ont été lancés avec l'accord de Cotonou et devaient être conclus en 2008. Le processus de négociation a finalement pris bien plus de temps, et aucun accord de partenariat économique complet (ou exhaustif) n'a été signé entre l'UE et l'une des cinq régions africaines. La situation actuelle est la suivante:

- Afrique occidentale. La Côte d'Ivoire et le Ghana ont adopté des accords de partenariat économique bilatéraux intérimaires avec l'UE à la fin de 2007. L'accord intérimaire avec la Côté d'Ivoire a été signé en novembre 2008. Celui avec le Ghana n'a pas été signé. Aucun de ces accords n'a été ratifié.
- Afrique centrale. Le Cameroun a signé l'accord de partenariat économique intérimaire pour l'Afrique centrale en janvier 2009 — il est le seul pays de la région à l'avoir fait. Le Parlement européen a approuvé l'accord en juin 2013, ouvrant la voie à une ratification par l'UE.
- Afrique orientale et australe. Quatre pays de la région — Maurice, Seychelles, Zimbabwe et Madagascar — ont signé un accord de partenariat économique intérimaire en 2009. Cet accord est appliqué à titre provisoire depuis mai 2012 et le Parlement européen a approuvé sa ratification en janvier 2013.
- Communauté d'Afrique de l'Est. Le Burundi, le Rwanda, la Tanzanie, le Kenya et l'Ouganda ont mis en place un accord de partenariat économique-cadre en 2007. Celui n'a été ni signé, ni ratifié, mais les négociations relatives à un accord de partenariat économique régional complet sont en cours; elles sont axées sur la coopération au développement, l'agriculture et les règles d'origine.
- Communauté de développement de l'Afrique australe. Le Botswana, le Lesotho, le Swaziland et le Mozambique ont signé un accord de partenariat économique intérimaire en 2009. La Namibie a indiqué qu'elle n'était pas prête à signer. L'accord n'a pas été ratifié, mais des négociations sont en cours en vue d'un accord complet. Un des aspects essentiels est la position de l'Afrique du Sud, plus grand pays de la région et signataire de l'accord sur le commerce, le développement et la coopération de 1999, par le biais duquel l'UE et l'Afrique du Sud ont déjà respectivement supprimé 95% et 85% de leurs droits de douane.

Les négociations relatives à un accord de partenariat économique ont pris un caractère urgent à la suite de l'approbation des nouveaux règlements de l'UE sur l'accès au marché, qui établissent que les pays concernés devraient avoir signé et commencé à mettre en œuvre des accords de partenariat économique intérimaires d'ici le 1er octobre 2014. Si ce délai n'est pas respecté, ces pays perdront le bénéfice de l'accès préférentiel accordé par le cadre actuel. La plupart des pays africains, qui figurent parmi les pays les moins développés, relèveront alors à nouveau du régime «tout sauf les armes»; ils continueront donc à jouir d'un accès sans taxes ni quotas au marché de l'UE. (voir la fiche spécifique relative aux régimes commerciaux applicables aux pays en développement).

Rôle du Parlement européen

Outre le travail du Parlement dans le domaine de la coopération au développement, sa commission du développement organise des délégations interparlementaires spécifiques pour les relations avec les pays et les institutions d'Afrique. (voir la fiche spécifique relative au développement). Le principal organe avec lequel travaille le Parlement est l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE, qui joue un rôle fondamental dans le renforcement des relations entre l'UE et ses partenaires ACP et se réunit deux fois par an. La deuxième révision de Cotonou consolide la fonction consultative de l'Assemblée dans des domaines tels que les accords de partenariat économique, la mise en œuvre du FED et le renforcement de la capacité des parlements nationaux.

L'UE a également développé des formes de coopération parlementaire avec l'Union africaine à travers la délégation pour les relations avec le Parlement panafricain, mise en place en 2009. Dans le cadre de réunions interparlementaires régulières, le Parlement européen et le Parlement panafricain exercent un contrôle démocratique sur la mise en œuvre de la stratégie commune Afrique-UE. Martin Schulz, Président du Parlement européen, s'est exprimé en session plénière du Parlement panafricain en mai 2013. La dimension parlementaire fait également officiellement partie des sommets UE-Afrique, leur cérémonie d'ouverture incluant des discours des présidents des deux parlements. Une réunion parlementaire entre le Parlement européen et le Parlement panafricain devrait se tenir avant le sommet UE-Afrique de 2014.

L'UE et l'Afrique du Sud maintiennent également des relations bilatérales étroites, qui ont été renforcées par le partenariat stratégique entre l'UE et l'Afrique du Sud (2007) — le seul partenariat stratégique bilatéral avec un pays africain.

→ Manuel Manrique Gil

6.6.6. Asie-Pacifique

La région Asie-Pacifique abrite quatre partenaires stratégiques de l'Union européenne (la Chine, l'Inde, le Japon et la République de Corée), plusieurs pays connaissant des rythmes de croissance parmi les plus rapides du monde et des puissances mondiales émergentes. Les sociétés et les marchés dynamiques de la région présentent, pour l'Union européenne, d'immenses possibilités, mais aussi de formidables défis. L'Union européenne entretient des relations avec cette région tant sur un plan bilatéral que dans le cadre d'organisations et d'enceintes régionales. Les relations parlementaires avec les pays d'Asie se déroulent à trois niveaux: au niveau bilatéral, entre les délégations du Parlement européen et les parlements nationaux; au niveau régional, avec l'Assemblée interparlementaire de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est; et dans le cadre des rencontres Asie-Europe, avec le partenariat parlementaire Asie-Europe. Parmi les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (pays ACP) qui relèvent des activités de la délégation ACP du Parlement européen figurent quinze États du Pacifique.

Base juridique

Titre V (action extérieure de l'Union) du traité sur l'Union européenne (traité UE).

Titre I, II, III et V (politique commerciale commune; coopération au développement et aide humanitaire; accords internationaux) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE).

Des politiques en évolution

La rapidité des changements qui ont lieu en Asie et la diversité des pays de la région, où de vieilles démocraties côtoient des régimes autocratiques, imposent à l'Union européenne d'adapter en permanence les politiques qu'elle applique. Face au développement spectaculaire des réseaux régionaux, souvent rivaux, l'Union européenne doit également s'employer pour choisir les modes de coopération les plus efficaces et affirmer sa présence. La coopération au développement mise en œuvre par l'Union européenne concerne l'ensemble des pays de la région, hormis les pays industrialisés.

République populaire de Chine

L'Union européenne a rétabli ses relations avec la Chine en 1994, après les avoir suspendues à la suite du massacre de la place Tiananmen en 1989, les inscrivant dans un nouveau cadre de dialogue politique. En revanche, l'embargo européen sur les armes, décrété après les événements de 1989, reste en vigueur. L'ascension de la Chine comme puissance mondiale et l'interdépendance économique croissante entre les deux partenaires trouvent leur expression dans le partenariat stratégique mis en place par l'Union européenne en 2003. La Chine, elle aussi, voit dans l'Union européenne l'un de ses partenaires stratégiques, même s'il est vrai qu'elle en compte plusieurs dizaines. Les sommets annuels, organisés alternativement à Bruxelles et à Pékin, définissent les orientations autour desquelles s'articulent des relations en mutation rapide. Le dialogue politique, qui prend également la forme de réunions ministérielles régulières, se décline en plus de soixante dialogues sectoriels. Un dialogue sur les Droits de l'homme se tient tous les six mois, certes sans résultat tangible jusqu'à présent. La Chine refuse catégoriquement toute «ingérence» extérieure dans ses affaires intérieures en matière de Droits de l'homme. L'Union européenne et la Chine sont les deux plus grands partenaires commerciaux de la planète. Pékin est le deuxième partenaire commercial de l'Union européenne, après les États-Unis. Cependant, l'Union européenne voit d'un mauvais œil les mesures protectionnistes appliquées par la Chine, Pékin reprochant, pour sa part, à l'Union européenne son refus de lui reconnaître le statut d'«économie de marché». Par ailleurs, les négociations en vue d'un accord de partenariat et de coopération UE-Chine, ouvertes en 2007, ne sont pas encore achevées. En septembre 2012, la Chine et l'Union ont décidé d'engager des négociations dans la perspective d'un accord bilatéral d'investissement. La délégation du Parlement européen pour les relations avec la République populaire de Chine participe deux fois par an à des sessions de travail avec ses homologues du Congrès national du peuple. Dans ses résolutions relatives à la Chine, le Parlement européen a insisté sur la responsabilité incombant à la Chine en sa qualité d'acteur international (en ce qui concerne la Syrie, la Corée du Nord et les différends maritimes), les Droits de l'homme et les libertés fondamentales, notamment les détentions arbitraires, les camps de travail, la peine de mort, la liberté d'expression, les avortements forcés et les mesures de répression appliquées au Tibet et au Xinjiang, et les pousuites engagées contre Ai Weiwei, artiste chinois. Le Parlement a également soutenu les citoyens chinois dans leurs

revendications en faveur de réformes politiques efficaces[1].

République de Chine (Taïwan)

L'Union européenne adhère au principe dit «d'une seule Chine» et ne reconnaît pas Taïwan comme État souverain; elle a néanmoins noué des relations étroites avec Taïwan dans toute une série de secteurs. Le Parlement européen s'est déclaré favorable à d'éventuelles négociations sur la conclusion d'un accord de coopération économique entre l'Union européenne et Taïwan et a appelé de ses vœux le resserrement de la coopération bilatérale dans les domaines du commerce, de la recherche, de la culture, de l'éducation et de la protection de l'environnement[2].

Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN)

L'ASEAN, créée en 1967 par cinq États dans l'une des régions affichant un rythme de croissance parmi les plus rapides du monde, est devenue une organisation dotée d'une influence économique et politique régionale notable. Comprenant désormais dix pays (l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, Singapour et la Thaïlande, ses membres fondateurs, ainsi que le Brunei Darussalam, le Viêt Nam, le Laos, le Cambodge et le Myanmar/la Birmanie), l'ASEAN est une personne morale internationale (au même titre que l'Union européenne) depuis l'entrée en vigueur de la charte de l'ASEAN le 1er janvier 2009. Elle applique strictement le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures de ses membres. L'ASEAN prévoit d'instaurer sa communauté économique à l'échéance de 2015, sur la base de son actuelle zone de libre-échange. Dans un premier temps, l'ASEAN semblait présenter des conditions idéales pour la conclusion d'un accord de libre-échange (ALE) interrégional avec l'Union européenne. Ainsi, l'Union européenne est le deuxième partenaire de l'ASEAN, laquelle constitue le troisième partenaire non-européen de l'Union (après les États-Unis et la Chine). Mais, la diversité des ambitions affichées par les États membres de l'ASEAN et leur point de vue sur le régime brutal de la Birmanie (conforme au principe de non-ingérence appliqué par l'ASEAN) ont constitué d'importants obstacles pour les négociations, qui ont commencé en 2007. L'Union européenne mène désormais des négociations avec les différents membres de l'ASEAN individuellement. Ainsi, un ALE a été conclu avec Singapour en décembre 2012, les négociations avec la Malaisie, le Viêt Nam et la Thaïlande se poursuivant lors du deuxième semestre 2013. L'Union européenne et les États membres de l'ASEAN œuvrent à la mise en place d'accords de partenariat et de coopération (APC). Les négociations avec l'Indonésie, les Philippines et le Viêt Nam sont désormais achevées. Celles avec la Thaïlande, Singapour, la Malaisie et le Brunei se poursuivent. Les ministres de l'Union européenne et de l'ASEAN se réunissent en sommet tous les deux ans depuis 1978. Le Parlement européen jouit du statut d'observateur à l'Assemblée interparlementaire de l'ASEAN.

A. Myanmar/Birmanie

Le Myanmar/la Birmanie offrant des signes de démocratisation, l'Union européenne a décidé de suspendre toutes ses sanctions, hormis l'embargo sur les armes, et de renouer le dialogue avec le pays, sur les plans politique et économique. En 2012, le Parlement a entrepris une série d'échanges avec le parlement du Myanmar/de la Birmanie, certains par l'intermédiaire de son Bureau de la promotion de la démocratie parlementaire. Dans ses résolutions, le Parlement a fait part de ses inquiétudes face aux violences ethniques perpétrées dans le pays.

B. Autres membres de l'ASEAN

Dans ses résolutions, le Parlement européen s'est penché sur les Droits de l'homme au Cambodge et au Laos, la liberté d'expression au Viêt Nam, l'impunité aux Philippines, les châtiments corporels en Malaisie, la question des minorités en Indonésie et les violences politiques en Thaïlande.

Le Japon et la péninsule coréenne

Les relations de l'Union européenne avec le Japon et la Corée du Sud ont évolué de façon analogue, mais suivant une chronologie différente. Ces relations reposent sur des valeurs communes, que sont les Droits de l'homme, la démocratie et l'état de droit, et sur des liens de plus en plus forts en matière d'échanges commerciaux et d'investissements. Les deux pays sont des partenaires stratégiques de l'Union européenne, le Japon depuis 2003, la Corée du Sud depuis 2010. Les sociétés respectives des trois partenaires doivent faire face à des défis parallèles, dont le vieillissement de leurs populations, des rapports complexes avec la Chine et la Russie et la sécurité en haute mer. Leur coopération, dont les sommets constituent le temps fort, a lieu à tous les niveaux, aussi bien aux Nations unies que dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce, du Groupe des huit (G8) ou encore du Groupe des vingt (G20).

[1] Résolution du 14 mars 2013 sur les relations UE-Chine, P7_TA(2013)0097, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=FR&reference=P7-TA-2013-97.

[2] Résolution du 12 septembre 2012 sur le rapport annuel du Conseil au Parlement européen sur la politique étrangère et de sécurité commune, P7_TA(2012)0334, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=FR&reference=P7-TA-2012-334.

A. Japon

Lors du vingtième sommet UE-Japon, qui a eu lieu le 28 mai 2011 à Bruxelles, les partenaires sont convenus d'engager des négociations en vue de conclure un ALE et un accord-cadre politique de portée plus vaste portant sur la coopération en matière de politique étrangère et de sécurité, mais aussi sur des questions globales et sectorielles présentant un intérêt commun. Ces négociations se sont ouvertes officiellement le 25 mars 2013. L'Union européenne et le Japon représentent à eux deux plus du tiers du PIB mondial. Le Japon est le septième partenaire commercial de l'Union européenne sur le plan mondial et le deuxième en Asie, après la Chine. Quant à l'Union européenne, elle est le troisième partenaire commercial du Japon, après la Chine et les États-Unis. Pourtant, le volume des échanges et des investissements bilatéraux reste inférieur à ce qu'il pourrait être, selon de nombreux observateurs, question abordée dans le cadre des négociations relatives à l'ALE. Les perspectives des entreprises du Japon, et singulièrement de ses secteurs automobile et électronique, dans l'Union européenne se sont amoindries depuis que cette dernière a signé un ALE avec la Corée du Sud. Le Parlement européen, partisan de relations étroites avec le Japon, important allié politique, s'est déclaré favorable à la mise en place d'un ALE. Il n'en reste pas moins que le Parlement européen insiste également sur l'importance de fixer des conditions permettant de garantir que les deux partenaires tireront un profit égal de cet accord et que les négociations s'arrêteront si le Japon ne respecte pas ses engagements en matière de réduction des obstacles techniques au commerce.

B. Corée du Sud

L'affermissement des valeurs démocratiques et de la société civile et le développement rapide de l'économie de marché en Corée du Sud ont favorisé l'établissement de relations politiques et économiques étroites entre le pays et l'Union européenne. Un accord-cadre de commerce et de coopération a été mis en place en 2011, créant des liens étroits à tous les niveaux et engageant les parties à développer leurs échanges et leurs investissements et à collaborer dans les domaines de la justice, des affaires intérieures, des sciences et de la culture. Un nouvel accord-cadre, signé en mai 2010, élargit le champ des questions abordées à des problématiques plus internationales, au rang desquelles la non-prolifération des armes de destruction massive, les Droits de l'homme, la coopération en matière de lutte contre le terrorisme, le changement climatique, la sécurité énergétique et l'aide au développement. Les procédures nationales de ratification du nouvel accord sont en cours dans tous les États membres de l'Union. Les relations avec la République de Corée englobent également le renforcement de l'intégration économique et commerciale. L'Union européenne et la République de Corée poursuivent l'objectif commun de dénucléariser la péninsule coréenne et d'assurer la stabilité dans l'ensemble de l'Asie du Nord-Est.

C. Corée du Nord

L'Union européenne ne dispose pas de représentation en Corée du Nord et les relations bilatérales sont limitées. Actuellement, il n'existe entre elles aucun traité politique ou commercial bilatéral. Par ailleurs, l'aide humanitaire mise à part, la coopération au développement de l'Union européenne est tributaire de considérations politiques, des sanctions des Nations unies et d'autres contraintes. Le Parlement européen, qui suit avec une grande attention l'évolution de la situation dans la péninsule coréenne, a adopté plusieurs résolutions condamnant le programme nucléaire et le programme de missiles de Pyongyang. Le Parlement européen a également fait part de sa profonde inquiétude face à la dégradation de la situation des Droits de l'homme en Corée du Nord.

Pays d'Asie du Sud et sous-continent indien

L'Union européenne entretient des relations avec l'Association sud-asiatique de coopération régionale (ASACR), qui lui a accordé le statut d'observateur en 2006. Devant le caractère très informel de cette association, l'Union européenne a choisi de privilégier le cadre de relations bilatérales avec les sept États membres de l'ASACR (Afghanistan, Bangladesh, Bhoutan, Inde, Maldives, Népal, Pakistan et Sri Lanka). L'Europe est le premier partenaire commercial des pays de l'Asie du Sud-Est et constitue pour eux un marché d'exportation majeur. La coopération au développement entre l'Union européenne et les pays de l'Asie du Sud embrasse l'aide financière et technique, mais aussi la coopération économique. Au nombre des priorités fixées figurent la stabilité régionale, la lutte contre le terrorisme, la réduction de la pauvreté, le développement durable et les droits des travailleurs.

Inde

L'accord de coopération conclu en 1994 entre l'Inde et l'Union européenne a permis l'établissement d'un vaste dialogue politique, qui s'effectue dans le cadre de sommets annuels, de rencontres ministérielles et de réunions d'experts. Un «plan d'action conjoint», adopté en 2005 et remanié en 2008, trace les priorités de leur partenariat stratégique. Au cours des cinq dernières années, le commerce bilatéral a plus que doubler et les investissements ont décuplé. Depuis 2007, l'Union européenne et l'Inde négocient un ALE, mais de nombreuses questions restent à résoudre. Le pays est l'un des plus importants participants du cadre européen de recherche et de développement technologique. Cependant, bien que l'Inde ait connu un développement remarquable

lors des dernières décennies, près de 30 % de la population du pays vit encore dans la pauvreté. Dernièrement, l'Union européenne a indiqué son intention de limiter l'aide au développement qu'elle consent aux pays émergents, dont l'Inde, tout en créant de nouveaux partenariats qui ne seront pas axés sur l'aide bilatérale. L'Inde n'a pas manifesté d'opposition à cette évolution. Dans ses résolutions, le Parlement européen a abordé des questions touchant aux Droits de l'homme, dont les violences faites aux femmes et la persistance d'usages qui sont à l'opposé des efforts déployés par l'Inde pour mettre fin aux discriminations de castes.

Australie et Nouvelle-Zélande

L'Union européenne, l'Australie et la Nouvelle-Zélande sont des partenaires partageant les mêmes conceptions et ayant des valeurs et des intérêts communs. Outre leurs fortes relations commerciales, les partenaires présentent des similitudes de points de vue qui leur ont permis de développer des rapports étroits, tant au niveau de leurs autorités que de leurs secteurs privés, dans des domaines tels que le changement climatique, le commerce mondial, la sécurité, le développement, la recherche technologique et les Droits de l'homme. Compte tenu des similarités existant entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande, le Parlement européen a confié à une seule et même délégation les relations avec ces deux pays.

A. Australie

Les relations diplomatiques entre l'Australie et l'Union européenne reposent actuellement sur le cadre de partenariat UE-Australie de 2008, dans sa version remaniée. Les négociations en vue d'un nouvel accord-cadre se sont ouvertes le 31 octobre 2011.

B. Nouvelle-Zélande

Depuis juillet 2012, l'Union européenne et la Nouvelle-Zélande négocient un accord-cadre comportant des dispositions de coopération économique et commerciale et prévoyant une collaboration plus étroite en ce qui concerne les opérations de gestion de crises civiles et militaires. Le Parlement européen a approuvé la modification de l'accord antérieur.

→ Marika Armanovica - Roberto Bendini / Sandro D'Angelo

Parlement européen
Fiches techniques sur l'Union européenne
Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne
2013 — 592 pp. — 17,6 x 25,0 cm
ISBN 978-92-823-4469-9
doi:10.2861/24824
Prix au Luxembourg (hors TVA): 28 EUR

COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

Publications gratuites:

- sur le site du Parlement européen, notamment dans la section 'Think Tank' : http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/0083c7a4db/Think-Tank.html
- dans les bureaux d'information du Parlement dans les États membres: http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fr/information_offices.html
- sur le site de l'EU Bookshop: http://bookshop.europa.eu

BA-AA-13-001-FR-C

L'Union européenne en un coup d'œil

L'objectif de ces fiches techniques est d'offrir une vue d'ensemble du processus d'intégration européenne et de la contribution du Parlement européen à cette évolution.
Les quelque 180 fiches mises à la disposition des lecteurs constituent une source d'informations à la fois concises et exhaustives sur les institutions et les politiques de l'Union européenne.
Leur contenu est structuré en six grands thèmes, à savoir: le fonctionnement de l'Union européenne, l'Europe des citoyens, le marché intérieur, l'Union économique et monétaire, les politiques sectorielles et les relations extérieures de l'Union.

Le Parlement européen est le seul organe de l'Union européenne à être élu directement par les citoyens. Il est aussi une des plus grandes assemblées démocratiques de la planète. Ses membres, élus tous les cinq ans par les électeurs des États membres, représentent les quelques 500 millions de citoyens de l'Union européenne.

Ces dernières décennies, le Parlement européen a acquis petit à petit davantage de pouvoirs. Aujourd'hui, il est colégislateur dans quasiment tous les pans de la législation de l'Union: avec le Conseil, il adopte ou modifie les propositions qui émanent de la Commission. Le Parlement adopte aussi le budget de l'Union. Il dispose en outre d'une série de pouvoirs de supervision et de contrôle sur les autres institutions et sur l'utilisation du budget européen et qui lui permettent de s'assurer que la législation européenne est correctement mise en œuvre.

www.europarl.europa.eu

Prix au Luxembourg (hors TVA) : 28 EUR

Office des publications

ISBN 978-92-823-4469-9

doi:10.2861/24824