

ÉDITION 2007

Fiches techniques sur l'Union européenne



PARLEMENT EUROPÉEN

Source des images:

Image «carte»: © Digital Vision – Col. Antique maps

Image «justice»: Source: «Vignettes typographiques» Deberny et Cie

Image «Mercure» BNF/ Gallica – «La métamorphose d'Ovide figurée», 1557

Image «colonne» Source: BNF/ Gallica – «L'architecture ou Art de bien bastir de Marc Vitruve Pollion», 1547

Image «monnaies»: Source BNF/ Gallica – «Le billon d'aur et d'argent», 1552

Image «bateaux»: Source BNF/ Gallica – Illustrations de «Nova typis transact navigatio...», 1621

Manuscrit achevé en janvier 2007

Publication disponible en anglais, français et allemand.

Ce manuscrit n'engage pas le Parlement européen en tant qu'institution.

Auteur de la publication: Parlement européen

Responsable de la publication: Ismael OLIVARES MARTÍNEZ, directeur

Rédacteurs: ANTOINE-GRÉGOIRE Jean-Louis, APAP Johanna, ASIKAINEN Aila, BAHR Christine, BATTA Denis, BAUER Lothar, BAVIERA Saverino, BOEHNE Thomas, BOSCHE Lars, BURSI Camilla, CAMENEN François-Xavier, CASALPRIM-CALVÉS Eva, CHAMBERS Graham, COMFORT Anthony, CRANFIELD Mairead, DALSGAARD Jens, DANKLEFSEN Nils, DELAUNAY Dominique, DOUAUD Armelle, DUDRAP Thomas, EFTHYMIU Maria, ENGSTFELD Paul, FULMINI Azelio, GENTA Claire, GOOSEENS Yanne, GROTTI Marie-Claude, GYÖRFFI Miklos, HEINZEL Huberta, HERNANDEZ-SANZ Ivan, HYLDELUND Karin, IBORRA MARTIN Jesús, IPEKTSIDIS Charalampos, ITZEL Constanze, KAMERLING Josina, KAMMERHOFER Christa, KARAPIPERIS Théodoros, KATSAROVA Ivanna, KAUFFELD Karin, KOWALKOWSKA Beata, KRAUSS Stefan, KRISTOFFERSEN Niels, LEHMANN Wilhem, LENSEN Anton, LOPEZ-ALVAREZ Olalla, LUCCHESI Anna, MC AVOY Robert-Francis, MAKIPAA Arttu, MECKLENBURG Karsten, MENEIGHINI Gianpaolo, MUSTAPHA-PACHA Mourad, NEVES Pedro, NUTTIN Xavier, OFFERMANN Klaus, OLIVEIRA-GOUMAS Béatriz, OSTAGAMEZ Rafaël, PABST Rheinhart, PALINKAS Peter, PATTERSON George, QUILLÉ Gérard, RICHARD Pierre, RICHTER Jochen, ROSE Bryan, SCHELLING Margret, SCHULZ Stefan, SOSA IUDICISSA Marcello, SOURANDER Dag, SUBBAN Andréa, TALSMA Adrian, TRONQUART Jean-François, TROUVÉ-TEYCHENNÉ Odile, VENTUJOL Philippe, VITREY Anne, WELIN Monika, WERNER Helmut, WINTHER Pernille, WITTENBERG John,

Coordinateurs: ERHOLM Jari, GONZÁLEZ GARCÍA Isaac, MACEDO Gonçalo

Assistante: BISCAUT Jackie

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 bibliographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2007

ISBN 92-823-2150-9

© Communautés européennes, 2007

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

Printed in Italy

IMPRIMÉ SUR PAPIER BLANCHI SANS CHLORE

Note au lecteur

Cette édition 2007 des fiches techniques est la onzième depuis la création de cette publication en 1979 à l'occasion de la première élection du Parlement européen. Comme les précédentes, cette édition s'est efforcée de remplir l'objectif des fiches techniques, c'est-à-dire donner à des non-spécialistes un aperçu global de la construction européenne. Nous sommes donc restés simples, clairs et concis et avons conservé une présentation matérielle aussi uniforme et aérée que possible.

La dimension (159 fiches) et la structure du document n'ont été que très légèrement modifiées. Nous avons naturellement intégré les développements survenus au cours des dernières années, en particulier les modifications apportées par le traité de Nice, les propositions de traité établissant une Constitution pour l'Europe ainsi que les derniers élargissements de l'Union européenne en 2004 et 2007. Les articles des traités (le traité instituant la Communauté européenne et le traité sur l'Union européenne) sont désormais référencés uniquement sur la base de la nouvelle numérotation introduite par le traité de Nice.

Tout en actualisant l'ouvrage, nous espérons avoir encore progressé dans sa lisibilité et donc son utilité pour les lecteurs, en leur permettant d'acquérir rapidement une connaissance suffisante de l'état d'avancement de tout aspect important de la construction européenne. S'ils souhaitent approfondir, ils recourront aux ouvrages spécialisés, entre autres aux travaux réalisés par le secrétariat général du Parlement européen.

Rappelons que chaque fiche est identifiée par un numéro à trois chiffres dont les deux premiers désignent la partie et le chapitre auxquels la fiche appartient. Cette numérotation est utilisée pour les renvois entre fiches, qui se trouvent à la fin de chaque ligne correspondante. Au début du document, un sommaire donne la liste des fiches ainsi numérotées et groupées en parties et chapitres.

Signalons enfin que les fiches techniques sont régulièrement mises à jour sur le site internet du Parlement européen en allemand, anglais et français (<http://www.europarl.europa.eu/>).

Sommaire

1

Le système de fonctionnement de l'Union Européenne

1.1. Évolution historique de la construction européenne, 11

- 1.1.1. Les traités initiaux, 11
- 1.1.2. Les évolutions jusqu'à l'Acte unique européen, 13
- 1.1.3. Les traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice, 16
- 1.1.4. Traité de Nice et Convention sur l'avenir de l'Europe, 21
- 1.1.5. Le traité établissant une Constitution pour l'Europe, 25

1.2. Caractères essentiels de l'ordre juridique communautaire, 30

- 1.2.1. Sources et portée du droit de l'Union Européenne, 30
- 1.2.2. Le principe de subsidiarité, 33

1.3. Les institutions et organes de l'Union, 37

- 1.3.1. Le Parlement européen: historique, 37
- 1.3.2. Le Parlement européen: attributions, 39
- 1.3.3. Le Parlement européen: organisation et fonctionnement, 41
- 1.3.4. Le Parlement européen: modalités d'élection, 44
- 1.3.5. Le Parlement européen: relations avec les parlements nationaux, 47
- 1.3.6. Le Conseil, 49
- 1.3.7. Le Conseil européen, 51
- 1.3.8. La Commission, 53
- 1.3.9. La Cour de justice et le Tribunal de première instance, 57
- 1.3.10. La Cour des comptes, 61
- 1.3.11. Le Comité économique et social européen, 63
- 1.3.12. Le Comité des régions, 64

- 1.3.13. La Banque européenne d'investissement, 66
- 1.3.14. Le Médiateur européen, 68

1.4. Les procédures décisionnelles, 71

- 1.4.1. Les procédures décisionnelles de type supranational, 71
- 1.4.2. Les procédures décisionnelles de type intergouvernemental, 74
- 1.4.3. La procédure budgétaire, 76

1.5. Le financement, 79

- 1.5.1. Les recettes et dépenses de l'Union, 79
- 1.5.2. Le cadre financier pluriannuel, 82
- 1.5.3. L'exécution du budget, 86
- 1.5.4. Le contrôle budgétaire, 88

2

L'Europe des citoyens

2.1. Le respect des droits fondamentaux dans l'Union, 93

2.2. Les citoyens de l'Union et leurs droits, 96

2.3. La libre circulation des personnes, 98

2.4. Le droit de vote et l'éligibilité, 102

2.5. Le droit de pétition, 103

3

Le marché intérieur

3.1. Principes et réalisation générale du marché intérieur, 109

3.2. Les grandes libertés du marché intérieur, 113

- 3.2.1. La libre circulation des marchandises, 113
- 3.2.2. La liberté de circulation des travailleurs salariés, 116
- 3.2.3. La liberté d'établissement et de prestation de services et la reconnaissance mutuelle des diplômes, 120

3.2.4. La libre circulation des capitaux, 124

3.3. Les règles de concurrence, 127

- 3.3.1. Politique générale de concurrence et ententes, 127
- 3.3.2. Les abus de position dominante et le contrôle des concentrations, 130
- 3.3.3. Les aides d'État, 133
- 3.3.4. Entreprises publiques et services d'intérêt général, 137

3.4. Le rapprochement des législations, 142

- 3.4.1. Les marchés publics, 142
- 3.4.2. Le droit des sociétés, 145
- 3.4.3. Les services financiers, 149
- 3.4.4. La propriété intellectuelle, industrielle et commerciale, 153

4 Les politiques communes

- 4.0. La stratégie de Lisbonne, 161**
- 4.1. La politique agricole commune (PAC), 164**
 - 4.1.1. Le traité de Rome et les fondements de la PAC, 164
 - 4.1.2. Les réformes de la PAC, 166
 - 4.1.3. Les organisations communes de marché (OCM): conception générale, 169
 - 4.1.4. Les organisations communes de marché (OCM): applications sectorielles, 172
 - 4.1.5. La politique de développement rural, 177
 - 4.1.6. Le financement de la PAC: (FEOGA) Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, 180
 - 4.1.7. La politique extérieure agricole: les accords agricoles du GATT et de l'OMC, 183
 - 4.1.8. Les aspects agricoles de l'élargissement, 186
 - 4.1.9. La PAC en chiffres, 189
- 4.2. La politique forestière, 190**
- 4.3. La politique commune de la pêche, 192**
 - 4.3.1. La politique commune de la pêche: origines et évolution générale, 192
 - 4.3.2. La politique des ressources de pêche, 195
 - 4.3.3. La politique structurelle de la pêche, 198
 - 4.3.4. Les relations internationales en matière de pêche, 202
 - 4.3.5. La pêche européenne en chiffres, 205
- 4.4. La politique régionale et de cohésion, 206**
 - 4.4.1. La cohésion économique et sociale, 206
 - 4.4.2. Le fonds européen de développement régional, 210
 - 4.4.3. Le Fonds de cohésion, 213
- 4.5. La politique des transports, 215**
 - 4.5.1. Politique des transports: généralités, 215
 - 4.5.2. Transports terrestres: accès au marché, 218
 - 4.5.3. Transports routiers: harmonisation des dispositions légales, 221
 - 4.5.4. Circulation routière: règles de circulation et de sécurité, 224
 - 4.5.5. Transports aériens: accès au marché, 226
 - 4.5.6. Transports aériens: concurrence et droits des passagers, 227
 - 4.5.7. Transports aériens: règles de trafic et de sécurité, 230
 - 4.5.8. Transports maritimes: accès au marché et concurrence, 233
 - 4.5.9. Transports maritimes: règles de trafic et de sécurité, 235
 - 4.5.10. Navigation intérieure, intermodalité et logistique, 238
- 4.6. Les réseaux transeuropéens, 241**
 - 4.6.1. Réseaux transeuropéens: orientations, 241
 - 4.6.2. Financement des réseaux transeuropéens, 243
- 4.7. La politique industrielle, 246**
 - 4.7.1. Les principes généraux de la politique industrielle, 246
 - 4.7.2. La sidérurgie, 249
 - 4.7.3. La construction navale, 252
 - 4.7.4. L'industrie automobile, 255
 - 4.7.5. L'industrie chimique et pharmaceutique, 258
 - 4.7.6. L'industrie aérospatiale, 262
 - 4.7.7. L'industrie audiovisuelle, 265
 - 4.7.8. Les technologies de l'information, 268
 - 4.7.9. L'industrie biotechnologique, 272
 - 4.7.10. L'industrie de la défense, 276
- 4.8. La politique sociale et de l'emploi, 279**
 - 4.8.1. La politique sociale et de l'emploi: principes généraux, 279
 - 4.8.2. Le Fonds social européen, 283
 - 4.8.3. La politique de l'emploi, 286
 - 4.8.4. Couverture sociale dans d'autres États membres de l'Union, 291
 - 4.8.5. Santé et sécurité au travail, 294
 - 4.8.6. Le dialogue social: information, consultation et participation des travailleurs, 297
 - 4.8.7. L'égalité hommes/femmes, 301
 - 4.8.8. Inclusion sociale: les handicapés, les personnes âgées et les exclus, 305
- 4.9. La politique de l'environnement, 309**
 - 4.9.1. La politique de l'environnement: principes généraux, 309
 - 4.9.2. Application et contrôle du droit communautaire de l'environnement, 314
 - 4.9.3. Le développement durable, 317
 - 4.9.4. Le traitement des déchets, 322
 - 4.9.5. Le bruit, 327
 - 4.9.6. La pollution atmosphérique, 330
 - 4.9.7. La protection et la gestion de l'eau, 336
 - 4.9.8. Protection de la nature et biodiversité, 340
 - 4.9.9. Risques industriels: substances et technologies dangereuses, 343
 - 4.9.10. La politique intégrée des produits, 346
- 4.10. Protection des consommateurs et santé publique, 349**
 - 4.10.1. La politique des consommateurs: principes et instruments, 349
 - 4.10.2. Les mesures de protection des consommateurs, 352
 - 4.10.3. La santé publique, 356
- 4.11. Un espace de liberté, de sécurité et de justice, 360**
 - 4.11.1. Un espace de liberté, de sécurité et de justice: aspects généraux, 360
 - 4.11.2. Politiques d'asile et d'immigration, 363
 - 4.11.3. La gestion des frontières extérieures, 367
 - 4.11.4. La coopération judiciaire en matière civile et pénale, 371
 - 4.11.5. La coopération policière et douanière, 374
- 4.12. La politique énergétique, 377**
- 4.13. La politique de la recherche et du développement technologique, 383**
- 4.14. Les petites et moyennes entreprises, 389**
- 4.15. Le tourisme, 394**
- 4.16. Culture et éducation, 397**
 - 4.16.1. La politique de l'éducation et de la formation professionnelle, 397

- 4.16.2. La politique de la jeunesse, 401
- 4.16.3. La politique linguistique, 403
- 4.16.4. La politique culturelle, 406
- 4.16.5. La politique des médias, 409

- 4.16.6. La politique du sport, 413

4.17. La politique fiscale, 416

- 4.17.1. La politique fiscale: généralités, 416
- 4.17.2. La taxe sur la valeur ajoutée, 420

- 4.17.3. Les droits d'accises sur l'alcool et le tabac, 424
- 4.17.4. Fiscalité de l'énergie, 428
- 4.17.5. L'imposition des sociétés et des personnes, 432

5

L'union économique et monétaire

5.1. Le développement de l'Union économique et monétaire, 439

5.2. Les institutions de l'Union économique et monétaire, 443

5.3. La politique monétaire européenne, 447

5.4. La coordination des politiques économiques, 451

5.5. L'encadrement des politiques budgétaires, 455

6

Les relations extérieures de l'Union

6.1. La politique étrangère et de sécurité commune, 461

- 6.1.1. La politique étrangère: objectifs, mécanismes et réalisations, 461
- 6.1.2. La défense des droits de l'homme et de la démocratie, 464
- 6.1.3. La politique de sécurité et de défense, 466

6.2. La politique économique et commerciale extérieure, 471

- 6.2.1. L'Union européenne, puissance commerciale, 471
- 6.2.2. L'Union européenne et l'Organisation mondiale du commerce (OMC), 477

6.3. Cadres de relations avec certains groupes de pays, 480

- 6.3.1. L'élargissement de l'Union, 480
- 6.3.2. L'Espace économique européen (EEE), 484

- 6.3.3. La politique européenne de voisinage (PEV), 488

6.4. Les relations avec certains pays ou régions, 490

- 6.4.1. Les pays des Balkans occidentaux, 490
- 6.4.2. La Fédération de Russie, 494
- 6.4.3. Le Caucase du Sud (Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie), 495
- 6.4.4. L'Asie centrale, 497
- 6.4.5. Les pays du sud et de l'est de la Méditerranée, 499
- 6.4.6. La péninsule Arabique, l'Iraq et l'Iran, 502
- 6.4.7. Les États-Unis d'Amérique et le Canada, 505
- 6.4.8. L'Amérique latine, 508
- 6.4.9. Le Japon, 511
- 6.4.10. La République populaire de Chine et Taïwan, 514

- 6.4.11. Les pays d'Asie du Sud et le sous-continent indien, 517
- 6.4.12. L'ANASE et la péninsule Coréenne, 521
- 6.4.13. L'Australie et la Nouvelle-Zélande, 525

6.5. La politique générale du développement, 528

- 6.5.1. Aperçu général de la politique du développement, 528
- 6.5.2. Les régimes commerciaux applicables aux pays en développement, 531
- 6.5.3. L'aide humanitaire, 535
- 6.5.4. La sécurité alimentaire et l'aide alimentaire, 538
- 6.5.5. Les relations avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique: des conventions de Yaoundé et de Lomé à l'accord de Cotonou, 540

Le système de fonctionnement de l'Union Européenne

1.1 Évolution historique de la construction européenne, 11

- 1.1.1. Les traités initiaux, 11
 - 1.1.1.1. Les traités initiaux, 11
 - 1.1.1.2. Les évolutions jusqu'à l'Acte unique européen, 13
 - 1.1.1.3. Les traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice, 16
 - 1.1.1.4. Traité de Nice et Convention sur l'avenir de l'Europe, 21
 - 1.1.1.5. Le traité établissant une Constitution pour l'Europe, 25
- 1.1.2. Les évolutions jusqu'à l'Acte unique européen, 13
- 1.1.3. Les traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice, 16
- 1.1.4. Traité de Nice et Convention sur l'avenir de l'Europe, 21
- 1.1.5. Le traité établissant une Constitution pour l'Europe, 25

1.2. Caractères essentiels de l'ordre juridique communautaire, 30

- 1.2.1. Sources et portée du droit de l'Union européenne, 30
 - 1.2.1.1. Le principe de subsidiarité, 33
- 1.2.2. Le principe de subsidiarité, 33
- 1.2.3. Les institutions et organes de l'Union, 37
 - 1.2.3.1. Le Parlement européen: historique, 37
 - 1.2.3.2. Le Parlement européen: attributions, 39
 - 1.2.3.3. Le Parlement européen: organisation et fonctionnement, 41
 - 1.2.3.4. Le Parlement européen: modalités d'élection, 44
 - 1.2.3.5. Le Parlement européen: relations avec les parlements nationaux, 47
 - 1.2.3.6. Le Conseil, 49
 - 1.2.3.7. Le Conseil européen, 51

- 1.3.8. La Commission, 53
- 1.3.9. La Cour de justice et le Tribunal de première instance, 57
- 1.3.10. La Cour des comptes, 61
- 1.3.11. Le Comité économique et social européen, 63
- 1.3.12. Le Comité des régions, 64
- 1.3.13. La Banque européenne d'investissement, 66
- 1.3.14. Le Médiateur européen, 68

1.4. Les procédures décisionnelles, 71

- 1.4.1. Les procédures décisionnelles de type supranational, 71
- 1.4.2. Les procédures décisionnelles de type intergouvernemental, 74
- 1.4.3. La procédure budgétaire, 76

1.5. Le financement, 79

- 1.5.1. Les recettes et dépenses de l'Union, 79
- 1.5.2. Le cadre financier pluriannuel, 82
- 1.5.3. L'exécution du budget, 86
- 1.5.4. Le contrôle budgétaire, 88

330° 335° 340° 345° 350° 355° 360° 365° 370° 375° 380° 385° 390° 395° 400° 405° 410° 415° 420° 425° 430° 435° 440° 445° 450° 455° 460° 465° 470° 475° 480°

SEPTENTRIO

MARE GLACIALE

Circulus Arcticus

EUROPA

Delincata juxta Observaciones
Excellen^{ti} Virorum Academiae
Regalis Scientiarum et nonnullor
aliorum et juxta recentissimas
annotationes.

Per G. de L'ISLE Geogr. Parisiis
Prostat nunc in Officina
TOMAE COENI LOTHII
Geogr. et Chalcogr.
AUG. VINDEL.



ANNOTATIO.

Sicuti plures res in hac mappa et in aliis
quae jam in publicam lucem evasi, differunt
ab illis, quae reperuntur in tabulis quae ha-
cenus vulgatae sunt, sequamur, ut hae
adversiones, quae non negligenter factam
sunt, et quod à me ratio recitatur lucis
incertis et mutationis, in nova intro-
ductione mea ad Geographiam.

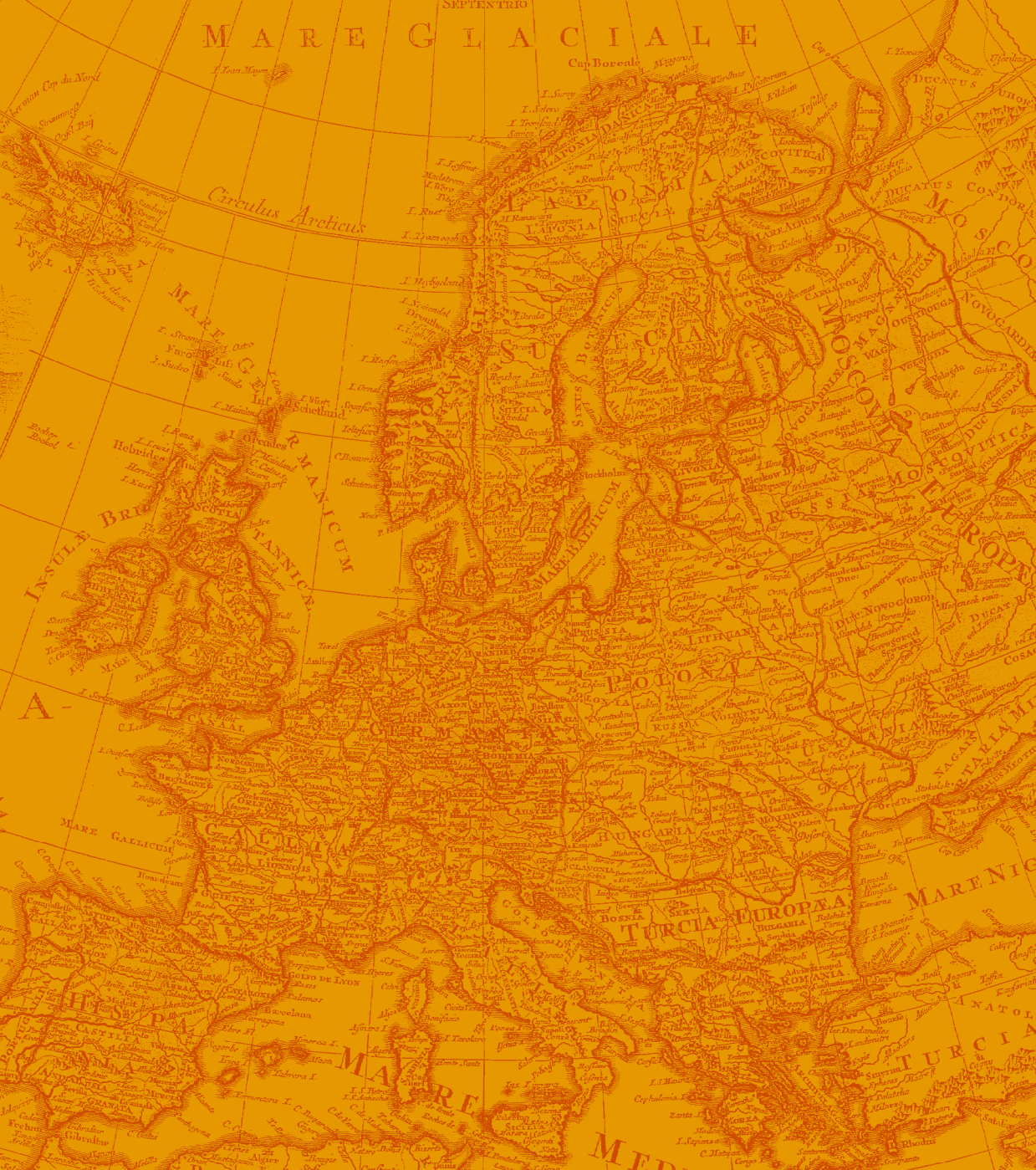
Principis Meridianus

O C E A-

N U S



L. F. Meisland
L. F. de la Roche
L. F. de la Roche
L. F. de la Roche



1.1. Évolution historique de la construction européenne

1.1.1. Les traités initiaux

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 23 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 de ministres, une Cour de justice et un Comité consultatif. Conclu pour une durée limitée à cinquante années en vertu de son article 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 annexé au traité CE, 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 secteurs du charbon et de l'acier sont désormais soumis intégralement au droit commun du traité CE.
- 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 1^{er} janvier 1958. Contrairement au traité CECA, les traités de Rome ont été conclus «pour une durée illimitée» (articles 240 du traité CEE et 208 du traité Euratom), ce qui leur a conféré un caractère quasi constitutionnel.
- Les six pays fondateurs étaient la Belgique, l'Allemagne, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas.

Objectifs

- La création de la CECA n'était, selon 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 a pour objectif l'établissement d'un marché commun, fondé sur les quatre libertés de circulation des biens, des personnes, des capitaux et des services, et le rapprochement progressif des politiques économiques.
- L'objectif de l'Euratom était de coordonner l'approvisionnement en matières fissiles et les programmes de recherche déjà lancés par les États ou que ceux-ci s'appropriaient 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.

- A.** L'appel lancé le 9 mai 1950 par le ministre français des affaires étrangères, 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 (Union économique de la Belgique, des Pays-Bas et du 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.

B. 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 européenne 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.

C. 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»**.

1. Le **traité CEE** prévoit 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 (articles 38 à 43), politique des transports (articles 74 et 75), politique commerciale commune (articles 110 à 113).

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

2. 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.

D. 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», est venu parachever l'unification des institutions.

→ Denis **BATTA**
Novembre 2005

1.1.2. Les évolutions jusqu'à l'Acte unique européen

A. Les grandes réalisations de la phase initiale

- L'article 8 du traité CEE prévoyait la réalisation d'un marché commun pendant une période transitoire de douze ans, divisée en trois étapes, 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 1^{er} juillet 1968. Dans le même délai, l'Europe adopte un tarif extérieur commun (TEC) à l'égard des pays tiers.
- L'Europe verte est le deuxième 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 que, lors de son expiration, nombre de dispositions du traité prennent un effet direct (articles 13, 30, 48, 52 et 59) (→3.2.3).
- Pourtant, à la fin de la période transitoire, d'importants obstacles à la libre circulation ont subsisté: le marché unique n'est pas achevé.

B. Les premières modifications des traités

1. Améliorations institutionnelles

- a) 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) La **décision** du Conseil du **22 avril 1970** crée un système de **ressources propres** à la Communauté, remplaçant les contributions financières des États membres (→1.5.1).
- c) **Pouvoirs budgétaires**
 - Le **traité de Luxembourg** du **22 avril 1970** accorde au Parlement européen certains pouvoirs budgétaires (→1.3.1).
 - Le **traité de Bruxelles** du **22 juillet 1975** accorde au Parlement le droit de rejeter le budget et de donner décharge à la Commission sur l'exécution de celui-ci. Ce traité institue également la Cour des

comptes, organisme de contrôle comptable et de la gestion financière (→1.3.10), qui entre en fonction le 25 octobre 1977.

- Le Parlement a usé de manière systématique de ses pouvoirs en matière budgétaire pour développer l'action de la Communauté.
- d) Enfin, l'acte du 20 septembre 1976 confère au Parlement européen une légitimité et une autorité nouvelles en prévoyant son **élection au suffrage universel direct** par les peuples de la Communauté. La première élection aura lieu en juin 1979 (→1.3.1).

2. Élargissements

Par ailleurs, la Communauté s'élargit: le Royaume-Uni y adhère le 1^{er} janvier 1973, en même temps que le Danemark et l'Irlande, le peuple norvégien ayant refusé l'adhésion par référendum. La Grèce devient membre en 1981, l'Espagne et le Portugal en 1986.

3. À la suite des premiers élargissements, on a exigé une plus grande rigueur budgétaire et une réforme de l'Europe verte. Le Conseil européen de 1979 parviendra à un accord sous forme de mesures complémentaires. Les accords de Fontainebleau de 1984 trouveront 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.

C. L'évolution du projet global d'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, et ce en dépit de l'échec essuyé par le projet de Communauté européenne de défense (CED) en août 1954.

1. Échec d'une tentative d'union politique

a) Le plan Fouchet

Au sommet de Bonn de 1961, les chefs d'État ou 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 a essayé en vain à deux reprises, entre 1960 et 1962, de soumettre aux États membres un projet de traité

acceptable pour tous. Le plan Fouchet était fondé sur le strict respect de la personnalité des États membres; il refusait donc l'option fédérale. Trois objections entraîneront l'échec de la négociation: l'incertitude sur la place du Royaume-Uni, les divergences sur la question d'une défense européenne aspirant à l'indépendance par rapport à l'Alliance atlantique, le caractère trop intergouvernemental des institutions proposées qui risquait de vider de leur substance supranationale les institutions communautaires existantes.

- b) De l'échec des projets Fouchet jusqu'à l'initiative Spinelli, en 1984, il n'y a plus eu de tentative de révision fondamentale des traités communautaires. Le débat relatif à la configuration d'une future union politique se poursuit sur un plan pragmatique dans un certain nombre de rapports et de résolutions.
- c) Le substitut à l'absence de communauté politique fut la coopération politique européenne (CPE) (→6.1.1). À la conférence au sommet de La Haye en décembre 1969, les chefs d'État ou de gouvernement ont décidé d'étudier la meilleure manière de réaliser des progrès dans le domaine de 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.

2. La crise de 1966

Une crise importante se produisit alors que se profilait le cap délicat du passage à la troisième étape de la période de transition (1^{er} janvier 1966), à l'occasion de laquelle les modalités de vote devaient changer au sein du Conseil (passage de l'unanimité à la majorité qualifiée dans certains domaines). Ce changement de vote traduisait une accentuation de la supranationalité dans la Communauté. 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») et exigea, pour reprendre sa place, un accord politique sur le rôle de la Commission et le vote majoritaire qui impliquait une révision d'ensemble du système des traités. Finalement, on parvint, les 28 et 29 janvier 1966, au fameux compromis de Luxembourg (→1.3.6), 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.

3. L'affirmation des «sommets» européens

De leur côté, quoiqu'en dehors du cadre institutionnel des Communautés, les conférences des chefs d'État ou de gouvernement des États membres ont été amenées à jouer un rôle d'impulsion politique et à résoudre des problèmes que le Conseil ordinaire ne pouvait surmonter. Après les premières réunions de 1961 et 1967, les conférences gagnèrent de l'importance avec le sommet de La Haye des 1^{er} et 2 décembre 1969, qui permit l'ouverture des négociations sur l'élargissement de la Communauté ainsi qu'un accord sur le régime des finances communautaires. À noter par la suite le sommet de Paris d'octobre 1972 qui décida d'utiliser aussi largement que possible toutes les dispositions du traité, y compris l'article 235 (maintenant 308), dans les domaines de la politique de l'environnement, de la politique régionale, sociale et industrielle, ainsi que le sommet de Paris (décembre 1974) qui prit d'importantes décisions politiques concernant les élections directes, le Fonds européen de développement régional et la procédure de décision du Conseil. À cette occasion, il fut également décidé de se réunir à l'avenir en «Conseil européen» trois fois par an pour traiter des affaires communautaires et de la coopération politique (→1.3.7).

Afin de relancer la construction européenne, le Premier ministre belge, Léo Tindemans, fut chargé d'élaborer un rapport sur l'Union européenne. Ce rapport, présenté le 29 décembre 1975, consistait en un ensemble de propositions sur les relations extérieures, la politique économique et monétaire et l'Europe des citoyens. Il n'a cependant pas mené à des réformes concrètes.

4. La fin des années 70 a été marquée par les réactions dispersées des États membres face à l'aggravation de la crise économique, ce qui ébranla la convergence des politiques économiques et fiscales. Les chefs de gouvernement ont décidé en 1978 de créer un comité de trois Sages (MM. Biesheuvel, Dell et Marjolin), pour «réfléchir aux adaptations des mécanismes et des procédures des institutions» permettant d'assurer le fonctionnement harmonieux des Communautés et les progrès dans la voie de l'Union européenne. Mais ce comité se limita à des suggestions pratiques sur l'organisation du travail au sein du Conseil et sur les rapports avec la Commission et le Parlement européen, dont certaines seulement seront reprises.

Pour résoudre le problème de l'instabilité monétaire et de ses effets pervers sur la politique agricole commune et la cohésion entre États membres, les Conseils européens de Brème 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 système monétaire européen

reposait toutefois sur l'existence d'une unité de compte commune, l'ECU (→5.1).

Au Conseil européen de Londres de 1981, les ministres allemand et italien des affaires étrangères, MM. Genscher et Colombo, ont présenté un projet d'«acte européen» portant sur des sujets divers: coopération politique, culture, droits fondamentaux, harmonisation des législations en dehors des domaines couverts par les traités communautaires, lutte contre la violence, le terrorisme et la criminalité. Il 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. Ce texte est un élément important de la toile de fond sur laquelle a été élaboré l'Acte unique européen (AUE).

5. Le projet Spinelli

Quelques mois après sa première élection au suffrage universel en 1979, le Parlement européen connut une crise sérieuse dans ses relations avec le Conseil, à propos du budget de l'année 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 au restaurant «Le Crocodile» à Strasbourg, en juillet 1980, pour débattre des moyens de relancer le fonctionnement des institutions. En juillet 1981, le Parlement a créé une commission institutionnelle dont Spinelli était rapporteur-coordonateur en vue d'élaborer un projet de modification des traités existants. Très vite, le groupe Spinelli puis la commission institutionnelle ont choisi de formuler un schéma de ce que devait être l'Union européenne. Le projet de traité fut adopté à une large majorité le 14 février 1984. Faisant un saut important, il prévoyait de transférer de nouvelles compétences dans des domaines essentiels. Le pouvoir législatif devait s'exercer dans un système de bicaméralisme très proche de celui d'un État fédéral. Ce système visait à instaurer un équilibre entre le Parlement et le Conseil.

Le processus qui mena à l'AUE était ainsi déclenché.

D. L'évolution vers 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 de représentants personnels des chefs d'État ou de gouvernement (comité Dooge, du nom de son président). Ce comité était chargé de faire des suggestions pour l'amélioration du fonctionnement du système communautaire ainsi que de la coopération politique. Il a établi un rapport intérimaire qui a été adressé au Conseil européen de Dublin, tenu en décembre 1984. Dans ce rapport, le comité proposait un saut qualitatif important,

notamment dans le domaine institutionnel. Le Conseil européen de Dublin a estimé que le comité devait poursuivre ses travaux afin de parvenir à un accord: trois représentants sur dix ont en effet émis des réserves substantielles sur le texte du rapport. Mais le Conseil européen de Milan de juin 1985 décida à la majorité (7 voix contre 3), procédure exceptionnelle en son sein, de convoquer une Conférence intergouvernementale ayant pour objet les pouvoirs des institutions, l'extension de la Communauté à de nouveaux champs d'activité et l'établissement d'un «véritable» marché intérieur.

Cette Conférence intergouvernementale s'est réunie pendant l'été et l'automne 1985 et, en présence de désaccords assez nombreux, a présenté un ensemble de textes quelque peu disparates au Conseil européen de Luxembourg (du 2 au 4 décembre 1985). Celui-ci a adopté, non sans difficulté, des conclusions qui ont été mises en forme par les ministres des affaires étrangères le 27 janvier 1986.

E. L'Acte unique européen: une étape importante

Le 17 février 1986, neuf États membres ont procédé à la signature de l'AUE, suivis par le Danemark (à la suite du résultat positif d'un référendum), l'Italie et la Grèce le 28 février 1986. Ratifié par les États membres au cours de 1986, l'AUE est entré en vigueur le 1^{er} juillet 1987 avec six mois de retard en raison d'un recours engagé devant les juridictions irlandaises par une personne privée.

L'AUE constitue la première modification substantielle du traité de Rome (traité CE).

1. Extension des compétences de l'Union

a) Par la réalisation du grand marché intérieur

À achever pour le 1^{er} janvier 1993, cette réalisation consiste à reprendre et à amplifier l'objectif du marché commun prévu en 1958 (→3.1).

b) Par la création de compétences nouvelles:

- capacité monétaire;
- politique sociale;
- cohésion économique et sociale;
- recherche et développement technologique;
- environnement;
- coopération en politique étrangère.

2. Amélioration de la capacité de décision du Conseil

La majorité qualifiée a:

- a) remplacé l'unanimité pour quatre compétences existantes:

- modification du tarif douanier commun,
 - libre prestation des services,
 - libre circulation des capitaux,
 - politique commune des transports maritimes et aériens;
- b)** été prévue pour plusieurs compétences nouvelles:
- marché intérieur,
 - politique sociale,
 - cohésion économique et sociale,
 - recherche et développement technologique,
 - environnement;
- c)** fait l'objet d'une modification du règlement intérieur du Conseil pour se conformer à la déclaration de la présidence relative à l'article 149, paragraphe 2, du traité CEE, contenue dans l'acte final de l'AUE. Un vote peut

intervenir dorénavant au Conseil sur l'initiative de son président, mais aussi à la demande de la Commission ou d'un État membre si une majorité simple des membres du Conseil y est favorable. Une telle demande doit être communiquée aux membres du Conseil deux semaines à l'avance.

3. Accroissement du Rôle du Parlement Européen

Les pouvoirs du Parlement ont été renforcés:

- en soumettant à son avis conforme la conclusion des accords d'élargissement et des accords d'association;
- en instituant la procédure de coopération avec le Conseil (→1.4.1) qui lui confère des pouvoirs législatifs authentiques bien que restreints: 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 égal au Conseil.

1.1.3. Les traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice

I. Le traité de Maastricht

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

Structures de l'Union

En instituant une Union européenne (UE), le traité de Maastricht marque une nouvelle étape dans le processus créant «une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe». L'Union est fondée sur les Communautés européennes (→1.1.1 et 1.1.2) complétées par les politiques et formes de coopération instaurées par le traité sur l'Union européenne. L'UE dispose d'un cadre institutionnel unique, composé par le Parlement européen, le Conseil européen, le Conseil de ministres, la Commission européenne, la Cour de justice et la Cour des comptes. Le Conseil européen a vocation à définir des orientations politiques générales. Le Parlement, le Conseil, la Commission, la Cour de justice et la Cour des comptes, qui, au sens strict, sont les seules «institutions» des Communautés, exercent leurs attributions conformément aux dispositions des traités. Le Parlement, le Conseil et la Commission sont assistés d'un Comité économique et social européen et d'un Comité des

régions exerçant l'un et l'autre des fonctions consultatives. Un Système européen de banques centrales et une Banque centrale européenne sont institués selon les procédures prévues par le traité et s'ajoutent aux institutions financières préexistantes du groupe BEI que sont la Banque européenne d'investissement et le Fonds européen d'investissement.

Compétences de l'Union

L'Union créée par le traité de Maastricht se voit attribuer par celui-ci des compétences classées en trois grands groupes, communément appelés «piliers»:

- le premier «pilier» est 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 sont exercées par les institutions communautaires;
- le deuxième «pilier» est formé par la politique étrangère et de sécurité commune prévue au titre V du traité sur l'Union européenne;

- le troisième «pilier» est constitué par la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures prévue au titre VI du traité sur l'Union européenne.

Les dispositions des titres V et VI organisent une coopération de type intergouvernemental qui utilise les institutions communes et qui est dotée de certains éléments supranationaux, notamment l'association de la Commission européenne et la consultation du Parlement européen.

A. La Communauté européenne (premier pilier)

La Communauté a pour mission d'assurer un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques, un niveau d'emploi et de protection sociale élevé, l'égalité entre les hommes et les femmes, une croissance durable et non inflationniste, un haut degré de compétitivité et de convergence des performances économiques, un niveau élevé de protection de l'environnement, le relèvement du niveau et de la qualité de la vie, la cohésion économique et sociale et la solidarité entre les États membres. La Communauté poursuit ces objectifs, dans les limites des compétences qui lui sont 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 doit respecter le principe de la proportionnalité et, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, le principe de la subsidiarité (article 5 du traité CE).

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

L'Union a pour mission de définir et de mettre en œuvre, selon une méthode de type intergouvernemental, une politique étrangère et de sécurité (PESC) (→6.1.1). Les États membres sont tenus d'appuyer cette politique activement et sans réserve, dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelles. Elle a 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;
- le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale, conformément aux principes de la charte des Nations unies, ainsi qu'aux principes de l'acte final de Helsinki et aux objectifs de la charte de Paris, y compris ceux relatifs aux frontières extérieures;
- 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.

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

L'Union a la tâche d'élaborer une action commune dans ces domaines selon une méthode de type intergouvernemental (→4.11.1) 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 porte 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 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 et entré en vigueur le 1^{er} 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 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'appliquera désormais 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 et la coopération douanière, ainsi qu'à une partie de la coopération «Schengen» dont l'acquis complet est repris par l'Union et les Communautés.

2. Union européenne

- La coopération intergouvernementale dans les domaines de la coopération judiciaire et de la police est renforcée par la définition d'objectifs et de tâches précises ainsi que par la création d'un nouvel instrument juridique analogue à une directive.
- Des adaptations sont apportées aux domaines des politiques de l'environnement, de la santé publique, de la protection des consommateurs.
- De nouvelles dispositions ont été introduites à l'égard de problèmes spécifiques, tels que les services d'intérêt général, la diversité culturelle et l'utilisation des langues, le régime applicable aux régions ultrapériphériques, régions insulaires, pays et territoires d'outre-mer.
- 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 dont la mise en œuvre devrait normalement se faire par décision majoritaire), 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»). En matière de sécurité, une référence aux missions dites «de Petersberg» définit la portée d'éventuelles futures actions communes.
- Dans le domaine de la politique économique extérieure, le Conseil a été habilité à étendre le champ d'application aux services et aux droits de propriété intellectuelle.

B. Renforcement du Parlement européen

1. Pouvoir législatif

- a) La **procédure de codécision** est étendue à quinze bases juridiques existantes dans le traité CE:
- article 12: interdiction de discriminations,
 - article 18: libre circulation des citoyens de l'Union,
 - article 42: libre circulation des travailleurs,
 - article 47, paragraphe 1: reconnaissance des diplômes,
 - article 67: procédure en matière de visa,
 - article 71: politique des transports, y compris transport aérien,
 - article 141, paragraphe 3: mise en œuvre de l'égalité de rémunération pour un même travail,
 - article 148: mise en œuvre du Fonds social européen,
 - article 150, paragraphe 4: mesures de la formation professionnelle,

- article 153, paragraphe 4: protection des consommateurs,
- article 156: réseaux transeuropéens («autres mesures»),
- article 162: mise en œuvre du Fonds européen de développement régional (FEDER),
- article 172: mise en œuvre des programmes-cadres de recherche,
- article 175, paragraphe 3: mesures dans le domaine de la protection de l'environnement,
- article 179: coopération au développement; ainsi qu'à huit bases juridiques nouvelles:
 - article 129: mesures d'encouragement en matière de l'emploi,
 - article 135: coopération douanière,
 - article 137, paragraphe 2: politique sociale,
 - article 152, paragraphe 4: protection de la santé, mesures dans les domaines vétérinaire et phytosanitaire,
 - article 255: principes régissant l'accès aux documents,
 - article 280: lutte contre la fraude,
 - article 285: statistique communautaire,
 - article 286: institution d'un organe chargé de surveiller la protection des personnes à l'égard du traitement des données.

Elle s'applique ainsi désormais à la plupart des domaines législatifs.

- b) Avec les seules exceptions de la politique agricole et de la politique de la concurrence, la procédure de codécision s'applique à tous les domaines dans lesquels le Conseil est 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 est resté inchangé), la procédure de la codécision se combine toujours avec l'exigence d'une décision unanime du Conseil. Les autres domaines législatifs soumis à l'unanimité ne relèvent pas de la codécision (l'article 166 sur les programmes-cadres de recherche, auparavant soumis à l'unanimité, est passé à la décision à majorité qualifiée).
- c) Dans le cadre de la procédure de codécision simplifiée (article 251), Parlement européen et Conseil deviennent colégislateurs pratiquement sur un pied d'égalité, notamment à cause de la nouvelle possibilité d'adopter un acte en première lecture en cas d'accord entre les deux branches de l'autorité législative, et à cause de

l'élimination du pouvoir du Conseil d'imposer unilatéralement sa position en troisième lecture. Toutefois, une solution satisfaisante des problèmes posés par la délégation des actes d'exécution continue à faire défaut, la déclaration n° 31 se limitant à charger la Commission de présenter une nouvelle proposition en matière de «comitologie».

2. Pouvoir de contrôle

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

Le traité d'Amsterdam confirme expressément la protection des droits fondamentaux dans le cadre de l'application du droit communautaire, jusqu'alors assurée par la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes. Il y ajoute un mécanisme de sanctions politiques qui peuvent être décidées en cas de violation grave et persistante par un État membre des principes sur lesquels l'Union est fondée (liberté, démocratie, droits de l'homme, État de droit).

3. Élection et statut des députés

En matière de procédure pour l'élection au suffrage universel direct du Parlement européen (article 190), le pouvoir de la Communauté d'arrêter des principes communs s'ajoute 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 (article 191) continue à faire défaut.

C. Coopérations renforcées

Pour la première fois, les traités fondateurs contiennent 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'ajoute 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 sont le troisième pilier et, sous conditions particulièrement limitatives, les matières

relevant d'une compétence communautaire non exclusive. Les conditions auxquelles toute coopération renforcée doit satisfaire ainsi que les mécanismes de décision prévus sont conçus de manière à garantir que cette nouvelle modalité du processus d'intégration restera une solution d'exception et que, en tout cas, elle ne pourra 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 élimine 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 prévoit aussi une nouvelle numérotation des articles 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

1. 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).
2. La composition de la Commission et la question de la pondération des voix font 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 vingt États membres, la Commission sera 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 vingt et unième État membre, une nouvelle Conférence intergouvernementale (CIG) doit procéder à un réexamen complet des dispositions institutionnelles des traités.
3. Le recours du Conseil au vote à la majorité qualifiée est certes prévu dans un nombre de bases juridiques nouvellement créées par le traité d'Amsterdam [voir ci-dessus et les décisions sur les orientations en matière d'emploi (article 128, paragraphe 2) et concernant les régions ultrapériphériques (article 299, paragraphe 2)]. Cependant, parmi les politiques communautaires existantes, seul le domaine de la politique de la recherche connaît, avec les articles 166 et 172, de nouveaux cas de vote à la majorité qualifiée. Dans le seul traité CE, 44 articles requièrent toujours l'unanimité,

dont environ 20 concernent des domaines législatifs tels que l'harmonisation fiscale (article 93), le rapprochement des législations (article 94), la culture (article 151), la politique industrielle (article 157), les Fonds structurels (article 161), certains aspects de la politique environnementale (article 175).

F. Autres sujets

- L'acquis de la pratique communautaire dans l'application du principe de subsidiarité est repris dans un protocole à ce sujet.
- La transparence est 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).

III. Le Traité de Nice

Destiné à adapter la structure institutionnelle de l'Union aux défis du nouvel élargissement, le traité de Nice se caractérise par des réformes techniques concernant principalement:

- la modification de la pondération des voix au Conseil de ministres;
- la modification de la taille de la Commission (un commissaire par État membre jusqu'à vingt-six, puis système de rotation à arrêter par le Conseil) et de son fonctionnement avec un rôle plus accru pour son président ainsi que de son mode de désignation;
- une nouvelle répartition des compétences entre le Tribunal de première instance et la Cour de justice ainsi que la possibilité nouvelle de créer des chambres juridictionnelles spécialisées;
- la modification du nombre de députés européens en préparation de l'élargissement;

- la modification de la composition et de la nomination des membres de la Cour des comptes, du Comité économique et social européen et du Comité des régions;
- l'assouplissement des conditions de mise en œuvre et l'élargissement des domaines des coopérations renforcées.

Le Parlement européen a toutefois obtenu certaines politiques significatives:

- l'élargissement du vote à la majorité qualifiée;
- la possibilité pour le Parlement de saisir la Cour de justice dans le cadre du contrôle de légalité n'est plus limitée à la défense des prérogatives de celui-ci;
- le renforcement de la reconnaissance du rôle des partis politiques au niveau européen par la possibilité d'un statut à adopter suivant la procédure de codécision.

Enfin, parallèlement à l'adoption de la charte des droits fondamentaux, le traité de Nice crée la possibilité pour le Parlement d'intervenir dans le déclenchement de la procédure d'alerte relative à la prévention des risques de violation grave par un État membre des droits fondamentaux visés à l'article 6 du traité UE.

Rôle du Parlement Européen

Consultation avant la convocation d'une Conférence intergouvernementale. En outre, le Parlement est associé aux Conférences intergouvernementales selon des formules ad hoc; lors des trois dernières, il a été représenté, selon le cas, par son président ou par deux de ses membres.

→ Denis **BATTA**
Novembre 2005

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

I. Le Traité de Nice

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

Objectifs

Conformément aux conclusions du Conseil européen de Helsinki (10 et 11 décembre 1999), d'ailleurs confirmées à Nice même en décembre 2000, l'Union européenne (UE) devait être en mesure d'accueillir, à partir de la fin de 2002, les nouveaux États membres prêts à l'adhésion. Or, le 1^{er} mai 2004, l'Union a accueilli dix nouveaux États membres. Ces adhésions d'États peu ou moyennement peuplés vont accentuer le poids relatif de l'ensemble des États moins peuplés au détriment des États les plus peuplés (seuls deux des douze pays candidats à l'adhésion sont plus peuplés que la moyenne des pays membres actuels). Le traité de Nice vise donc à :

- rendre les institutions communautaires plus efficaces et légitimes;
- préparer l'Union au grand élargissement vers l'Est.

Historique

Certains problèmes institutionnels avaient été traités en partie par les Conférences intergouvernementales (CIG) de Maastricht et d'Amsterdam (→1.1.3), mais n'avaient pu être résolus (les «reliquets» d'Amsterdam): taille et composition de la Commission, pondération des voix au Conseil, extension du vote à la majorité qualifiée. Le protocole sur les institutions annexé au traité d'Amsterdam prévoyait que, pour un élargissement ne dépassant pas cinq pays, la Commission se composerait d'un membre par État, à condition que la pondération des voix au sein du Conseil ait été modifiée entre-temps (le cas d'un élargissement supérieur à cinq n'était pas prévu).

Le Conseil européen de Cologne (3 et 4 juin 1999) avait donc décidé qu'une prochaine Conférence intergouvernementale devait être convoquée au début de 2000 et s'achever à la fin de cette même année. Le mandat de la Conférence devait porter sur les questions institutionnelles qui n'avaient pas été réglées à Amsterdam et sur les nouvelles modifications du traité qui se révéleraient nécessaires dans ce contexte. En vue de cette décision et sur la base d'un rapport de la présidence finlandaise, le Conseil européen de Helsinki confirma l'ordre du jour de la Conférence dans ce sens: les trois reliquets

d'Amsterdam ainsi que toutes les modifications nécessaires pour préparer l'élargissement.

Contenu

La Conférence intergouvernementale a commencé le 14 février 2000 et a conclu ses travaux le 10 décembre 2000 à Nice par un accord sur les questions institutionnelles mentionnées ci-dessus et sur d'autres points, à savoir:

- une nouvelle répartition des sièges du Parlement européen;
- une coopération renforcée rendue plus souple;
- le contrôle des droits fondamentaux et des valeurs au sein de l'UE;
- le renforcement du système judiciaire de l'UE.

A. Pondération des voix au Conseil

Dès le début de la CIG, il était évident que la clé de tout autre accord serait la nature du futur système de vote à la majorité qualifiée utilisé au Conseil. Liant le système de vote au Conseil à la composition de la Commission et, en partie, à la répartition des sièges au Parlement, le Conseil européen a pris en compte le fait que l'enjeu principal de ce sommet était la modification du poids relatif des États membres et leur capacité d'exercer leur influence, sujet qu'aucune CIG n'avait abordé depuis le traité de Rome (traité CE).

Deux méthodes pour définir la majorité qualifiée étaient déjà envisagées dans le protocole sur les institutions annexé au traité d'Amsterdam: une nouvelle pondération (adaptation du système actuel) 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 et a décidé que le nombre de voix attribuées à chaque État membre serait modifié à partir du 1^{er} janvier 2005. Dans une déclaration annexée au traité, elle a également défini une position commune de l'Union lorsqu'il s'agira de fixer le nombre de voix des États candidats dans le cadre des négociations d'adhésion. Dans une Union à 15 membres, la majorité qualifiée devait être obtenue par 169 voix sur 237, soit 71,3 % des voix. Dans une Union à 27 membres, la majorité qualifiée devait être obtenue par 255 voix sur 345, soit 73,9 % des voix. Il faut actuellement 62 voix sur 87, soit 71,27 %. Au terme du processus d'élargissement, le seuil de la majorité qualifiée devrait donc être plus élevé qu'actuellement.

En outre, lors de l'adoption d'une mesure, un État membre pourra demander de vérifier que la majorité qualifiée comprend au moins 62 % de la population totale de l'Union. Dans le cas contraire, la décision ne serait pas adoptée.

Les voix sont distribuées de la manière suivante: 29 pour l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni; 27 pour l'Espagne et la Pologne; 14 pour la Roumanie; 13 pour les Pays-Bas; 12 pour la Belgique, la République tchèque, la Grèce, la Hongrie et le Portugal; 10 pour la Bulgarie, l'Autriche, la Slovaquie et la Suède; 7 pour le Danemark, l'Irlande, la Lituanie et la Finlande; 4 pour l'Estonie, Chypre, la Lettonie, le Luxembourg et la Slovénie; 3 pour Malte (total: 348).

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 auparavant, elle est passée à 45 % depuis l'adhésion des dix nouveaux pays et à 44,5 % au 1^{er} janvier 2005. Les nouvelles dispositions, telles que «le filet de sécurité» démographique, pourraient donc révéler ici toute leur utilité.

B. La Commission

1. Composition

À partir de 2005, la Commission comportera un seul commissaire par État membre. Dès que le traité d'adhésion pour le 27^e État membre aura été signé, le Conseil, statuant à l'unanimité, devra prendre une décision:

- sur le nombre de commissaires;
- sur les dispositions pour un système de rotation, étant donné que les États membres sont traités sur un pied d'égalité en ce qui concerne la détermination de l'ordre de passage et du temps de présence de leurs membres au sein de la Commission et que chaque Commission doit refléter les différentes caractéristiques démographiques et géographiques des États membres.

2. Mode de désignation

Le président de la Commission est désormais désigné à la majorité qualifiée par le Conseil européen. Une fois cette désignation approuvée par le Parlement, le Conseil statue également à la majorité qualifiée pour désigner, en accord avec le président, les autres membres de la Commission. Après un nouveau vote du Parlement pour approuver la composition de l'ensemble de la Commission, le Conseil nomme officiellement le président et les membres de la Commission à la majorité qualifiée.

3. Organisation interne

Le traité de Nice poursuit une évolution déjà entamée à Amsterdam, en accordant de larges pouvoirs au président sur l'organisation de la Commission. Le président répartit

les responsabilités entre les commissaires et peut remanier en cours de mandat cette répartition; il choisit les vice-présidents et en définit le nombre. Le nouveau traité institue ainsi un pouvoir hiérarchique au sein de la Commission.

C. Le Parlement

1. Composition

Le traité d'Amsterdam avait, en principe une fois pour toutes, fixé à 700 membres 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 ainsi que le nombre total de députés. La nouvelle composition du Parlement a été également utilisée pour contrebalancer la pondération des voix au Conseil.

Le traité de Nice a fixé le nombre maximal des parlementaires européens à 732. Pour la législature 2004-2009, chacun des 25 États membres se verra attribuer un nombre de sièges correspondant à la somme des sièges qui leur sont attribués dans la déclaration n° 20 annexée à l'acte final du traité et du nombre de sièges résultant de l'attribution des 50 sièges qui n'iront pas à la Bulgarie et à la Roumanie. Le nombre de sièges attribués aux États membres actuels a été réduit de 91 (de 626 à 535). Seuls l'Allemagne et le Luxembourg conservent leur nombre de députés. Cette réduction ne s'appliquera que pour l'assemblée élue en 2009.

Puisque de nouveaux États membres devraient entrer dans l'Union pendant la période d'activité 2004-2009, il est prévu que le nombre maximal de 732 sièges dans le Parlement puisse être temporairement dépassé afin de faire siéger les députés des pays qui arriveront après les élections européennes de 2004.

2. Pouvoirs

Le Parlement pourra, de la même manière que le Conseil, la Commission et les États membres, 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 (BCE).

À la suite d'une proposition de la Commission, l'article 191 a été transformé en une base juridique opérationnelle qui permettra l'adoption, par la procédure de codécision, d'un statut des partis politiques européens et de règles relatives à leur financement. Le statut des membres du Parlement sera approuvé par le Conseil statuant à la majorité qualifiée, à l'exception des dispositions relatives au régime fiscal.

Les pouvoirs du Parlement ont été élargis en étendant légèrement le champ d'application de la procédure de codécision et par l'approbation exigée pour l'établissement d'une coopération renforcée dans un domaine couvert par la codécision. Le Parlement sera 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.

D. La réforme du système juridictionnel

1. La Cour de justice

La Cour de justice comprendra, comme par le passé, un juge par État membre. Mais elle disposera désormais de plusieurs formations: elle pourra siéger en chambres (composées de trois ou cinq juges), en grande chambre (composée de onze juges) ou en assemblée plénière. Le Conseil, statuant à l'unanimité, pourra augmenter le nombre des avocats généraux, qui reste fixé à huit. Si la Cour de justice conserve la compétence pour étudier des questions faisant l'objet d'un renvoi préjudiciel, son statut prévoira la possibilité de déléguer au Tribunal de première instance des catégories d'affaires autres que celles énumérées à l'article 225 du traité CE.

2. Le Tribunal de première instance

Les compétences du Tribunal de première instance sont élargies, notamment, à certaines catégories de recours préjudiciels. Les chambres juridictionnelles seront créées par décision du Conseil statuant à l'unanimité. Une déclaration prévoit la création rapide d'une chambre juridictionnelle compétente pour statuer en première instance sur les litiges entre la Communauté et ses fonctionnaires. Toutes ces dispositions de fonctionnement, notamment les compétences du Tribunal, se trouvent dorénavant dans le traité lui-même.

E. Procédures législatives

Bien qu'un nombre considérable (27) de nouvelles politiques et dispositions ait été soumis au vote à la majorité qualifiée au Conseil, la codécision a été étendue seulement à quelques domaines mineurs (articles 13, 62, 63, 65, 157, 159 et 191 du traité CE; pour l'article 161, il faudra l'avis conforme).

F. Coopérations renforcées

À Nice, l'idée de base a été de compenser l'extension insuffisante du vote à la majorité qualifiée et d'éviter une impasse décisionnelle après l'élargissement.

Comme le traité d'Amsterdam, celui de Nice contient des dispositions générales, applicables à toutes les coopérations renforcées, et des dispositions propres au pilier concerné. Toutefois, alors que le traité d'Amsterdam réservait les coopérations renforcées au premier et

troisième pilier, celui de Nice prévoit leur possibilité dans les trois piliers.

Comme auparavant, les coopérations renforcées ne peuvent être lancées qu'en dernier ressort. Sur ce point, toutefois, le traité de Nice apporte deux modifications: jusqu'à présent, une coopération renforcée ne peut être lancée que «lorsque les objectifs des traités ne pourraient être atteints en appliquant les procédures pertinentes qui y sont prévues» (article 43 du traité UE); dorénavant, les coopérations renforcées ne pourront être engagées que «lorsqu'il a été établi au sein du **Conseil** que les objectifs qui leur sont assignés ne peuvent être atteints, **dans un délai raisonnable**, en s'en tenant aux dispositions pertinentes des traités». Le renvoi au Conseil européen ne sera donc plus possible, et le concept du «délai raisonnable» clarifie la formule trop souple de l'article 43 du traité UE.

Le rôle du Parlement dans la procédure d'autorisation a été renforcé. Dans le troisième pilier, son droit d'être informé est converti en consultation obligatoire. Dans le premier pilier, la consultation reste la règle générale, mais l'avis conforme du Parlement est exigé dans tous les domaines où une coopération améliorée se rapporterait à une question soumise à la codécision.

G. Protection des droits fondamentaux

Un paragraphe a été ajouté à l'article 7 du traité UE, relatif aux décisions à prendre en cas de «violation grave et persistante» des droits fondamentaux par un État membre, afin de viser les cas où, sans qu'il y ait violation avérée des droits fondamentaux, il y a un «risque clair» de violation de ces droits. Le Conseil statue à la majorité des quatre cinquièmes de ses membres, après avis conforme du Parlement, pour constater l'existence d'un tel risque et adresser à l'État membre en cause des recommandations appropriées.

Rôle du Parlement Européen

— Comme lors des Conférences intergouvernementales précédentes, le Parlement européen a activement participé à la préparation de la CIG de l'an 2000. Il s'est exprimé sur l'ordre du jour, le déroulement et les objectifs de la Conférence dans ses résolutions des 3 février et 13 avril 2000. Il a également exprimé son avis sur le contenu et la portée juridique de la charte des droits fondamentaux en adoptant une résolution et une décision (résolution sur l'élaboration d'une charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et décision du 14 novembre 2000 sur l'approbation du projet de charte des droits fondamentaux de l'Union européenne).

- Dans sa résolution du 31 mai 2001 sur le traité de Nice et l'avenir de l'Union, le Parlement a critiqué fortement le traité, lui reprochant avant tout de ne pas préparer suffisamment les prochaines adhésions. Il se déclare toutefois satisfait des réformes substantielles introduites dans la structure et le fonctionnement du système juridique qui devraient préserver l'unité du droit communautaire et renforcer ainsi la cohérence de l'Union.
- Le Parlement a estimé que le bon fonctionnement de l'UE dépendra des résultats du débat sur l'avenir de l'Europe annoncé dans une déclaration annexée au traité, qui débouchera sur une réforme prévue pour 2004. À ce propos, il a exigé que la prochaine CIG se fasse selon un processus radicalement différent du modèle traditionnel: un processus transparent, ouvert à la participation des parlementaires européens, des parlements nationaux et de la Commission, et aux contributions des citoyens, et qui devrait aboutir à un document à caractère constitutionnel.

II. La Convention sur l'avenir de l'Europe

Fondement

En accord avec la déclaration n° 23 du 11 décembre 2000 annexée au traité de Nice, le Conseil européen de Laeken a décidé de créer une convention rassemblant les principales parties prenantes au débat sur l'avenir de l'Union européenne.

Objectifs

Préparer de façon aussi transparente que possible la prochaine CIG en traitant les quatre grandes questions que soulève le développement de l'UE: une meilleure répartition des compétences, la simplification des instruments, davantage de démocratie, de transparence et d'efficacité, et l'élaboration d'une Constitution pour les citoyens européens.

Structure

A. La Convention

- 1 président (M. Giscard d'Estaing).
- 2 vice-présidents (MM. Amato et Dehaene).
- 15 représentants des chefs d'État ou de gouvernement des États membres.
- 30 membres des parlements nationaux (2 par État membre).

- 16 membres du Parlement européen.
- 2 représentants de la Commission.

Les pays candidats à l'adhésion peuvent eux aussi, et dans les mêmes conditions, participer aux débats, mais ils ne doivent pas empêcher le consensus qui pourrait exister entre les États membres. La Convention compte donc un total de 105 membres.

B. Le praesidium de la Convention

Outre le président et les vice-présidents, le praesidium comprend 9 membres issus de la Convention:

- les représentants de tous les gouvernements qui exercent la présidence du Conseil pendant la tenue de la Convention (l'Espagne, le Danemark et la Grèce);
- 2 représentants des parlements nationaux (M. Bruton et M^{me} Stuart);
- 2 représentants du Parlement européen (MM. Hänsch et Méndez de Vigo);
- 2 représentants de la Commission européenne (MM. Barnier et Vitorino).

Il comprend également un «invité» désigné par les États candidats à l'adhésion, M. Peterle, représentant du Parlement slovène à la Convention.

Le praesidium a joué un rôle d'impulsion vis-à-vis de la Convention et lui a fourni une base de travail.

C. Le secrétariat de la Convention

Composé d'un secrétaire général, d'une adjointe au secrétaire général, d'un porte-parole, d'un cabinet du président (deux membres) et d'une quinzaine de fonctionnaires issus des services du Conseil, du Parlement et de la Commission, le secrétariat a apporté son aide aux membres de la Convention sur toutes les questions qui se sont posées lors de leurs travaux.

Organisation des travaux de la Convention

Les travaux de la Convention se sont déroulés en trois phases:

- 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;
- une phase de proposition correspondant à la synthèse des réflexions.

La première phase a débuté en février 2002 avec le lancement de la Convention et s'est achevée le 14 juin 2002 avec la création de onze groupes de travail pour aller plus

en avant sur certains thèmes ne pouvant être approfondis en session plénière.

À la fin de l'année 2002, les groupes de travail (dont les thèmes étaient «subsidiarité», «chartes», «personnalité juridique», «parlements nationaux», «compétences complémentaires», «gouvernance économique», «action extérieure», «défense», «simplification», «liberté, sécurité et justice» et «Europe sociale») ont soumis leurs conclusions à la Convention. Le *praesidium* quant à lui a présenté un avant-projet de Constitution européenne le 28 octobre 2002.

Durant le premier semestre de 2003, la Convention a rédigé et débattu en plusieurs étapes un texte qui est devenu le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe. Le *praesidium* a entendu, au cours de 26 sessions plénières, 1 812 interventions de conventionnels; le site internet de la Convention a reçu 692 250 visites, dont 97 000 pour le seul

mois de juin 2003; enfin, il y a eu 5 995 amendements des conventionnels aux différents projets d'article.

La partie I (principes et institutions, 59 articles) et la partie II (charte des droits fondamentaux de l'Union, 54 articles) ont été soumises au Conseil européen de Thessalonique, le 20 juin 2003. La partie III (politiques, 342 articles) et la partie IV (dispositions finales, 10 articles) ont été présentées à la présidence italienne le 18 juillet 2003. S'y ajoutent cinq protocoles et une déclaration.

Le 18 juin 2004, la Conférence intergouvernementale a adopté ce texte avec un certain nombre d'amendements, notamment dans les dispositions institutionnelles et les domaines d'application de la majorité qualifiée. Toutefois, la structure essentielle du projet de la Convention a été conservée

→ Wilhelm LEHMANN
Janvier 2007

1.1.5. Le traité établissant une Constitution pour l'Europe

Signé le 29 octobre 2004 et approuvé par le Parlement européen le 12 janvier 2005, le traité doit être ratifié par chaque État membre selon ses propres règles constitutionnelles (article IV-447). Son entrée en vigueur est envisagée, sous réserve du bon déroulement des ratifications, soit pour le 1^{er} novembre 2006 soit pour le début du deuxième mois suivant la dernière ratification.

Objectifs et historique

→ 1.1.4, point II.

Contenu

La nature du document, intitulé *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, a suscité différentes interprétations politiques. Cependant, aucun doute ne persiste sur sa valeur juridique. Le texte représente un traité du même genre que les traités antérieurs qu'il remplace (article IV-437). Trois éléments clés le prouvent: les dispositions sur son entrée en vigueur (nécessitant l'accord de chaque État membre), sur sa révision (à l'unanimité, article IV-443, paragraphe 3) et sur la possibilité accordée aux États membres de se retirer de l'Union (article I-60). Tous les trois démontrent que l'Union européenne (UE) continue à relever des États membres.

Quoique ce nouveau texte mette un terme à la notion de «piliers», son contenu conserve la structure hybride de l'UE. Certains éléments (supranationaux) communautaires ont été renforcés, notamment dans les domaines de la justice et des affaires intérieures (JAI), tandis que d'autres champs comme la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) demeurent de nature intergouvernementale (→ 1.4.1 et 1.4.2). Le traité contient néanmoins certaines *innovations* importantes, aussi bien au niveau des dispositions générales et des politiques qu'en matière de réformes institutionnelles. Il faut relever:

- la reconnaissance de la personnalité juridique de l'Union (article I-7);
- l'intégration de la charte des droits fondamentaux, qui marque un progrès majeur pour la protection des droits des citoyens au sein de l'Union;
- l'élection d'un président du Conseil européen;
- la création d'un poste de ministre européen des affaires étrangères.

A. La structure de base

1. Le préambule.
2. Quatre parties principales contenant 448 articles:

- Partie I: **dispositions fondamentales** concernant les objectifs, les compétences, les institutions et organes, les instruments et procédures, la vie démocratique et les finances de l'Union ainsi que les règles d'appartenance à cette dernière.
- Partie II: la **charte des droits fondamentaux**.
- Partie III: les **politiques internes et externes** et le fonctionnement de l'Union.
- Partie IV: **dispositions générales et finales**.

3. Deux annexes et 36 protocoles.

4. 50 déclarations.

B. Des institutions plus efficaces

1. Un Parlement européen aux pouvoirs renforcés

Les pouvoirs législatif et budgétaire ainsi que les fonctions consultatives et de contrôle politique du Parlement européen ont été une fois de plus étendus (article I-20).

Avec l'introduction de la procédure dite «procédure législative ordinaire» (article III-396), qui correspond à l'actuelle procédure de codécision avec le Conseil statuant à la majorité qualifiée, le rôle du Parlement en tant que colégislateur est réaffirmé. Le champ d'application de cette procédure a été étendu à 34 domaines (dont l'agriculture, l'asile et l'immigration). À quelques différences minimes près, la procédure couvre désormais aussi la procédure budgétaire (→1.4.3). L'abolition de la différence entre les dépenses obligatoires et non obligatoires permettra au Parlement de négocier à égalité avec le Conseil l'adoption de l'ensemble du budget communautaire (article III-404). Quant aux autres procédures législatives, la «procédure de coopération» est supprimée; celle de l'«avis conforme» continue d'exister sous le nom d'«approbation» et s'appliquera, entre autres, aux modalités concernant les ressources propres de l'UE (article I-54). Seule la procédure de consultation reste inchangée. À titre d'exemple, le Parlement sera désormais consulté dans le domaine de la protection diplomatique et consulaire.

Concernant les pouvoirs de contrôle et de désignation, il faut surtout relever le nouveau droit du Parlement d'élire le président de la Commission sur proposition du Conseil européen. Ce dernier choisit le candidat à la majorité qualifiée en tenant compte du résultat des élections européennes. Le Parlement approuve également la Commission dans son ensemble.

Concernant l'organisation interne du Parlement, le seuil du nombre des députés a été fixé à 750 au maximum. Avant les élections de 2009, le Conseil européen est chargé de décider, sur l'initiative du Parlement et avec son approbation, de la distribution des sièges. Le système sera fondé sur le présent mécanisme de représentation

«dégressivement proportionnelle», avec un seuil minimal de 6 sièges et un seuil maximal de 96 sièges par État membre.

2. Un Conseil européen à l'importance accrue

Le traité reconnaît pour la première fois le Conseil européen comme institution de l'UE (article I-19). Principalement chargé de donner à l'Union les «impulsions nécessaires à son développement» et de définir les priorités politiques générales (article I-21), sa capacité d'influer sur les choix politiques cruciaux au sein de l'UE semble avoir été renforcée. Les nouveaux règlements sur son organisation interne contribuent à cette notion. La présente présidence tournante sera désormais remplacée par une présidence stable, élue à la majorité qualifiée des membres du Conseil européen pour un mandat de deux ans et demi, renouvelable. Dans le but d'améliorer la cohérence et l'efficacité du travail du Conseil européen, cette présidence devra avant tout veiller à un climat favorable à la recherche d'un consensus, qui demeure la règle générale pour l'adoption des décisions au sein de l'institution. De plus, elle devra assurer la représentation extérieure de l'UE concernant les matières relevant de la PESC, sans contrarier les compétences du ministre européen des affaires étrangères.

3. Le Conseil des ministres de l'Union

Le Conseil des ministres de l'UE continue à exercer des fonctions législatives, budgétaires et de coordination (article I-23). En règle générale, il prend ses décisions à la majorité qualifiée. Afin de faciliter la prise de décision dans un Conseil élargi, le système de pondération des voix établi dans le traité de Nice a été réformé. Très contestée tout au long du processus de réforme, la Conférence intergouvernementale (CIG) a finalement opté pour la solution suivante: à partir du 1^{er} novembre 2009, un système de double majorité d'États et de population sera mis en place. Une décision sera adoptée au sein du Conseil si elle réunit au moins l'accord de 55 % des États membres représentant un minimum de 65 % de la population de l'Union. Une minorité de blocage nécessite la participation d'au moins quatre États membres. Si l'initiative de la Commission n'est pas nécessaire ou lorsqu'une décision n'est pas adoptée sur l'initiative du ministre des affaires étrangères, la majorité requise est renforcée (72 % des États et 65 % de la population).

En ce qui concerne **l'organisation de ses travaux**, les réunions des formations spécialisées du Conseil seront désormais divisées en deux parties: celle dédiée aux délibérations législatives aura lieu en public; celle consacrée aux thèmes non législatifs se tiendra à huis clos. Un Conseil des affaires étrangères sera créé et présidé par le ministre européen des affaires étrangères. Quant à la

présidence du Conseil, le principe d'une rotation égale a été retenu. Dorénavant, il y aura des présidences par équipe destinées à mieux assurer la continuité des travaux.

4. La Commission européenne

La Commission européenne conserve ses fonctions traditionnelles (article I-26): elle promeut l'intérêt général de l'Union, veille à l'application du droit communautaire et exerce des fonctions de coordination, d'exécution et de gestion. Pour assurer le bon fonctionnement du processus de prise de décision au sein d'un collège grandissant, la Convention avait proposé une réduction du nombre des commissaires. À la suite d'une sévère contestation par les plus petits États membres, cette idée a été abolie par la CIG. L'accord obtenu prévoit la formule «un commissaire par État membre» jusqu'en 2014. Après cette date, la Commission sera composée d'un nombre de commissaires correspondant aux deux tiers du nombre des États membres, choisis sur la base d'une rotation égale entre les États.

Dans le même but d'une promotion de la cohérence et de l'efficacité du travail, le rôle du président de la Commission a été considérablement renforcé (article I-27). Grâce à son élection par le Parlement européen, il pourra dorénavant s'appuyer sur une plus grande base de légitimité. De plus, il aura la capacité de décider de l'organisation interne de son institution [désignation des commissaires, répartition des portefeuilles, demande de démission d'un(e) commissaire].

5. Le ministre européen des affaires étrangères

Nouvelle création institutionnelle, le ministre sera nommé par le Conseil européen à la majorité qualifiée avec l'accord du président de la Commission européenne (article I-28). Il sera responsable de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union dans son ensemble. Dans ce but, il dispose du pouvoir de proposition. Il présidera le Conseil des affaires étrangères et sera en même temps le vice-président de la Commission («double chapeau»).

La continuité et la cohérence du travail du ministre seront assurées à travers la mise en place d'un service européen pour l'action extérieure, composé de fonctionnaires du secrétariat général du Conseil et de la Commission ainsi que de diplomates nationaux (article III-296).

C. Des instruments et procédures simplifiés

1. Une répartition des compétences plus claire

Pour la première fois, le traité établit un catalogue distinguant clairement entre trois catégories de compétences (article I-12):

- les compétences exclusives (article I-13): seule l'Union peut légiférer; les États membres mettent en œuvre les actes juridiques de l'UE;

- les compétences partagées (article I-14): les États membres peuvent légiférer et adopter des actes juridiquement obligatoires dans la mesure où l'Union ne le fait pas;
- les compétences d'appui (article I-17): l'UE adopte des mesures en vue d'appuyer ou de compléter les politiques des États membres.

2. Une réduction du nombre des instruments juridiques

Une nouvelle «hiérarchie des normes» simplifie l'exercice des compétences en réduisant le nombre d'instruments juridiques de l'UE. Le traité distingue entre deux catégories d'actes (article I-33):

- a) les actes législatifs (article I-34), qui sont généralement adoptés à travers la procédure législative ordinaire:
 - la loi européenne est directement applicable et obligatoire dans tous ses éléments,
 - la loi-cadre européenne lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales le choix des moyens;
- b) les actes non législatifs (article I-35), qui seront adoptés par le Conseil européen, le Conseil de ministres, la Commission ou, le cas échéant, par d'autres institutions:
 - le règlement européen est un acte de nature réglementaire de portée générale,
 - la décision européenne a une portée individuelle ou générale,
 - la recommandation et l'avis expriment un point de vue et sont non contraignants.

D. La vie démocratique, les droits des citoyens et la transparence

Toute une série de dispositions visent à promouvoir davantage les droits démocratiques et des citoyens au niveau européen (→2.1 à →5.1).

Concernant les **bases démocratiques** de l'UE, le traité fait pour la première fois référence aux trois principes fondamentaux de l'égalité démocratique, de la démocratie représentative et de la démocratie participative. S'agissant de cette dernière, la possibilité d'une initiative populaire est prévue (article I-47). Un million de citoyens européens issus de plusieurs États membres peuvent signer une pétition afin de demander à la Commission de prendre une initiative législative.

Dans le domaine de la **protection des droits fondamentaux**, les citoyens européens pourront désormais profiter d'une garantie de leurs droits plus complète que jamais (article I-9). Elle se traduit non

seulement par l'adhésion prévue de l'UE à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, mais surtout par l'intégration de la charte des droits fondamentaux au traité. L'Union se dote ainsi d'un catalogue de droits qui sera juridiquement contraignant pour ses institutions et organes et pour les États membres lorsqu'ils appliquent le droit européen.

Dans l'intention de rendre le système politique de l'UE **plus transparent**, le Parlement et le Conseil seront dorénavant obligés de siéger en public lorsqu'ils examinent et adoptent un acte législatif (article I-50). Par ailleurs, les citoyens auront un droit constitutionnel d'accès aux documents des institutions, organes et organismes de l'UE.

E. Les politiques de l'Union

Parmi les dispositions relatives aux politiques internes et externes de l'Union (partie III du traité), les changements principaux par rapport aux traités précédents touchent avant tout les domaines de la justice et des affaires intérieures (→4.11), de la politique économique et monétaire (→5.1 à 5.5) et de la PESC (→6.1).

F. Autres dispositions

1. Le rôle des parlements nationaux et les principes de subsidiarité et de proportionnalité

La volonté de créer «une Europe plus proche des citoyens» se traduit, entre autres, par la modification importante de deux protocoles annexés au traité (→1.2.2).

- a) Le protocole 1 — «Le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne» — promeut une implication renforcée des parlements des États membres dans le processus politique de l'UE en leur accordant des droits d'information et de contrôle qui incluent:
- la transmission directe de projets d'actes législatifs ainsi que d'autres documents des institutions européennes aux parlements nationaux;
 - le respect d'un délai de six semaines entre la transmission d'un projet d'acte législatif et son inscription à l'ordre du jour du Conseil et de dix jours entre l'inscription à l'ordre du jour du Conseil et son adoption.
- b) Le protocole 2 — «L'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité» — contraint les institutions européennes à prendre en considération les deux principes lors de l'élaboration d'actes législatifs. Il accorde aux parlements nationaux le droit:
- de s'exprimer sur l'application correcte des deux principes («mécanisme d'alerte précoce»). Si un tiers (ou un quart lorsqu'il s'agit d'une proposition concernant les domaines de la JAI) des parlements considère que les principes n'ont pas été

suffisamment respectés, la Commission devra réexaminer sa proposition et décider de la retirer, maintenir ou modifier en donnant des raisons précises pour sa démarche;

- d'introduire devant la Cour de justice, par l'intermédiaire de leur État membre, un recours pour violation du principe de subsidiarité par un acte législatif.

2. Les éléments de souplesse

a) Les «clauses passerelles» et les «freins de secours»

Malgré la généralisation de la majorité qualifiée (article I-23), la prise de décision au sein du Conseil de ministres continue à nécessiter l'unanimité dans certains domaines importants. Afin de permettre à l'avenir un meilleur fonctionnement du travail, une clause passerelle générale (article IV-444) a été inscrite dans le traité. Elle permettra au Conseil européen, statuant à l'unanimité et après approbation par le Parlement européen, d'autoriser le passage du vote à l'unanimité au vote à la majorité qualifiée ou, le cas échéant, d'une procédure législative spéciale à la procédure législative ordinaire concernant tout domaine mentionné dans la partie III du traité. Sont exclues de ce mécanisme les décisions touchant le domaine de la défense ou ayant une implication militaire. Cependant, un seul parlement national peut empêcher l'entrée en vigueur de la décision en s'opposant dans les six mois au recours à la clause passerelle. Outre la clause passerelle générale, il existe des clauses passerelles spécifiques qui s'appliquent à des domaines circonscrits tels que la politique sociale (article III-210) ou la PESC (articles I-40 et III-300). Dans plusieurs domaines, des «freins de secours» ont été introduits permettant à un État membre qui estime qu'un projet législatif ou une procédure porterait atteinte aux principes fondamentaux de son système judiciaire de faire appel au Conseil européen pour qu'il se saisisse du cas en question.

b) Les coopérations renforcées

Dans le cadre des compétences non exclusives de l'UE, plusieurs États membres peuvent instaurer entre eux une coopération renforcée afin d'atteindre des objectifs de l'Union (articles I-44 et IV-416 à IV-423). Une telle coopération ne peut être lancée qu'en dernier ressort et doit associer au moins un tiers des États membres. L'autorisation est accordée par le Conseil statuant à l'unanimité, sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement. Les décisions prises par les États qui y participent ne s'appliqueront qu'à eux seuls.

3. La révision du traité

Outre l'introduction d'une révision simplifiée à travers le mécanisme des clauses passerelles, deux dispositions ouvrent la voie à une révision du traité:

- a) une procédure de révision ordinaire (article IV-443) qui prévoit deux nouveautés:
 - le Parlement européen pourra désormais soumettre des projets de révision du traité,
 - le président du Conseil européen pourra décider de convoquer une Convention pour préparer les travaux d'une CIG. Cependant, la convocation d'une Convention n'est pas obligatoire. Le Conseil européen peut décider, à la majorité simple et après approbation du Parlement, de renoncer à une telle convocation;
- b) une procédure simplifiée (article IV-445) qui s'applique uniquement aux politiques et actions internes de l'Union mentionnées dans le titre III de la partie III du traité. Elle permet au Conseil européen de modifier le traité sans devoir convoquer une CIG. Toute modification passe par une décision unanime du Conseil après la consultation du Parlement et de la Commission et doit être ratifiée par tous les États membres.

Rôle du Parlement Européen

En réclamant des réformes supplémentaires avant l'élargissement à 25 États et en soumettant des propositions précises concernant les méthodes de

préparation et le contenu des réformes, le Parlement européen a été l'un des moteurs principaux du processus de réforme dit «post-Nice».

Ce processus s'est avéré un succès remarquable pour le Parlement compte tenu du fait qu'il a pu réaliser un grand nombre de ses objectifs initiaux, notamment en ce qui concerne la hiérarchie des normes, la procédure législative ordinaire, l'extension du vote à la majorité qualifiée, la répartition des compétences, l'élection de la Commission et l'intégration de la charte des droits fondamentaux. Dans sa résolution sur le traité du 12 janvier 2005, le Parlement se félicite donc avec raison de cette «amélioration considérable» que représente le traité.

Néanmoins, il faut également noter que certains domaines restent en grande partie en dehors de sa zone d'influence. Parmi ceux-ci figurent avant tout les révisions des traités, les réformes institutionnelles, la PESC et la politique de défense.

Pendant le processus de réforme, le Parlement a largement profité des méthodes de travail de la Convention puisqu'elles privilégiaient — du moins dans les premières phases — l'ouverture et la délibération au détriment de la fermeture et de la négociation diplomatique, caractéristique de la méthode intergouvernementale classique des CIG. Dans le même esprit, le Parlement a obtenu pour la première fois une participation pleine et entière à l'ensemble des étapes de la CIG.

→ Wilhelm LEHMANN
Novembre 2005

1.2. Caractères essentiels de l'ordre juridique communautaire

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

Bases juridiques

- Traité sur l'Union européenne.
- Traités CE et Euratom (droit communautaire primaire).
- Articles 249, 202, 211 et 308 du traité CE (bases juridiques du droit communautaire secondaire ou dérivé).
- Droit communautaire non écrit.
- Accords internationaux.

Objectif

Instaurer un ordre juridique communautaire permettant la réalisation des objectifs de la Communauté.

Réalisations

A. Droit communautaire primaire

→ 1.1.1 → 1.1.3.

B. Droit communautaire secondaire

1. Généralités

Aux termes de l'article 249 du traité CE, les modes d'action de la Communauté européenne sont le règlement, la directive, la décision, la recommandation et l'avis, créations juridiques originales du droit communautaire, distinctes des instruments juridiques nationaux et internationaux. Les institutions communautaires ne peuvent arrêter de tels actes juridiques que si une disposition du traité leur en confère la compétence (principe des compétences d'attribution). Les différents actes juridiques (excepté la recommandation et l'avis, dépourvus de caractère obligatoire) doivent se fonder sur des dispositions concrètes du traité (y compris les compétences dites implicites). En l'absence d'une compétence particulière reconnue par le traité, il est possible de recourir — sous certaines conditions — au principe de la compétence subsidiaire, énoncé à l'article 308. L'énumération d'actes figurant à l'article 249 n'est pas limitative; il existe aussi une série de modes d'action, tels les décisions, les résolutions, les constatations, les actes relatifs à l'organisation et au

fonctionnement des institutions, dont la dénomination, la structure et les effets juridiques découlent des diverses dispositions du traité ou des règles arrêtées en application de celui-ci. De plus, la nature juridique d'un acte accompli par un organe communautaire ne tient pas à la dénomination officielle de l'acte, mais dépend de son objet et de son contenu matériel. On mentionnera également l'importance, en amont de l'adoption d'actes, des livres blancs, des livres verts et des programmes d'action, documents au moyen desquels les organes communautaires conviennent le plus souvent d'objectifs à long terme (par exemple, le livre blanc sur le marché intérieur).

2. Les différents instruments juridiques relevant du droit communautaire secondaire

a) Le règlement

De portée générale, obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre, le règlement est la «loi des Communautés» et doit être intégralement respecté par ceux auxquels il s'applique (personnes privées, États membres, organes communautaires). Il s'applique directement dans tous les États membres dès lors qu'il est publié au *Journal officiel des Communautés européennes*, sans que doive être pris un acte de transposition sur le plan national.

Le règlement vise à assurer l'application uniforme du droit communautaire dans tous les États membres. Il a aussi pour conséquence de rendre inapplicables les réglementations nationales incompatibles avec les clauses matérielles qu'il contient. Les dispositions législatives, réglementaires et administratives en vigueur dans les États membres ne sont licites que si le règlement le prévoit ou que son application efficace l'exige. Les mesures d'exécution que prennent les États membres ne doivent ni modifier ni compléter la portée et l'effet utile d'un règlement (article 10 du traité CE).

b) La directive

i) Nature et portée

Elle lie les États membres destinataires quant au résultat à atteindre, mais leur laisse le choix de la forme et des

moyens. Une directive peut avoir pour destinataires un État membre, plusieurs États membres ou l'ensemble de ceux-ci. Afin que les principes édictés dans la directive produisent des effets au niveau du citoyen, le législateur national doit adopter un acte de **transposition** (aussi appelé «mesures nationales 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 portant transposition de la directive dans le droit national. Tenus au seul accomplissement des buts de la directive, 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 de choisir les formes de droit interne les plus propres à assurer l'effet utile du droit communautaire (article 10 du traité CE). Les directives doivent être transformées en des règles contraignantes de droit interne qui satisfassent aux impératifs de la sécurité et de la clarté juridiques et placent l'individu en position de faire valoir les droits qu'il tire de la directive. Il n'est pas permis d'apporter à des réglementations adoptées en vertu de directives communautaires des modifications contraires aux objectifs de ces directives (effet de «cliquet»).

ii) Possibilités d'applicabilité directe

Les directives ne sont, en principe, pas directement applicables, mais la Cour de justice des Communautés européennes a néanmoins jugé que telle ou telle disposition pouvait, exceptionnellement, être directement applicable dans un État membre sans que ce dernier ait arrêté préalablement un acte de transposition (jurisprudence constante depuis 1970: Recueil, p. 1213 et suiv.), lorsque les conditions suivantes sont réunies:

- l'incorporation dans le droit interne n'a pas eu lieu ou n'a été qu'insuffisamment effectuée à l'expiration du délai de transposition;
- les dispositions de la directive sont, du point de vue de leur contenu, inconditionnelles et suffisamment précises;
- 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 tous les dépositaires de l'autorité publique. Sont considérées comme dépositaires de l'autorité publique les organisations et institutions qui relèvent de l'État ou sont dotées par lui de droits qui vont au-delà de ceux qui découlent des dispositions régissant les relations entre particuliers (arrêt de la Cour du 22 juin 1989 dans l'affaire

103/88, Fratelli Costanzo). La jurisprudence s'appuie principalement sur les principes de l'effet utile et de l'application uniforme du droit communautaire. Mais, en vertu de la jurisprudence constante de la Cour, même si la disposition en cause de la directive n'accorde aucun droit au particulier et qu'ainsi seules les première et seconde conditions sont réunies, les autorités de l'État membre ont l'obligation juridique 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 (voir la jurisprudence constante, affaire Faccini Dori, point 25, Recueil 1994, p. I-3325 et suiv.).

iii) Responsabilité pour défaut de transposition

Selon la jurisprudence de la Cour (affaire Francovich, Recueil 1991, p. I-5357 et suiv.), un particulier est fondé à demander réparation d'un préjudice subi à un État membre qui n'a pas transposé ou a insuffisamment incorporé une directive:

- si la directive a pour but de conférer des droits aux particuliers;
- si le contenu des droits peut être identifié sur la base des dispositions de la directive;
- s'il existe un lien de causalité entre le manquement à l'obligation de transposer et le préjudice subi par les personnes lésées.

En pareil cas, la responsabilité de l'État membre peut être engagée sans qu'une faute doive être démontrée dans son chef. Lorsqu'un État membre dispose d'une marge de manœuvre pour la transposition, il faut, en plus des trois critères mentionnés, que l'infraction commise pour transposition irrégulière ou lacunaire soit suffisamment qualifiée, c'est-à-dire qu'elle doit être importante et manifeste (Cour de justice, arrêt du 5 mars 1996 dans les affaires jointes C-46/93 et C-48/93, Brasserie du Pêcheur/ Factortame, Recueil 1996, p. I-1029).

c) La décision

Elle est obligatoire dans tous ses éléments pour les destinataires qu'elle désigne, lesquels peuvent être des États membres, des personnes physiques ou des personnes morales. Elle sert à régler des situations concrètes propres à des destinataires particuliers. Comme les directives, les décisions peuvent comporter l'obligation pour un État membre de faire bénéficier le citoyen d'une position juridique plus favorable. Dans ce cas, le particulier ne peut — telle est aussi la règle avec la directive — faire valoir ses droits que si l'État membre en cause a pris un

acte de transposition. Les décisions peuvent être directement applicables dans les mêmes conditions que les dispositions d'une directive.

d) La recommandation et l'avis

Ils ne lient pas, c'est-à-dire qu'ils ne créent aucun droit ni aucune obligation pour leurs destinataires, mais ils peuvent fournir des indications sur l'interprétation et le contenu du droit communautaire.

3. 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

(→1.3.6, →1.3.8 et →1.4.1)

b) Exécution de la législation

En vertu du droit communautaire primaire, la Communauté européenne ne jouit en propre que de compétences d'exécution limitées, la mise en œuvre du droit communautaire étant généralement dévolue aux États membres (obligation de coopération loyale, énoncée à l'article 10 du traité CE).

c) Application effective des divers modes d'action

Dans nombre de cas, les traités communautaires imposent la forme d'action requise (cas de la directive, à l'article 94 du traité CE). Cependant, de nombreuses dispositions ne s'accompagnent pas de la prescription d'un type d'acte précis [l'article 71, paragraphe 1, point d), du traité CE, par exemple, évoque «toutes autres dispositions utiles», ou bien proposent au moins une alternative (l'article 40, alinéa introductif, et l'article 83 du traité CE demandent d'agir «par voie de directives ou de règlements»). Les institutions communautaires doivent cependant exercer une telle liberté en respectant les principes de proportionnalité et de subsidiarité (→1.2.2). En décembre 2002, les directives en vigueur étaient au nombre de 1 729, tandis que l'on comptait 5 207 règlements.

C. Droit non communautaire de l'Union (hors traité CE)

Dans le cadre des deuxième et troisième piliers, l'Union ne s'exprime pas par les instruments juridiques classiques du droit communautaire, mais par des actes juridiques originaux:

- dans le deuxième pilier du traité sur l'Union européenne [politique étrangère et de sécurité commune (PESC)], ces instruments sont de nature essentiellement politique: les stratégies communes, les actions communes et les positions communes. Bien que, aux termes de l'article 15 du traité UE, «les positions communes définissent la position de l'Union sur une

question particulière», elles ont été utilisées dans le cadre de la lutte contre le terrorisme international pour ordonner le gel des avoirs des personnes, groupes ou entités terroristes. C'est pour cette raison que, au terme de nombreuses discussions, le traité établissant une Constitution pour l'Europe ouvre un droit de recours aux personnes physiques et morales faisant l'objet de telles mesures restrictives (article III-282);

- dans le troisième pilier [coopération judiciaire et policière en matière pénale (CJAI)], l'Union agit par le biais de positions communes, actes de nature plus politique que juridique qui «définissent» l'approche de l'Union sur une question déterminée» (article 34 du traité UE), de décisions-cadres, instruments semblables à la directive communautaire et utilisés aux fins du rapprochement des législations, de décisions «à toute fin» autre que le rapprochement des législations, qui sont dépourvues d'effet direct, ainsi que de l'instrument classique des conventions internationales entre les États membres.

D. Droit communautaire non écrit

Il s'agit des principes généraux du droit communautaire, notamment:

- les droits fondamentaux tels que garantis par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et les traditions constitutionnelles des États membres, qui sont reconnus sur le plan communautaire par l'article 6, paragraphe 2, du traité UE en tant que principes généraux du droit communautaire: droit de la défense, droit au respect de la vie privée, etc.;
- le principe de la communauté de droit;
- les principes de proportionnalité, de confiance légitime, etc.

E. Accords internationaux conclus par la Communauté européenne

Disposant du droit partiel de contracter des engagements sur le plan international, la Communauté peut conclure, dans le cadre de ses compétences, des accords externes avec des États tiers ou des organisations internationales. Aux termes de l'article 300, paragraphe 7, du traité CE, les accords ainsi conclus par la Communauté lient celle-ci et les États membres. Ils font partie intégrante de l'ordre juridique communautaire.

F. Sources complémentaires du droit communautaire

Elles sont constituées par les règles contenues dans les accords intergouvernementaux conclus entre les États membres qui servent les objectifs de la Communauté. La conclusion de ces accords internationaux est prévue, en

partie, à l'article 293 du traité CE et, depuis l'introduction du troisième pilier par le traité de Maastricht, dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale (article 34, paragraphe 2, du traité UE).

G. Hiérarchie des normes au sein du droit communautaire

Le droit communautaire primaire occupe le sommet de la hiérarchie des normes. Les règles constituant le droit communautaire primaire sont les unes et les autres fondamentalement de rang égal; le droit communautaire non écrit se situe au même niveau. Par contre, les accords internationaux conclus par la Communauté viennent après le droit primaire et le droit non écrit. À un rang inférieur, on trouve normalement le droit communautaire secondaire (article 7, paragraphe 1, deuxième alinéa, du traité CE), c'est-à-dire que les actes juridiques en question ne sont valides que s'ils respectent les normes de rang supérieur. Les actes relevant du droit communautaire secondaire ne jouissent d'aucune primauté de plein droit ou eu égard à l'organe ayant statué.

H. Traité établissant une Constitution pour l'Europe

Outre qu'il fait disparaître la division en piliers des traités européens, qui perdurait depuis le traité de Maastricht, la Constitution européenne rationalise les instruments de l'action des institutions communes. Le traditionnel triptyque «règlement, directive, décision» disparaît ainsi au profit de lois européennes, de lois-cadres européennes. Le règlement

européen devient plus un acte d'exécution qu'un acte législatif, de même que la décision européenne. Les recommandations et les avis sont maintenus en tant qu'actes non contraignants.

Rôle du Parlement Européen

Dans le cadre des procédures visées aux articles 250 et suivants du traité CE, le Parlement européen exerce certains droits de participation à la production normative de la Communauté (→ 1.4.1). Toutefois, malgré l'extension de ses compétences, sanctionnée par le traité sur l'Union européenne (→ 1.1.2), son influence demeure limitée (compétence négative). Soucieux de voir s'améliorer l'application du droit communautaire dans les États membres et progresser chez les citoyens l'acceptation de ce droit, le Parlement 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 communautaire. Il a formulé des propositions pour remplacer le système de règles de droit actuellement en vigueur par un système plus transparent et d'usage plus aisé (résolutions sur le traité de Maastricht et la Conférence intergouvernementale de 1996).

→ Denis **BATTA**
Novembre 2005

1.2.2. Le principe de subsidiarité

Base juridique

L'article 5, deuxième alinéa, du traité instituant la Communauté européenne, auquel renvoient le préambule, douzième considérant, et l'article 2, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne.

Objectifs

En dehors des domaines qui relèvent de la compétence exclusive de la Communauté, le principe de subsidiarité entend préserver à la fois la capacité de décision et d'action au niveau communautaire quand les dimensions et les effets de l'action envisagée impliquent que les objectifs

poursuivis seront mieux réalisés au niveau communautaire. Il préserve par ailleurs la capacité d'action des États membres dans les domaines qui ne peuvent être mieux régis par une action communautaire. Son introduction dans les traités européens visait aussi à rapprocher le niveau de décision du citoyen européen.

Réalisations

A. Origine et évolution historique

L'inscription du principe de subsidiarité à l'article 5 du traité CE n'est pas l'acte de naissance du principe de subsidiarité. L'article 5 du traité CECA (1951) disposait déjà que la

Communauté exerce une action directe sur la production uniquement lorsque les circonstances l'exigent. L'Acte unique européen de 1987 a consacré la règle de la subsidiarité dans le domaine de l'environnement (article 130 R du traité instituant la CEE), sans toutefois le mentionner nommément. Le Tribunal de première instance des Communautés européennes a toutefois retenu, dans son arrêt du 21 février 1995 (point 331, Recueil, p. II-289), 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 de la règle de la subsidiarité inscrite à l'article 5, deuxième alinéa, du traité CE, le traité d'Amsterdam a permis d'inclure dans les traités européens le «protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité». Les règles d'application jusqu'ici non inscrites dans les traités, mais convenues dans le cadre de l'approche globale relative à l'application du principe de subsidiarité (1992), arrêtée à Édimbourg, en sont devenues dans une large mesure juridiquement contrôlables.

Le principe de subsidiarité institué par l'article 5, deuxième alinéa, du traité CE établit simplement, pour l'exercice de telle ou telle compétence, une distinction entre le niveau des États membres et le niveau communautaire. La «déclaration de l'Allemagne, de l'Autriche et de la Belgique sur la subsidiarité», portée à la connaissance du sommet d'Amsterdam, a clairement mis en lumière que les mesures prises par la Communauté européenne conformément au principe de subsidiarité ne concerneront toutefois pas uniquement les États membres, mais également leurs collectivités territoriales, dans la mesure où, en vertu du droit constitutionnel national, celles-ci possèdent des compétences législatives qui leur sont propres.

B. Définition

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.

Appliqué au cadre de la Communauté, il implique, sauf dans les domaines qui relèvent de la compétence exclusive des Communautés, que les États membres s'acquittent des compétences qu'ils régissent plus efficacement à leur niveau, tandis que la Communauté exerce les pouvoirs que les États membres ne sont pas en mesure de remplir d'une façon satisfaisante au niveau national, régional ou local.

Aux termes de l'article 5, deuxième alinéa, du traité CE, l'intervention de la Communauté au nom du principe de subsidiarité suppose que soient réunies deux conditions:

- les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints d'une manière satisfaisante au niveau des États membres;
- l'action peut être mieux réalisée, en raison de ses dimensions ou de ses effets, grâce à une intervention de la Communauté.

C. Champ d'application

1. Principe d'application

De manière générale, l'application du principe de subsidiarité peut s'envisager sous deux angles différents. Dans les domaines pour lesquels le traité confère à la Communauté une compétence — qu'elle partage avec les États membres —, le principe de subsidiarité sert de critère pour appréhender cette compétence (limites à l'exercice des compétences). Pour les domaines dans lesquels le traité ne reconnaît aucune compétence à la Communauté, le principe de subsidiarité ne crée pas non plus de compétence complémentaire (pas d'attribution de compétences).

2. Problème de délimitation

Le principe de subsidiarité s'applique aux seuls domaines partagés entre la Communauté et les États membres. Il ne vaut dès lors pas lorsque sont en jeu les compétences communautaires exclusives ou les compétences nationales exclusives. Toutefois, la ligne de partage est fluctuante, car — par exemple — les domaines ressortissant à la Communauté peuvent être élargis en vertu de l'article 308 du traité CE si une action de cette dernière apparaît nécessaire pour la réalisation des objets du traité. La délimitation des compétences exclusives de la Communauté demeure problématique, notamment parce qu'elle s'opère dans les traités non par la désignation de domaines précis, mais par la description de fonctions.

Aussi la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) a-t-elle pris une série de décisions par lesquelles elle dégage des traités et reconnaît comme étant exclusives certaines compétences qui n'y sont pas stipulées expressément, sans dresser pour autant un catalogue exhaustif de ces compétences.

Le champ d'application du principe de subsidiarité n'étant pas clairement délimité, ce dernier continuera de donner lieu à des divergences d'interprétation. Cependant, la Communauté s'emploie de toute évidence à borner son action aux objectifs du traité et à assurer l'adoption des nouvelles mesures au niveau le plus proche possible des citoyens. Au demeurant, ce lien entre le principe de subsidiarité et la règle de proximité est tout

particulièrement mis en évidence dans le préambule même du traité sur l'Union européenne.

3. Les destinataires du principe de subsidiarité

Le principe de subsidiarité concerne tous les organes de la Communauté et revêt une importance pratique tout particulièrement à l'égard du Conseil, du Parlement européen et de la Commission. La CJCE doit elle aussi se conformer à l'article 5, deuxième alinéa, du traité CE, lorsqu'elle dit le droit. Une telle norme ne crée pas de droits produisant des effets directs pour les citoyens de l'Union.

D. Contrôle juridictionnel

Le principe de subsidiarité ancré dans l'article 5, deuxième alinéa, du traité CE est en principe susceptible d'un contrôle juridictionnel. Sa mise en pratique accorde toutefois aux organes de l'Union européenne une ample marge d'appréciation, que doit respecter la CJCE. D'une manière générale, on peut dire que l'activité de contrôle menée par la Cour a d'autant moins lieu d'être que les États membres ont été réellement associés au choix du contenu et de l'étendue de l'action envisagée, que la nécessité de cette action a été examinée soigneusement et avec le souci des intérêts en cause et que les organes et sujets de droit concernés (y compris aux échelons inférieurs à celui des États membres) ont été dûment entendus. Dans cet esprit, le Parlement européen a suggéré dès 1990 d'introduire, dans le traité CE, un article 172 bis conférant à la Cour de justice le droit de déterminer si une proposition outrepassait les limites de la compétence communautaire (la saisine de la Cour aurait lieu après l'adoption d'un acte, mais avant son entrée en vigueur, et serait le fait aussi bien des États que des institutions).

Dans ses arrêts du 12 novembre 1996 (affaire C-84/94, Recueil 1996, p. I-5755) et du 13 mai 1997 (affaire C-233/94, Recueil 1997, p. I-2405), la CJCE a précisé que le respect du principe de subsidiarité figure parmi les circonstances soumises à l'obligation de motivation, conformément à l'article 253 du traité CE. Cette exigence est donc déjà satisfaite lorsque le principe n'est pas cité expressément dans les considérants de l'acte juridique mais qu'il ressort globalement de ces considérants qu'il a été pris en compte dans l'examen de l'acte.

E. Traité établissant une Constitution pour l'Europe

La Constitution européenne renforce considérablement le principe de subsidiarité en associant les parlements nationaux au processus décisionnel et en développant des mécanismes nouveaux de contrôle politique et juridictionnel impliquant les parlements nationaux.

Ainsi, suivant le futur protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, les parlements nationaux devront être consultés

préalablement à tout projet d'acte législatif européen et disposeront d'un délai de six semaines pour adresser, le cas échéant, aux présidents du Parlement européen, du Conseil de ministres et de la Commission, qui devront en tenir compte, des avis motivés indiquant les raisons pour lesquelles ils estiment qu'une proposition communiquée n'est pas conforme au principe de subsidiarité.

Le contrôle de la subsidiarité est aussi renforcé par l'instauration d'un mécanisme dit «d'alerte précoce» qui oblige à réexaminer une proposition d'acte législatif en cas d'opposition d'un tiers des voix attribuées aux parlements nationaux, chaque État membre disposant de deux voix (ou d'une par chambre en cas de système bicaméral). Ce seuil n'est que d'un quart dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale et dans celui de la coopération policière (voir l'article III-264). À l'issue du réexamen du projet d'acte législatif, la Commission, les autres institutions ou le groupe d'États membres à l'origine du projet décident, par une décision motivée, soit de maintenir, soit de modifier, soit de retirer la proposition.

Enfin, un mécanisme de contrôle juridictionnel est introduit: les États membres pourront saisir la Cour de justice au contentieux de l'annulation pour violation du principe de subsidiarité, éventuellement au nom de leur parlement si leur ordre constitutionnel interne le prévoit.

Le même recours est ouvert au Comité des régions lorsque sa consultation est prévue.

Rôle du Parlement Européen

1. Travaux en cours

Le Parlement européen défend depuis de nombreuses années le principe de subsidiarité. Il a été à l'origine de ce concept en proposant, le 14 février 1984, lors de l'adoption du projet de traité sur l'Union européenne, 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 pris 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 sur le principe de subsidiarité 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 dans la perspective de l'Union

européenne et demande que s'ouvre un débat sur son interprétation et son application.

2. Accord sur la coopération interinstitutionnelle

Appuyé sur les conclusions relatives à la subsidiarité, à la transparence et à la démocratie formulées par le Conseil européen d'Édimbourg ainsi que sur la résolution adoptée par le Parlement le 18 novembre 1992, le débat lancé par ce dernier a débouché sur la signature, le 25 octobre 1993, entre le Conseil, le Parlement et la Commission, d'un accord interinstitutionnel qui exprime clairement la volonté des trois institutions de progresser résolument sur cette voie. Elles s'engagent ainsi à respecter le principe de subsidiarité.

Cet accord a pour objet de définir, par des procédures régissant l'application du principe de subsidiarité, les modalités de l'exercice des compétences dévolues par les traités aux institutions communautaires en sorte que puissent être réalisés les objectifs prévus par ceux-ci. Il contient les dispositions suivantes:

- lorsqu'elle exercera son droit d'initiative, la Commission prendra en compte le principe de subsidiarité et justifiera son respect; il en ira de même pour le Parlement et le Conseil dans le cadre des compétences qui leur sont conférées respectivement aux termes des articles 192 et 208 du traité CE;
- lorsqu'elle exposera les motifs de ses propositions, la Commission justifiera la pertinence de celles-ci au regard du principe de subsidiarité;
- 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 la Communauté.

Les trois organes vérifieront régulièrement, dans le cadre de leurs procédures internes, que l'action envisagée est conforme aux dispositions relatives à la subsidiarité, tant sous l'angle du choix des instruments juridiques que du point de vue du contenu de la proposition. Ainsi, le règlement du Parlement dispose, dans son article 58, 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.

Outre cet accord, la Commission s'est engagée, notamment lors du Conseil européen d'Édimbourg, à justifier toutes ses propositions d'actes juridiques eu égard à l'application du principe de subsidiarité, à retirer ou réexaminer diverses propositions ainsi qu'à réviser les dispositions réglementaires en vigueur. Par ailleurs, il est prévu que la Commission rédige un rapport annuel sur le respect du principe de subsidiarité.

S'agissant des rapports de la Commission sur l'application du principe de subsidiarité au cours des années 1994, 1995 et 1996, le Parlement européen a souligné, dans sa résolution du 13 mai 1997, que le principe de subsidiarité constitue une norme juridique contraignante, soumise dans son application concrète à l'interprétation de la Cour de justice et il a rappelé que la mise en œuvre du principe ne doit pas faire obstacle à l'exercice légitime des compétences exclusives dont dispose la Communauté. Enfin, il ne faut en aucun cas que, sous prétexte de subsidiarité, on remette en cause l'acquis communautaire. Dans sa résolution du 8 avril 2003, le Parlement estime que le règlement des différends sur la mise en œuvre des principes de subsidiarité et de proportionnalité devrait se faire de préférence au niveau politique, sur la base de l'accord interinstitutionnel du 25 octobre 1993, mais prend acte des propositions de la Convention sur l'avenir de l'Europe, qui envisagent de confier aux parlements nationaux un rôle dans le suivi des questions de subsidiarité grâce à un système d'alerte précoce. Il souligne qu'il importe que les institutions communautaires et les États membres, aussi bien à travers les collectivités régionales et locales qu'au niveau ministériel central, assurent un suivi permanent de l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

→ Denis BATTÀ
Novembre 2005

1.3. Les institutions et organes de l'Union

1.3.1. Le Parlement européen: historique

Base juridique

- Les traités initiaux (→1.1.1).
- L'acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct, annexé à la décision du Conseil du 20 septembre 1976, modifié par la décision du Conseil du 25 juin et du 23 septembre 2002.

Trois communautés, une seule assemblée

À la suite de la création de la Communauté économique européenne (CEE) et de la Commission européenne de l'énergie atomique (Euratom), l'Assemblée commune de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) a été élargie à l'ensemble des trois Communautés. Elle comportait alors 142 membres et a tenu sa session constitutive le 19 mars 1958 à Strasbourg. Elle a pris le nom d'«Assemblée parlementaire européenne» puis, le 30 mars 1962, celui de «Parlement européen».

De l'Assemblée désignée au Parlement élu

Avant l'élection directe, les membres du Parlement européen étaient désignés par chaque parlement national en son sein. Ils exerçaient tous, de ce fait, un double mandat.

À la conférence au sommet de Paris des 9 et 10 décembre 1974, il a été décidé que des élections directes «devraient intervenir à partir de 1978», et le Parlement a été invité à présenter de nouvelles propositions, le projet de convention qu'il avait adopté en 1960 n'étant plus d'actualité. Dès janvier 1975, le Parlement adoptait un nouveau projet. Sur la base de ce dernier, et après avoir surmonté un certain nombre de divergences, les chefs d'État ou de gouvernement parvenaient 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, le texte est entré en vigueur le

1^{er} juillet 1978. Les premières élections ont eu lieu les 7 et 10 juin 1979.

Les élargissements successifs

1. Avec l'adhésion du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni aux Communautés européennes (premier élargissement), le nombre des membres du Parlement européen a été porté, au 1^{er} janvier 1973, à 198.
2. Lors du deuxième élargissement (adhésion de la Grèce), le 1^{er} janvier 1981, 24 députés ont été délégués par le Parlement grec auprès du Parlement européen. Ils ont été remplacés, en octobre 1981, par des députés élus au suffrage universel. Les deuxièmes élections directes ont eu lieu les 14 et 17 juin 1984.
3. Le 1^{er} janvier 1986 (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 leur parlement national. Ils ont été remplacés par la suite par des députés élus au suffrage direct. Les troisièmes élections directes ont eu lieu les 15 et 18 juin 1989.
4. 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 lui-même, dans une résolution relative à un système de répartition du nombre de ses membres, le nombre des membres élus est passé en juin 1994 de 518 à 567. Après le quatrième élargissement de l'Union européenne, le nombre total des membres du Parlement est passé à 626, dans le respect, pour les nouveaux États membres, du système de répartition proposé dans la résolution précitée.
5. La Conférence intergouvernementale de Nice a introduit une nouvelle répartition des sièges qui a été appliquée dès les élections européennes de 2004. Le nombre maximal des députés (auparavant fixé à 700) est alors passé à 732. Le nombre des sièges attribués aux quinze anciens États membres a été réduit de 91 (de 626 à 535). Pour les élections européennes de 2004,

les 197 sièges restants pour atteindre le nombre de 732 ont été répartis entre les anciens et les nouveaux États membres, sur une base proportionnelle.

6. Avec l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie, le 1^{er} janvier 2007, le nombre de sièges au Parlement a été provisoirement porté à 785 afin d'accueillir les députés de ces deux pays. Après les élections de 2009, le nombre de sièges sera à nouveau réduit et passera à 736. Néanmoins, le traité établissant une Constitution pour l'Europe prévoit un nombre maximal de 750 députés.
7. Depuis le 1^{er} janvier 2007, le Parlement européen a donc la composition suivante:

Belgique	24
Bulgarie	18
République tchèque	24
Danemark	14
Allemagne	99
Estonie	6
Grèce	24
Espagne	54
France	78
Irlande	13
Italie	78
Chypre	6
Lettonie	9
Lituanie	13
Luxembourg	6
Hongrie	24
Malte	5
Pays-Bas	27
Autriche	18
Pologne	54
Portugal	24
Roumanie	35
Slovénie	7
Slovaquie	14
Finlande	14
Suède	19
Royaume-Uni	78
Total	785
	(majorité absolue: 393)

Accroissement progressif des pouvoirs du Parlement Européen

1. Le remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres à la Communauté (→1.5.1) a entraîné une première extension des pouvoirs budgétaires du Parlement par le traité de Luxembourg, signé le 22 avril 1970. Un deuxième traité portant sur le même sujet et renforçant les pouvoirs du Parlement a été signé à Bruxelles le 22 juillet 1975 (→1.1.2).
2. L'Acte unique européen a conféré au Parlement un rôle accru dans certains domaines législatifs (procédure de coopération) et soumis à son avis conforme les traités d'adhésion et d'association.
3. Le traité de Maastricht, en introduisant la procédure de codécision pour certains domaines législatifs, tout en étendant la procédure de coopération à d'autres, marque le début de l'évolution du Parlement vers un rôle de véritable colégislateur. En lui accordant le pouvoir d'approuver la composition finale de la Commission, il lui permet de franchir un pas important vers un contrôle politique de l'exécutif européen.
4. Le traité d'Amsterdam, en étendant la procédure de codécision à la plupart des domaines législatifs et en réformant cette procédure, confirme le Parlement en tant que colégislateur, sur un pied d'égalité avec le Conseil. En soumettant à son approbation préalable la nomination du président de la Commission, il accroît encore son contrôle sur l'exécutif.
5. Le traité de Nice a étendu la portée de la procédure de codécision à sept nouvelles dispositions du traité CE: mesures de soutien aux actions pour la lutte contre la discrimination menées par les États membres (article 13), certaines mesures concernant l'octroi de visas [article 62, paragraphe 2, point b, ii) et iv)], mesures concernant l'asile et certaines questions relatives aux réfugiés (article 63), mesures prises dans le domaine de la coopération judiciaire en matière civile (article 65), mesures de soutien dans le domaine industriel (article 157), actions menées dans le domaine de l'économie et de la cohésion sociale (article 159) et règlements relatifs au statut des partis politiques et, en particulier, à leur financement (article 191).

→ Wilhelm LEHMANN
Janvier 2007

1.3.2. Le Parlement européen: attributions

Base juridique

Articles 189 à 201 du traité CE.

Objectifs

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

Pouvoirs de type constitutionnel ou de ratification

Depuis l'Acte unique européen, la conclusion de tout traité d'adhésion d'un nouvel État membre et de tout traité d'association est soumise à l'avis conforme du Parlement. Quant aux autres traités internationaux, cette procédure s'applique depuis l'Acte unique aux accords ayant des implications budgétaires notables pour la Communauté (en remplacement de la procédure de concertation instituée en 1975) et, depuis le traité de Maastricht, elle s'applique également aux accords qui créent un cadre institutionnel spécifique ou qui impliquent 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 en outre 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 de notifier ses recommandations ou ses sanctions à l'État membre en question. Par ailleurs, le projet de statut des députés au Parlement européen doit être approuvé par le Conseil.

Participation au processus législatif

Le Parlement participe à l'élaboration des actes législatifs communautaires 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, sur un pied d'égalité avec le Conseil.

A. La codécision

À partir de l'entrée en vigueur du traité de Nice, la procédure simplifiée dite de codécision (article 251 du

traité CE) s'applique à 46 bases juridiques du traité CE permettant l'adoption d'actes législatifs (→1.3.1). On peut donc la considérer comme la procédure législative normale. Cette procédure place, en principe, le Parlement sur un pied d'égalité avec le Conseil: en cas d'accord entre les deux institutions, l'acte est adopté dès la première lecture. En cas de désaccord, seule une conciliation réussie permet l'adoption de l'acte envisagé.

B. La consultation

La procédure de consultation continue de s'appliquer à l'agriculture, à la fiscalité, à la concurrence, au rapprochement des législations qui ne sont pas liées au marché intérieur, aux aspects de la politique sociale et de l'environnement (soumis à l'unanimité), à certaines matières ayant trait à l'espace de liberté, de sécurité et de justice, ainsi qu'à l'adoption de principes et de règles générales en matière de «comitologie». Cette procédure s'applique également à un nouvel instrument appelé «décision-cadre», qui a été créé par le traité d'Amsterdam dans le cadre du troisième pilier [article 34, paragraphe 2, point b), du traité UE] en vue du rapprochement des dispositions législatives.

C. La coopération

La procédure dite «de coopération» (article 252 du traité CE) avait été introduite par l'Acte unique et étendue par le traité de Maastricht à la plupart des matières législatives pour lesquelles le Conseil statue à la majorité. Obligeant le Conseil à prendre en considération en deuxième lecture les amendements du Parlement européen adoptés à la majorité absolue, dans la mesure où ils étaient repris par la Commission, elle constituait le début d'un vrai pouvoir législatif pour le Parlement. Son importance a été amoindrie par la généralisation de la procédure de codécision, au titre du traité d'Amsterdam. Elle ne subsiste que pour quatre dispositions de la politique économique et monétaire (articles 98 et suivants).

D. L'avis conforme

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

E. Le droit d'initiative

Le traité de Maastricht a également accordé au Parlement un droit d'initiative législative qui se borne à la faculté de demander à la Commission de soumettre une proposition.

Pouvoirs budgétaires (→1.4.3)

Le Parlement est l'une des deux branches de l'autorité budgétaire et a le dernier mot en ce qui concerne les dépenses non obligatoires (article 272 du traité CE).

Il est présent dans le processus budgétaire dès le stade préparatoire, notamment pour les orientations générales et la nature des dépenses (article 269 et suivants).

Lors du débat sur le budget, il a le pouvoir de déposer des amendements pour les dépenses non obligatoires, alors que, pour les dépenses obligatoires, il ne peut que proposer des modifications (article 272).

Il arrête définitivement le budget et en contrôle l'exécution (articles 272, 275 et 276).

Il examine le rapport général annuel (article 200).

Il donne décharge sur l'exécution du budget (article 276).

Pouvoirs de contrôle de l'exécutif

Le Parlement dispose de plusieurs instruments de contrôle.

A. Investiture de la Commission

Depuis 1981, le Parlement avait pris l'habitude d'«investir» informellement la Commission en se prononçant sur son programme. Mais il a fallu attendre le traité de Maastricht (1992) pour subordonner 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 a été 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.

B. La motion de censure

La motion de censure à l'encontre de la Commission (article 201) existe depuis le traité de Rome (traité CE). Elle nécessite 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 votes, contre 589 votes contre et 35 abstentions.

C. Questions parlementaires

Elles comprennent les questions écrites et orales, avec ou sans débat (article 197), et les questions de l'heure des questions. La Commission et le Conseil sont tenus d'y répondre.

D. Commissions d'enquête

Le Parlement a le pouvoir de créer des commissions temporaires d'enquête qu'il charge d'examiner pour contrôler les allégations d'infraction ou de mauvaise application du droit communautaire (article 193).

E. Contrôle en matière de politique étrangère, de sécurité commune et de coopération policière et judiciaire

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) et sur toute mesure envisagée, à l'exception des positions communes en matière de coopération politique et judiciaire (articles 21 et 39 du traité UE). La mise en place de l'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière (2006/C 139/01) devrait permettre d'améliorer les procédures de consultation sur la PESC, du moins sur ses aspects financiers.

Recours devant la cour de Justice des Communautés Européennes

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 une des parties lors d'une affaire. Ce droit a été exercé notamment dans l'affaire «Isoglucose» (arrêt du 29 octobre 1980, dans les affaires 138/79 et 139/79). Dans cet arrêt, 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 232 du traité CE), il 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 (→4.5.1).

Dans le cadre 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'article 203 du traité CE: le Parlement n'est pas tenu de faire état d'une préoccupation particulière; il est 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 230 du traité CE confirme ainsi la jurisprudence de la Cour dans les

affaires C-320/81, 294/83 et C-70/88. Article 230 ECT thus upholds the Court's rulings in Cases 320/81, 294/83 and 70/88.

Il est enfin en mesure de solliciter l'**avis préalable** de la Cour de justice sur la compatibilité d'un accord interinstitutionnel avec le traité (article 300 du traité CE, tel que modifié par le traité de Nice).

Pétitions

C'est auprès du Parlement que les citoyens de l'Union exercent leur droit de pétition (article 194 du traité CE) (→2.5.0)..

Nomination du médiateur

C'est le Parlement qui nomme le Médiateur (article 195 du traité CE) (→1.3.14).

→ Wilhelm LEHMANN
Janvier 2007

1.3.3. Le Parlement européen: organisation et fonctionnement

Cadre juridique

- Articles 183 à 201 du traité CE.
- Règlement du Parlement européen.

Membres

Le Parlement européen compte actuellement 785 membres répartis comme suit: 99 pour l'Allemagne, 78 pour la France, l'Italie et le Royaume-Uni, 54 pour l'Espagne et la Pologne, 35 pour la Roumanie, 27 pour les Pays-Bas, 24 pour la Belgique, la République tchèque, la Grèce, la Portugal, 19 pour la Suède, 18 pour la Bulgarie et l'Autriche, 14 pour la Slovaquie et la Finlande, 13 pour le Danemark, l'Irlande et la Lituanie, 9 pour la Lettonie, 7 pour la Slovénie, 6 pour l'Estonie, Chypre et le Luxembourg et 5 pour Malte.

Organisation

A. Les instances dirigeantes

Elles sont constituées par: le bureau (le président et quatorze vice-présidents), la conférence des présidents (le président et les présidents des groupes politiques), les six questeurs (cinq après juillet 2009) chargés du traitement des questions administratives et financières concernant les députés, la conférence des présidents des commissions et la conférence des présidents des délégations. Le mandat du président, des vice-présidents et des questeurs est de deux ans et demi.

B. Les commissions et délégations parlementaires

Les membres sont répartis dans vingt commissions parlementaires, deux sous-commissions, ainsi qu'un certain nombre de délégations interparlementaires et de délégations aux commissions parlementaires mixtes, auxquelles s'ajoute 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 (UE).

Chaque commission ou délégation élit pour deux ans et demi son propre bureau, composé d'un président et de quatre vice-présidents (trois après juillet 2009).

C. Les 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 cinquième des États membres. Après l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie, le nombre minimal requis pour constituer un groupe politique est fixé à vingt députés, issus d'au moins six États membres (article 29 du règlement du Parlement). 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'étude au cours desquelles ils décident des grands principes de leur action à l'échelle de l'Union européenne. Plusieurs familles politiques ont

fondé des partis politiques de niveau européen, comme le parti populaire européen, le parti des socialistes européens, le parti vert européen et le parti européen des libéraux démocrates et réformateurs, dont l'action se déroule en liaison étroite avec les groupes politiques correspondants au sein du Parlement.

D. Les partis politiques européens

La vocation qu'ont les partis politiques européens de contribuer à la formation d'une conscience européenne et à l'expression de la volonté politique des citoyens de l'Union a été consacrée par l'article 191 du traité CE, introduit par le traité de Maastricht. Le Parlement préconise la création d'un environnement favorable à leur développement ultérieur, y compris l'adoption de certaines dispositions de législation-cadre. Le traité de Nice a doté l'article 191 d'une base juridique permettant l'adoption par codécision d'un statut des partis politiques européens et plus particulièrement des règles relatives à leur financement. Depuis l'entrée en vigueur, en 2004, du règlement (CE) n° 2004/2003, plusieurs nouveaux partis politiques ont été créés, ce qui a porté leur nombre à un total de dix.

Fonctionnement

Dans le cadre défini par le traité, le Parlement européen organise ses travaux de manière indépendante. Il arrête son règlement intérieur à la majorité des membres qui le composent (article 199 du traité CE). Si les traités n'en disposent pas autrement, le Parlement statue à la majorité absolue des suffrages exprimés (article 198 du traité CE). 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 séances plénières sont publiques.

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, le Parlement a pris un certain nombre de décisions quant à son organisation et à ses lieux de travail (Luxembourg, Strasbourg et 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 1^{er} 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. Pour la première fois, le 18 décembre 2006, le Parlement s'est réuni pour une séance plénière supplémentaire à Bruxelles, aussitôt après le Conseil européen des 14 et 15 décembre 2006. À l'avenir, cette pratique sera poursuivie.

→ Wilhelm LEHMANN
Janvier 2007

Composition du Parlement par groupe et par état membre

	PPE-DE	PSE	ADLE	UEN	Verts/ALE	GUE/NGL	IND/DEM	ITS	NI	
Belgique	6	7	6		2			3		24
Bulgarie	4	6	7					1		18
République tchèque	14	2				6	1		1	24
Danemark	1	5	4	1	1	1	1			14
Allemagne	49	23	7		13	7				99
Estonie	1	3	2							6
Irlande	5	1	1	4		1	1			13
Grèce	11	8				4	1			24
Espagne	24	24	2		3	1				54
France	17	31	11		6	3	3	7		78
Italie	24	15	12	13	2	7		2	3	78
Chypre	3		1			2				6
Lettonie	3		1	4	1					9
Lituanie	2	2	7	2						13
Luxembourg	3	1	1		1					6
Hongrie	13	9	2							24
Malte	2	3								5
Pays-Bas	7	7	5		4	2	2			27
Autriche	6	7	1		2			1	1	18
Pologne	15	9	5	20			2		3	54
Portugal	9	12				3				24
Roumanie	9	12	9					5		35
Slovénie	4	1	2							7
Slovaquie	8	3							3	14
Finlande	4	3	5		1	1				14
Suède	6	5	3		1	2	2			19
Royaume-Uni	27	19	12		5	1	10	1	3	78
Total	277	218	106	44	42	41	23	20	14	785

PPE-DE: groupe du parti populaire européen (démocrates-chrétiens) et des démocrates européens — PSE: groupe socialiste au Parlement européen — ADLE: groupe «Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe» — UEN: groupe «Union pour l'Europe des nations» — Verts/ALE: groupe des Verts/alliance libre européenne — GUE/NGL: groupe confédéral de la gauche unitaire européenne/gauche verte nordique — IND/DEM: groupe «Indépendance et démocratie» — ITS: groupe «Identité, nation, souveraineté» — NI: non-inscrits

1.3.4. Le Parlement européen: modalités d'élection

Base juridique

Article 190, paragraphes 1 et 2, du traité CE.

Règles communes

A. Principe

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 direct sur la base d'un projet élaboré par l'Assemblée elle-même. Mais ce n'est qu'en 1976 (acte du 20 septembre désormais incorporé au traité CE: article 190, paragraphe 1) que le Conseil a décidé d'appliquer cette disposition.

En 1992, le **traité de Maastricht** a introduit dans le traité CE une disposition (article 190, paragraphe 4) prévoyant que l'élection devait se faire selon une **procédure uniforme** dans tous les États membres, à adopter par le Conseil sur la base d'un projet élaboré par le Parlement européen. Mais, en dépit de plusieurs projets présentés par le Parlement, le Conseil n'a pu parvenir à un accord sur une procédure uniforme.

Pour remédier à ce blocage, le **traité d'Amsterdam** a introduit dans le traité CE la possibilité qu'à défaut de procédure uniforme on se contente de «**principes communs**» de nature à renforcer la légitimité démocratique du Parlement et le sentiment d'appartenance de citoyen européen à l'Union. Sur cette base, l'acte de 1976 a pu être modifié par la décision 2002/772/CE, Euratom du Conseil du 25 juin et du 23 septembre 2002. Cette décision a introduit notamment l'incompatibilité entre les mandats nationaux et européens et le principe du scrutin proportionnel.

B. Application: les dispositions communes en vigueur

1. Droit de vote et éligibilité des non-ressortissants

Selon l'article 19, paragraphe 2, du traité CE, «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 du Parlement européen dans l'État membre où il réside». Les modalités d'exercice de ces droits ont été arrêtées par la directive 93/109/CE du Conseil du 6 décembre 1993.

2. Procédure électorale

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

3. Incompatibilités

Le mandat de député européen est incompatible avec la qualité 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, du Comité économique et social européen, de comités ou d'organismes créés en vertu ou en application des traités communautaires en vue de l'administration de fonds communautaires ou d'une tâche permanente et directe de gestion administrative, de membre du conseil d'administration, du comité de direction ou d'employé de la Banque européenne d'investissement, et en général de fonctionnaire ou d'agent en activité des institutions des Communautés européennes ou des organismes spécialisés qui leur sont rattachés.

La décision du Conseil de 2002 a ajouté de nouvelles incompatibilités: membre du Tribunal de première instance, membre du directoire de la Banque centrale européenne, Médiateur des Communautés européennes et, il faut le souligner, député d'un parlement national.

Modalités relevant de la compétence nationale

En dehors de ces quelques règles communes, les modalités électorales sont régies par des dispositions nationales qui sont parfois nettement différentes.

A. Système électoral

En application de la décision du Conseil de 2002, tous les États membres appliquent désormais un système de représentation proportionnelle. Les listes qui, par exemple, n'ont pas obtenu 5 % des voix en Allemagne et en France, ou 4 % des voix en Autriche et en Suède, sont exclues de la répartition des sièges. Jusqu'aux élections de 1994 le Royaume-Uni avait appliqué le système du scrutin majoritaire (sauf pour l'Irlande du Nord où s'appliquait aussi le système de la représentation proportionnelle). La majorité des nouveaux États membres les plus grands appliquent le seuil de 5 ou 4 % pour participer à la répartition des sièges.

B. Découpage en circonscriptions

Jusqu'en 2003, dans onze États membres (Danemark, Allemagne, Grèce, Espagne, France, Luxembourg, Pays-Bas, Autriche, Portugal, Finlande et Suède), l'ensemble du territoire national constituait une circonscription électorale unique. Dans quatre États membres (Belgique, Irlande, Italie et Royaume-Uni), le territoire national était divisé en plusieurs circonscriptions. La plupart des nouveaux États membres ont introduit des circonscriptions uniques (par

exemple la République tchèque et la Hongrie). En Pologne, treize circonscriptions régionales ont été créées.

À la suite de la décision du Conseil de 2002, un certain nombre de législations nationales des anciens États membres a été modifié ou est en cours de modification. Ainsi, la France a abandonné la circonscription nationale unique au profit de huit grandes circonscriptions régionales ainsi nommées: nord-ouest, ouest, est, sud-ouest, sud-est, Massif central, Île-de-France et outre-mer. En Allemagne, tant que la loi électorale n'aura pas fait l'objet de modification, les partis ont toujours la possibilité de présenter des listes de candidats soit à l'échelon des Länder, soit à l'échelon national. De même, en Finlande, les partis ont la possibilité de proposer leurs listes au niveau de la zone électorale ou au niveau national.

C. Droit de vote

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

Dans tous les États membres, l'âge électoral est de 18 ans. Tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant a (article 19 du traité CE) le droit de vote aux élections au Parlement européen dans l'État membre où il réside dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État. Cependant, les régimes électoraux des États membres diffèrent encore beaucoup sur la notion de résidence.

Certains pays (France et Finlande) exigent que l'on possède son domicile ou sa résidence habituelle sur le territoire électoral, d'autres (Belgique, Allemagne, Grèce, Espagne, Italie, Luxembourg et Portugal) que l'on y séjourne de manière habituelle, d'autres encore (Danemark, Irlande, Hongrie, Pays-Bas, Autriche, Pologne, Suède et Royaume-Uni) que l'on soit inscrit sur le registre de la population.

Pour bénéficier du droit de vote au Luxembourg, les ressortissants communautaires doivent justifier d'une durée minimale de résidence. Celle-ci s'est cependant vue réduite depuis la nouvelle loi électorale du 18 février 2003: dorénavant en effet, la durée de résidence obligatoire sur le territoire du Grand-Duché est de cinq ans, cette durée ne s'appliquant pas à l'égard des électeurs communautaires qui, en raison de leur résidence en dehors de leur État membre d'origine ou de la durée de cette résidence, n'ont pas le droit de vote dans cet État.

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

Au Royaume-Uni, les citoyens résidant à l'étranger n'ont le droit de vote que s'ils sont fonctionnaires ou membres des forces armées ou s'ils ont quitté le pays depuis moins de cinq années et à condition qu'ils en aient fait la déclaration auprès des autorités compétentes. Le Danemark, les Pays-Bas, l'Autriche et le Portugal n'accordent le droit de vote

qu'à ceux de leurs ressortissants qui résident dans un État de l'Union. La Belgique, la Grèce, l'Espagne, la France, l'Italie 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 dix ans. En Irlande et en Hongrie, le droit de vote est réservé aux citoyens de l'Union domiciliés sur le territoire national.

D. Éligibilité

À part l'exigence de nationalité d'un État de l'Union, qui est commune à tous les États membres, les conditions d'éligibilité varient d'un État à l'autre.

1. Âge minimal

18 ans au Danemark, en Allemagne, en Espagne, au Luxembourg, aux Pays-Bas, au Portugal, en Finlande, en Suède et dans la majorité des nouveaux États membres, 19 en Autriche, 21 en Belgique, en République tchèque, en Irlande, en Grèce, en Lituanie, en Pologne, en Slovaquie et au Royaume-Uni, 23 en France et 25 en Italie.

2. Résidence

Au Luxembourg, depuis la nouvelle loi électorale du 18 février 2003, une durée de résidence de cinq années (auparavant dix) est requise pour permettre à un ressortissant communautaire d'être candidat aux élections européennes. 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 (République tchèque, Danemark, Allemagne, Estonie, Grèce, Pays-Bas et Suède), seuls les partis ou organisations assimilables à des partis peuvent déposer des candidatures. Dans les autres États, les candidatures peuvent être présentées à condition de recueillir un certain nombre de signatures ou de regrouper un certain nombre d'électeurs et, dans certains cas (Irlande, Pays-Bas et Royaume-Uni), le versement d'une caution est exigé. Les candidats peuvent se présenter à titre individuel en Irlande et en Italie s'ils réunissent un certain nombre de signatures.

F. Date de l'élection

En conformité avec les traditions nationales, le jour de vote est:

- le jeudi au Danemark, en Irlande, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni;
- le dimanche dans tous les autres pays.

Les dernières élections se sont tenues les 10 et 13 juin 2004.

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

Dans certains États (Allemagne, Grèce, Espagne, France et Portugal), les électeurs ne peuvent pas modifier l'ordre des candidats sur la liste. Dans d'autres États (Belgique, Danemark, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Autriche, Finlande et Suède), l'ordre des candidats peut être modifié en attribuant des voix de préférence. Au Luxembourg, il est même possible de voter pour des candidats appartenant à différentes listes. En Suède, les électeurs peuvent, en outre, ajouter ou supprimer des noms sur les listes. En Irlande, à Malte et au Royaume-Uni, les élections ne se déroulent pas au scrutin de liste.

H. Méthode de décompte des voix

La majorité des États membres emploient la méthode d'Hondt pour le décompte des voix et l'attribution des sièges. L'Allemagne applique la méthode Hare-Niemeyer et le Luxembourg une variante de la méthode d'Hondt, la méthode Hagenbach-Bischoff. En Italie, les sièges sont attribués selon la méthode des quotients entiers et des restes les plus élevés, en Irlande selon le système du scrutin uninominal préférentiel avec report de voix, en Grèce selon le système de la proportionnelle dite renforcée (Enishimeni Analogiki) et en Suède selon la méthode Sainte-Laguë modifiée (méthode des nombres impairs où le plus grand commun diviseur est ramené à 1,4).

I. Vérification du scrutin et règles de la campagne électorale

La **vérification du scrutin** par le Parlement européen est prévue au Danemark, en Allemagne et au Luxembourg. La vérification par une instance juridictionnelle est prévue en Belgique, en Irlande, en France, en Italie, en Autriche, en Finlande et au Royaume-Uni. En Allemagne, les deux modes de vérification coexistent. En Espagne, la vérification du scrutin est faite par la Junta Electoral Central. Au Portugal et en Suède, une commission de vérification est investie de cette tâche.

Contrairement aux élections nationales, il n'existe pas de règle en matière de **campagne électorale**. Pendant longtemps, les partis politiques européens ne recevaient aucun subside direct pour leur campagne. Toutefois, un système de financement des partis politiques au niveau européen a été récemment créé [règlement (CE) n° 2004/2003].

J. Pourvoi des sièges devenus vacants en cours de législature

Dans certains États membres (Danemark, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Autriche, Portugal et Finlande), les sièges devenus vacants par suite de démission sont attribués aux premiers candidats non élus des listes

(éventuellement après permutation en fonction des voix recueillies par les différents candidats). En Belgique, en Allemagne, 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, on organise des élections partielles. 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. Le Parlement européen prépare actuellement une résolution visant à modifier les dispositions de son règlement applicables aux députés en cas de congé de maternité ou de paternité, compte tenu de la législation nationale relative à l'attribution des sièges.

Rôle du Parlement Européen

Depuis les années 60, le Parlement européen s'est maintes fois prononcé sur les questions relatives au droit électoral et a présenté des propositions conformément à l'article 190 du traité CEE. C'est ainsi qu'il a adopté trois résolutions, en 1991, 1992 et 1993, pour une procédure électorale uniforme, mais le Conseil n'a pas considéré ces résolutions comme un projet au sens de l'article 190 et il n'a adopté que la proposition concernant la répartition des sièges entre les États membres.

Sur la base de l'article 190 du traité CE, tel que modifié par le traité d'Amsterdam, qui prévoyait que le Parlement devait élaborer un projet pour permettre l'élection selon une procédure uniforme ou conformément à des principes communs, la commission institutionnelle du Parlement a élaboré un rapport (1997) qui a abouti à une résolution sur un projet de procédure électorale uniforme. La décision 2002/772/CE, Euratom du Conseil du 25 juin et du 23 septembre 2002 reprend en substance le projet du Parlement, à deux exceptions près:

- le Conseil ne reprend pas la proposition d'institution d'une circonscription unique européenne pour l'élection de 10 % des sièges;
- la décision ne fait pas mention du principe de parité entre hommes et femmes.

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 créée par le traité d'Amsterdam d'adopter des principes communs a permis, dans une certaine mesure, de surmonter ces difficultés en les contournant.

→ Wilhelm LEHMANN
Janvier 2007

1.3.5. Le Parlement européen: relations avec les parlements nationaux

Objectifs

A. Les 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 (PN), 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 (PE) n'a pas acquis tous les pouvoirs qui lui auraient permis de jouer un rôle parlementaire complet dans les affaires de la Commission. Il y a donc là un «déficit démocratique» structurel.

Le PE et les PN ont déploré cette faiblesse de la démocratie et se sont efforcés d'y remédier.

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

B. L'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 compétences fiscales et budgétaires communautaires en 1970 et 1975, accroissement des votes à la majorité au Conseil et des pouvoirs législatifs du Parlement européen réalisés par l'Acte unique européen en 1987 et le traité de Maastricht en 1993, apparition avec le même traité de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et de la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures (CJAI), nouvel accroissement des pouvoirs législatifs du Parlement depuis le traité d'Amsterdam d'octobre 1997.

Jusqu'en 1979, le PE et les PN avaient des liens organiques puisque les parlementaires européens étaient désignés par les PN 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 créer des instruments susceptibles de remplacer les liens organiques du début. Le traité de Maastricht y a contribué en consacrant au sujet deux «déclarations» (n^{os} 13 et 14) qui prévoient en particulier:

- le respect du rôle des PN dans le fonctionnement de l'Union européenne (UE) (ils doivent être informés par leurs gouvernements respectifs des propositions législatives communautaires «en temps utile» et tenir si nécessaire des conférences communes);
- la coopération PE-PN (par intensification des contacts, échange d'informations, organisations de rencontres régulières, éventuellement octroi de facilités réciproques).

Récemment, les PN ont acquis un certain contrôle sur l'action communautaire 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. Leurs commissions spécialisées en affaires européennes ont joué un rôle majeur dans cette évolution et dans la coopération avec le Parlement européen.

Le protocole sur le rôle des PN annexé au traité d'Amsterdam encourage une participation accrue des PN aux activités de l'UE et prévoit à cette fin une transmission plus rapide des documents de consultation et des propositions législatives de la Commission, pour que les PN puissent examiner ces propositions avant qu'une décision soit prise par le Conseil. Le rôle des PN est approfondi dans une déclaration concernant le traité de Nice (2000), et aussi dans la déclaration du Conseil européen de Laeken (2001). Il a également influencé les débats concernant la Convention sur l'avenir de l'Europe (→1.1.4), pendant laquelle il a constitué le sujet de l'un des onze groupes de travail. La Convention a finalement adopté un protocole sur le rôle des PN dans l'Union européenne, qui a été joint au traité établissant une Constitution pour l'Europe. En mai 2006, la Commission européenne est convenue d'envoyer par voie électronique toutes les nouvelles propositions et les documents de réflexion aux parlements nationaux.

Réalizations: les instruments de la coopération

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

Après des rencontres organisées en 1963 et 1973, ces conférences se sont 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 PN et PE.

Ces dernières années, les présidents se sont également réunis tous les ans. Récemment, des conférences importantes ont été organisées à Stockholm (novembre 2001), à propos du rôle des PN dans la structure européenne, et à Athènes (22-24 mai 2003) au sujet du rôle des assemblées européennes dans une Europe élargie, et plus précisément concernant leur dimension politique et institutionnelle.

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

B. Le CERDP

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 communautaires) 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'informations. 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.

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 PN et 85 du PE). Cette initiative n'a pas eu de suites jusqu'ici.

D. Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires et européennes 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 communautaires et six membres du Parlement européen conduits par les deux vice-présidents chargés des relations avec les parlements nationaux. Convoquée par le parlement du pays qui est à la présidence de l'Union et préparée en commun par le Parlement européen et les parlements de la troïka, chaque conférence traite de thèmes majeurs de 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 du traité d'Amsterdam stipule que la COSAC peut soumettre toute contribution qu'elle juge appropriée à l'attention des institutions de l'UE. Cependant, les contributions soumises par la COSAC ne lient en rien les parlements ni ne préjugent leur position.

E. Coopération

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

Les contacts entre **groupes politiques** du PE 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 PE et d'échanges de fonctionnaires. L'information mutuelle sur les travaux des parlements, notamment en matière législative, prend une place grandissante.

→ Wilhelm LEHMANN
Janvier 2007

1.3.6. Le Conseil

Base juridique

Dans le cadre institutionnel unique de l'Union européenne, le Conseil exerce les attributions qui lui sont conférées par le traité sur l'Union européenne (articles 3 et 5) et le traité instituant la Communauté européenne (articles 202 à 210).

Rôle

A. Législation communautaire

Sur la base des propositions présentées par la Commission, le Conseil adopte la législation communautaire, sous forme de règlements et de directives, soit conjointement avec le Parlement européen conformément à la procédure de l'article 251 du traité CE, soit seul après consultation du Parlement européen (→1.4.1). Il arrête également des décisions individuelles et des recommandations non contraignantes (article 249 du traité CE) et émet des résolutions. Le Conseil établit les modalités pour l'exercice des compétences d'exécution qui sont conférées à la Commission ou réservées au Conseil lui-même.

B. Budget

Le Conseil est l'une des deux branches — l'autre étant le Parlement européen — de l'autorité budgétaire, qui arrête le budget de la Communauté (→1.4.3).

C. Autres compétences

1. Politique extérieure de la Communauté

Le Conseil conclut les accords internationaux de la Communauté (lesquels sont négociés par la Commission et requièrent l'intervention du Parlement dans certains cas).

2. Nominations

Le Conseil, statuant à 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 et monétaire

Le Conseil assure la coordination des politiques économiques des États membres (article 145 du traité CE) et, sans préjudice des compétences de la Banque centrale européenne, il prend les décisions politiques dans le domaine monétaire. La décision d'admettre un État membre à adopter la monnaie unique est prise par le Conseil réuni au niveau des chefs d'État ou de gouvernement.

4. Politique étrangère et de sécurité et coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures

Dans ces domaines de compétence, créés par le traité sur l'Union européenne, le Conseil agit non en tant qu'institution communautaire, mais selon des règles spécifiques de type intergouvernemental.

Dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité, il arrête des positions communes et des actions communes et établit des conventions. La formule de la troïka a changé après le traité d'Amsterdam: dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), la présidence du Conseil est assistée par le secrétariat général du Conseil, dont le secrétaire général exerce les fonctions de haut représentant pour la PESC et l'État membre qui occupera la prochaine présidence. Le Conseil et la présidence sont également assistés par une unité de planification de la politique et d'alerte rapide créée conformément à la déclaration annexée à l'acte final du traité d'Amsterdam.

Depuis le traité d'Amsterdam, le Conseil arrête également des décisions-cadres de rapprochement des législations dans les domaines de la justice et des affaires intérieures (→4.11.1).

Organisation

A. Composition

1. Membres

Le Conseil est composé d'un représentant de chaque État membre au niveau ministériel «habilité à engager le gouvernement de cet État membre» (article 203 du traité CE).

2. Présidence

Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée (depuis le traité de Nice), 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 fixé par le Conseil statuant à l'unanimité (article 203 du traité CE). Le traité de Nice n'a pas modifié ce système de rotation semestrielle. Afin de donner aux nouveaux États membres le temps de se préparer à leur présidence, l'ordre de rotation établi antérieurement a été conservé jusqu'à la fin de l'année 2006. Le 1^{er} janvier 2007, il a été décidé que l'Allemagne et le Portugal prendraient la présidence en 2007, la Slovaquie et la France en 2008, la République tchèque et la Suède en 2009, l'Espagne et la Belgique en 2010, la Hongrie et la

Pologne en 2011, le Danemark et Chypre en 2012, l'Irlande et la Lituanie en 2013, 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.

B. Fonctionnement

Selon la matière en cause, le Conseil prend sa décision à la majorité simple, à la majorité qualifiée ou à l'unanimité (→1.4.1 et →1.4.3).

1. Majorité simple

La majorité simple signifie qu'une décision est acquise lorsque le nombre de voix en sa faveur l'emporte sur les voix en sa défaveur, chaque membre du Conseil disposant en l'occurrence d'une voix. La majorité simple s'applique dans les cas où le traité n'en dispose pas autrement (article 205, paragraphe 1, du traité CE). C'est donc le mode de décision de droit commun. Mais en réalité, il ne s'applique qu'à un petit nombre de matières: règlement intérieur du Conseil, organisation du secrétariat général du Conseil et statut des comités prévus par le traité.

2. Majorité qualifiée

a) Mécanisme

Dans bon nombre de matières, le traité a prévu que les décisions sont prises à la majorité qualifiée, c'est-à-dire qu'elles requièrent plus de voix que la majorité simple. Mais 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).

Avant l'adhésion des dix nouveaux États membres, la situation était la suivante: Allemagne, France, Italie et Royaume-Uni: 10 voix; Espagne: 8 voix; Belgique, Grèce, Pays-Bas et Portugal: 5 voix; Autriche et Suède: 4 voix; Danemark, Irlande et Finlande: 3 voix; Luxembourg: 2 voix. Soit au total 87 voix, dont 62 sont nécessaires pour qu'une décision soit acquise. Lorsque le Conseil peut prendre une décision sans proposition de la Commission, une condition supplémentaire doit être remplie: les 62 voix doivent représenter au moins dix États membres.

Avec l'adhésion des dix nouveaux États membres, le nombre total de voix au Conseil est passé à 124 au cours de la période de transition (1^{er} mai 2004-31 octobre 2004). La majorité qualifiée requise est de 88 voix (70,97 %).

Le 1^{er} novembre 2004, une nouvelle pondération des voix a été introduite et la majorité qualifiée est obtenue si (avec 27 États membres):

- la décision recueille au moins 255 voix du nouveau total de 345 voix (73,91 %);
- la décision est approuvée par une majorité d'États membres;

- 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.

b) Champ d'application

Le traité de Nice a étendu le champ d'application du processus décisionnel à la majorité qualifiée. Vingt-sept dispositions passent totalement ou partiellement de l'unanimité à la majorité qualifiée, dont l'article 18 du traité CE (mesures visant à faciliter la libre circulation des citoyens de l'Union), l'article 65 (coopération judiciaire en matière civile) et l'article 157 (politique industrielle). La majorité qualifiée est désormais requise pour la nomination du président et des membres de la Commission, pour les membres de la Cour des comptes, le Comité économique et social européen et le Comité des régions (→1.4.1 et →1.4.2)

3. Unanimité

L'unanimité n'est exigée par le traité CE que pour un nombre assez réduit de matières, mais figurant parmi les plus importantes (fiscalité, politique sociale, etc.). Il faut signaler d'ailleurs la tendance du Conseil à rechercher l'unanimité même dans les matières où elle n'est pas requise. Cette tendance remonte au «**compromis de Luxembourg**» de 1966.

Cet arrangement concluait le conflit apparu entre la France et les autres États membres au cours de l'année 1965, la France refusant le passage de l'unanimité à la majorité qualifiée prévu à cette échéance par le traité de Rome (traité CE) pour un certain nombre de matières. La France avait alors refusé de siéger au Conseil pendant six mois. Le texte du compromis est ainsi libellé: «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, conformément à l'article 2 du traité.» Il n'a pas de valeur juridique en ce sens qu'il ne modifie évidemment pas le traité, mais il a entraîné une tendance à rechercher l'unanimité qui a, par le passé, considérablement ralenti le processus décisionnel.

Coreper

Un comité composé des représentants permanents des États membres prépare les travaux du Conseil et exécute les mandats qui lui sont confiés par celui-ci (article 207, paragraphe 1, du traité CE).

→ Wilhelm LEHMANN
Janvier 2007

1.3.7. Le Conseil européen

Base juridique

Articles 4, 13, 17 et 40 du traité sur l'Union européenne.

Évolution historique

A. Les sommets

Le Conseil européen est l'héritier des conférences au sommet réunissant les chefs d'État ou de gouvernement des États membres de la Communauté. Le premier de ces «sommets européens» s'est tenu à Paris en 1961. Il y en a eu ensuite plusieurs, à intervalles plus ou moins réguliers, plus rapprochés à partir de 1969.

B. L'apparition de l'appellation

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» pour permettre une approche globale des problèmes de la construction européenne et assurer la cohésion d'ensemble des activités communautaires.

C. Définition des tâches

La déclaration solennelle sur l'Union européenne (UE) adoptée par les chefs d'État ou de gouvernement à Stuttgart en 1983 a précisé les tâches du Conseil européen:

- il définit les orientations de la construction européenne;
- il donne des lignes directrices à l'action communautaire et à la coopération politique;
- il ouvre de nouveaux secteurs à la coopération;
- il exprime la position commune sur les questions de relations extérieures.

Le traité établissant une Constitution pour l'Europe ferait du Conseil européen une institution de l'Union européenne (article I-21). Son rôle serait de «donner à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et d'en définir les orientations et les priorités politiques générales».

D. Formalisation dans les traités

L'Acte unique européen (1986) a pour la première fois inséré le Conseil européen dans le dispositif des traités communautaires en fixant sa composition et en lui donnant un rythme de deux réunions par an.

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

Organisation

A. Composition

Le Conseil européen réunit les chefs d'État ou de gouvernement des États membres et le président de la Commission, assistés par les ministres des affaires étrangères et par un membre de la Commission.

B. Fonctionnement

Le Conseil européen se réunit au moins deux fois par an. Il est présidé par le chef d'État ou de gouvernement du pays qui exerce la présidence du Conseil. En principe, il prend ses décisions à l'unanimité. Depuis 2002, pendant la durée de chaque présidence, une réunion du Conseil européen se tient à Bruxelles. À partir du moment où l'Union a compté vingt-cinq membres, toutes les réunions formelles du Conseil européen ont commencé à se tenir à Bruxelles. Les présidences restent cependant libres d'organiser des réunions européennes informelles où elles le souhaitent.

Rôle

A. Place dans le système institutionnel de l'Union

Conformément à l'article 3 du traité UE, le Conseil européen appartient au «cadre institutionnel unique» de l'Union. Mais 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 ci-après le point C.2). C'est, essentiellement, un organe intergouvernemental, qui prend des décisions à l'unanimité.

Ce n'est pas une institution communautaire. Lorsque le traité instituant la Communauté européenne confie une décision aux chefs d'État ou de gouvernement, ceux-ci agissent en tant que Conseil au sens communautaire du mot et non en tant que Conseil européen. C'est le cas:

- des décisions ultimes d'autorisation de coopérations renforcées dans le domaine communautaire (article 11, paragraphe 2, du traité CE);
- du choix des États membres qui remplissent les conditions d'accès à la monnaie unique (article 121, paragraphe 4, du traité CE).

Il en va de même lorsque le traité sur l'Union européenne (article 7) donne au Conseil, réuni au niveau des chefs d'État ou de gouvernement, le pouvoir de déclencher la procédure de suspension des droits d'un État membre par constatation d'une violation grave des principes de l'Union.

B. Relations avec les autres institutions

Le Conseil européen prend ses décisions de manière totalement indépendante: à la différence du système communautaire, ces décisions ne supposent ni l'initiative de la Commission ni la participation du Parlement européen.

Le traité prévoit toutefois une liaison organique avec la Commission, puisque son président fait partie du Conseil européen, qui est par ailleurs assisté par un autre membre de la Commission. En outre, le Conseil européen demande souvent à la Commission de lui présenter des rapports préparatoires à ses réunions.

La seule liaison avec le Parlement prévue par le traité (article 4 du traité UE) est l'obligation faite au Conseil européen de présenter au Parlement:

- un rapport à la suite de chacune de ses réunions,
- un rapport écrit annuel sur les progrès de l'Union.

Le Parlement peut toutefois exercer une influence informelle:

- par la présence de son président aux réunions du Conseil européen, qui est devenue coutumière;
- par les résolutions qu'il vote sur les points à l'ordre du jour des réunions, sur les résultats des travaux et sur les rapports formels que lui présente le Conseil européen.

C. Pouvoirs

1. Généralités

Le Conseil européen fournit à l'Union «les impulsions nécessaires à son développement» et définit «les orientations politiques générales» (article 4 du traité UE).

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 13 du traité UE).

Il décide s'il convient de recommander aux États membres de s'orienter vers une politique de défense commune conformément à l'article 17, paragraphe 1, du traité UE.

Si un État membre tente de s'opposer à l'adoption d'une décision pour de sérieuses raisons liées à sa politique nationale, le Conseil peut décider, par vote à la majorité qualifiée, d'en référer au Conseil européen en vue de la prise d'une décision unanime (article 23, paragraphe 2, du traité UE). La même procédure peut être appliquée si les États membres décident de mettre en œuvre une coopération renforcée en la matière (article 27 C, deuxième alinéa, du traité UE).

3. Coopération politique et judiciaire en matière criminelle

À la demande d'un membre, le Conseil européen décide s'il convient de mettre en œuvre une coopération renforcée dans un domaine connexe [article 40 A, paragraphe 2, du traité UE] (→4.11.4 et →4.11.5).

Réalisations

A. Appréciation générale

La création du Conseil européen a signifié un progrès du processus de construction européenne, en ce sens que celle-ci était assez avancée pour justifier la réunion régulière des plus hautes instances politiques des États membres.

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 système de décision 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.

B. Contributions sectorielles

1. Politique étrangère et de sécurité

La politique étrangère et de sécurité constitue, depuis le début des années 90, un élément primordial des réunions du Conseil européen. Les décisions qu'il a prises dans ce domaine concernent notamment:

- la sécurité internationale, le désarmement et la lutte contre le terrorisme;
- les relations transatlantiques;
- les relations avec la Russie;
- les relations avec les pays méditerranéens;
- les relations avec l'Asie et l'Amérique latine;
- le règlement des conflits de l'ex-Yougoslavie et du Proche-Orient.

À Helsinki (10 et 11 décembre 1999), le Conseil européen a décidé de renforcer la politique commune en matière de sécurité et de défense, en développant les moyens militaires et civils de gestion des crises et en prévoyant en particulier de lancer et de conduire des opérations militaires sous la direction de l'Union européenne en réponse à des crises internationales.

Une stratégie européenne de sécurité a été approuvée par le Conseil européen à Bruxelles le 12 décembre 2003.

2. Élargissement

Le Conseil européen a posé les conditions de chaque série de négociations d'élargissement de l'Union européenne. À Édimbourg, en 1992, il a décidé d'engager les négociations d'adhésion de plusieurs États membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE). À Copenhague, en 1993, il a jeté les bases d'une nouvelle vague d'adhésions (critères de Copenhague). Les réunions des années suivantes ont précisé les critères d'admission et les réformes institutionnelles préalables. Le Conseil européen de Luxembourg de décembre 1997 a pris les décisions permettant le lancement des négociations d'adhésion avec les pays d'Europe centrale et orientale et Chypre.

Le Conseil européen de Helsinki (décembre 1999) a décidé d'ouvrir les négociations d'adhésion avec la Roumanie, la Slovaquie, la Lettonie, la Lituanie, la Bulgarie et Malte ainsi que de reconnaître la Turquie comme un pays candidat, marquant ainsi le passage à une nouvelle étape du processus d'élargissement.

Le Conseil européen de Copenhague (12 et 13 décembre 2002) a décidé de l'adhésion de la République tchèque, de l'Estonie, de Chypre, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Hongrie, de Malte, de la Pologne, de la Slovénie et de la Slovaquie à dater du 1^{er} mai 2004. La Bulgarie et la Roumanie sont entrées dans l'Union européenne le 1^{er} janvier 2007.

Le 3 octobre 2005, à Luxembourg, le Conseil a approuvé le cadre des négociations avec la Croatie et la Turquie concernant leur adhésion à l'Union. Ces négociations ont débuté juste après cette réunion.

3. Réforme institutionnelle

Les réunions du Conseil européen à Madrid (juin 1989), Strasbourg (décembre 1989), Dublin I (avril 1990) et

Dublin II (juin 1990) ont revêtu une importance majeure dans le processus qui a conduit à l'Union économique et monétaire et au traité sur l'Union européenne. Ainsi, le Conseil européen de Dublin d'avril 1990 a décidé que la Conférence intergouvernementale sur l'Union économique et monétaire entamerait ses travaux en décembre 1990 et qu'une deuxième Conférence intergouvernementale serait convoquée sur le thème de l'Union politique.

De même, la réunion spéciale de mars 1996 à Turin a marqué l'ouverture officielle de la Conférence intergouvernementale qui a abouti aux réformes des traités approuvées par le Conseil européen d'Amsterdam en juin 1997.

Le Conseil européen de Tampere (15 et 16 octobre 1999) a décidé des modalités d'élaboration du projet de charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (→2.1.0). Celui de Helsinki (décembre 1999) a convoqué la Conférence intergouvernementale qui a préparé le traité de Nice.

Le Conseil européen de Laeken (14 et 15 décembre 2001) a décidé de réunir une Convention sur l'avenir de l'Europe (→1.1.4) dans la perspective de la prochaine Conférence intergouvernementale, voulue aussi large et ouverte que possible. La Convention a présenté son projet de «traité établissant une Constitution pour l'Europe» lors du Conseil européen de Thessalonique de juin 2003.

Après une brève Conférence intergouvernementale, le traité établissant une Constitution pour l'Europe a été signé au mois d'octobre 2004 à Rome par les chefs d'État ou de gouvernement (→1.1.5).

→ Wilhelm LEHMANN
Janvier 2007

1.3.8. La Commission

Base juridique

Articles 211 à 219 du traité CE.

Historique

La Commission est l'organe exécutif unique de la Communauté. Initialement, chaque Communauté était

dotée de son propre exécutif: Haute Autorité pour la Communauté européenne du charbon et de l'acier (1951) et Commission pour chacune des deux Communautés créées par les traités de Rome (1957) — CEE et Euratom. Ces trois exécutifs ont été fusionnés en un seul, la Commission européenne, par le traité du 8 avril 1965, avec effet au 1^{er} juillet 1967 (→1.1.2).

Composition et Statut

A. Nombre de membres

La Commission a été longtemps composée d'au moins un et pas plus de deux commissaires par État membre. La pratique était d'en attribuer deux aux cinq pays les plus peuplés, un aux autres.

Depuis le 1^{er} novembre 2004, la Commission compte un commissaire par État membre. Quand l'Union européenne (UE) a atteint le nombre de 27 États membres le 1^{er} janvier 2007, le nombre des commissaires doit être inférieur à celui des États membres. Les membres de la Commission seront sélectionnés au moyen d'un système de rotation fondé sur le principe d'égalité. Ce nouveau système ne sera introduit que lors de la désignation de la nouvelle Commission en 2009.

Le traité établissant une Constitution pour l'Europe prévoirait un tel système (article I-26). La première Commission à être désignée au titre des dispositions de la Constitution devrait se composer d'un commissaire par État membre. Ensuite, la Commission devrait se composer d'un nombre de membres (y compris son président et le ministre des affaires étrangères de l'UE) correspondant aux deux tiers du nombre d'États membres. Les membres de cette Commission devraient être sélectionnés parmi les ressortissants des États membres sur la base d'un système de rotation égale reflétant de manière satisfaisante la taille démographique et géographique de tous les États membres.

B. Méthode de nomination

Aux termes du **traité d'Amsterdam**, la nomination de la Commission s'est déroulée comme suit:

- le candidat des États membres à la présidence de la Commission a dû d'abord recueillir l'approbation du Parlement;
- après que cette approbation a été donnée, les États membres ont nommé les autres commissaires, d'un commun accord avec le président nommé;
- enfin, après une dernière approbation donnée par le Parlement, les commissaires ont été nommés.

Le **traité de Nice** introduit les modifications suivantes:

- le Conseil, à la majorité qualifiée, désigne la personne qu'il souhaite nommer président de la Commission; cette nomination doit être approuvée par le Parlement européen;
- 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 doivent être approuvés en tant qu'organe par le Parlement européen et nommés par le Conseil, à la majorité qualifiée.

C. Personnalité juridique

1. Durée du mandat

Depuis le traité de Maastricht, le mandat de membre de la Commission a été calqué sur la législature du Parlement européen, soit cinq ans. Il est renouvelable.

2. Responsabilité individuelle (article 213, paragraphe 2, et article 216 du traité CE)

Les membres de la Commission:

- exercent leurs fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt général de la Communauté, en particulier ils ne sollicitent ni n'acceptent d'instruction extérieure (venant d'un gouvernement comme 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;
- s'il ne remplit plus les conditions nécessaires à l'exercice de ses fonctions;
- s'il a commis une faute grave.

3. Responsabilité collective

La Commission est collectivement responsable devant le Parlement, en vertu de l'article 201 du traité CE. Si ce dernier adopte une motion de censure à son encontre, l'ensemble de ses membres doit abandonner ses fonctions.

Organisation et fonctionnement

A. Répartition des tâches et organisation administrative

La Commission travaille sous la direction de son président, qui décide de son organisation externe afin de s'assurer que l'action de celle-ci est cohérente, efficace et collégiale.

Le président répartit les secteurs d'activité entre les membres. Chaque commissaire a ainsi la responsabilité d'un secteur 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 devra se démettre, si le

président le demande, et après que celui-ci a obtenu l'approbation de ses collègues.

La Commission dispose d'un secrétariat général comprenant 23 directions générales et 15 services spécialisés (notamment l'Office de lutte antifraude, le service juridique, l'Office statistique et l'Office des publications).

B. Méthode de décision

Sauf quelques exceptions, la Commission prend ses décisions à la majorité (article 17 du traité de fusion). Le principe ainsi établi est celui de la responsabilité collégiale.

Pouvoirs

Dépositaire de l'intérêt commun, la Commission est le centre d'impulsion de l'action communautaire et la garante de son application.

A. Pouvoirs d'initiative

La Commission, en règle générale, a le monopole de l'initiative des décisions communautaires et élabore à ce titre les propositions sur lesquelles trancheront les deux institutions décisionnelles que sont le Parlement européen et le Conseil.

1. La pleine initiative: le pouvoir de proposition

Le pouvoir de proposition constitue la forme complète du pouvoir d'initiative en ce sens, d'une part, qu'il est toujours exclusif et, 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.

a) Initiative législative

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 (→ 1.4.1). Dans l'élaboration de ces propositions, la Commission tient généralement compte des orientations des autorités nationales. Cette préoccupation était l'un des éléments du «compromis de Luxembourg» de 1966. Ce document [qui est une déclaration sans valeur juridique (→ 1.1.2 et → 1.3.6)] exprime le souhait que, pour les propositions les plus délicates (dites «d'importance particulière»), la Commission prenne contact avec les gouvernements des États membres avant de les élaborer, mais ajoute que cette consultation ne doit pas porter atteinte à son droit d'initiative.

b) Initiative budgétaire

C'est la Commission qui élabore l'avant-projet de budget, qui est soumis au Conseil (article 272, paragraphes 2 et 3, du traité CE) (→ 1.4.3).

c) Initiative dans la conduite des relations de la Communauté avec les pays tiers

La Commission est chargée de négocier les **accords internationaux** (articles 133 et 300 du traité CE), qui sont ensuite soumis au Conseil pour conclusion.

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

Cette forme d'initiative se différencie de la précédente, d'abord, parce qu'elle ne donne pas toujours l'exclusivité à la Commission, ensuite, parce qu'elle ne constitue pas la seule base de décision pour l'instance décisionnelle.

a) Dans le cadre de l'Union économique et monétaire

La Commission joue un rôle important dans la mise en place de l'Union économique et monétaire (UEM): pour le passage à la troisième phase (1999), elle était chargée de présenter un rapport au Conseil sur le respect par les États membres des conditions d'accès ainsi que des recommandations concernant l'accès de tel ou tel État (article 121 du traité CE); il en ira de même à l'avenir pour l'accès de nouveaux États.

La Commission joue un rôle dans la gestion de l'UEM. Elle soumet au Conseil:

- des recommandations pour l'élaboration d'un projet de grandes orientations des politiques économiques des États membres (article 99, paragraphe 2);
- des rapports sur l'évolution économique des États membres (article 99, paragraphe 3);
- des recommandations sur l'attitude à adopter à l'égard des États qui s'écartent des orientations établies (article 99, paragraphe 4);
- des propositions de mesures en cas de graves difficultés économiques dans la Communauté ou dans un État membre (article 100, paragraphes 1 et 2);
- des avis et des recommandations en cas de déficit public excessif d'un État membre (article 104, paragraphes 5 et 6);
- des propositions pour confier à la Banque centrale européenne des missions de contrôle prudentiel des établissements de crédit (article 105, paragraphe 6);
- des propositions (à défaut de celles de la Banque centrale européenne) pour la modification des statuts du Système européen de banques centrales (article 107, paragraphe 6);
- 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 (article 111);
- des recommandations sur les mesures à prendre en cas de difficultés dans la balance des paiements d'un État membre (article 119).

- b) Dans le cadre de la politique extérieure et de défense commune et de la coopération policière et judiciaire

Dans ces domaines, non seulement la Commission est pleinement associée aux travaux du Conseil, mais elle peut (comme les États membres) saisir ce dernier de toute proposition (articles 22 et 34, paragraphe 2, du traité UE).

B. Pouvoirs de contrôle de l'application du droit communautaire

Les traités communautaires 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 (article 226 du traité CE): si la Commission estime qu'un État a manqué à l'une des obligations qui lui incombent, elle peut déclencher la procédure en le mettant en demeure de présenter ses observations; si ces dernières ne la satisfont pas, elle émet un avis motivé lui demandant de se mettre en règle dans un certain délai; passé ce délai, elle peut demander à la Cour de justice de trancher.

C. Pouvoirs d'exécution

1. Conférés par les traités eux-mêmes

Il s'agit essentiellement:

- de l'exécution du budget (article 274 du traité CE);
- du pouvoir d'autoriser les États à prendre les mesures de sauvegarde que les traités prévoient, en particulier pendant les périodes de transition;
- de pouvoirs en matière de règles de concurrence, en particulier le contrôle des aides d'État (article 88, paragraphe 2).

2. Issus d'une délégation du Conseil

Les traités (article 124 du traité CEEA et article 211 du traité CE) prévoient que la Commission exerce les compétences que lui confère le Conseil pour l'exécution des règles qu'il établit. Le traité CE a même été modifié par l'Acte unique européen (article 202) pour imposer au Conseil l'obligation de lui conférer ces compétences, mais en lui permettant:

- de se réserver le pouvoir d'exécution dans des cas spécifiques;
- quand il confie ce pouvoir à la Commission, de le soumettre à certaines modalités.

C'est dans le cadre de ces «modalités» que le Conseil a pris l'habitude de créer des «comités» composés de fonctionnaires nationaux qui sont associés au pouvoir d'exécution de la Commission. Certains de ces comités ne sont que consultatifs, mais d'autres permettent de brider (comités de gestion) voire d'absorber (comités de réglementation) les pouvoirs de la Commission. En ce qui concerne les règles de concurrence s'appliquant aux

entreprises, comme la pratique concertée et l'abus de position dominante, les actes réglementaires du Conseil confèrent d'importants pouvoirs de mise en œuvre à la Commission (→3.3.1 et →3.3.2).

Le Parlement européen a régulièrement dénoncé les conséquences néfastes de cette «**comitologie**» qui devenait tout à fait inadaptée à la généralisation de la procédure de codécision (voir en particulier sa résolution du 13 décembre 1990). La décision du Conseil (1999) «**instituant les procédures d'exercice des pouvoirs d'exécution conférés à la Commission**» a favorisé l'intervention du Parlement européen dans les procédures de comitologie en lui reconnaissant un droit à l'information et au contrôle.

À l'issue de longues négociations entre les trois institutions, une nouvelle procédure de comité («**procédure de réglementation avec contrôle**») a été introduite par la décision 2006/512/CE du Conseil du 17 juillet 2006. Le Parlement a modifié son règlement en conséquence (résolution du 14 décembre 2006). Cette nouvelle procédure autorise le Parlement et le Conseil à contrôler les mesures quasi législatives d'exécution d'un instrument adopté par voie de codécision et à rejeter ces mesures.

D. Pouvoirs réglementaires

Il est assez rare que les traités aient donné à la Commission un pouvoir réglementaire propre. On citera:

1. Les dispositions «obsolètes»

- L'établissement de prélèvements sur les entreprises dans le cadre du traité CECA.
- Le rythme de suppression des taxes et mesures d'effet équivalent à des droits de douane ou à des restrictions quantitatives pendant la période transitoire du traité de Rome (traité CE) (mise en place de l'Union douanière).

2. Les dispositions toujours actuelles

L'application des règles communautaires aux entreprises publiques et aux entreprises de service public (article 86, paragraphe 3, du traité CE).

E. Pouvoirs consultatifs

Les traités ont donné à la Commission un pouvoir général de recommandation et d'avis (article 211 du traité CE).

Ils prévoient aussi sa consultation pour la prise de certaines décisions: c'est le cas en particulier des décisions d'admission de nouveaux membres au sein de l'Union (article 49 du traité UE).

Enfin, la Commission est consultée sur le statut des membres du Parlement européen (MPE) et sur celui du Médiateur.

1.3.9. La Cour de justice et le Tribunal de première instance

I. La cour de Justice des Communautés Européennes

Base juridique

- Articles 220, 226, deuxième alinéa, 227, 230, 232, 234 à 237 et 300 du traité CE.
- Article 136 du traité Euratom.
- Protocole, annexé aux traités, fixant le statut de la Cour de justice.
- Certains accords internationaux.

Composition et statut

A. Composition

1. Nombre (articles 221 et 222)

Un juge par État membre, donc vingt-sept actuellement.

Huit avocats généraux, nombre qui peut être augmenté par le Conseil à la demande de la Cour.

2. Conditions à remplir (article 223)

Il faut:

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

3. Procédure de désignation (article 223)

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

B. Caractères du mandat

1. Durée (article 223 et statut)

Six ans.

Renouvellement partiel tous les trois ans:

- alternativement de huit et de sept juges;
- de la moitié des avocats généraux.

Les sortants peuvent être nommés à nouveau.

2. 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.

3. Obligations (statut)

Juges et avocats généraux:

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

Organisation et fonctionnement (article 223 et statut)

A. Organisation interne

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

Elle nomme son greffier.

B. 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 (→1.1.4)].

Attributions

A. Rôle fondamental

Assurer «le respect du droit dans l'interprétation et l'application» des traités (article 220).

B. Compétences

1. 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.

a) Recours en manquement contre les États membres

Ces recours sont introduits:

- soit par la Commission, après une procédure précontentieuse (article 226): mise en demeure de l'État de présenter ses observations, avis motivé (→1.3.8);
- soit par un autre État membre après saisine préalable de la Commission (article 227).

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 comme 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 228).

b) 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 230) ou, en violation de ce même droit, se sont abstenues d'en adopter (carence: article 232).

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: cette dernière 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 (article 233).

c) Autres recours directs

Recours contre les décisions de la Commission infligeant des sanctions aux entreprises (article 229).

Recours en indemnité pour réparation des dommages causés par les institutions ou leurs agents (article 235); recours des fonctionnaires et agents communautaires contre leurs institutions (article 236) — compétence actuellement dévolue au Tribunal de la fonction publique (voir ci-après).

Recours relatifs aux contrats conclus par la Communauté (article 238).

2. Recours indirect: l'exception d'illégalité soulevée devant une juridiction nationale (article 234)

Le juge national applique normalement le droit communautaire lui-même lorsqu'une affaire comporte l'application de ce droit. 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.

3. 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 soit rendues par les chambres juridictionnelles (voir ci-après le Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne) soit rendues 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.

1. En général

Son arrêt du 15 juillet 1964, 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, Van Gend et Loos, pour 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 (→2.1).

2. Dans des matières particulières

a) 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.

b) 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.

- c) **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.
- d) 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.
- e) Divers arrêts en matière de sécurité sociale et de concurrence.
- f) 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 communautaires 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 à la Communauté 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.

II. Le tribunal de première instance

Base juridique

Articles 224 et 225 du traité CE, article 40 du traité Euratom. Protocole annexé aux traités fixant le statut de la Cour de justice (titre IV).

Le Tribunal de première instance a été créé par décision du Conseil de 1988 prise en application de l'Acte unique européen (1986), qui prévoyait la possibilité de cette création. Il a été intégré au traité CE par le traité de Maastricht (1991). Le traité de Nice a supprimé son statut de juridiction «adjointe» à la Cour et a étendu ses compétences.

Composition et statut (article 224 du traité CE)

A. Composition

1. Nombre

Un juge par État membre, donc vingt-sept actuellement. Les juges peuvent être appelés à exercer les fonctions d'avocat général.

2. Conditions à remplir

Posséder la capacité requise pour l'exercice de hautes fonctions juridictionnelles.

Offrir toutes les garanties d'indépendance.

3. Procédure de désignation

Les juges sont nommés d'un commun accord par les gouvernements des États membres.

B. Caractères du mandat

Identiques à ceux de la Cour de justice.

Organisation et fonctionnement

A. Organisation interne

Le Tribunal désigne son président en son sein pour trois ans renouvelables.

Il nomme son greffier.

B. 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.

Attributions

A. Compétences du Tribunal de première instance (article 225)

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 230 et 232);
- réparation des dommages causés par les institutions (article 235);
- litiges relatifs aux contrats conclus par la Communauté (article 238).

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 234) 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 (voir ci-après), 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, 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.

III. 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 225 A du traité CE introduit par le traité de Nice prévoyait 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 le «Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne» (JO L 333 du 9.11.2004, p. 7.).

Les décisions de ce Tribunal sont susceptibles devant le Tribunal de première instance de pourvois non suspensifs et limités aux questions de droit portant sur les moyens — précise la décision du Conseil — relatifs à l'incompétence du Tribunal, aux irrégularités de procédure portant atteinte

aux intérêts de la partie concernée ainsi qu'à la violation du droit communautaire.

IV. Le traité établissant une constitution pour l'Europe

Quelques modifications sont apportées par le projet de Constitution européenne sur les points suivants:

- la nomination des candidats aux fonctions de juge et d'avocat général pressentis par les États membres sera préalablement soumise à l'évaluation d'un comité de sept personnalités, dont l'une désignée par le Parlement européen;
- les actes du Conseil européen et des organes ou organismes (agences, offices, etc.) destinés à produire des effets juridiques vis-à-vis des tiers seront désormais soumis à un contrôle juridictionnel de légalité;
- prenant en compte l'évolution de la jurisprudence, les conditions de recevabilité des recours des personnes physiques et morales contre des actes réglementaires seront facilitées;
- le recours en carence est étendu au Conseil européen et aux autres organes et organismes de l'Union;
- les actes pris dans le domaine de la coopération judiciaire pénale et de la coopération policière pourront faire pleinement l'objet d'un recours juridictionnel, sauf en ce qui concerne le contrôle de la validité et de la proportionnalité d'opérations policières, ainsi que l'exercice par les États de leurs responsabilités en matière de maintien de l'ordre public et de sauvegarde de la sécurité intérieure;
- si les actes adoptés dans le domaine de la politique extérieure et de sécurité commune échappent toujours au contrôle de la Cour, celle-ci devient compétente pour connaître des recours quant à la légalité des mesures restrictives prises à l'encontre de personnes physiques ou morales.

Dans le cadre de l'action en manquement, une importante avancée est également enregistrée: lorsqu'elle saisit la Cour en manquement contre un État membre qui n'a pas communiqué ses mesures de transposition d'une loi-cadre, la Commission pourra désormais indiquer à la Cour, dès le premier recours en manquement, le montant d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte à imposer à l'État membre.

Enfin, les modifications au statut de la Cour relèveront dorénavant de la loi européenne, et donc d'un vote à la majorité qualifiée, et non plus d'une décision du Conseil à l'unanimité.

Rôle du Parlement Européen

Depuis un arrêt rendu en 1990 sur un recours du Parlement européen dans le cadre de la procédure législative sur l'adoption des mesures sanitaires à prendre à la suite de l'accident nucléaire de Tchernobyl, la Cour a reconnu au Parlement le droit de former un recours en annulation devant la Cour (article 230 du traité CE) pour la sauvegarde

de ses prérogatives dans le cadre de la procédure législative.

Le traité de Nice étend cette capacité du Parlement européen d'ester devant la Cour en annulation, qui n'est dès lors plus limitée à la défense de ses prérogatives.

→ Denis **BATTA**
Janvier 2007

1.3.10. La Cour des comptes

Base juridique

Articles 246 à 248, 279 et 280 du traité CE.

Ces dispositions ont été ajoutées aux traités de Paris et de Rome par le traité du 22 juillet 1975 (modifiant certaines dispositions financières des traités communautaires). Par ailleurs, le traité sur l'Union européenne a élevé la Cour des comptes au rang d'institution communautaire en modifiant en ce sens l'article 7 du traité CE, et le traité de Nice a apporté quelques retouches à sa composition et à son rôle.

Structure

A. Composition

1. Nombre

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

2. Conditions à remplir

Il faut:

- appartenir ou avoir appartenu dans son 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 des comptes sont nommés:

- par le Conseil à la majorité qualifiée (innovation du traité de Nice; auparavant, l'unanimité était requise);
- 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 renouvelable.

2. Statut

Les membres de la Cour des comptes bénéficient des privilèges et immunités applicables aux juges de la Cour de justice.

3. Obligations

Les membres «exercent leurs fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt général de la Communauté». En particulier:

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

C. Organisation

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

Attributions

A. Le contrôle des comptes

1. Domaine de compétence

La compétence de la Cour des comptes couvre tous les comptes de recettes et de dépenses de la Communauté et de tout organisme créé par la Communauté (sauf exclusion

prévue par l'acte de fondation de l'organisme en cause). La Cour des comptes examine ces comptes pour s'assurer:

- de leur fiabilité;
- de la légalité et de la régularité des recettes et dépenses;
- de la bonne gestion financière.

2. Moyens d'investigation

Le contrôle de la Cour des comptes est permanent; il peut notamment s'effectuer avant la clôture de l'exercice budgétaire considéré.

Le contrôle a lieu sur pièces, mais aussi, si nécessaire, sur place, c'est-à-dire auprès:

- des institutions communautaires;
- de tout organisme gérant des recettes ou des dépenses au nom de la Communauté;
- de toute personne physique ou morale bénéficiaire de versements issus du budget communautaire.

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 des comptes tout document ou information qu'elle estime nécessaire à l'accomplissement de sa mission.

3. Autres prérogatives

La Cour des comptes fournit chaque année au Parlement européen et au Conseil une **déclaration d'assurance** (DAS) sur la fiabilité des comptes et sur la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes.

Elle établit un **rapport annuel** qui est transmis aux institutions communautaires et publié au Journal officiel accompagné des réponses de ces institutions à ses observations de la Cour.

B. Les compétences consultatives

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

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 la Communauté sont mises à la disposition de la Commission;

- détermine les règles relatives à la responsabilité des contrôleurs financiers, ordonnateurs et comptables;
- arrête des mesures de lutte contre la fraude.

2. Présentation d'observations

La Cour des comptes peut présenter à tout moment des observations sur des questions particulières, notamment sous forme de **rapports spéciaux**.

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 et le Conseil dans l'exercice de leur fonction de contrôle de l'exécution du budget.

La pomme de discorde était l'absence d'une déclaration d'assurance positive non qualifiée (à savoir la déclaration d'assurance annuelle de la Cour des comptes). La déclaration d'assurance a toujours été assortie de réserves ces dernières années et a été critiquée à maintes reprises par le Parlement, notamment dans ses résolutions de décharge dans lesquelles il faisait des propositions concrètes sur la façon de parvenir à une déclaration d'assurance positive. La Cour des comptes a réagi en suggérant d'élaborer un cadre de contrôle interne communautaire, fondé sur des normes et des principes communs, qui devrait être mis en œuvre à tous les niveaux d'administration des institutions comme des États membres (avis n° 2/2004 de la Cour des comptes sur le modèle de «contrôle unique»).

La Commission a accepté cette proposition et a élaboré la «feuille de route en vue d'un cadre de contrôle interne» (adoptée par la Commission le 15 juin 2005). Le Parlement a marqué son approbation dans sa résolution de décharge d'avril 2006 relative à l'exécution du budget 2004.

L'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière [voir cadre financier pluriannuel (→1.5.2)] stipule sous l'intitulé «Assurer un contrôle interne intégré et efficace des fonds communautaires»: «Les institutions conviennent de l'importance d'un renforcement du contrôle interne sans alourdir la charge administrative, ce qui a pour condition préalable la simplification de la législation de base. Dans ce cadre, priorité sera accordée à une bonne gestion financière visant l'obtention d'une déclaration d'assurance positive pour les fonds en gestion partagée.»

→ Helmut WERNER
Janvier 2007

1.3.11. Le Comité économique et social européen

Base juridique

Articles 257 à 262 du traité CE.

Composition

1. Nombre et répartition nationale des sièges (article 258)

Le Comité économique et social européen est composé 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 la Belgique, la Bulgarie, la République tchèque, la Grèce, la Hongrie, les Pays-Bas, l'Autriche, le Portugal et la Suède;
- 9 pour le Danemark, l'Irlande, la Lituanie, la Slovaquie et la Finlande;
- 7 pour l'Estonie, la Lettonie et la Slovénie;
- 6 pour Chypre et le Luxembourg;
- 5 pour Malte.

2. Mode de désignation (article 259)

Les membres sont nommés par le Conseil à la majorité qualifiée (avant le traité de Nice, c'était à l'unanimité), sur la base de propositions présentées par les États sous forme de listes comportant pour chacun d'eux un nombre de candidats double de celui des sièges qui lui sont attribués. Ces nominations sont soumises à l'avis de la Commission. Elles 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.).

3. Caractères du mandat (article 258)

Le mandat est de quatre ans; il est renouvelable (cinq ans selon le traité établissant une Constitution pour l'Europe, article III-390). Le traité sur l'Union européenne a précisé que les membres l'exercent en toute indépendance, dans l'intérêt général de la Communauté (expression utilisée pour les membres de la Commission et de la Cour des comptes).

Organisation et fonctionnement

Le CESE n'est pas une des institutions communautaires telles qu'énumérées à l'article 7 du traité instituant la Communauté européenne, mais il jouit d'une large autonomie d'organisation et de fonctionnement que le traité sur l'Union européenne a renforcée:

- il désigne en son sein son président et son bureau (pour deux ans);
- il établit son règlement intérieur;
- il peut se réunir de sa propre initiative (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 communautaire et peut créer des sous-comités pour traiter de sujets déterminés;
- il dispose de son propre secrétariat.

Attributions

Le CESE a un **pouvoir consultatif**. Son rôle est de communiquer aux institutions responsables des décisions communautaires l'opinion des représentants de la vie économique et sociale.

1. Émission d'avis à la demande d'institutions communautaires

a) Consultation obligatoire

Dans un certain nombre de domaines, le traité CE prévoit qu'une décision ne peut être prise qu'après consultation du CESE par le Conseil ou par la Commission:

- politique agricole (article 37);
- libre circulation des personnes et des services (troisième partie, titre III);
- politique des transports (troisième partie, titre V);
- harmonisation de la fiscalité indirecte (article 93);
- rapprochement des législations dans le domaine du marché intérieur (articles 94 et 95);
- politique de l'emploi (troisième partie, titre VIII);
- politique sociale, éducation, formation professionnelle et jeunesse (troisième partie, titre XI);
- santé publique (article 152);
- protection des consommateurs (article 153);

- réseaux transeuropéens (article 156);
- politique industrielle (article 157);
- cohésion économique et sociale (troisième partie, titre XVII);
- recherche et développement technologique (troisième partie, titre XVIII);
- environnement (titre XIX).

b) Consultation facultative

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

Lorsque le Conseil ou la Commission consultent le CESE (aussi bien à titre obligatoire que facultatif), ces institutions peuvent lui fixer un délai (d'un mois au moins), à l'expiration duquel elles peuvent passer outre à l'absence d'avis.

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

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

Relations entre le Parlement Européen et le comité économique et social européen

Le Parlement et le CESE sont souvent amenés à se prononcer sur les mêmes projets législatifs. Dès lors, il était normal que des contacts se nouent entre eux. Ces contacts, non institutionnalisés, peuvent revêtir plusieurs formes: échanges de vues réguliers et efforts de coordination des travaux; rencontres entre les présidents des deux instances ou entre les présidents ou les membres des commissions et des sections; colloques organisés en commun.

→ Wilhelm LEHMANN
Janvier 2007

1.3.12. Le Comité des régions

Base juridique

Articles 263 à 265 du traité CE, introduits par le traité de Maastricht.

Objectifs

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

La création du Comité des régions a permis de traduire la volonté manifestée dès le préambule du traité sur l'Union européenne de poursuivre «le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises le plus près possible des citoyens, conformément au principe de subsidiarité».

Pour mieux remplir ce rôle, le Comité voudrait acquérir le droit de saisir la Cour de justice en cas de non-respect du principe de subsidiarité. Il espère que les prochaines révisions du traité vont lui accorder ce droit. L'article 8 du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité annexé au traité établissant une

Constitution pour l'Europe accorderait effectivement cette possibilité au Comité.

Organisation

A. Composition (article 263)

1. Nombre et répartition nationale des sièges

Le Comité des régions est composé 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 la Belgique, la Bulgarie, la République tchèque, la Grèce, la Hongrie, les Pays-Bas, l'Autriche, le Portugal et la Suède;
- 9 pour le Danemark, l'Irlande, la Lituanie, la Slovaquie et la Finlande;
- 7 pour l'Estonie, la Lettonie et la Slovaquie;
- 6 pour Chypre et le Luxembourg;
- 5 pour Malte.

2. Mode de désignation

Les membres sont nommés pour quatre ans (cinq ans selon le traité établissant une Constitution pour l'Europe, article III-386) par le Conseil statuant à l'unanimité sur proposition des États membres. Leur mandat est renouvelable. Dans la pratique, les membres désignés sont généralement des élus locaux et régionaux.

B. Structure (article 264)

Le Comité désigne parmi ses membres son président et son bureau pour une durée de deux ans. Il établit son règlement intérieur et le soumet à l'approbation du Conseil.

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 149);
- culture (article 151);
- santé publique (article 152);
- réseaux transeuropéens de transport, télécommunications et énergie (article 156);
- cohésion économique et sociale:
 - actions spécifiques (article 159),
 - définition des missions, des objectifs prioritaires et de l'organisation des fonds à finalité structurelle (article 161),
 - décisions d'application relatives au Fonds européen de développement régional (article 162).

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 Conseil ou la Commission consultent le Comité (aussi bien à titre obligatoire que facultatif), ils peuvent lui fixer un délai (d'un mois au moins), 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 européen

Lorsque le Comité économique et social européen est consulté par le Conseil ou la Commission, 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.

3. 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.

→ Wilhelm LEHMANN
Janvier 2007

1.3.13. La Banque européenne d'investissement

Base juridique

- Articles 266 et 267 du traité instituant la Communauté européenne.
- Protocole annexé au traité CE fixant les statuts de la Banque.

Organisation et fonctionnement

A. Statut juridique

Sans être une institution de la Communauté (au sens de l'article 7 du traité CE), la Banque européenne d'investissement (BEI) est un organisme financier de droit public, doté de la personnalité juridique (article 266 du traité CE) et pourvu de structures administratives distinctes des institutions communautaires.

B. Structure

Les organes dirigeants de la BEI sont les suivants.

1. Le conseil des gouverneurs

a) Composition

27 ministres nommés par les États membres (généralement les ministres des finances).

b) Fonctions

Elles consistent à :

- définir les directives générales de la politique de crédit;
- approuver les comptes et le bilan annuels;
- décider des augmentations de capital;
- engager la Banque pour les financements en dehors de l'Union européenne (UE);
- nommer les membres du conseil d'administration, du comité de direction et du comité de vérification.

2. Le conseil d'administration

a) Composition

28 membres nommés par le conseil des gouverneurs pour cinq ans: un pour chaque État membre sur proposition des États et un sur proposition de la Commission.

b) Rôle

Siégeant environ dix fois par an, il a compétence exclusive pour décider des prêts, des garanties et des emprunts et des taux d'intérêt des prêts.

3. Le comité de direction

a) Composition

Un président et huit vice-présidents nommés pour six ans renouvelables par le conseil des gouverneurs sur proposition du conseil d'administration.

b) Tâches

Organe exécutif de la Banque, il assure :

- la gestion des affaires courantes;
- la préparation et l'exécution des décisions du conseil d'administration.

4. Le comité de vérification

a) Composition

Trois membres nommés par le conseil des gouverneurs pour trois ans renouvelables.

b) Tâches

- Vérifier la régularité des opérations et les livres de la Banque en s'appuyant sur les travaux de suivi et d'audit menés par les services internes et par des experts externes.
- S'assurer de la conformité des opérations de la Banque avec les procédures statutaires.

C. Ressources

1. Capital

Le capital de la BEI est souscrit par les États membres suivant une répartition qui reflète leur poids économique respectif. La forte croissance des opérations dans l'Union européenne, l'arrivée, le 1^{er} mai 2004, de dix nouveaux États membres et, le 1^{er} janvier 2007, de deux autres États membres ont justifié une augmentation de capital de 164 milliards d'euros à compter du 1^{er} janvier 2007. Les douze nouveaux États membres ont souscrit au capital de la Banque selon la clé de répartition appliquée aux actuels États membres.

2. Emprunts

Les emprunts constituent la plus grande partie des ressources de la Banque, essentiellement sous la forme d'émissions obligataires publiques.

La BEI figure parmi les grands emprunteurs internationaux; ses titres sont cotés sur les principales bourses de valeurs. Elle emprunte sur les marchés des capitaux les fonds dont elle a besoin pour accorder ses prêts. Ne poursuivant pas de but lucratif, elle rétrocède ses ressources à des taux d'intérêt reflétant le coût auquel elle les a collectées.

En 2005, l'ensemble des projets adoptés s'élevait à 51 milliards d'euros. 52,7 milliards d'euros ont été récoltés après échanges par le biais de 330 transactions libellées en quinze monnaies.

La Banque joue un rôle de premier plan dans le développement du marché des capitaux des nouveaux futurs États membres.

Missions et réalisations

La BEI est l'institution de financement à long terme de l'Union européenne. En vertu de l'article 267 du traité CE, elle a pour mission de contribuer, en faisant appel au marché des capitaux et à ses ressources propres, au développement équilibré et sans heurts du marché commun dans l'intérêt de la Communauté. À cette fin, elle facilite, par l'octroi de prêts et de garanties, sans poursuivre de but lucratif, le financement de projets dans tous les secteurs de l'économie.

Dans l'accomplissement de sa mission, la BEI facilite le financement de programmes d'investissements en liaison avec les interventions des Fonds structurels et des autres instruments financiers de la Communauté.

A. À l'intérieur de l'Union européenne

1. Développement régional et cohésion économique et sociale

En 2005, la Banque a octroyé des prêts à hauteur de près de 28 milliards d'euros dans les vingt-cinq États membres de l'Union européenne pour des projets visant à aider les régions en retard en matière de développement économique (régions relevant de l'objectif n° 1), connaissant des difficultés structurelles (régions relevant de l'objectif n° 2) ou souffrant des deux, ce qui équivaut à 84 % des prêts totaux individuels dans l'UE. Les prêts globaux aux intermédiaires financiers, pour la rétrocession en appui aux investissements faibles et moyens dans les régions assistées, ont atteint 5,9 milliards d'euros, ce qui amène les prêts totaux pour la cohésion économique et sociale à quelque 34 milliards en 2005, soit 80 % de tous les prêts dans l'UE en 2006.

2. Protection et amélioration de l'environnement

La Banque intervient dans la protection de l'environnement soit directement par des investissements spécifiques, soit indirectement en s'assurant que les projets qui lui sont soumis pour financement respectent les législations nationales et communautaires. Elle s'est fixé pour objectif de consacrer entre un quart et un tiers des prêts individuels aux projets de sauvegarde et d'amélioration de l'environnement. Les prêts individuels pour les projets d'investissements environnementaux se sont élevés à 10,9 milliards d'euros dans l'Union européenne, soit 33 % des prêts directs. En outre, la plupart des prêts globaux ont de multiples objectifs, notamment la protection

environnementale, et la BEI octroie également des prêts globaux dédiés à l'environnement. En 2005, la BEI a accordé deux prêts de ce type à l'Autriche et à l'Allemagne, pour un montant de 210 millions d'euros.

3. Soutien aux petites et moyennes entreprises

La Banque soutient les investissements des petites et moyennes entreprises (PME) de manière décentralisée grâce à la formule de prêts globaux consentis par l'intermédiaire de banques. En 2005, les prêts globaux dans l'UE s'élevaient à 8,9 milliards d'euros, dont 4,2 milliards ont profité à quelque 20 000 petites et moyennes entreprises. La plupart de ces prêts soutenaient également d'autres objectifs fondamentaux de la Banque. Une part considérable d'entre eux ont été utilisés pour l'investissement dans les PME, stimulant ainsi la cohésion économique et sociale. La recherche et le développement effectués par des PME financées par la BEI ont aidé à mettre en œuvre l'agenda de Lisbonne.

a) L'initiative «Innovation 2010» (i2i)

Dans le cadre de cette initiative lancée à la suite du Conseil européen de Lisbonne en mars 2000, et qui vise à contribuer à l'évolution vers une Europe fondée sur la connaissance et l'innovation, la BEI a prêté quelque 17 milliards d'euros. Pour la période 2003-2006, 20 milliards d'euros supplémentaires ont été prévus. Depuis la création d'«i2i» en 2000, la BEI a consenti des prêts pour des projets d'investissements à hauteur de 34,8 milliards d'euros, dont 10,4 milliards en 2005 uniquement. L'objectif global quantifié est de prêter au minimum 50 milliards d'euros au titre du programme «i2i» au cours de la décennie en cours.

b) Amélioration des réseaux transeuropéens et autres infrastructures

La BEI est la première source de financement des grands réseaux transeuropéens (RTE) de transport, de télécommunications, d'énergie et d'infrastructures connexes.

c) Éducation et formation

En 2005, 30 prêts pour les investissements dans l'éducation et la formation au titre du programme «i2i» ont été accordés pour un montant de près de 2,2 milliards d'euros.

B. À l'extérieur de l'Union

1. Champ d'action

La BEI intervient en faveur d'États ou de groupes d'États avec lesquels l'Union européenne a conclu des accords.

a) Pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et pays et territoires d'outre-mer (PTOM)

L'accord de Cotonou, qui remplace la convention de Lomé à compter du 1^{er} avril 2003, sert de cadre pour les financements de la BEI. Une «facilité d'investissement» de 2,2 milliards d'euros a été accordée par les États membres

pour les cinq années suivantes. Viendront s'y ajouter les investissements sur ressources propres de la Banque (1,7 milliard d'euros).

b) Pays d'Amérique latine et d'Asie

Le mandat actuel de la BEI en matière de prêts en Amérique latine et Asie (ALA) prévoit des prêts à hauteur de 2,48 milliards d'euros au maximum entre 2000 et janvier 2007. Aux termes de ce mandat, 256 millions d'euros ont été prêtés en 2005, et il est escompté que les ressources soient totalement utilisées à la fin du mandat.

c) Pays du partenariat euro-méditerranéen (Algérie, Cisjordanie et bande de Gaza, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Maroc, Syrie, Tunisie et Turquie)

L'année 2005 a été la première année de fonctionnement du fonds fiduciaire de la FEMIP (facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat). Ce fonds fiduciaire, créé à la mi-2004 et disposant jusqu'ici de 33,5 millions d'euros, donnés par les quinze États membres et la Commission européenne, complète le fonds d'assistance technique en se concentrant sur l'assistance technique en amont et les opérations de capital-risque dans les pays partenaires de la Méditerranée. Au cours de l'année, sept opérations ont été approuvées pour un montant total de 3,4 millions d'euros. En termes de répartition géographique, quatre des projets approuvés avaient une portée régionale, tandis que les autres visaient l'Algérie, le Maroc et la Syrie.

d) Pays des Balkans occidentaux (Albanie, Bosnie-et-Herzégovine et ancienne République yougoslave de Macédoine)

Les prêts totaux aux Balkans occidentaux ont atteint 399 millions d'euros. Les prêts à la Bosnie-et-Herzégovine

se sont élevés à 211 millions d'euros, alors que 35 millions ont été accordés à l'Albanie. Les projets en Serbie et au Monténégro se sont élevés à 153 millions d'euros. Les prêts de la BEI sont accordés en étroite coopération avec d'autres donateurs, comme la Commission européenne, l'Agence européenne pour la reconstruction et la Banque mondiale.

2. Forme d'intervention

Les interventions de la BEI prennent la forme de prêts sur ressources propres parfois assorties de bonifications d'intérêts financées par le budget européen. Elles peuvent aussi consister à gérer, sur mandat, des capitaux-risques provenant de ressources budgétaires. Elles se tiennent dans les plafonds fixés par les accords en cause.

C. Le groupe BEI

Constitué à la suite du Conseil européen de Lisbonne (mars 2000), il est composé de la BEI et du FEI (Fonds européen d'investissement). Créé en juin 1994, le FEI a pour actionnaire majoritaire (60,5 % du capital) la BEI, les autres actionnaires étant la Commission européenne (30 %) et divers établissements financiers européens majeurs. Les activités de capital-risque sont concentrées au sein du FEI, qui devient ainsi une des premières sources de financement en capital-risque à l'échelle européenne. D'autre part, il continue à réaliser des opérations de garantie sur ses propres ressources ou sur celles du budget de l'Union. Le groupe BEI est ainsi à même de jouer un rôle prédominant dans le renforcement de la compétitivité de l'industrie européenne.

→ Wilhelm **LEHMANN**
Janvier 2007

1.3.14. Le Médiateur européen

Base juridique

Articles 21 et 195 du traité CE.

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, à renforcer l'ouverture et le contrôle démocratique dans le processus décisionnel et l'administration des institutions communautaires.

Réalisations

Comme prévu par le traité CE, le statut et les fonctions du Médiateur ont été précisés par une décision du Parlement européen du 9 mars 1994 prise après avis de la Commission et approbation du Conseil de ministres. Cette décision a fait l'objet de dispositions d'exécution prises par le Médiateur lui-même à compter du 1^{er} janvier 1998. Les modalités de sa nomination et de sa destitution sont par ailleurs fixées par les articles 194, 195 et 196 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 européenne (UE) 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 européen, 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 communautaires.

a) La **mauvaise administration** peut consister en irrégularités administratives, discrimination, 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 faits faisant ou ayant fait l'objet d'une procédure de justice;
- 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.

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 membre du 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 communautaires, 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 les 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.

Le Médiateur et son personnel sont tenus de ne pas divulguer les informations dont ils ont connaissance dans le cadre des enquêtes, en particulier celles qui sont de nature à porter préjudice au plaignant et à toute personne concernée.

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 communautaire dont dépend le fonctionnaire ou l'agent en cause.

4. Résultats des enquêtes

Dans la mesure du possible, le Médiateur se concerta 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 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.

À la fin de chaque année législative, le Médiateur présente un rapport au Parlement sur les résultats de ses enquêtes.

C. Fonctionnement administratif

Le Médiateur dispose d'un secrétariat composé par 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, le bureau du Médiateur 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 appropriées 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 découvert après enquête qu'il n'y avait pas eu de mauvaise administration.

Parmi les réalisations du Médiateur, il convient de citer le code de bonne conduite administrative (approuvé en 2001 par le Parlement européen), un code de procédure pour les plaignants ayant déposé une plainte dans le cadre de la procédure d'infraction prévue à l'article 226 du traité CE (adopté par la Commission en 2002), l'abolition des limites d'âge pour le recrutement au sein des institutions et des organes communautaires et le projet de recommandation présenté à la Commission européenne concernant la plainte n° 116/2005/MHZ relative à l'accès du public aux documents.

Lors de la session plénière du 15 janvier 2003, **M. Nikiforos Diamandouros** a été élu Médiateur européen par le Parlement jusqu'à la fin de la législature actuelle. Sept candidats ont été entendus lors de l'audition publique au poste de Médiateur européen devant la commission des pétitions les 25 et 26 novembre 2002.

Le 11 juillet 2006, le Médiateur a présenté au président du Parlement une proposition d'adaptation de son statut du 9 mars 1994. La commission des pétitions a soutenu cette proposition dans son rapport sur le rapport annuel du Médiateur pour 2005 (résolution du Parlement du 16 novembre 2006).

Rôle du Parlement Européen

Bien que totalement indépendant dans l'exercice de ses fonctions, le Médiateur a un caractère de médiateur parlementaire. 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.

Sur la base de plusieurs rapports annuels sur les activités du Médiateur européen, la commission des pétitions a réitéré son souhait de voir le Médiateur européen et ses homologues aux niveaux national et régional collaborer avec la Commission et le Parlement afin de s'assurer que ce qui ressortira des modifications actuelles apportées aux traités maximise l'accès, la transparence et la responsabilité de l'Union européenne.

→ Wilhelm LEHMANN
Janvier 2007

1.4. Les procédures décisionnelles

1.4.1. Les procédures décisionnelles de type supranational

Historique (→1.1.1 à →1.1.4)

1. Le traité de Rome (traité CE) 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.
2. Le rôle du Parlement a été progressivement accru, en matière budgétaire (réformes de 1970 et 1975), législative (l'Acte unique européen) et de nominations (traité de Maastricht). 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 autres traités internationaux par le traité de Maastricht.
3. 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.
4. Poursuivant dans ce sens, le traité de Nice a considérablement accru les pouvoirs du Parlement. D'une part, la procédure de codécision (dans laquelle le Parlement a les mêmes pouvoirs que le Conseil) s'appliquera à presque toutes les nouvelles matières où le Conseil statuera à la majorité qualifiée. D'autre part, le Parlement reçoit le pouvoir de saisir la Cour de justice dans les mêmes conditions qu'un État membre.

Procédures législatives

A. La procédure de codécision (article 251 du traité CE)

1. Domaine d'application

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Nice, cette procédure ne concerne pas moins de 32 bases juridiques (→1.1.4). Elle s'applique désormais à presque toutes les matières où le Conseil statue à la majorité qualifiée; y échappent encore la politique agricole commune et la politique commerciale. Elle ne s'applique pas, en revanche,

à plusieurs matières importantes relevant de l'unanimité au Conseil, la politique fiscale par exemple.

2. Déroulement de la procédure

a) Proposition de la Commission

b) Première lecture du Parlement

Le Parlement rend un avis à la majorité simple.

c) Première lecture du Conseil

Le Conseil adopte une «position commune» à la majorité qualifiée, à l'exception des domaines de la culture, de la libre circulation des citoyens, de la sécurité sociale et de la coordination des règles d'exercice des professions, soumis à l'unanimité.

d) Deuxième lecture du Parlement

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

- approuver expressément la proposition telle que modifiée par la position commune ou ne pas se prononcer dans le délai: dans les deux cas, l'acte tel que modifié par la position commune est réputé adopté;
- rejeter la position commune 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 commune, qui feront l'objet d'un avis de la Commission: le Conseil est saisi à nouveau.

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, composé de manière paritaire de membres du Conseil et de représentants du Parlement européen et assisté par la Commission, examine la position commune sur la base des amendements du Parlement. Il dispose de six semaines pour élaborer un projet commun.
- S'il n'approuve pas de projet commun 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

- Le Conseil et le Parlement disposent de six semaines pour l'approbation; le Conseil statue à la majorité qualifiée et le Parlement à la majorité absolue des voix exprimées.
- L'acte est adopté si le Conseil et le Parlement approuvent le projet.
- Lorsque, 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.

B. La procédure de coopération (article 252 du traité CE)

1. Domaine d'application

Il se limite désormais à quelques décisions dans le cadre de l'Union économique et monétaire.

2. Déroulement de la procédure

- a) En première lecture, le Parlement européen émet un avis sur la proposition de la Commission. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, arrête alors une position commune qui est transmise au Parlement accompagnée de toutes les informations nécessaires et des raisons qui ont conduit le Conseil à l'adopter.
- b) Le Parlement dispose d'un délai de trois mois pour statuer. Il peut adopter, amender ou rejeter la position commune. Dans les deux dernières hypothèses, il doit le faire à la majorité absolue de ses membres. S'il rejette la proposition, le Conseil ne peut statuer en deuxième lecture qu'à l'unanimité. La Commission réexamine alors, dans un délai d'un mois, la proposition sur la base de laquelle le Conseil a arrêté sa position commune et transmet au Conseil une nouvelle proposition qui inclut ou exclut les amendements proposés par le Parlement.
- c) Dans un délai de trois mois, éventuellement prolongé d'un autre mois au maximum, le Conseil peut adopter la proposition réexaminée à la majorité qualifiée, peut modifier la proposition réexaminée à l'unanimité, ou

encore peut adopter les amendements non pris en considération par la Commission, également à l'unanimité. À tout moment, tant que le Conseil n'a pas statué, la Commission peut modifier, voire retirer sa proposition.

C. 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 européen 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 dans les affaires 138/79 et 139/79). Lorsque le Conseil entend modifier substantiellement l'acte proposé, il est tenu de consulter à nouveau le Parlement (arrêt dans l'affaire C-65/90).

D. La procédure d'avis conforme (cas où elle est applicable au domaine législatif)

1. Domaine d'application

Il s'agit en particulier de la législation de base sur les Fonds structurels (→1.3.2).

2. Déroulement de la 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 par le biais d'arrangements interinstitutionnels (pour les conditions d'application de cette procédure dans le cadre du traité UE: →1.4.2).

Procédure budgétaire (→1.4.3)

Procédures de nomination

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

- le président et les autres membres de la **Commission** (article 214 du traité CE) au terme des étapes suivantes:
 - désignation du président de la Commission par le Conseil réuni au niveau des chefs d'État ou de gouvernement et statuant à la majorité qualifiée,
 - approbation de cette désignation par le Parlement européen,
 - désignation des autres membres de la Commission par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, d'un commun accord avec le président désigné,
 - approbation de l'ensemble du collège par le Parlement;

- les membres de la **Cour des comptes** (article 247 du traité CE) après consultation du Parlement et conformément aux propositions faites par chaque État membre;
- les membres du **Comité des régions** et du **Comité économique et social européen** (articles 259 et 263 du traité CE), sur proposition des gouvernements des États membres (pour le CESE, après consultation de la Commission).

B. Les gouvernements des États membres nomment d'un commun accord:

- le président, le vice-président et les autres membres du directoire de la **Banque centrale européenne** (réunis au niveau des chefs d'État ou de gouvernement, agissant sur recommandation du Conseil et après consultation du Parlement);
- les juges et avocats généraux de la **Cour de justice** et les juges du **Tribunal de première instance** (articles 223 et 224).

C. Le Parlement nomme le Médiateur (article 195)

Procédures quasi constitutionnelles

A. Conclusion d'accords internationaux

1. La Commission présente des recommandations au Conseil et conduit les négociations.
2. Le Conseil définit le mandat pour les négociations.
3. **Proposition de conclusion:** Commission.
4. Rôle du Parlement:
 - avis conforme pour les accords de l'article 310 (accords d'association) ainsi que pour les accords créant un cadre institutionnel spécifique, les accords ayant des implications budgétaires notables ou impliquant une modification d'un acte adopté selon la procédure de codécision;
 - consultation dans les autres cas.
5. **Décision:** Conseil statuant à la majorité qualifiée, à l'exception des domaines pour lesquels l'unanimité est requise pour l'adoption des règles internes ainsi que pour les accords de l'article 310.

B. Système de ressources propres

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

C. Dispositions en vue de l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct

1. **Proposition:** Parlement.
2. **Décision:** Conseil statuant à l'unanimité, après avis conforme du Parlement, et sous réserve de l'adoption par les États membres.

D. Adoption du statut des membres du Parlement européen et du statut du Médiateur européen

1. **Proposition:** Parlement.
2. **Rôle de la Commission:** avis.
3. **Rôle du Conseil:** avis conforme (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).
4. **Décision:** Parlement.

E. Modification du protocole sur le statut de la Cour de justice

1. **Proposition:** Cour de justice.
2. **Rôle de la Commission:** consultation.
3. **Rôle du Parlement:** consultation.
4. **Décision:** Conseil, statuant à l'unanimité.

Perspectives

- Lors de la Conférence intergouvernementale de 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 constitue l'un des éléments centraux du mandat adressé à la Convention sur l'avenir de l'Europe. Il s'agit de rendre le processus plus compréhensible pour le citoyen européen. De nombreux conventionnels ont en effet insisté sur le nombre excessif des procédures existantes. On a ainsi envisagé la suppression pure et simple 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 et, enfin, la limitation de la procédure d'avis conforme à la ratification des accords internationaux.
- Dans le domaine des nominations, l'entrée en vigueur du traité de Nice n'a pas mis fin à la regrettable diversité des procédures, au maintien quasi général de l'exigence

d'unanimité toujours susceptible de créer des conflits politiques, à l'absence d'une vraie légitimation parlementaire. On notera toutefois le petit progrès que

constitue le passage de l'unanimité à la majorité qualifiée pour la nomination du président de la Commission.

1.4.2. Les procédures décisionnelles de type intergouvernemental

Base juridique

- Articles 7, 11, 23, 24, 34, 43, 44, 48 et 49 du traité UE.
- Article 11 du traité CE.

Description

Le traité sur l'Union européenne établit quelques règles et procédures de nature constitutionnelle et il organise, pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) ainsi que pour la coopération policière et judiciaire en matière pénale, une forme spécifique de coopération intergouvernementale par le biais de l'action d'institutions supranationales. Ces procédures se distinguent de celles applicables dans le cadre du traité instituant la Communauté européenne.

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

1. **Proposition:** tout État membre ou la Commission.
2. **Rôle de la Commission:** consultation et participation à la Conférence intergouvernementale.
3. **Rôle du Parlement:** consultation avant la convocation d'une Conférence intergouvernementale (le Parlement a été associé aux Conférences intergouvernementales selon des formules ad hoc; lors des trois dernières, il a été représenté, selon le cas, par son président ou par deux de ses membres).
4. **Rôle du conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne:** consultation dans le cas de modifications institutionnelles dans le domaine monétaire.
5. **Décision:** commun accord des gouvernements sur les amendements aux traités qui sont soumis ensuite à la ratification de tous les États membres selon leurs règles constitutionnelles.

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

1. **Demande:** tout État européen qui respecte les principes de l'Union (voir l'article 6).

2. **Rôle de la Commission:** consultation; elle participe activement à la préparation et au déroulement des négociations.
3. **Rôle du Parlement:** avis conforme, rendu à la majorité absolue des membres qui le composent.
4. **Décision:** par le Conseil, statuant à l'unanimité; l'accord entre les États membres de l'Union et l'État demandeur, fixant les conditions de l'admission et les adaptations nécessaires, est soumis à la ratification de tous les États membres selon leurs règles constitutionnelles.

C. 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.
- Avis conforme adopté par le Parlement européen à la majorité des deux tiers des voix exprimées, représentant une majorité de ses membres.
- Décision constatant l'existence d'une violation: adoptée à l'unanimité par le Conseil réuni au niveau des chefs d'État ou de gouvernement, sans participation de l'État concerné, mais après avoir invité cet État à présenter toute observation en la matière.
- Décision de suspendre certains droits de l'État concerné adoptée par le Conseil statuant à la majorité qualifiée (sans participation de l'État 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 d'un tiers des États membres, de la Commission ou du Parlement.

- Avis conforme: adopté par le Parlement 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.

D. Procédure de déclenchement d'une coopération renforcée

1. Coopération portant sur le domaine communautaire (article 11 du traité CE)

- a) **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.
- b) **Rôle du Parlement:** avis simple ou avis conforme lorsque la coopération renforcée vise un domaine relevant de la procédure de codécision.
- c) **Décision:** le Conseil statue à la majorité qualifiée. Toutefois, un membre du Conseil peut demander que le Conseil européen soit saisi, après quoi le Conseil se prononcera à son tour à la majorité qualifiée..

2. Coopération portant sur les domaines de la justice et des affaires intérieures (articles 40, 40 A et 40 B du traité UE)

- a) Demande des États membres concernés adressée à la Commission.
- b) Proposition de la Commission ou d'au moins huit États membres.
- c) Consultation du Parlement.
- d) Le Conseil statue à la majorité qualifiée.
- e) Les modalités de la décision du Conseil et, le cas échéant, de la saisine du Conseil européen sont semblables au cas précédent.

E. Procédures décisionnelles applicables aux affaires étrangères

1. En général

- a) **Proposition:** tout État membre ou la Commission (article 22 du traité UE).
- b) **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).

2. Stratégies communes, actions communes et positions communes (article 23 du traité UE)

- a) **Recommandation de stratégie commune:** adoptée à l'unanimité par le Conseil.
- b) **Décision de stratégie commune:** Conseil européen (unanimité).
- c) **Adoption d'actions communes, de positions communes ou d'autres décisions** sur la base d'une stratégie commune, adoption de décisions mettant en œuvre une action commune ou une position commune: le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, sauf si un État membre s'y oppose pour des raisons importantes de politique nationale, auquel cas le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut saisir le Conseil européen en vue d'une décision à l'unanimité.
- d) Adoption de positions communes ou d'actions communes non couvertes par une stratégie commune: le Conseil, statuant à l'unanimité.

3. Accords internationaux (article 24 du traité UE)

- a) Autorisation d'engager les négociations: le Conseil.
- b) Négociations menées par la présidence du Conseil de l'Union européenne assistée, le cas échéant, par la Commission.
- c) Accord conclu par le Conseil sur recommandation de la présidence.
- d) Lorsque l'accord porte sur une question pour laquelle l'unanimité est requise pour l'adoption de décisions internes, le Conseil statue à l'unanimité. Dans le cas inverse ou lorsque l'accord est envisagé pour mettre en œuvre une action commune ou une position commune, le Conseil statue à la majorité qualifiée conformément à l'article 23.

F. Procédure décisionnelle applicable à la coopération judiciaire et policière en matière pénale (article 34 du traité UE)

- 1. **Proposition:** tout État membre ou la Commission.
- 2. **Rôle du Parlement:** consultation avant l'adoption de décisions-cadres, de décisions (à l'exclusion de positions communes) et de conventions; la présidence et la Commission doivent régulièrement l'informer sur l'état des travaux.
- 3. **Décision:** le Conseil, statuant à l'unanimité, à la majorité qualifiée lorsqu'il arrête des mesures pour mettre en œuvre des «décisions». Les mesures d'application de conventions peuvent être adoptées à la majorité des deux tiers des parties contractantes.

Perspectives

Avant la Conférence intergouvernementale de 1996, le Parlement européen avait demandé de «communautariser» les deuxième et troisième piliers, donc notamment d'y appliquer les procédures décisionnelles en vigueur dans le traité instituant la Communauté européenne. Pourtant, le traité d'Amsterdam n'a apporté dans ces domaines que des retouches mineures. Il allait cependant falloir les réformer, en particulier dans la perspective de l'élargissement, sauf à risquer une inertie totale de l'Union dans ces matières, et ce en particulier dans la perspective de l'élargissement. L'entrée en vigueur du traité de Nice, le 1^{er} février 2003, a fait avancer le dossier dans la mesure où, comme on l'a vu, il a généralisé l'application de la procédure de la majorité qualifiée et l'a étendue notamment aux deuxième et

troisième piliers. Cependant, il demeure que celle-ci ne trouve à s'appliquer que dans certains cas bien définis.

Dans cette optique, l'avancée la plus importante devrait finalement avoir lieu dans le cadre des travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe, puis de la prochaine Conférence intergouvernementale de 2004. Le mandat de la Convention comporte en effet la simplification des procédures décisionnelles ainsi que leur démocratisation. Celles-ci passeront par la refonte des premier, deuxième et troisième piliers au sein d'une même Constitution européenne et sans aucun doute par la généralisation de la règle de la majorité qualifiée et de la procédure de codécision qui laisse une plus grande place à l'intervention du Parlement.

1.4.3. La procédure budgétaire

Base juridique

- Article 272 du traité CE, article 177 du traité CEEA.
- Articles 31 à 47 du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes (JO L 248 du 16.9.2002).
- Accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire (JO C 172 du 18.6.1999).
- Accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière (JO C 139 du 14.6.2006).
- Règlement du Parlement européen, annexe IV — «Procédure à appliquer pour l'examen du budget général de l'Union européenne et des budgets supplémentaires».

Objectifs

Le pouvoir budgétaire consiste d'abord à déterminer la nature des dépenses, ensuite à fixer chaque année le montant de ces dépenses et les recettes nécessaires pour les couvrir et, enfin, à contrôler l'exécution du budget. La procédure budgétaire proprement dite comprend la préparation et l'adoption du budget (voir →1.5.3 pour l'exécution et →1.5.4 pour le contrôle).

Réalisations

A. Historique

Le Parlement devient progressivement la deuxième branche de l'autorité budgétaire.

Avant 1970, le pouvoir budgétaire appartenait exclusivement au Conseil; le Parlement n'avait qu'un rôle consultatif. Après avoir arrêté le projet de budget, le Conseil le transmettait pour avis au Parlement. Si l'avis du Parlement comportait des propositions de modifications, le Conseil procédait à une deuxième lecture et arrêtait seul la version définitive.

Les **traités du 22 avril 1970 et du 22 juillet 1975** accroissent les pouvoirs budgétaires du Parlement:

- le traité de 1970, consécutif à l'octroi de ressources propres à la Communauté, donne au Parlement le dernier mot sur les dépenses dites non obligatoires;
- le traité de 1975 lui donne le droit de rejeter l'ensemble du budget.

Désormais, la décision budgétaire appartient conjointement au Parlement et au Conseil avec un rôle déterminant pour le Parlement: il a le dernier mot sur les dépenses non obligatoires, désormais prépondérantes (environ 62 % des engagements de dépenses et 59 % des paiements de dépenses dans le budget général de 2006), arrête définitivement le budget et peut aussi le rejeter globalement.

B. Les étapes de la procédure

L'article 272 du traité CE organise le déroulement de la procédure budgétaire en définissant un enchaînement d'étapes dans des délais fixes que l'autorité budgétaire — constituée de deux branches, le Conseil de ministres et le Parlement européen — doit impérativement respecter. La procédure budgétaire, telle qu'elle est définie par le traité, s'étend ainsi du 1^{er} janvier au 31 décembre de l'année précédant l'exercice en question.

Dans la pratique, depuis 1977, un calendrier «pragmatique» a été convenu entre les trois institutions et complété par les dispositions de l'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire. Le déroulement des différentes phases de la procédure est désormais le suivant:

1. Première étape: l'élaboration de l'avant-projet de budget par la Commission

Le Parlement et le Conseil arrêtent des orientations qui sont discutées au cours d'un trilogue sur les priorités budgétaires et d'une procédure de concertation ad hoc sur les dépenses obligatoires. La Commission établit l'**avant-projet de budget (APB)** et le transmet au Conseil au plus tard le 1^{er} septembre (fin avril, selon le calendrier pragmatique). Depuis 2002, une décision stratégique de politique annuelle (SPA) précède l'adoption de l'APB.

L'avant-projet de budget est susceptible d'être modifié ultérieurement par la Commission par voie de lettre rectificative pour tenir compte de nouveaux développements.

2. Deuxième étape: l'établissement du projet de budget par le Conseil

Dans sa première lecture, et après concertation avec une délégation du Parlement, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, adopte le **projet de budget (PB)**, qu'il transmet au Parlement au plus tard le 5 octobre (fin juillet selon le calendrier pragmatique). En marge de cette lecture se déroule la procédure de concertation ad hoc sur les dépenses obligatoires à inscrire au budget, qui donne lieu préalablement à un «trilogue» entre les institutions vers la fin de juin.

3. Troisième étape: la première lecture du Parlement

Le Parlement dispose de quarante-cinq jours pour se prononcer.

Dans ce délai, il peut soit approuver le projet de budget, soit ne pas se prononcer — dans les deux cas, le budget est réputé définitivement adopté —, soit le modifier:

- par des amendements pour les dépenses dites non obligatoires (DNO), adoptés à la majorité absolue des membres composant l'assemblée: «majorité qualifiée»;

- par des propositions de modifications pour les dépenses dites obligatoires (DO), adoptées à la majorité absolue des suffrages exprimés: «majorité simple».

Le projet ainsi modifié est alors retransmis au Conseil.

4. Quatrième étape: la deuxième lecture du Conseil

Le Conseil dispose de quinze jours pour cette deuxième lecture, qui a généralement lieu pendant la troisième semaine de novembre. Il peut:

- accepter tous les amendements et toutes les propositions de modifications du Parlement, auquel cas le budget est réputé arrêté;
- ne pas les accepter:
 - il se prononce définitivement sur les propositions de modifications (portant sur les DO): si la modification proposée n'a pas pour effet d'augmenter le montant global des dépenses d'une institution, il doit prendre, à la majorité qualifiée, une décision expresse de rejet ou de modification, faute de quoi la proposition est réputée approuvée; dans le cas contraire, le Conseil doit prendre, également à la majorité qualifiée, une décision expresse d'approbation, faute de quoi la proposition est réputée rejetée,
 - il peut modifier les amendements (portant sur les DNO) adoptés par le Parlement ou les accepter.

Le projet de budget amendé, puis modifié, est de nouveau transmis au Parlement vers le 22 novembre.

5. Cinquième étape: la deuxième lecture du Parlement et l'arrêt du budget

Pour achever sa deuxième lecture, le Parlement dispose de quinze jours.

- S'il ne se prononce pas dans ce délai, le budget est réputé arrêté avec les amendements modifiés par le Conseil.
- Si, statuant à la majorité de ses membres et des trois cinquièmes des suffrages exprimés, il amende ou rejette les modifications apportées par le Conseil à ses amendements initiaux, ses décisions clôturent la procédure: le président du Parlement constate que le budget est définitivement arrêté et il devient exécutoire.
- Le Parlement peut aussi, statuant à la majorité de ses membres et des deux tiers des suffrages exprimés, rejeter globalement le budget. Dans ce cas, la procédure doit recommencer sur la base d'un nouveau projet et, tant que celui-ci n'est pas adopté, la Communauté fonctionne avec des crédits mensuels calculés sur la base d'un douzième du budget précédent (régime des «douzièmes provisoires»).

6. Les budgets rectificatifs et supplémentaires

En cas de circonstances inévitables, exceptionnelles ou imprévues, la Commission peut être amenée à proposer en cours d'exercice la modification du budget voté, sous la forme d'avant-projets de budgets rectificatifs (BR).

On a également recours à un budget rectificatif pour inscrire au budget de l'exercice en cours le solde de l'exercice précédent.

Ces budgets rectificatifs sont soumis aux mêmes règles que le budget général.

C. Dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires

(→1.5.1)

1. Les dépenses obligatoires

La distinction entre dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires règle le partage du pouvoir entre les deux branches de l'autorité budgétaire. Le Parlement a le «dernier mot» sur les dépenses non obligatoires (62 % du budget 2006) et le Conseil sur les dépenses obligatoires (38 % du budget 2006).

Le Parlement ne peut que faire des propositions de modifications sur les DO, sur lesquelles le Conseil a le dernier mot. Cependant, comme on l'a vu, si les propositions du Parlement n'ont pas pour effet d'augmenter le montant global des dépenses d'une institution, le Conseil doit trouver une majorité qualifiée en son sein pour les rejeter, faute de quoi elles sont réputées adoptées. Par ce biais, le Parlement peut donc exercer une influence même sur les DO.

2. Les dépenses non obligatoires

Pour cette catégorie de dépenses (62 % du budget 2006), le Parlement a le dernier mot puisqu'il est seul à trancher en dernière lecture sur les amendements qu'il a précédemment adoptés. Cependant, son pouvoir est limité par le **taux maximal d'augmentation des dépenses**.

3. Le taux (maximal) d'augmentation des dépenses non obligatoires

L'article 272 du traité CE, qui règle la procédure budgétaire, prévoit la possibilité pour le Parlement d'augmenter, dans certaines conditions, le montant des dépenses non obligatoires par voie d'amendements apportés au projet de budget du Conseil dans la limite d'un taux d'augmentation par rapport à l'exercice précédent calculé par la Commission sur la base de diverses données macroéconomiques. Le dépassement de ce taux maximal d'augmentation (TMA) est possible en accord avec le Conseil. Il constitue en fait la marge de manœuvre du Parlement au sens du traité. Dans la réalité, depuis l'entrée en vigueur des accords interinstitutionnels, la limite

imposée par le plafond des perspectives financières s'est substituée au TMA dans le cadre de la procédure annuelle.

Rôle du Parlement Européen

A. Les pouvoirs conférés par le traité (article 272)

Depuis le traité de Bruxelles de 1975, le Parlement exerce un pouvoir de décision budgétaire au même titre que le Conseil. Le Parlement et le Conseil constituent les deux branches de l'autorité budgétaire. Le Parlement a le dernier mot sur les DNO, peut rejeter le budget et donne décharge à la Commission.

L'article 272 est resté inchangé depuis lors; par deux fois, le Parlement a rejeté le budget (décembre 1979 et décembre 1988); la proportion des DNO est passée de 8 % du budget en 1970 à 57 % en 2005, et à 62 % des engagements de crédits dans le budget 2007.

L'octroi de la décharge pour l'année $n - 2$, conformément à l'article 276 du traité CE (→1.5.4), est devenu un acte politique majeur et parfois conflictuel qui a même donné lieu à la désignation d'un comité d'experts indépendants dont le premier rapport — ayant dévoilé un grand nombre de dysfonctionnements et de cas de mauvaise gestion au sein de la Commission — est à l'origine de la démission de celle-ci en mars 1999.

B. Les accords interinstitutionnels sur la discipline budgétaire (All, cadres financiers pluriannuels)

(→1.5.2)

À la suite des crises budgétaires des années 80 (recours devant la Cour de justice, retards dans l'adoption du budget, rejet du budget par le Parlement, recours aux douzièmes provisoires), l'équilibre juridique, politique et institutionnel des années 70 s'est dégradé. Les institutions ont tenté de surmonter ces difficultés par la déclaration commune de 1982, préfigurant les accords interinstitutionnels de 1988 pour la mise en œuvre de l'Acte unique européen (1988-1992), de 1993 pour la période 1993-1999, de 1999 pour la période 2000-2006 et de 2006 pour la période 2007-2013.

Ces accords successifs ont permis de substituer aux occasions de confrontation récurrentes un cadre de référence interinstitutionnel pour les procédures budgétaires annuelles.

Ils ont considérablement amélioré le déroulement de la procédure budgétaire:

- en formalisant une procédure de collaboration interinstitutionnelle au moyen de trilogues et de concertations entre les 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 parlementaires sans base juridique), les dépenses relatives aux accords de pêche, le financement de la politique étrangère et de sécurité commune (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 de solidarité de l'Union européenne ou la révision des plafonds du cadre financier pluriannuel.

Même si les cadres financiers pluriannuels 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 institutionnelle et d'orienter le budget en faveur de ses priorités politiques.

→ Anne VITREY
Helmut WERNER
Septembre 2006

1.5. Le financement

1.5.1. Les recettes et dépenses de l'Union

Base juridique

- Traités:
 - recettes fiscales: articles 268 à 280 du traité CE, article 173 du traité CEEA;
 - emprunts: articles 308 du traité CE, articles 172 et 203 du traité CEEA.
- Décision du Conseil du 22 avril 1970 relative au système des ressources propres, remplacée par les décisions du 7 mai 1985, du 24 juin 1988, du 31 octobre 1994 et du 29 septembre 2000 (JO L 253 du 7.10.2000, p. 42).
- Règlement (CE, Euratom) n° 2028/2004 du Conseil du 16 novembre 2004 modifiant le règlement (CE, Euratom) n° 1150/2000 portant application de la décision 94/728/CE, Euratom relative au système des ressources propres des Communautés (JO L 352 du 27.11.2004).
- Règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au

budget général des Communautés européennes (JO L 248 du 16.9.2002), notamment les articles 40 à 47.

Objectifs

Assurer à l'Union européenne (UE) une certaine autonomie financière dans le respect de la discipline budgétaire.

Réalisations

Le Parlement européen et le Conseil autorisent les dépenses, tandis que les recettes sont fixées par décision du Conseil après ratification par les parlements des États membres.

I. Les recettes

A. Les ressources propres «traditionnelles»

Elles ont été créées par la décision de 1970 et perçues depuis lors. En 2005, elles représentaient 12 % du budget. Il s'agit:

- des prélèvements agricoles et cotisations sur la production de sucre;
- des droits de douane perçus aux frontières extérieures de l'Union.

B. La taxe sur la valeur ajoutée

Prévu par la décision de 1970, le prélèvement TVA (taxe sur la valeur ajoutée) a dû attendre l'harmonisation des systèmes de TVA entre États membres pour être appliqué (1979). Il consiste à transférer à la Communauté une proportion de la TVA perçue par les États membres. Fixée d'abord à 1 % de l'assiette TVA, cette proportion a été relevée à 1,4 % en 1984 pour être ramenée à 1 % à compter de 1999. Depuis 1988, un taux d'écrêtement s'applique à l'assiette qui ne peut excéder un pourcentage du produit national brut (PNB) d'un État: 55 % initialement, réduit à 50 % à partir de 1999. En 2005, le produit du prélèvement TVA s'élevait à environ 24,1 milliards d'euros (14,6 % du budget).

C. La quatrième ressource

Créée par la décision de 1988, cette quatrième ressource propre consiste en un prélèvement sur le PNB des États membres d'un pourcentage fixé dans le cadre de chaque budget annuel. À l'origine, elle ne devait être perçue que si les autres ressources propres étaient insuffisantes pour couvrir les dépenses. En 2005, elle représentait 72,6 % du budget.

Par ailleurs, la même décision de 1988 impose à l'ensemble des ressources propres un plafond exprimé en pourcentage du total des PNB des États membres: fixé à 1,15 % en 1988; ce plafond a été porté à 1,20 % en 1992 puis à 1,27 % en 1999 — équivalent à 1,24 % du revenu national brut (RNB). La quatrième ressource propre ne peut donc dépasser la différence entre le pourcentage maximal du RNB autorisé (1,24 %) et les autres ressources propres.

D. Le mécanisme de correction

La correction des déséquilibres budgétaires entre les contributions des États membres fait aussi partie intégrante du système des ressources propres. Le «rabais britannique» décidé en 1984, qui correspond à une réduction des contributions TVA et PNB du Royaume-Uni, est financé par tous les autres États membres, bien que l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède bénéficient d'un abattement à hauteur d'un quart de leur contribution. La décision du Conseil européen de décembre 2005 a confirmé ces arrangements, bien qu'elle prévoie une élimination progressive du rabais britannique, ainsi que, pour la période 2007-2013 uniquement, une réduction de la contribution PNB de 605 millions d'euros par an pour les Pays-Bas et de 150 millions par an pour la Suède. Le 8 mars 2006, la Commission a présenté une proposition de décision du

Conseil relative au système de ressources propres des Communautés européennes de manière à couvrir ces arrangements.

E. Les opérations d'emprunt-prêt

Le traité Euratom donne expressément à la Communauté la possibilité d'emprunter. Ce n'est pas le cas du traité CE, mais, en application de son article 308, les emprunts ont pris une ampleur considérable depuis 1978.

Le nouvel accord interinstitutionnel (All) sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière de mai 2006 prévoit un recours étendu à ces «nouveaux instruments financiers». Il invite la Commission et la Banque européenne d'investissement (BEI), dans leurs domaines de compétence respectifs, à faire des propositions visant:

- conformément aux conclusions du Conseil européen de décembre 2005, à porter jusqu'à 10 milliards d'euros la capacité de financement de la BEI pour les prêts et garanties en matière de recherche et de développement durant la période 2007-2013, dont une contribution de la BEI pouvant atteindre 1 milliard d'euros, provenant de la réserve destinée à l'instrument de financement avec partage des risques;
- à renforcer les instruments en faveur des réseaux transeuropéens (RTE) et des petites et moyennes entreprises, en portant le montant des prêts et garanties disponibles à ce titre à quelque 20 milliards et 30 milliards d'euros au maximum, respectivement, dont une contribution de la BEI pouvant atteindre 0,5 milliard d'euros, provenant de la réserve (RTE), et 1 milliard d'euros (compétitivité et innovation), respectivement.

II. Les dépenses

A. Principes

Conformément aux articles 3 à 30 du règlement financier, 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.

Toutefois, 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.

B. Structure budgétaire par nature de crédits

1. Nature des crédits: dépenses obligatoires/dépenses non obligatoires (→1.4.3)

Le traité CE (article 272) fixe deux types de dépenses: des dépenses dites «obligatoires» permettant de respecter les obligations découlant du traité ou des actes arrêtés en vertu de celui-ci, et des dépenses «non obligatoires» (les autres), ainsi que deux procédures différentes.

Les dépenses obligatoires comprennent essentiellement:

- les dépenses de soutien des prix agricoles (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section «Garantie»);
- les accords internationaux, y compris les accords de pêche;
- les réserves pour garantie de prêts et les réserves d'aide d'urgence;
- les pensions des fonctionnaires.

2. Dépenses opérationnelles/dépenses administratives/budget par activité

Le budget général comprend une section par institution, soit huit 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).

Dans le cadre de sa réforme administrative, la Commission a introduit une nouvelle nomenclature budgétaire à travers l'établissement d'un budget par activité regroupant les dépenses qui concourent à une même action, permettant ainsi une meilleure évaluation du coût et de l'efficacité de chaque politique communautaire.

3. Perspectives financières (→1.5.2)

Depuis 1988, les dépenses de la Communauté se développent dans un cadre pluriannuel appelé «Perspectives financières», qui compartimentent le budget en rubriques avec des plafonds de dépenses. Ces perspectives indiquent l'ampleur et la composition des dépenses prévisibles de la Communauté et reflètent les grandes priorités budgétaires de la période couverte

(généralement sept ans). Elles ne se substituent pas aux budgets annuels.

Rôle du Parlement Européen

A. 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, la résolution du 17 mai 2006 sur l'All et la résolution du 18 mai 2006 sur la stratégie politique annuelle de la Commission pour 2007), le Parlement européen a souligné l'insuffisance des recettes et s'est prononcé en faveur d'une réforme du système des ressources propres. Soutenant que les troisième et quatrième ressources ne peuvent être, sous leur forme actuelle, considérées comme de vraies ressources propres, il a fait des propositions pour garantir l'autonomie budgétaire de l'Union et pour rendre la perception des recettes plus visible pour les citoyens et plus démocratique.

Le souhait exprimé par le Parlement n'a pas encore été pris en considération.

Afin d'adapter les règles actuelles relatives aux ressources propres, le Conseil européen de Berlin des 24 et 25 mars 1999 a chargé la Commission de procéder à un examen général de cette question, en tenant compte particulièrement des effets de l'élargissement. Cette dernière a fait de nouvelles propositions, qui visent notamment à établir un système de correction budgétaire généralisé, mais qui ne prévoient pas de modifier le plafond (1,24 % du RNB pour vingt-sept États membres).

À la suite du Conseil européen de décembre 2005, la Commission a présenté, le 8 mars 2006, une proposition de nouvelle décision du Conseil concernant le système de ressources propres des Communautés européennes. La commission des budgets du Parlement (rapport Lamassoure) est favorable à son adoption moyennant quelques amendements mineurs. Toutefois, un rapport d'initiative sur les ressources propres (le rapporteur étant également M. Lamassoure) devrait être voté d'ici à la fin de 2006; au préalable, le rapporteur consultera les parlements nationaux de l'UE en vue de parvenir à un consensus sur une approche cohérente concernant le futur des ressources propres de l'UE. Ce rapport devrait fournir des lignes directrices communes pour le travail de révision de la Commission en 2008/2009, et donner un signal clair aux chefs d'État ou de gouvernement sur la manière dont leurs parlements voient l'avenir.

B. Dépenses (→1.4.3)

Dès l'origine, le Parlement européen a critiqué la distinction entre dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires,

qu'il considère comme limitative de ses compétences. En effet, ce critère, bien que de caractère technique, a des implications institutionnelles importantes, car il détermine la répartition des compétences budgétaires entre le Conseil et le Parlement, mais il constitue aussi la base de l'encadrement des pouvoirs budgétaires du Parlement.

Il a introduit plusieurs recours devant la Cour de justice. Cependant, les All sur la discipline budgétaire du 6 mai

1999 et du 17 mai 2006 maintiennent la distinction DO/DNO, mais confirment et développent le principe de la codécision budgétaire entre le Parlement et le Conseil.

→ Anne **VITREY**
Helmut **WERNER**
Septembre 2006

1.5.2. Le cadre financier pluriannuel

Base juridique

Les articles 268 à 274 du traité CE ne constituent que le contexte général. Le cadre financier pluriannuel, ou «perspectives financières», n'est pas mentionné dans les traités, mais il est établi par des accords interinstitutionnels (All):

- accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire (JO C 172 du 18.6.1999);
- accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière (JO C 139 du 14.6.2006).

Objectifs

Depuis les années 80, trois types de difficultés ont été à l'origine de la dégradation de l'équilibre politique et institutionnel du régime financier de la Communauté:

- un climat conflictuel dans les relations entre les institutions;
- la question des déséquilibres budgétaires;
- l'inadaptation croissante des ressources aux besoins communautaires.

Les institutions de la Communauté ont ainsi été amenées à convenir d'une méthode destinée à améliorer le déroulement de la procédure budgétaire, à garantir le respect de la discipline budgétaire, à s'accorder sur une programmation à moyen terme des grandes priorités budgétaires de la période à venir et, enfin, à traduire ces priorités dans un cadre financier pluriannuel sous la forme de «perspectives financières».

L'Union européenne (UE) pourra ainsi élaborer et appliquer avec plus de cohérence les programmes politiques pluriannuels.

Réalisations

Le premier accord interinstitutionnel a été conclu en 1988. Il couvrait les premières perspectives financières 1988-1992, connues sous le nom de «paquet Delors I». Elles avaient pour objectif de dégager les ressources nécessaires pour accompagner la mise en œuvre de l'Acte unique européen.

Comme le bilan du premier All et des perspectives financières a été positif, les institutions ont eu recours à la même démarche en concluant le 29 octobre 1993 un nouvel All, avec des perspectives financières pour la période 1993-1999, le «paquet Delors II», qui a permis le doublement des Fonds structurels et l'augmentation du plafond des ressources propres (→1.5.1). Le troisième All sur les perspectives financières, pour la période 2000-2006, l'«Agenda 2000», a été signé le 6 mai 1999; l'un de ses défis majeurs était de concilier politique agricole commune (→4.1) et élargissement (→6.3.1).

En février et juillet 2004, la Commission a présenté une proposition pour un nouvel accord et des nouvelles perspectives pour la période 2007-2013, qui, après d'intenses négociations (voir ci-après), a conduit au nouvel All du 17 mai 2006 prévoyant, pour les dépenses de l'UE, jusqu'à 864,3 milliards d'euros pour la période 2007-2013.

L'accord interinstitutionnel se compose de trois parties:

- La partie I concerne la définition et les modalités d'application du cadre financier ainsi que le cadre pluriannuel des dépenses, par rubrique:

Répartition sectorielle totale pour 2007-2013 (en Mio EUR — prix de 2004)

- Rubrique 1 — Croissance durable: 382 139 (44,2 %)
- Rubrique 1a — Compétitivité pour la croissance et l'emploi: 74 098 (8,6 %)
- Rubrique 1b — Cohésion pour la croissance et l'emploi: 308 041 (35,6 %)
- Rubrique 2 — Conservation et gestion des ressources naturelles: 371 344 (43,0 %)
- Rubrique 3 — Citoyenneté, liberté, sécurité et justice: 10 770 (1,2 %)
- Rubrique 3a — Liberté, sécurité et justice: 6 630 (0,8 %)
- Rubrique 3b — Citoyenneté: 4 140 (0,5 %)
- Rubrique 4 — L'UE, acteur mondial: 49 463 (5,7 %)
- Rubrique 5 — Administration: 49 800 (5,8 %)
- Rubrique 6 — Compensations: 800 (0,1 %)
- Total pour 2007-2013: 864 316 (100,0 %)
- Partie II, «Amélioration de la collaboration interinstitutionnelle au cours de la procédure budgétaire», et partie III, «Bonne gestion financière des fonds de l'UE»:
 - Les éléments qualitatifs sont au moins aussi importants que les éléments quantitatifs.
 - Possibilité pour la Commission de présenter un rapport sur l'All si elle le juge nécessaire.
 - possibilité pour le Parlement nouvellement élu d'évaluer le fonctionnement de l'All d'ici à la fin de 2009 sur la base d'un rapport présenté par la Commission.
 - Meilleur contrôle politique et financier de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC): des réunions à cet effet seront planifiées conjointement entre les commissions des affaires étrangères et des budgets du Parlement et les présidences du Conseil.
 - Liberté, sécurité et justice: le Conseil et la Commission acceptent une déclaration unilatérale du Parlement visant à examiner le deuxième pilier (justice et affaires intérieures) à chaque trilogue.
 - Certification (contrôle interne): le texte de l'All est un pas important pour assurer la bonne gestion financière des fonds de l'UE.
 - Règlement financier: insertion dans l'All d'une référence à des principes qui devraient simplifier

l'accès aux fonds de l'UE pour les bénéficiaires potentiels.

- Programmation financière: la déclaration commune de juillet 2000 est à présent intégrée dans l'All (partie III). Elle permettra à la commission des budgets de suivre de plus près l'impact de la législation en vigueur.

Un avantage important des All sur la discipline budgétaire est qu'ils permettent une programmation pluriannuelle cohérente (→ 1.4.3). À la suite de l'accord sur l'All, la Commission a adopté, le 24 mai 2006, un ensemble de mesures législatives, comportant 26 propositions révisées et 5 nouvelles propositions, couvrant la majorité des programmes et domaines politiques de l'UE.

La conclusion de ce nouvel All présente des atouts importants:

- continuité du processus législatif de l'UE: 90 % des programmes de la Communauté se terminent à la fin de 2009. Le fonctionnement des programmes est garanti;
- premier cadre financier pour 27 États membres pour les sept années à venir;
- juste équilibre des pouvoirs entre les institutions et principe de codécision;
- il permet d'élaborer des politiques de l'UE et de mobiliser, si nécessaire, des ressources additionnelles;
- il garantit une marge de manœuvre dans le cadre des procédures budgétaires annuelles;
- révision sur la base de l'évaluation de la Commission de l'All actuel en 2009 et participation totale du Parlement à la grande révision à mi-parcours;
- il aide à répondre aux demandes du Parlement visant à améliorer la qualité de la mise en œuvre du budget;
- recours actif aux nouveaux instruments financiers grâce au cofinancement avec la Banque européenne d'investissement (BEI);
- il préserve les prérogatives du Parlement en matière budgétaire et législative et renforce le contrôle démocratique des programmes externes et de la PESC;
- assistance dans les cas d'urgence, bien qu'elle soit financée généralement en dehors du cadre financier;
- il assure la flexibilité et une réaction rapide du Fonds de solidarité de l'Union européenne, de l'Instrument de flexibilité, du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation et de la Réserve pour aides d'urgence;

- il permet de mieux aligner, avec davantage de souplesse, les actes législatifs et la programmation financière.

La Commission a été invitée à entreprendre un réexamen complet et global, couvrant tous les aspects des dépenses de l'UE, y compris la politique agricole commune, ainsi que des ressources, et à faire rapport en 2008-2009. Ce réexamen devrait être accompagné d'une évaluation du fonctionnement de l'accord interinstitutionnel. Le Parlement européen sera associé au réexamen à tous les stades de la procédure.

Rôle du Parlement Européen

A. Le processus de négociation du cadre financier pluriannuel 2007-2013

Le processus d'adoption des perspectives financières peut se résumer de la manière suivante:

- proposition de la Commission (février et juillet 2004);
- en septembre 2004, le Parlement européen met en place une commission temporaire chargée d'examiner les perspectives financières; celle-ci conclut et définit sa position de négociation par la résolution du 8 juin 2005 sur les défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie 2007-2013;
- position commune du Conseil européen (conclusions du Conseil européen des 15 et 16 décembre 2005, le

sommet de juin 2005 n'ayant pu aboutir à des conclusions);

- négociations entre le Parlement, le Conseil et la Commission sur le nouvel accord interinstitutionnel (trilogues des 23 janvier 2006, 21 février 2006, 21 mars 2006 et 4 avril 2006, où un accord a finalement été obtenu);
- le Conseil a approuvé l'accord le 15 mai 2006, le Parlement a exprimé un vote favorable le 17 mai 2006 et l'accord a été signé le même jour.

B. Le Parlement européen a renforcé son rôle

Pour la première fois, le Parlement a adopté une position de négociation avant les conclusions du Conseil:

- le Parlement a insisté, malgré les réticences du Conseil, pour que les éléments qualitatifs soient négociés, afin d'améliorer la qualité de mise en œuvre du budget de l'UE (nouvelle partie III de l'All);
- le Parlement s'est opposé à l'approche (gouvernementale) du Conseil sur les plafonds et les pourcentages et a centré ses efforts sur une approche fondée sur les programmes (approche des citoyens). Il a obtenu que le montant additionnel soit affecté à ses priorités et directement aux programmes.

→ Anne **VITREY**
Helmut **WERNER**
Septembre 2006

Cadre financier 2007-2013

(en Mio EUR — Prix de 2004)

Crédits d'engagement	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total 2007-13
1. Croissance durable	51 267	52 415	53 616	54 294	55 368	56 876	58 303	382 139
1a. Compétitivité pour la croissance et l'emploi	8 404	9 097	9 754	10 434	11 295	12 153	12 961	74 098
1b. Cohésion pour la croissance et l'emploi	42 863	43 318	43 862	43 860	44 073	44 723	45 342	308 041
2. Conservation et gestion des ressources naturelles	54 985	54 322	53 666	53 035	52 400	51 775	51 161	371 344
dont: dépenses de marché et paiements directs	43 120	42 697	42 279	41 864	41 453	41 047	40 645	293 105
3. Citoyenneté, liberté, sécurité et justice	1 199	1 258	1 380	1 503	1 645	1 797	1 988	10 770
3a. Liberté, sécurité et justice	600	690	790	910	1 050	1 200	1 390	6 630
3b. Citoyenneté	599	568	590	593	595	597	598	4 140
4. L'UE, acteur mondial	6 199	6 469	6 739	7 009	7 339	7 679	8 029	49 463
5. Administration ⁽¹⁾	6 633	6 818	6 973	7 111	7 255	7 400	7 610	49 800
6. Compensations	419	191	190					800
TOTAL DES CRÉDITS D'ENGAGEMENT	120 702	121 473	122 564	122 952	124 007	125 527	127 091	864 316
(en % du RNB)	1.10 %	1.08 %	1.07 %	1.04 %	1.03 %	1.02 %	1.01 %	1.048 %
TOTAL DES CRÉDITS DE PAIEMENT	116 650	119 620	111 990	118 280	115 860	119 410	118 970	820 780
(en % du RNB)	1.06 %	1.06 %	0.97 %	1.00 %	0.96 %	0.97 %	0.94 %	1.00 %
Marge disponible	0.18 %	0.18 %	0.27 %	0.24 %	0.28 %	0.27 %	0.30 %	0.24 %
Plafond des ressources propres (en % du RNB)	1.24 %	1.24 %	1.24 %	1.24 %	1.24 %	1.24 %	1.24 %	1.24 %

(¹) S'agissant des dépenses de pension, les montants pris en compte sous le plafond de cette rubrique sont calculés nets des contributions du personnel au régime correspondant, dans la limite de 500 millions d'euros aux prix de 2004 pour la période 2007-2013.

Source: Accord interinstitutionnel du 17 mai 2006, JO C 139 du 14.6.2006.

1.5.3. L'exécution du budget

Base juridique

- Articles 202, 274, 275 et 279 du traité CE.
- Article 179 du traité Euratom.

Objectifs

L'état des recettes et des dépenses doit être en conformité avec les décisions budgétaires.

La Commission exécute le budget sous sa propre responsabilité (article 274), mais est soumise au contrôle politique du Parlement européen (→1.5.4) et au contrôle de la Cour des comptes (→1.3.10). Les États membres coopèrent avec elle pour que les crédits soient utilisés conformément aux principes de la bonne gestion financière, à savoir économie, efficacité et effectivité.

Fonctionnement

A. Mécanisme de base

L'exécution du budget comporte deux opérations principales, l'engagement et le paiement: en premier lieu, l'engagement des dépenses, c'est-à-dire la décision d'affecter un certain montant d'une ligne budgétaire déterminée pour financer une action spécifique, puis (une fois les engagements légaux correspondants déterminés et le contrat de services, de travaux ou de fournitures exécuté) l'ordonnancement des dépenses et le paiement des sommes dues. La Commission doit se conformer aux traités, dont elle est la gardienne, ainsi qu'aux dispositions qui figurent dans le règlement financier et dans les règlements, les décisions ou les directives spécifiques. De plus, il importe que les dépenses soient exécutées dans le cadre d'orientations politiques.

B. Organismes d'exécution

Le budget peut être exécuté par gestion centralisée (par les services de la Commission), par gestion partagée (par la Commission et les organismes nationaux), par gestion commune (avec les organisations internationales) et par gestion déléguée (par le biais des agences exécutives créées par décision de la Commission), en vertu de l'article 54 du règlement financier.

Dans la pratique, une grande proportion du budget est exécutée au jour le jour par les États membres, surtout pour ce qui est des sections du budget afférentes à l'agriculture (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section «Garantie» — →4.1.4 et →4.1.6) et aux Fonds structurels [Fonds européen de développement

régional — →4.4.2; Fonds social européen — →4.8.2; Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section «Orientation» — →4.1.5 et →4.1.6; Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP) — →4.3.3], et par les États candidats dans le cadre des aides de préadhésion (→6.3.1).

Dans certains cas spécifiques, le Conseil peut exercer directement des compétences d'exécution, mais généralement il confère à la Commission des compétences pour l'exécution des règles que le Conseil fixe à travers la **comitologie** (article 202 du traité CE et décision 1999/468/CE du Conseil du 28 juin 1999 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission, JO L 184 du 17.7.1999) avec l'aide du comité consultatif, du comité de gestion et du comité de réglementation composés des représentants des États membres et dirigés par un représentant de la Commission.

Les États membres qui exécutent le budget de façon insatisfaisante sont sanctionnés dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes afférents aux dépenses agricoles: à la suite de contrôles effectués par la Commission, les recettes que les gouvernements nationaux perçoivent du budget sont corrigées. Un système identique a été mis en œuvre pour faire en sorte que seules les dépenses éligibles soient financées par les Fonds structurels.

Cette forme d'exécution peut susciter des difficultés entre le Conseil et le Parlement. En effet, le Conseil peut décider de se réserver le droit d'engager des dépenses ou, au cas où un comité de réglementation composé de représentants des États membres rendrait un avis contraire à une décision d'engagement prise par la Commission, de modifier cette décision.

La Cour des comptes a souvent critiqué l'exécution du budget dans certains secteurs (→1.3.10). Depuis la démission de la Commission en mars 1999 à la suite du premier rapport du comité d'experts indépendants, qui avait dénoncé des dysfonctionnements et des exemples de mauvaise gestion, une chaîne de responsabilité administrative et politique ainsi que des normes de gestion financière ont été instaurées au sein de la Commission.

C. Règles d'exécution

1. Le règlement financier

Le processus de refonte du règlement financier, dans lequel le Parlement a joué un rôle majeur en vertu de ses prérogatives budgétaires, a constitué un élément clé de la réforme administrative de la Commission. Le précédent

règlement (datant de 1977) reposait sur le système du contrôle préalable, conformément auquel le contrôleur financier de chaque institution devait approuver chaque poste de dépenses avant sa réalisation. Ce système a fait place à un système de contrôles ex ante et a posteriori, qui permet à l'ordonnateur de procéder à la dépense sans devoir recourir à une approbation préalable du contrôleur financier, mais qui sera soumise par la suite à différents types de contrôles, y compris ceux relevant de l'audit interne. Le règlement financier [règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes (JO L 248 du 16.9.2002)] devrait être lu parallèlement à ses modalités d'exécution [règlement (CE, Euratom) n° 2342/2002 de la Commission du 23 décembre 2002 établissant les modalités d'exécution du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil (JO L 357 du 31.12.2002), tel que modifié par le règlement (CE, Euratom) n° 1261/2005 de la Commission du 20 juillet 2005 (JO L 201 du 2.8.2005)].

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 adapté le système aux obligations stipulées dans le nouveau règlement financier. Cela implique le passage d'une comptabilité «de caisse» à une comptabilité moderne «d'exercice», qui permet d'enregistrer les événements comptables (comme contracter un engagement légal) lorsqu'ils se produisent plutôt que lorsque l'argent est reçu ou payé. En outre, 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).

2. Les règles de passation de marchés

Le respect de la législation communautaire applicable à la passation de marchés publics [fourniture, travaux et services (→3.4.1)] constitue un aspect important de l'exécution budgétaire.

Rôle du Parlement Européen

D'abord, le Parlement européen, en tant que branche de l'autorité budgétaire, influence «préalablement» l'exécution du budget communautaire par les amendements et les décisions d'allocation de crédits qu'il prend dans le contexte de la **procédure budgétaire** (→1.4.3). Le Parlement peut demander à recourir au **mécanisme budgétaire de la réserve**: au cours de la procédure budgétaire, la Commission peut proposer de transférer dans une réserve certains crédits afférents à des dépenses

dont la justification, la suffisance ou les conditions d'exécution ne lui semblent pas convaincantes (article 43 du règlement financier). Les virements de crédits proposés par la Commission requièrent l'approbation du Parlement et du Conseil (article 24 du règlement financier).

En outre, la procédure de décharge (→1.5.4), bien qu'elle concerne l'exercice financier clos deux ans plus tôt, permet au Parlement de contrôler et d'influer sur l'exécution budgétaire courante. Beaucoup de questions posées par la commission du contrôle budgétaire à la Commission dans le cadre de la procédure de décharge concernent l'exécution du budget, et la résolution relative à la décharge, qui fait partie intégrante de la décision concernant la décharge, contient de nombreuses obligations adressées à la Commission — dont l'exécution est surveillée dans des rapports de suivi.

De plus, dans presque tous les 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 des durées plus longues. Le Parlement incite donc la Commission à les garder sous contrôle.

De nouveaux outils mis au point devraient permettre un meilleur contrôle de l'exécution et l'amélioration du «rapport qualité/prix» des programmes de l'UE. À cet effet, le Parlement soutient les déclarations d'activité de haut niveau (préparées par la Commission dans les documents de travail de l'avant-projet de budget général) et les analyses régulières d'efficacité des coûts des programmes communautaires.

Enfin, il convient de mentionner que le Parlement a largement influencé et contribué à la nouvelle révision du règlement financier, ainsi qu'à l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière [cadre financier pluriannuel (→1.5.2)]. Les éléments clés sont l'amélioration de l'exécution du budget, l'accroissement de la visibilité et des avantages du financement de l'Union européenne pour les citoyens et la réalisation d'un juste équilibre entre la protection des intérêts financiers, le principe de proportionnalité des coûts administratifs et la convivialité des procédures. En vertu de l'article 44 de l'accord interinstitutionnel, priorité sera

accordée à une bonne gestion financière visant l'obtention d'une déclaration d'assurance positive (→1.3.10 et →1.5.4).

Le Parlement participe également à la révision actuelle de la décision de comitologie 1999/468/CE du 28 juin 1999 susmentionnée.

→ Anne **VITREY**
Helmut **WERNER**
Juillet 2006

1.5.4. Le contrôle budgétaire

Base juridique

- Articles 274, 275, 276, 279 et 280 du traité CE.
- Articles 180 ter et 183 du traité Euratom.

Objectifs

Vérifier le caractère licite, l'exactitude et la solidité financière des opérations budgétaires au sens large.

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 (→1.5.1), car elles disposent des instruments nécessaires à la perception et au contrôle desdites sommes. Les États membres retiennent 25 % des ressources propres traditionnelles pour couvrir les frais de perception (cette part s'élevait à 10 % avant la décision «ressources propres» 2000/597/CE du 29 septembre 2000, entrée en vigueur le 1^{er} mars 2002). La collecte des ressources propres n'en revêt pas moins une grande importance pour les institutions de l'Union européenne (UE). Aussi le Parlement européen a-t-il institué une commission d'enquête sur la fraude dans le transit communautaire (voir ci-après). Les dépenses opérationnelles à charge du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), du Fonds social européen et du Fonds régional 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 niveau communautaire, le contrôle est effectué au sein de chaque institution par les ordonnateurs et les comptables, puis par l'auditeur interne.

2. Externe

a) Par la Cour des comptes (→1.3.10)

Le contrôle externe est effectué par la Cour des comptes, qui présente chaque année à l'autorité budgétaire des rapports circonstanciés conformément aux dispositions de l'article 248 du traité CE, 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 de tous les organes satellites;
- des rapports spéciaux sur des dossiers particuliers.

Le cas échéant, la Cour fait rapport également sur les opérations d'emprunt et de prêt ainsi que sur le Fonds européen de développement.

b) Par l'OLAF

L'Office européen de lutte antifraude (OLAF) a été institué en 1999 (décision 1999/352/CE, CECA, Euratom de la Commission). Il est désormais formellement indépendant de la Commission. Il a été renforcé à l'instigation du Parlement. 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) n° 1073/1999 et (CE) n° 1074/1999 relatifs aux enquêtes effectuées par l'OLAF, le Parlement, 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 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 éventuelle. Ce système est également connu sous le nom de «dénouciation des dysfonctionnements».

L'article 280 du traité CE concerne la fraude et les intérêts financiers de l'UE; il 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.

c) Par le Parlement européen: la procédure de décharge (→1.5.3)

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, les réponses de la Commission à ce rapport, la déclaration d'assurance de la Cour des comptes et les réponses de la Commission et d'autres institutions à ses propres questions (article 276 du traité CE). La Commission et les autres institutions sont tenues de donner suite aux observations faites par le Parlement dans sa résolution de décharge (article 147 du règlement financier).

De même, le Parlement donne 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 Fonds européen de développement, 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.

Rôle du Parlement Européen

A. Évolution des compétences

Entre 1958 et 1970, le Parlement européen était seulement tenu informé des décisions quant 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 1^{er} juin 1977, date à laquelle le traité du 22 juillet 1975 est entré en vigueur, il est seul à donner décharge sur les comptes, après que le Conseil a émis sa recommandation.

B. Recours à la décharge

Le Parlement peut décider de reporter 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 européenne; le collège des commissaires a démissionné collectivement le 16 mars 1999.

En raison de la complexité du budget communautaire, les différents membres de la commission du contrôle budgétaire se spécialisent dans telle politique communautaire et préparent la réponse du Parlement aux rapports spéciaux de la Cour des comptes relatifs à leurs domaines de compétence respectifs, généralement sous la forme de documents de travail qui fournissent des orientations au rapporteur général de la décharge.

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).

Comme indiqué dans la fiche →1.3.10, après plusieurs années consécutives sans qu'une déclaration d'assurance positive non assortie d'observations ait été émise par la Cour des comptes, le Parlement a encouragé le développement d'un cadre de contrôle intégré qui comprend également la gestion partagée avec les États membres.

C. Autres instruments

Les commissions spécialisées du Parlement sont également encouragées à jouer un rôle positif en garantissant que les crédits communautaires sont dépensés d'une manière économe, 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; enfin, des députés ont 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 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, la commission du contrôle budgétaire étant chargée du suivi de leur mise en œuvre.

Cela a entraîné la mise en œuvre du nouveau système de transit informatisé (NSTI) à la fin de 2003.

Plusieurs fonctionnaires des institutions européennes qui avaient divulgué des informations concernant de possibles cas de fraude, de corruption ou de mauvaise gestion n'ayant apparemment 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.

→ Helmut **WERNER**
Juillet 2006

L'Europe des citoyens

- 2.1. Le respect des droits fondamentaux dans l'Union, 93
- 2.2. Les citoyens de l'Union et leurs droits, 96
- 2.3. La libre circulation des personnes, 98
- 2.4. Le droit de vote et l'éligibilité, 102
- 2.5. Le droit de pétition, 103



2.1. Le respect des droits fondamentaux dans l'Union

Base juridique

La garantie des droits fondamentaux est l'un des acquis du droit communautaire européen. Cependant, les traités ne comportent pas de catalogue écrit de ces droits. Seul le principe de l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes a été inscrit, dès l'origine, à l'article 19 du traité.

La Cour de justice a reconnu très tôt l'existence de droits fondamentaux au niveau communautaire et a développé en permanence cette notion. Selon sa jurisprudence constante, ils font partie des principes généraux du droit et équivalent, dans la hiérarchie des normes communautaires, au droit communautaire primaire.

La source de ces principes généraux du droit est désormais l'article 6, deuxième alinéa, du traité UE, selon lequel l'Union européenne (UE) a l'obligation de respecter les droits fondamentaux tels qu'ils sont garantis par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres en tant que principes généraux du droit communautaire.

Le traité d'Amsterdam a introduit l'article 13 du traité CE pour combattre les discriminations ainsi qu'un article 7 du traité UE prévoyant que le Conseil, réuni au niveau des chefs d'État ou de gouvernement et statuant à l'unanimité sur proposition d'un tiers des États membres ou de la Commission et après avoir pris l'avis conforme du Parlement européen, peut constater l'existence d'une violation grave et persistante par un État membre des principes de l'article 6. Dans ce cas, le Conseil statuant à la majorité qualifiée, pourrait décider de priver temporairement l'État membre en question de certains droits des traités. Le traité de Nice a complété ce dispositif par une procédure visant un risque clair de violation grave de ces principes par un État membre (article 7, paragraphe 1, du traité UE)

Objectifs

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 des institutions communautaires.

Réalisations

A. La jurisprudence de la Cour de justice

1. Énoncé des droits

Dès 1974, la Cour de justice a décidé que les droits fondamentaux feraient partie des principes généraux du droit qu'elle se devait de sauvegarder et qu'elle s'inspirerait, pour ce faire, des traditions constitutionnelles communes aux États membres. En conséquence, une mesure incompatible avec les droits fondamentaux reconnus et protégés par les constitutions de ces États ne saurait être légitime (Cour de justice, ERT, point 41, Recueil 1991, p. I-2925). Les droits fondamentaux individuels les plus importants reconnus à ce jour par la Cour sont les suivants:

- la dignité humaine (Casagrande, Recueil 1974, p. 773);
- le principe d'égalité (Klöckner-Werke AG, Recueil 1962, p. 653);
- la non-discrimination (Defrenne/Sabena, Recueil 1976, p. 455);
- la liberté d'association (Confédération syndicale, Massa e.a., Recueil 1974, p. 917 et 925);
- la liberté de religion et de croyance (Prais, Recueil 1976, p. 1589 et 1599);
- la protection de la vie privée (National Panasonic, Recueil 1980, p. 2033, 2056 et suiv.);
- le secret médical (Commission/Allemagne, Recueil 1992, p. I-2575);
- le droit de propriété (Hauer, Recueil 1979, p. 3727, 3745 et suiv.);
- la liberté professionnelle (Hauer, Recueil 1979, p. 3727);
- la liberté du commerce (arrêt Intern. Handelsgesellschaft, Recueil 1970, p. 1125, 1135 et suiv.);
- la liberté économique (Usinor, Recueil 1984, p. 4177 et suiv.);
- la liberté de la concurrence (France, Recueil 1985, p. 531);
- le respect de la vie familiale (Commission/Allemagne, Recueil 1989, p. 1263);
- le droit à une protection judiciaire efficace et à une procédure équitable (Johnston/Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary, Recueil 1986, p. 1651 et suiv.).

et 1682; Pecastaing/Belgique, Recueil 1980, p. 691 et suiv. et 716);

- l’inviolabilité du domicile (Hoechst AG/Commission, Recueil 1989, p. 2919);
- la liberté d’opinion et de publication (VBVB et VBBB, Recueil 1984, p. 9 et suiv. et 62).

2. Portée de la protection

Si une violation d’un droit fondamental est constatée, la Cour de justice prononce à titre rétroactif la nullité de l’acte ou de l’action attaqué(e). Sa décision lie toutes les parties.

Cependant, la jurisprudence de la Cour impose des **limites** à la protection des droits fondamentaux:

- ces droits doivent s’insérer dans la structure et les objectifs de la Communauté. Ils doivent donc être envisagés toujours au regard de la fonction sociale de l’activité protégée (Internationale Handelsgesellschaft, Recueil 1970, p. 1125);
- autre limitation: le principe de proportionnalité et de la garantie de l’essence du droit. Il signifie que la Communauté, lorsqu’elle intervient dans un domaine protégé par un droit fondamental, ne peut ni violer le principe de proportionnalité ni porter atteinte au contenu essentiel du droit (Schräder/Hauptzollamt Gronau, point 15, Recueil 1989, p. 2237).

C’est la Communauté européenne qui est dans l’obligation de respecter les droits fondamentaux. Les États membres ne sont liés par les normes minimales que contiennent ces droits que lorsqu’ils appliquent le droit communautaire (article 10, paragraphe 5, du traité CE) (voir l’arrêt du 29 mai 1997, Kremzow/Autriche, points 15 à 19, Recueil 1997, p. I-2629).

Lorsqu’elles édictent des actes relevant du droit communautaire dérivé portant sur les droits fondamentaux, les institutions de la Communauté doivent tenir également compte des dispositions internationales relatives aux droits de l’homme et respecter en particulier les normes de la convention européenne des droits de l’homme.

B. La charte des droits fondamentaux

1. Procédure d’élaboration

Le Conseil européen a décidé le principe d’une charte européenne des droits fondamentaux à élaborer par une instance ad hoc composée de représentants de différents corps constitués (réunion de Tampere d’octobre 1999).

Cette instance, qui s’est donné le nom de «Convention», a innové en publiant ses documents de travail et ses débats.

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.

2. Contenu

- a) Les droits énoncés** par la charte se répartissent en trois «corbeilles»:
- les **droits civils**: droits de l’homme et droits de la procédure juridique, tels que garantis par la convention européenne des droits de l’homme établie par le Conseil de l’Europe;
 - les **droits politiques** qui sont propres à la citoyenneté européenne créée par les traités;
 - les **droits économiques et sociaux**, qui reprennent ceux énoncés par la charte communautaire des droits sociaux des travailleurs, adoptée le 9 décembre 1989 au sommet de Strasbourg, par les chefs d’État ou de gouvernement des onze États membres, sous la forme d’une déclaration.

Ces 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’UE 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.

b) Présentation des droits

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.

c) Destinataires

Dans le respect du principe d’universalité, les droits énumérés dans charte sont, pour la plupart, donnés à toute personne, indépendamment de sa nationalité ou de son lieu de résidence. Il en va différemment des droits liés directement à la citoyenneté de l’Union, qui sont donnés aux seuls citoyens (comme la participation aux élections du

Parlement européen ou aux élections municipales), ou des droits qui sont liés à une qualité particulière (droits des enfants, droits des travailleurs pour certains droits sociaux, par exemple).

La charte vise uniquement à protéger les droits fondamentaux des personnes à l'encontre des actes pris par les institutions de l'UE et par les États membres en application des traités de l'Union.

3. Portée

La question se pose de la valeur juridique de la charte pour les États membres et les institutions communautaires, bien que la Commission et le Parlement européen aient déclaré lui reconnaître une force contraignante et que la Cour de justice ait déjà invoqué certaines de ses dispositions. Le traité établissant une Constitution pour l'Europe intègre la charte dans sa partie II, ce qui constituera une reconnaissance définitive de sa valeur juridique au terme du processus d'adoption de ce traité.

C. Adhésion de l'UE à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

Le traité établissant une Constitution pour l'Europe prévoit que l'Union adhère à la convention (article I-9).

D. Vers une Agence des droits fondamentaux de l'UE

L'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes, créé à partir de 1997 et établi à Vienne, sera transformé en Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, à la suite de la décision du Conseil européen de décembre 2003. La Commission a présenté deux propositions à cette fin, en juin 2005.

Rôle du Parlement Européen

1. 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 sur la base d'un rapport de sa commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures.

2. Actions particulières

Le Parlement 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 (Parlement, Conseil et Commission), 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, en particulier que le document:

- soit doté pleinement d'un caractère juridique contraignant par le biais de son incorporation au traité sur 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 établissant une Constitution pour l'Europe;
- ne soit amendable que par la même procédure que celle de son élaboration, respectant donc le droit formel d'avis conforme du Parlement;
- contienne une clause exigeant l'assentiment du Parlement pour toute restriction sur les droits fondamentaux;
- reconnaisse l'indivisibilité des droits fondamentaux, en étendant son champ d'application à toutes les institutions et à tous les organes de l'UE, 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;
- lie les États membres lorsqu'ils appliquent ou transposent des dispositions du droit communautaire (résolutions du 16 septembre 1999 et du 23 octobre 2002).

Il a enfin régulièrement demandé que l'UE 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 demandé, à plusieurs reprises, la création d'une Agence des droits fondamentaux de l'UE. Dans une résolution du 26 mai 2005, constituant une demande d'initiative législative selon l'article 192 du traité CE, il souligne que l'Agence doit suivre l'évolution de la mise en œuvre de la charte et des dispositions du traité. Elle doit garantir la qualité et la cohérence de la politique de l'UE en matière de droits de l'homme. L'Agence doit être indépendante. Un trilogue informel entre Parlement européen, Conseil et Commission a été mis en place pour définir la structure et le mandat de l'Agence.

→ Jean-Louis Antoine GRÉGOIRE
Mai 2006

2.2. Les citoyens de l'Union et leurs droits

Base juridique

Articles 17 à 22 du traité CE.

Objectifs

Dans l'esprit de la liberté de circulation des personnes inscrite dans les traités, les années 60 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 70, 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 (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 (UE) 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 sur le 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 (article 2, troisième tiret, du traité UE).

Réalisations

1. Définition de la citoyenneté de l'Union

Aux termes de l'article 17 du traité CE 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.

2. 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 (→2.3.0);
- 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 (→2.4.0);
- 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 et le droit de faire appel à un médiateur désigné par le Parlement pour connaître des cas de mauvaise administration des institutions et organes communautaires. Ces procédures sont régies par les articles 194 et 195 du traité CE (→1.3.14 et →2.5.0);
- 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 21, troisième alinéa, du traité CE);
- le droit d'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, sous réserve de la fixation de certaines conditions (article 255 du traité CE).

3. 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 cela près que ces droits ont été 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, paragraphe 2, du traité UE stipule certes que «l'Union respecte» les droits fondamentaux garantis par la

convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et par les «traditions constitutionnelles communes aux États membres» en tant que principes généraux du droit communautaire, mais ne précise pas le statut juridique de la citoyenneté de l'Union [sur les droits fondamentaux de l'Union (→2.1.0)].

Jusqu'à présent, la citoyenneté de l'Union n'impose pas — malgré la formule contenue à l'article 17, paragraphe 2, du traité CE — 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 offrent 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.

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.
- Dès l'origine, le Parlement 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, ce qui facilite l'exercice des droits de citoyenneté de l'Union (article 18, paragraphe 2).
- En conformité avec les demandes du Parlement européen, le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe du 18 juillet 2003, élaboré par la Convention sur l'avenir de l'Europe, 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.

→ Denis **BATTA**
Novembre 2005

2.3. La libre circulation des personnes

Base juridique

- Article 14 du traité CE établissant le «marché intérieur»: libre circulation des personnes. Article 18 du traité CE: droit des citoyens de l'Union de séjourner et de circuler librement sur le territoire des États membres.
- Partie IV du traité d'adhésion signé le 16 avril 2003: dispositions temporaires.
- Titre IV (articles 61 et suivants) du traité CE: «Visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes» (→4.11.2 et →4.11.3 pour les mesures concernant les ressortissants de pays tiers).

Objectifs

La liberté de circulation des personnes et la suppression des contrôles aux frontières intérieures font partie d'un concept plus vaste, celui du marché intérieur, dans lequel il ne peut y avoir de frontières intérieures et la liberté de circulation des personnes ne peut être entravée. Le concept de la liberté de circulation des personnes a subi un changement sémantique depuis ses origines. Il s'agissait d'abord simplement de la liberté de circulation d'individus considérés comme sujets économiques, soit comme travailleurs soit comme prestataires de services (→3.2.2 et →3.2.3). Le concept s'est élargi progressivement pour englober l'ensemble des citoyens de l'Union indépendamment de leur activité professionnelle, et également les ressortissants des pays tiers, étant donné que, à l'issue de la suppression des contrôles aux frontières intérieures, il ne peut plus y avoir de vérification de la nationalité.

Réalizations

A. Changements apportés par le traité d'Amsterdam

1. 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** (accord de Schengen du 14 juin 1985 et convention d'application de l'accord de Schengen du 19 juin 1990, cette dernière étant entrée en vigueur le 26 mars 1995).

a) *Intégration au «pilier communautaire» du système Schengen et d'autres volets de la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures*

À l'origine, la convention d'application de Schengen constituait un volet de la coopération dans les domaines

de la justice et des affaires intérieures (CJAI) dans le cadre de l'Union européenne (UE). Elle ne constituait donc pas un volet du droit communautaire, mais revêtait seulement la forme d'une coopération intergouvernementale. Un protocole du traité d'Amsterdam prévoit la reprise de l'acquis de Schengen dans un nouveau titre IV, comprenant les articles 61 et suivants du traité CE, intitulé «Visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes». Une grande partie des matières couvertes par Schengen sont donc «communautarisées». Comme bon nombre des domaines couverts par les accords de Schengen font désormais partie de l'acquis de l'Union européenne, lors du dernier élargissement de l'UE, le 1^{er} mai 2004, les pays adhérents n'ont plus eu la possibilité de ne pas y participer (article 8 du protocole Schengen).

b) *Pays participants*

À ce jour, quinze pays participent à l'espace Schengen: l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal et la Suède. Tous les membres de l'espace Schengen ne font pas partie de l'Union européenne.

L'Irlande et le Royaume-Uni n'en sont pas membres, mais peuvent choisir de participer à l'application de certains volets de la législation Schengen.

Le 1^{er} mai 2004, dix nouveaux pays (la République tchèque, l'Estonie, Chypre, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, Malte, la Pologne, la Slovénie et la Slovaquie) ont adhéré à l'Union européenne. Ces dix nouveaux États membres ne sont pas devenus automatiquement des membres pleinement opérationnels de l'espace Schengen. Il faut pour cela une procédure en deux étapes. Pendant les négociations d'adhésion, les pays nouveaux États membres ont accepté l'acquis de Schengen. La levée des contrôles aux frontières internes nécessite une vérification et une décision spécifique (du Conseil européen).

La Suisse a signé la convention de Schengen le 26 octobre 2004. Elle deviendra membre à part entière du système Schengen lorsqu'une décision du Conseil européen donnera le feu vert, dans le cadre d'une procédure analogue à celle qui a vu les pays nordiques devenir membres à part entière de l'espace Schengen.

c) *Portée*

i) Suppression des contrôles aux frontières intérieures pour toutes les personnes.

ii) Renforcement et 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;
- politique commune des visas: 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 ont droit à un visa unique valable pour tout l'espace Schengen; cependant, les États membres peuvent exiger un visa des ressortissants d'autres pays tiers;
- harmonisation du traitement des demandes d'asile; ce principe a été repris par la convention de Dublin, qui est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1997 pour les douze signataires originaux, le 1^{er} octobre 1997 pour l'Autriche et la Suède et le 1^{er} janvier 1998 pour la Finlande. Depuis le 1^{er} septembre 2003, le règlement «Dublin II» constitue la Base juridique 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 de l'UE (à l'exclusion du Danemark, mais y compris l'Islande et la Norvège) par un ressortissant d'un pays tiers. Cependant, depuis cette date, la convention de Dublin reste en vigueur entre le Danemark et les autres États membres de l'Union (ainsi qu'avec l'Islande et la Norvège);
- coopération policière et judiciaire: les forces de police se prêteront assistance mutuelle dans la détection et la prévention de la criminalité et seront habilitées à poursuivre les criminels en fuite sur le territoire d'un État limitrophe signataire de la convention de Schengen.

iii) Le système d'information Schengen (SIS) revêt une importance essentielle pour l'efficacité de la convention: il fournit des informations relatives à l'entrée de ressortissants de pays tiers, à la délivrance de visas et à la coopération policière. L'accès au SIS est réservé en priorité aux services de police et aux autorités chargées des contrôles frontaliers. Cependant, la base de données actuelle du SIS a une capacité limitée, et un nouveau système, le SIS II, devrait être en place d'ici à 2007.

d) Conséquences institutionnelles

Avec l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, le Conseil s'est substitué au comité exécutif de la convention de Schengen. En outre, en vertu des dispositions du titre IV du

traité CE, il était tenu d'édicter, dans un délai de cinq années, des mesures «afin de mettre en place progressivement un espace de liberté, de sécurité et de justice» dans le domaine des visas, de l'asile, de l'immigration et des autres politiques liées à la libre circulation des personnes, pour garantir que les citoyens de l'Union et les ressortissants des pays tiers ne font pas l'objet de contrôles lorsqu'ils franchissent les frontières intérieures. Le Conseil était également chargé d'assurer l'uniformité des contrôles effectués sur les personnes aux frontières extérieures et de fixer des règles uniformes pour la délivrance de visas et l'octroi de la liberté de circulation sur le territoire des États membres aux ressortissants de pays tiers. Ces mesures d'accompagnement, qui relèvent du droit dérivé, ont été identifiées par le Conseil dans sa résolution du 18 décembre 1997 sur les priorités.

Avec la communautarisation de certains volets de la CJAI, la **Cour de justice** s'est vu attribuer de nouvelles compétences, car les mesures prises dans le cadre du nouveau titre IV du traité CE peuvent donner lieu à la saisine de la Cour, dans la mesure où, conformément à l'article 68, paragraphe 2, elles ne concernent pas la suppression des contrôles aux frontières, le maintien de l'ordre et de la sécurité publics, ainsi que la sauvegarde de la sécurité intérieure.

2. Territoire de l'Union européenne

La convention de Schengen n'étant pas encore appliquée dans tous les États membres de l'Union, il convient de dissocier l'ensemble du territoire de l'Union de l'espace Schengen.

a) Ressortissants de l'Union et leur famille

Pour transformer la Communauté en un espace de vraie liberté et de vraie mobilité pour tous ses citoyens, le Conseil a garanti le droit de séjour aux personnes autres que les travailleurs:

- retraités: travailleurs salariés et non salariés ayant cessé leur activité professionnelle (directive 90/365/CEE);
- étudiants: faisant valoir leur droit à la formation professionnelle (directive 90/366/CEE);
- autres: toutes les personnes ne bénéficiant pas encore du droit de séjour (directive 90/364/CEE);
- les membres de la famille (conjoint et enfants de moins de 21 ans, quelle que soit leur nationalité) ont le droit de résider avec un ressortissant d'un État membre qui travaille sur le territoire d'un autre État membre [règlement (CEE) n° 1612/68, directive 73/148/CEE, directive 90/364/CEE, directive 90/365/CEE et directive 93/96/CEE].

Ces directives font obligation aux États membres d'accorder le droit de séjour à ces personnes ainsi qu'à certains membres de leur famille (y compris, dans certains cas, les ascendants), pourvu qu'ils disposent de ressources suffisantes pour ne pas être à la charge des régimes nationaux de protection sociale et qu'ils soient protégés par un régime d'assurance-maladie. Cependant, les droits des membres de la famille sont des droits dérivés et ils dépendent du droit du ressortissant de l'Union européenne auquel la famille considérée se rattache; il faut que ce dernier ait exercé effectivement son droit à la libre circulation. Si les membres de la famille ne sont pas des citoyens de l'Union européenne, l'État membre de résidence peut leur demander d'être titulaires d'un visa d'entrée.

Figurent dans la législation actuelle

En 2004, l'Union a adopté une directive relative au droit des citoyens de l'Union de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres: 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, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE.

Cette nouvelle directive regroupe les mesures parcellaires présentes dans la législation complexe qui, jusqu'à présent, régissait cette matière. Les nouvelles mesures sont conçues, entre autres, pour encourager les citoyens de l'Union à exercer leur droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, pour réduire à l'essentiel les formalités administratives, pour apporter une meilleure définition du statut de membre de la famille et pour limiter les possibilités de refus d'entrée ou de suppression du droit de séjour. De même, elle élargit la définition de la famille pour inclure les partenaires non mariés. 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; les descendants directs qui sont âgés de moins de 21 ans ou qui sont à charge et ceux du conjoint ou du partenaire tel que visé plus haut; les ascendants directs à charge et ceux du conjoint ou du partenaire.

Cette directive a été transposée dans le droit national et a commencé à être mise en œuvre par tous les États membres à la date du 30 avril 2006. Elle remplace désormais toutes les dispositions juridiques précédentes.

b) Période de transition pour les travailleurs des nouveaux États membres de l'Union européenne

Le **traité d'adhésion signé le 16 avril 2003 (acte d'adhésion, partie IV, dispositions temporaires)** permet aux quinze «anciens» États membres d'instaurer des «mesures transitoires» pour les ressortissants des dix nouveaux États membres, à l'exception des cas particuliers de Chypre et de Malte.

La majorité des anciens États membres font usage de ces périodes transitoires, pendant lesquelles la législation nationale ordinaire sur l'immigration continue à s'appliquer aux travailleurs des huit pays d'Europe centrale et orientale concernés. L'Irlande, la Suède et le Royaume-Uni sont les trois seuls membres de l'Union qui n'utilisent pas de telles dispositions transitoires pour empêcher la mobilité à destination de leur marché du travail.

Les périodes transitoires se répartissent sur **trois** phases:

- **premièrement**, entre 2004 et 2006, la libre circulation des travailleurs relèvera exclusivement des États membres de l'Union des Quinze;
- **deuxièmement**, au cours de la première partie de 2006, la Commission européenne a évalué la situation, qui sera ensuite examinée par le Conseil. Les quinze anciens États membres ont fait savoir à la Commission lesquels d'entre eux ont l'intention de maintenir les obstacles à la libre circulation des travailleurs à partir des nouveaux États membres ou de continuer à appliquer les accords bilatéraux pour une nouvelle période de trois ans au maximum, c'est-à-dire jusqu'en 2009, et lesquels voudraient supprimer ces obstacles;
- **troisièmement**, en 2009, toute législation nationale imposant des mesures transitoires pour limiter l'accès au marché du travail devrait cesser de s'appliquer. Cependant, tout État membre qui, en raison de difficultés particulières, «subit ou est menacé de subir des perturbations graves» du marché du travail peut demander à la Commission une prolongation supplémentaire de deux ans sur la base de circonstances exceptionnelles ou imprévues.

Dès lors, pendant une période pouvant durer jusqu'à sept ans (période «2 + 3 + 2»), c'est-à-dire éventuellement jusqu'en 2011, il n'y aura pas de grands changements pour les travailleurs et les prestataires de services originaires des huit nouveaux États membres et souhaitant exercer pleinement leur droit de libre circulation et leurs libertés fondamentales.

c) Ressortissants de pays tiers

Avec le traité d'Amsterdam, les ressortissants de pays tiers ont finalement trouvé leur place dans le droit communautaire. Cependant, celui-ci protégeait déjà

certaines catégories de ressortissants de pays tiers. Il s'agissait:

- des membres de la famille d'un ressortissant de l'Union européenne;
- des ressortissants d'États liés à l'UE par un accord d'association ou de coopération;
- des travailleurs d'une entreprise établie dans un État membre fournissant des services, pour le compte de cette entreprise, dans un autre État membre — dans son arrêt dans l'affaire Vander Elst (C-43/93), la Cour de justice a dit que les ressortissants de pays tiers participant à la libre prestation de services dont jouit leur employeur ont effectivement le droit d'entrer dans d'autres États membres de manière à accomplir leur contrat de travail.

Mesures juridiques adoptées depuis le traité d'Amsterdam pour étendre les droits de libre circulation aux ressortissants de pays tiers:

- directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial (JO L 251 du 3.10.2003, p. 12-18);
- directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée (sur la base de l'article 63, paragraphe 4, du traité CE) (JO L 16 du 23.1.2004, p. 44-53);
- directive 2004/114/CE du Conseil du 13 décembre 2004 relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat (JO L 375 du 23.12.2004);
- une directive du Conseil et deux propositions de recommandation visant à faciliter l'admission des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique dans la Communauté européenne [COM(2004) 178 du 16 mars 2004].

d) Restrictions à la libre circulation

La liberté de circulation des personnes est sujette à des limitations justifiées par l'ordre public, la sécurité publique ou la santé publique (article 39, paragraphe 3, article 46, paragraphe 1, et article 55 du traité CE). Ces exceptions font l'objet d'une interprétation stricte et leur champ d'application ainsi que leur exercice sont circonscrits par les principes généraux du droit, tels que les principes de non-discrimination, de proportionnalité et de protection des droits fondamentaux.

B. Changements apportés par le traité de Nice

Le traité de Nice prévoit que la politique en matière de visas, d'asile et d'immigration soit arrêtée essentiellement selon la procédure de codécision. Le passage au vote à la majorité qualifiée est prévu à l'article 63 du traité CE pour les questions d'asile et de protection temporaire, mais il est subordonné à l'adoption préalable et unanime d'un cadre législatif commun en matière d'asile.

La déclaration signée par les chefs d'État ou de gouvernement prévoit le passage au vote à la majorité qualifiée et à la procédure de codécision à compter du 1^{er} mai 2004 (sans qu'une décision unanime soit nécessaire) pour:

- l'article 62 du traité CE, dans le cas de mesures fixant les conditions de libre circulation des ressortissants d'États non membres qui résident légalement sur le territoire de l'UE;
- l'article 63 du traité CE, pour l'immigration clandestine et le rapatriement des résidents clandestins.

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement européen veut le plus grand degré possible de liberté de circulation pour toutes les personnes se déplaçant à l'intérieur de l'Union. C'est pour lui une condition fondamentale du fonctionnement du marché intérieur.

Le Parlement se réjouit vivement de la nouvelle directive 2004/38/CE, car sa mise en œuvre correcte par les États membres apportera des améliorations très bénéfiques. Les entraves auxquelles les citoyens continuent à se heurter lorsqu'ils souhaitent exercer leurs droits seraient presque éliminées. En outre, le Parlement estime qu'on ne doit faire aucune différence entre la liberté de déplacement des ressortissants de la Communauté et celle des ressortissants de pays tiers à l'intérieur des frontières. La liberté de circulation est l'un des droits fondamentaux de l'homme, et toute limitation de cette liberté entrave l'accès de ressortissants de pays tiers au marché intérieur. La suppression des frontières intérieures exige bien sûr des mesures d'accompagnement, mais celles-ci ne doivent pas servir de prétexte à l'introduction de contrôles systématiques dans les territoires frontaliers ou à la mise en place d'un verrouillage des frontières extérieures.

Le Parlement est catégorique sur le fait que, dans le cadre de l'après-Nice, il conviendrait d'étendre la procédure de codécision à tous les domaines relevant de la justice et des affaires intérieures, y compris les droits des ressortissants de pays tiers. Il estime qu'il est vital d'assurer un équilibre entre les objectifs de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ), dans le respect des droits fondamentaux et des

libertés des citoyens. À cette fin, le Parlement soutient vivement les évolutions que la Constitution, en particulier son article III-396, apporterait au domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice, par exemple les compétences de codécision dans la quasi-totalité des matières relevant de l'ELSJ. En outre, la plupart des décisions du Conseil seraient

prises à la majorité qualifiée, ce qui accélérerait la mise en place de l'ELSJ.

→ Johanna APAP
Septembre 2006

2.4. Le droit de vote et l'éligibilité

Base juridique

Articles 19 et 189-191 du traité CE.

Objectifs

Depuis 1976 (acte du 20 septembre), les citoyens européens ont le droit d'élire leurs représentants au Parlement européen dans l'État dont ils sont ressortissants. Le traité de Maastricht y a ajouté le droit de vote et l'éligibilité aux élections au Parlement européen et aux élections municipales pour tout ressortissant d'un État membre de l'Union européenne (UE) dans l'État où il réside — qu'il en possède la nationalité ou non — dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État. En levant la condition de nationalité, dont la plupart des États membres faisaient dépendre, jusqu'à présent, l'exercice du droit de vote et l'éligibilité, ce droit favorise l'intégration des citoyens de l'Union dans leur pays d'accueil.

Réalisations

1. Le droit de vote aux élections municipales

a) Principe

La directive 94/80/CE du 19 décembre 1994 relative au droit de vote aux élections municipales accorde à tout citoyen de l'UE le droit de vote et l'éligibilité aux élections municipales dans l'État membre où il réside, sans que ce droit se substitue au droit de vote dans son pays d'origine, ce qui élargit évidemment sa liberté.

b) Limitations

— Afin de protéger leurs intérêts souverains, les États membres peuvent disposer que seuls leurs ressortissants sont éligibles aux fonctions de l'exécutif d'une collectivité locale de base. En vertu de certains systèmes électoraux nationaux, une telle participation

aux fonctions de l'exécutif couvre également les votes relatifs à certaines consultations populaires, lesquelles sont à distinguer des élections municipales. La possibilité pour les ressortissants d'autres États membres d'exercer leur éligibilité ne peut toutefois pas être affectée exagérément. S'agissant de l'accès aux élections municipales, tous les citoyens de l'Union sont considérés fondamentalement comme des ressortissants nationaux.

— Par ailleurs, des dérogations — par exemple l'allongement de la durée minimale de résidence comme condition d'accès aux élections municipales — peuvent être accordées aux États membres où la proportion des ressortissants de l'Union non nationaux par rapport à l'électorat total dépasse 20 %; en bénéficient actuellement le Luxembourg et certaines communes de Belgique.

c) Il existe au niveau national des débats sur le droit de vote pour les ressortissants des États tiers. Après le traité de Maastricht, deux situations coexistent au niveau de l'Union: des pays où les ressortissants des pays tiers ont le droit de vote aux élections municipales (Danemark, Irlande, Pays-Bas, Finlande et Suède) et des pays où ce droit n'est pas reconnu (Belgique, Allemagne, Grèce, Espagne, France, Italie, Luxembourg, Autriche, Portugal et Royaume-Uni).

2. Les élections au Parlement européen [pour les règles communes et les dispositions propres à chaque État (→ 1.3.4)]

La directive 93/109/CE du 6 décembre 1993 fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections du Parlement européen permet à tous les citoyens de l'Union de participer aux élections au Parlement (activement et passivement) dans leur État d'origine ou dans leur État de résidence dans l'Union

européenne lorsque l'État d'origine n'est pas identique à l'État de résidence. La candidature aux élections du Parlement dans l'État de résidence est régie par les mêmes dispositions que celles applicables aux ressortissants de l'État de résidence. Des dérogations peuvent être adoptées par les États membres dans lesquels la proportion d'étrangers à l'UE est sensiblement supérieure à la moyenne (proportion de quelque 20 % par rapport à l'ensemble de l'électorat). Une durée de résidence plus longue que celle réclamée aux autochtones peut alors leur être demandée.

Rôle du Parlement Européen

1. Le droit de vote aux élections municipales

Dans ses résolutions sur le projet de directive relative au droit de vote aux élections municipales, le Parlement européen s'est efforcé de limiter autant que possible les

dérogations à l'égalité de traitement des ressortissants tant au regard du droit de vote que de l'éligibilité.

2. Élections au Parlement européen

- Dans plusieurs résolutions, le Parlement avait déploré de ne disposer que d'un droit de consultation et non d'un pouvoir de codécision sur l'acte juridique à adopter en vertu de l'article 19, paragraphe 2, du traité CE. La situation n'a pas changé depuis.
- Par ailleurs, depuis longtemps déjà, le Parlement s'efforce de mettre en place une procédure électorale uniforme pour les élections européennes, procédure qui devrait se substituer aux législations électorales nationales correspondantes (→1.3.4).

2.5. Le droit de pétition

Base juridique

Articles 21 et 194 du traité CE, dispositions introduites par le traité de Maastricht (1993).

Objectifs

L'instauration du droit de pétition vise à offrir au citoyen européen et à ceux qui résident dans l'Union européenne (UE) un moyen simple de s'adresser aux institutions de l'Union pour formuler des vœux ou des doléances.

Réalisations

A. Principes (article 194)

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 européen (articles 191 à 193) 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 renvoyées 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. Lorsque tel 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.

Au cours de 2005, la commission a déclaré recevables 628 pétitions et irrecevables 318.

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 (en 2005, deux *fact-finding missions* ont été organisées — à Malte, à Madrid et en Pologne).

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 Parlement 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. Le rapport sur la sclérose en plaques

En août 2001, dans une lettre au président du Parlement européen, M^{me} Louise McVay a fait état de la disparité des traitements qu'offrent les États membres de l'Union européenne aux personnes atteintes de la sclérose en plaques. Elle entendait ainsi obtenir une certaine reconnaissance de sa situation personnelle et de celle de milliers d'autres personnes victimes d'une telle inégalité de traitement et dont la majorité se voit toujours refuser l'accès à des soins médicaux adéquats, qui est pourtant un de leurs droits humains fondamentaux. Bien que la Commission européenne ait indiqué que cette affaire ne

relevait pas de la législation européenne, la commission des pétitions a invité le pétitionnaire à exposer son affaire lors d'une de ses réunions à laquelle différentes associations et d'autres malades étaient également présents. À la suite de cette rencontre, la commission des pétitions a rédigé un rapport, en étroite coopération avec la commission de l'emploi et des affaires sociales, pour fournir un ensemble de réponses précises à la pétitionnaire et pour exposer ce qu'elle considère comme une stratégie européenne claire et nécessaire destinée à combattre cette maladie incurable.

2. 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 à la suite des difficultés financières rencontrées par cette société. Les pétitionnaires allèguent que les autorités du Royaume-Uni n'ont pas appliqué de façon satisfaisante la législation européenne relative aux compagnies d'assurances.

Ces pétitions ont conduit à la constitution d'une commission d'enquête au sein du Parlement.

3. Le tunnel ferroviaire Lyon-Turin

Les citoyens de 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. À la suite de 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 de la commission des pétitions et de celle 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 des pétitions, en collaboration avec la commission des transports et celle de l'environnement.

4. Violation de la loi d'aménagement urbain de Valence, Espagne

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 que propriétaires de biens immobiliers. La commission des pétitions a envoyé deux missions d'enquête sur place. L'action de la commission des pétitions 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.

5. 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 contestent 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 (pétition toujours ouverte en septembre 2006).

→ Claire GENTA
Septembre 2006

Nombre annuel de pétitions reçues par le Parlement

Année parlementaire	Nombre total	Recevables	Irrecevables
2000	908	578	330
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

Le marché intérieur

3.1. Principes et réalisation générale du marché intérieur, 109

3.2. Les grandes libertés du marché intérieur, 113

- 3.2.1. La libre circulation des marchandises, 113
- 3.2.2. La liberté de circulation des travailleurs salariés, 116
- 3.2.3. La liberté d'établissement et de prestation de services et la reconnaissance mutuelle des diplômes, 120
- 3.2.4. La libre circulation des capitaux, 124

3.3. Les règles de concurrence, 127

- 3.3.1. Politique générale de concurrence et ententes, 127

- 3.3.2. Les abus de position dominante et le contrôle des concentrations, 130

- 3.3.3. Les aides d'État, 133

- 3.3.4. Entreprises publiques et services d'intérêt général, 137

3.4. Le rapprochement des législations, 142

- 3.4.1. Les marchés publics, 142

- 3.4.2. Le droit des sociétés, 145

- 3.4.3. Les services financiers, 149

- 3.4.4. La propriété intellectuelle, industrielle et commerciale, 153



3.1. Principes et réalisation générale du marché intérieur

Base juridique

Articles 3, paragraphe 1, point c), 14, 18, 94 et 95 du traité CE.

Objectifs

Le **marché commun** lancé par le traité de Rome (traité CE) en 1958 consistait déjà à libéraliser les échanges entre États membres dans le double but d'accroître la prospérité économique et de contribuer à «l'union sans cesse plus étroite entre les peuples».

L'Acte unique européen de 1986 a intégré dans le traité CEE l'objectif du **marché intérieur** 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».

Aujourd'hui, la majeure partie du cadre juridique relatif au marché intérieur est en place, et le débat se concentre sur l'efficacité et l'impact de la réglementation européenne dans les secteurs couverts et implique la majorité des politiques mentionnées par le traité CE. Ce débat demande une approche axée sur **la transposition complète, la mise en œuvre et l'application des règles du marché intérieur**, ne se limitant plus au débat portant sur les procédures normatives et d'infraction pour avancer dans le sens de ce que l'on pourrait appeler **la «gestion» du marché intérieur et le «partenariat» entre les institutions européennes et les autorités nationales**, une coopération permanente en matière de stratégies et de décisions, afin de partager ces «responsabilités communes» à l'égard des citoyens européens.

Réalisations

A. Le marché commun de 1958

1. Objet du marché commun

Le marché commun, objet principal du traité de Rome (CE), visait à amalgamer autant que possible les économies des États membres par :

- la réalisation d'une union douanière avec un tarif extérieur commun;
- la libre circulation des marchandises, des personnes, en particulier des travailleurs salariés, des services et, dans une certaine mesure, des capitaux;

- l'élimination des restrictions quantitatives (contingents) et des mesures d'effet équivalent.

La réalisation de cet objectif était étayée par la compétence exclusive de la Communauté dans le domaine de la concurrence.

2. Mise en œuvre

L'union douanière, achevée le 1^{er} juillet 1968 (→3.2.1), la suppression des contingents, la liberté de tout ressortissant de l'Union européenne (UE) d'accéder à un emploi dans un autre État membre dans les mêmes conditions que les nationaux (→3.2.2) et une certaine harmonisation fiscale avec la généralisation de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) (1970) (→4.17.2) sont des objectifs qui ont été réalisés avant la fin de la période de transition (1^{er} janvier 1970).

En revanche, la libéralisation des échanges de marchandises et de services et la liberté d'établissement sont restées limitées par la persistance de pratiques anticoncurrentielles imputables aux autorités publiques [droits exclusifs de production ou de prestation, aides d'État, visant à maintenir les frontières sous leur forme physique (contrôle des personnes et des biens aux postes de douane intérieurs), technique (réglementations nationales de toutes sortes), fiscale (maintien de taxes indirectes de taux très divers obligeant à des formalités transfrontalières lentes et coûteuses) ou simplement administrative]. La réduction des mesures d'effet équivalent aux restrictions quantitatives et des réglementations techniques nationales relatives aux produits (→3.2.1) et la libre circulation des services ou le libre établissement (sauf exceptions pour certaines professions comme les médecins) n'avaient toujours pas été complètement atteints au milieu des années 80.

B. Le lancement du marché intérieur dans les années 80 et l'Acte unique européen

1. Le marché intérieur

L'insuffisance des résultats atteints et la stagnation du processus de réalisation du marché commun, largement imputables au choix de la méthode de l'harmonisation législative trop détaillée et à la règle de l'unanimité requise pour l'adoption des décisions du Conseil, avaient un coût économique considérable, le «coût de la non-Europe» expliqué dans le rapport Cecchini de mars 1988, estimé entre 4,25 et 6,5 % du produit intérieur brut (PIB).

Le débat politique a amené la Communauté économique européenne (CEE), vers le milieu des années 80, à reprendre l'objectif de libéralisation des échanges de manière plus complète, sous l'appellation de «**marché intérieur**». Le feu vert a été donné en mars 1985 à Bruxelles, lorsque le Conseil européen a fixé à la fin de 1992 la date d'achèvement du marché intérieur et demandé à la Commission d'établir un programme assorti d'une liste d'actes à adopter et d'un calendrier de mise en œuvre.

La Commission a adopté en 1985 son livre blanc, approuvé par le Conseil européen à Milan, où la plupart des mesures législatives à prendre, environ 300, ont été énumérées et regroupées sous trois objectifs fondamentaux qui sont l'élimination des frontières:

- physiques: supprimer les contrôles des marchandises et des personnes aux frontières intérieures;
- techniques: se libérer des entraves nationales relatives aux produits et aux services soit par leur harmonisation soit par leur reconnaissance mutuelle;
- fiscales: surmonter les obstacles créés par la disparité des taxes indirectes, en harmonisant ou en rapprochant les taux de TVA et d'accises.

La nouvelle approche, qui visait à ne plus rechercher systématiquement l'harmonisation technique des règles nationales, cette méthode devant être réservée aux seules exigences essentielles (de sécurité et de santé notamment), a instauré le principe de la reconnaissance mutuelle.

L'Acte unique européen (entré en vigueur le 1^{er} juillet 1987) a intégré au traité CEE la notion de marché intérieur, a fixé un délai précis pour sa réalisation, le 31 décembre 1992 (article 18 du traité CE), et a insufflé une certaine force au mécanisme décisionnel du marché intérieur en introduisant la règle de la majorité qualifiée pour des sujets tels que le tarif douanier commun, la libre prestation des services, la libre circulation des capitaux et le rapprochement des législations nationales (articles 26, 49, 60, 94 et 95 du traité CE, respectivement).

2. La situation en 1993

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. Citons parmi les plus importantes:

- la libéralisation des mouvements de capitaux (→3.2.4);
- la suppression quasi totale du contrôle des marchandises aux frontières intérieures (→3.2.1);
- la suppression des contrôles systématiques des ressortissants nationaux aux frontières intérieures (→2.3.0);

- de grands progrès dans la réalisation des libertés d'établissement et de prestation de services par l'harmonisation et la reconnaissance mutuelle (banque et assurance, diplômes pour l'accès aux professions réglementées) et par l'ouverture des marchés publics.

Certaines déficiences sérieuses persistaient:

- les 10 % de mesures législatives non encore adoptées portaient sur des sujets très importants, notamment la suppression totale des contrôles sur les personnes, le statut de la société européenne, la libéralisation complète des services de transport et l'harmonisation fiscale; de plus, certaines propositions non prévues par le programme de 1985, mais ajoutées par la suite (en particulier pour la libéralisation des secteurs de service public, télécommunications, électricité, gaz, postes, et pour l'établissement de réseaux transeuropéens), n'avaient pas été adoptées;
- une partie significative des directives adoptées n'avait pas été transposée correctement;
- enfin, même transposés correctement, les textes étaient souvent mal appliqués par les administrations nationales (rapport Sutherland d'octobre 1992).

3. Les nouveaux efforts

Depuis 1993, la Commission a présenté régulièrement des rapports faisant le point des résultats obtenus et a lancé des actions et des programmes pour la réalisation des projets en suspens. Outre les rapports annuels sur l'état d'avancement et de fonctionnement du marché intérieur, on rappellera surtout:

- la communication du 2 juin 1993 concernant le renforcement de l'efficacité du marché unique et le programme stratégique du 22 décembre 1993;
- la communication du 30 octobre 1996 sur «l'impact et l'efficacité du marché unique» et le «plan d'action en faveur du marché unique» du 4 juin 1997. Le «tableau d'affichage» continue à être publié deux fois par an;
- la «stratégie pour le marché intérieur européen», lancée le 24 novembre 1999. Ce plan d'action associait des perspectives à court et à moyen terme, fixant les objectifs stratégiques à atteindre d'ici à 2004 au moyen de «mesures ciblées» revues chaque année;
- le document de la Commission intitulé «Marché intérieur — Dix ans sans frontières» du 7 janvier 2003;
- la communication de la Commission intitulée «Stratégie pour le marché intérieur — Priorités 2003-2006».

En même temps que ce rôle d'impulsion, la Commission a agi par la voie «répressive» en application de l'article 226 du traité CE afin de poursuivre les infractions commises par les

États membres pour transposition tardive des directives, transposition incorrecte ou mauvaise application.

C. Vers une responsabilité partagée pour la réalisation du marché intérieur

Le marché intérieur européen, le plus grand espace commun du monde avec près de 500 millions de consommateurs, a fortement contribué à la prospérité et à l'intégration de l'économie européenne en accroissant les échanges intracommunautaires (d'environ 15 % par an sur dix ans) et la productivité et en réduisant les coûts (grâce à la suppression des formalités douanières, à l'harmonisation ou la reconnaissance mutuelle des réglementations techniques et à la baisse des prix induite par le jeu de la concurrence), 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.

Sur la période 2003-2006, une nouvelle stratégie pour le marché intérieur s'est centrée sur la nécessité de faciliter la libre circulation des marchandises, d'intégrer les marchés des services, de réduire l'impact des obstacles fiscaux, de simplifier l'environnement réglementaire et de relever le défi démographique.

On retiendra en particulier les progrès très importants dans la réalisation du programme législatif [la législation communautaire a ouvert les services de transport et de télécommunications, a provoqué une ouverture significative des autres secteurs de «service public» (électricité, gaz et postes) et a renforcé le contrôle des fusions d'entreprises], ainsi que dans la transposition, mesurés par le «déficit de transposition» qui est le pourcentage de directives non transposées dans tous les États membres. Ce déficit est tombé à 1,6 % en 2005.

Le nombre de poursuites en cours (aux différents stades de la procédure d'infraction qui commence par la mise en demeure, peut se poursuivre par un avis motivé, puis par la saisine de la Cour de justice) est cependant passé d'environ 700 en 1992 à plus de 1 600 en mai 2005.

Il reste des carences importantes. En effet, des projets législatifs essentiels sont toujours en suspens: libre circulation complète des personnes, harmonisation fiscale et certaines directives non encore transposées dans tous les États membres dans les domaines des marchés publics, des transports et de la propriété intellectuelle.

Le débat sur la réalisation effective du marché intérieur se centre aujourd'hui sur sa transposition et son application complètes, ainsi que sur la nécessité que toutes les politiques européennes soient finalisées et exécutées en tenant compte de leur interdépendance et de leur

complémentarité dans la perspective du «**marché domestique européen**».

En d'autres termes, le débat sur le marché domestique européen est axé, à l'heure actuelle, sur le meilleur moyen d'adapter toutes les politiques européennes à la perspective d'un espace domestique unique, et toutes les discussions et décisions portant sur les différents objectifs, les politiques et leur mise en œuvre doivent s'inscrire autant que possible dans le cadre d'une coopération entre les institutions européennes et les autorités nationales, au titre du principe de la responsabilité partagée.

Les exigences de l'intégration européenne invitent à envisager le parachèvement du marché intérieur en un marché domestique complètement intégré: un «marché domestique européen». Celui-ci se caractériserait par un grand nombre d'objectifs et de politiques allant au-delà des quatre libertés, de la reconnaissance mutuelle, de la monnaie unique et de la concurrence loyale, à savoir:

- un système fiscal harmonisé;
- un espace unique fondé sur la liberté et la sécurité, avec une liberté de circulation totale pour les personnes et un droit de séjour inconditionnel sur tout le territoire de l'Union, un système réglementé dans le domaine des marchés publics et des services d'intérêt public ainsi que dans les domaines des médias et de la société de l'information, du commerce électronique, du droit des sociétés et du droit des contrats, de la gouvernance d'entreprise, des marchés financiers, de la propriété intellectuelle, de la protection des données et de la reconnaissance mutuelle, des instruments juridiques permettant aux entreprises d'agir efficacement à l'échelle de l'ensemble du marché;
- l'achèvement des réseaux transeuropéens de transport, d'énergie et de télécommunications;
- la création d'un marché libre dans le domaine des services (→3.2.3).

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement européen a joué un rôle moteur dans le processus qui a conduit au lancement du marché intérieur. On rappellera en particulier à cet égard sa résolution du 9 avril 1984. Il a soutenu vigoureusement le livre blanc de 1985 et a régulièrement appuyé les efforts de la Commission. On notera en particulier son appui à l'idée de transformer le marché intérieur en un marché domestique complètement intégré à l'horizon 2002 (résolution du 20 novembre 1997).

Dans un grand nombre de résolutions récentes (dont celles des 12 et 14 février 2006, du 16 mai 2006 et du 6 juillet

2006), le Parlement a appuyé l'idée selon laquelle le marché intérieur est un cadre commun et un point de référence pour un grand nombre de «politiques» communautaires et a demandé l'ouverture d'un débat qui ne se limite pas à aborder les règles communes concernant les quatre libertés, les droits fondamentaux et la concurrence. Le Parlement a notamment souligné la nécessité:

- d'améliorer l'efficacité du contrôle exercé par la Commission sur la transposition et la mise en œuvre correctes du droit communautaire, notamment l'examen préventif des projets nationaux de réglementation, ainsi que des procédures ouvertes à la suite du dépôt d'une plainte ou d'une pétition;
- que les États membres veillent à ne pas créer de nouveaux problèmes de mise en œuvre en imposant des exigences supplémentaires (surréglementation ou *gold-plating*);
- d'améliorer le rôle central du Parlement dans le contrôle de l'application et du respect du droit communautaire par les États membres, ainsi que de la surveillance exercée à cet égard par la Commission, notamment par le biais de la nouvelle procédure de réglementation avec contrôle;
- de renforcer profondément l'implication des parlements nationaux;
- d'une approche commune pour améliorer la législation, fondée sur des principes de législation (subsidiarité, proportionnalité, responsabilité, cohérence, transparence et ciblage), ainsi que de la création de groupes de travail «Mieux légiférer» veillant à ce que toutes les propositions soient accompagnées d'une liste de contrôle «Mieux légiférer» comportant une référence aux études afférentes et aux analyses d'impact,

notamment lorsqu'il s'agit de la législation relative au marché intérieur;

- que, dans la mesure où la méthode classique de régulation n'est pas toujours la plus appropriée, la Commission fasse figurer dans son programme de travail annuel la liste des propositions susceptibles de faire l'objet d'une régulation alternative. Le Parlement doit disposer de la liste des mesures politiques où la Commission a eu recours à des modes de régulation alternatifs, comportant une évaluation du succès ou de l'échec de tels modes de régulation alternatifs, de leurs effets sur la situation réelle, notamment sur les droits des travailleurs et des consommateurs, sur la cohésion sociale, la concurrence équitable, la stimulation de la croissance et la compétitivité de l'UE, de même que des objectifs clairs et des dates butoirs de mise en œuvre, ainsi que des sanctions en cas de défaillance (accords institutionnels du 16 décembre 2003 «Mieux légiférer» et du 22 décembre 1998 sur la qualité de la législation communautaire);
- de mettre en place une consultation plus transparente et plus efficace des parties prenantes, compte tenu de l'importance de la démocratie participative;
- que la Commission continue de consolider, simplifier et codifier la législation communautaire afin d'en améliorer l'accessibilité et la lisibilité;
- que les rapports d'exécution présentés par la Commission ne se limitent pas à une simple analyse juridique, mais évaluent également l'application concrète de la législation en question.

→ Azelio FULMINI
Juin 2006

3.2. Les grandes libertés du marché intérieur

3.2.1. La libre circulation des marchandises

Base juridique

Article 3, paragraphe 1, points a) et c), 14, 23 à 31 et 90 du traité CE.

Objectifs

La libre circulation des produits originaires des États membres ou des pays tiers qui se trouvent en libre pratique dans les États membres est un des principes fondamentaux du traité (article 23, paragraphe 2, traité CE).

Initialement, la liberté de circulation des marchandises a été conçue dans le cadre d'une union douanière entre les États membres avec suppression des droits de douane, des restrictions quantitatives aux échanges et des mesures équivalentes, et établissement autour de la Communauté d'un tarif extérieur commun.

Ensuite, l'accent a été mis sur l'élimination de tous les obstacles entravant encore la libre circulation, de façon à réaliser le marché intérieur défini comme un espace sans frontières internes où les marchandises (entre autres) circulent aussi librement que sur un marché national (→3.1.0).

Réalisations

L'élimination des droits de douane et des restrictions quantitatives (contingents) entre les États membres, qui devait être complète à la fin de la période de transition, a été réalisée dès le 1^{er} juillet 1968, soit un an et demi à l'avance. Les objectifs complémentaires que sont l'interdiction des mesures d'effet équivalant aux droits de douane et aux restrictions quantitatives et l'harmonisation des législations nationales en cause n'ont pu être atteints dans ce délai. Ces objectifs sont devenus les instruments d'un effort permanent de réalisation de la liberté de circulation. La politique du marché intérieur leur a donné une nouvelle impulsion.

A. Interdiction des taxes d'effet équivalant à des droits de douane: article 23, paragraphe 1, et article 25 du traité CE

En l'absence de définition dans le traité, la jurisprudence a dû définir la notion. La Cour de justice considère comme taxe d'effet équivalent «tout droit, quelle que soit son appellation ou sa technique, qui, frappant le produit importé à l'exclusion du produit national similaire, a pour résultat, en altérant son prix, d'avoir sur la libre circulation des marchandises la même incidence restrictive qu'un droit de douane» et peut être considéré comme une taxe d'effet équivalent, quelle que soit sa nature ou sa forme (affaires jointes 2/62 et 3/62 du 14 décembre 1962 et affaire 232/78 du 25 septembre 1979).

B. Interdiction des mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives: articles 28 et 29 du traité CE

La **notion** de mesure équivalant à une restriction quantitative est vague. C'est pourquoi la Cour de justice, dans son **arrêt Dassonville**, a considéré comme mesure équivalente «toute réglementation commerciale des États membres susceptible d'entraver, directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce communautaire» (affaire 8/74 du 11 juillet 1974 et affaire C-320/03 du 15 novembre 2005, points 63 à 67).

Il s'agit en général de mesures qui frappent les produits importés davantage que les produits nationaux (affaire C-441/04 du 23 février 2006, point 23). Mais, dans l'**arrêt Cassis de Dijon** (affaire 120/78 du 20 février 1979), la Cour a élargi cette notion jugeant qu'il pouvait y avoir mesure d'effet équivalent même sans discrimination entre produits importés et produits nationaux. En particulier, imposer aux produits des autres États membres les règles techniques de l'État d'importation pourrait être considéré comme une mesure équivalente, si ce n'est pas justifié, car on pénalise les produits importés en les contraignant à une adaptation coûteuse. L'absence d'harmonisation communautaire ne saurait justifier cette attitude si elle entrave la liberté de circulation. C'est pourquoi la Cour a posé le principe que «tout produit légalement fabriqué et commercialisé dans

un État membre, conformément à la réglementation et aux procédés de fabrication loyaux et traditionnels de ce pays, doit être admis sur le marché de tout autre État membre». C'est le principe de la **reconnaissance mutuelle** par les États de leurs réglementations respectives tant qu'il n'y a pas harmonisation.

Pour éviter l'apparition d'entraves nouvelles, une directive de 1983 (remplacée par la directive 98/34/CE du 22 juin 1998) a obligé les États membres à informer la Commission de tous leurs projets de règles techniques. Les organismes nationaux de normalisation doivent de leur côté transmettre leurs programmes et projets de normes.

C. Dérogations à l'interdiction des mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives

L'article 30 du traité CE permet aux États membres de prendre des mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives lorsqu'elles sont justifiées par un **intérêt général non économique**: moralité publique, ordre public, sécurité publique, protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux, préservation des végétaux, protection des trésors nationaux et protection de la propriété industrielle et commerciale. La Cour de justice contrôle évidemment l'utilisation de cette possibilité de dérogation. S'agissant d'une exception à un principe, la dérogation est d'interprétation stricte, et les mesures nationales ne peuvent constituer un moyen de discrimination arbitraire ou de restriction déguisée du commerce entre les États membres. Dans l'affaire C-241/04, point 28, la Cour de justice affirme qu'«il est en effet de jurisprudence constante que, dans le cadre de l'application du principe de la libre circulation des marchandises, le traité n'affecte pas l'existence des droits reconnus par la législation d'un État membre en matière de propriété intellectuelle, mais limite seulement, selon les circonstances, l'exercice de ces droits». Les dérogations ne sont plus justifiées lorsqu'une réglementation communautaire a été prise dans le même domaine et ne les permet pas. Les mesures doivent enfin être en rapport direct avec l'intérêt général qu'il s'agit de protéger et ne pas excéder le niveau nécessaire (principe de proportionnalité).

La Cour de justice a reconnu (dans le même arrêt *Cassis de Dijon* précité) que, en dehors des règles prévues par l'article 30, les États pouvaient déroger à l'interdiction des mesures d'effet équivalent sur la base d'«**exigences impératives**»: notamment efficacité des contrôles fiscaux, loyauté des transactions commerciales, défense des consommateurs et protection de l'environnement.

Comme mentionné dans les articles 95 et 97 du traité CE, dans la décision n° 3052/95/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 1995 et dans le règlement (CE) n° 2679/98 du Conseil du 7 décembre 1998, visant à faciliter

le contrôle de ces mesures nationales dérogatoires prévoyant une **procédure d'information mutuelle** et un **mécanisme de contrôle**, les États membres doivent notifier toute mesure de ce genre à la Commission.

D. L'harmonisation des dispositions nationales

Depuis la fin des années 70, la Communauté y a consacré des efforts considérables: plus de 250 directives sur les sujets les plus divers liés au marché intérieur ont été adoptées. L'adoption de lois harmonisées au niveau communautaire a permis de lever les obstacles créés par les dispositions nationales en raison de leur caractère inapplicable et a établi des règles communes visant à garantir la libre circulation des biens et des produits et le respect des autres objectifs du traité CE en matière d'environnement, de consommation, de concurrence, etc.

Cette harmonisation s'est faite, au départ, en général au prix de grandes difficultés, car les directives incorporaient toutes les spécifications techniques et requéraient l'unanimité du Conseil. Toutefois, leur impact a été positif. Dans l'affaire C-421/04, la Cour de justice affirme que, «selon une jurisprudence constante, une mesure nationale, dans un domaine qui fait l'objet d'une harmonisation exhaustive au niveau communautaire, doit être appréciée au regard des dispositions de cette mesure d'harmonisation et non pas de celles du droit primaire» (point 20).

L'harmonisation a alors été facilitée par l'introduction de la règle de la majorité qualifiée, requise pour la plupart des directives relatives à la réalisation du marché unique (article 95 du traité CE, tel que modifié par le traité de Maastricht), et par l'adoption d'une **nouvelle approche** visant à éviter une harmonisation coûteuse et détaillée, telle que proposée par le livre blanc de la Commission de juin 1985.

E. La réalisation du marché intérieur

Le marché intérieur implique la suppression de toutes les entraves à la liberté de circulation encore existantes. Le livre blanc de la Commission de juin 1985 a recensé les obstacles physiques et techniques et les mesures à prendre par la Communauté pour les éliminer. La plupart de ces mesures sont maintenant adoptées.

1. Élimination des contrôles aux frontières internes (barrières physiques)

a) Formalités douanières

Au cours de la période 1985-1992, ces formalités ont été simplifiées (document administratif unique; banalisation des postes-frontières; simplification du transit communautaire) avant d'être abolies au 1^{er} janvier 1993.

b) Contrôles aux frontières

Ils ont été supprimés à compter du 1^{er} janvier 1993. Des contrôles, notamment vétérinaires et phytosanitaires, peuvent se faire à l'intérieur d'un État membre, sans discrimination selon l'origine de la marchandise ou du moyen de transport, comme ils se pratiquent à l'égard des produits nationaux qui circulent dans cet État.

2. Élimination des barrières techniques

Après la levée des formalités douanières et des contrôles aux frontières, les entraves techniques sont devenues le principal obstacle à la complète liberté de circulation. Elles sont nombreuses, très diverses et en constante évolution. Leur suppression relève de deux grands types d'action.

a) *Le contrôle du respect du principe de la reconnaissance mutuelle des réglementations nationales (article 28 du traité CE)*

b) *L'harmonisation législative*

La nouvelle approche et l'approche globale se fondent sur la résolution du Conseil du 7 mai 1985, entérinée par la résolution du Conseil du 21 décembre 1989 et par la décision 93/465/CEE du Conseil. Conformément à cette approche, **le principe directeur est la reconnaissance mutuelle des réglementations nationales.**

L'harmonisation communautaire doit être limitée aux exigences essentielles et n'est justifiée que lorsque ces réglementations ne peuvent être considérées comme équivalentes et créent des limitations.

Les directives adoptées selon cette nouvelle approche ont le double objectif de garantir la libre circulation des marchandises par l'harmonisation technique de secteurs entiers et d'assurer un niveau élevé de protection des objectifs d'intérêt public mentionnés à l'article 95, paragraphe 3, du traité CE concernant, par exemple, les réceptifs à pression simple, les jouets, les produits de construction, les machines, les appareils à gaz et les équipements terminaux de télécommunications.

3. Normalisation

Le **besoin de normes européennes** suscité par la nouvelle approche a entraîné un grand développement du système européen de normalisation. La normalisation est un processus volontaire fondé sur le consensus entre différents acteurs économiques et effectué par des organes indépendants de normalisation, agissant aux niveaux national, européen et international. Le système européen de normalisation, constitué à l'origine de deux organismes [le CEN (Comité européen de normalisation), créé en 1961, et le Cenelec (Comité européen de normalisation électrotechnique), créé en 1962], était relativement peu actif et a été réactivé au début des

années 80, lorsque la directive 83/189/CEE (remplacée par la directive 98/34/CE). Trois organisations existent aujourd'hui: le CEN, le Cenelec et l'ETSI (Institut européen de normalisation des télécommunications).

Les directives en matière d'harmonisation portaient à l'origine sur les normes industrielles, qui ne sont pas obligatoires car elles ne sont pas fixées par les autorités nationales. Cela a rendu la production de normes européennes très appropriée. Le processus était toujours handicapé par sa lenteur et par l'habitude de transposer les normes européennes en normes nationales.

Au cours des années 90, d'autres discussions ont permis d'améliorer la qualité et l'efficacité de la normalisation européenne, en particulier en remplaçant le consensus par le vote à la majorité pour l'adoption de normes et par l'application directe des normes européennes (pas de transposition nationale nécessaire).

Les **manufacturiers se réfèrent actuellement aux normes européennes** fixées par les organes européens de normalisation. La validité des normes nationales restantes est assurée par le principe de reconnaissance mutuelle.

F. Le principe de reconnaissance mutuelle

Le raisonnement de la Cour a débouché sur la jurisprudence dite «Cassis de Dijon», établissant le principe que **tout produit légalement fabriqué et commercialisé dans un État membre, conformément à la réglementation et aux procédés de fabrication loyaux et traditionnels de ce pays, doit être admis sur le marché de tout autre État membre.** Il s'agit du raisonnement de base qui a animé le débat menant à l'identification de la **reconnaissance mutuelle**, également en l'absence d'harmonisation.

Dès lors, les États membres, même en l'absence de mesures européennes d'harmonisation (droit européen secondaire), doivent permettre aux marchandises produites et commercialisées légalement dans un État membre d'être distribuées et commercialisées sur leur marché, à moins que des exigences obligatoires subsistent. Dans ce cas, toute mesure prise doit être analysée conformément aux principes de nécessité et de proportionnalité.

Le plan d'action pour un marché unique, adopté en juin 1997, a fait de la mise en œuvre du principe de reconnaissance mutuelle une pierre d'achoppement permettant d'améliorer l'efficacité du marché intérieur.

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement européen a soutenu la réalisation du marché intérieur (→3.1.0) et le rôle des organes européens de normalisation et a toujours particulièrement appuyé la

«nouvelle approche» pour la liberté de circulation des marchandises: il en a clarifié la définition dans un rapport de 1987; il a fourni une contribution législative intense aux directives en matière d'harmonisation.

Le Parlement a également appuyé la nécessité d'une coopération accrue entre les autorités européennes et nationales afin d'améliorer la qualité de la législation européenne, d'identifier la législation devant être simplifiée ou codifiée, conformément à l'objectif visant à faire davantage pour améliorer la réglementation, la transposition rapide et la mise en œuvre correcte. Le Parlement a souvent appelé les autres institutions à soutenir, si possible, la corégulation et les accords volontaires afin de respecter le même principe dans le cadre de «Mieux légiférer».

Néanmoins, pour le Parlement, «mieux légiférer» ne signifie pas nécessairement «ne pas réglementer». Il a d'ailleurs amendé plusieurs actes législatifs, introduisant des règles visant à éviter que les consommateurs ne soient trompés en achetant des marchandises meilleur marché sans savoir

qu'ils achètent un volume ou une quantité plus petits. À cet égard, le Parlement a toujours fortement appuyé la nécessité d'inclure une information claire et complète aux consommateurs pour toutes les marchandises préemballées en libre circulation, ainsi que leur «certification d'origine», une indication des prix claire, une indication obligatoire des quantités nominales ou de la taille du paquet pour la plupart des produits préemballés, un poids lisible et des indications sur l'étiquette du produit, ainsi que le respect des règles nationales pour les produits typiques.

Le Parlement a vivement soutenu, à cet égard, une stratégie au niveau européen visant à une évaluation d'impact de haute qualité de la législation européenne.

→ Azelio FULMINI
Mai 2006

3.2.2. La liberté de circulation des travailleurs salariés

Base juridique

En général

Article 3, paragraphe 1, point c), 14 et 39 à 42 du traité CE.

En particulier

Le règlement (CEE) n° 1612/68 du 15 octobre 1968 [modifié par les règlements (CEE) n° 312/76 et (CEE) n° 2434/92] et la directive 2004/38/CE du 29 avril 2004.

Objectifs

- Accroître les chances des travailleurs de la Communauté de trouver du travail et d'enrichir leur expérience professionnelle.
- Faciliter, par la mobilité des travailleurs, la réponse des ressources humaines aux besoins du marché de l'emploi.
- Favoriser, par les contacts entre travailleurs des États membres, la compréhension mutuelle, l'émergence d'un tissu social communautaire et donc «l'union sans cesse plus étroite» entre les peuples européens, but essentiel des traités.

Réalisations

A. Le régime général actuel de la liberté de circulation

Tout ressortissant d'un État membre a le droit d'accéder à une activité salariée et de l'exercer sur le territoire d'un autre État membre, conformément à la réglementation nationale pertinente applicable aux travailleurs nationaux.

Ce droit est reconnu indifféremment aux travailleurs «permanents», saisonniers, frontaliers ou qui exercent leur activité à l'occasion d'une prestation de services.

Le travailleur bénéficie sur le territoire d'un autre État membre de la même priorité que les ressortissants de cet État dans l'accès aux emplois disponibles. Il y reçoit la même assistance que celle que les bureaux de main-d'œuvre accordent à leurs ressortissants à la recherche d'un emploi. Son recrutement ne peut dépendre de critères médicaux, professionnels ou autres, discriminatoires en raison de la nationalité.

1. Droit de déplacement et de séjour du travailleur

a) Déplacement

Pour des séjours inférieurs à trois mois, la seule formalité imposée au citoyen de l'Union européenne (UE) est la possession d'un document d'identité ou d'un passeport en cours de validité. L'État membre d'accueil pourra demander à l'intéressé de signaler sa présence sur son territoire dans un délai raisonnable et non discriminatoire

b) Séjour

Le droit de séjour pour une période supérieure à trois mois reste soumis à certaines conditions:

- soit exercer une activité économique en qualité de travailleur salarié ou non salarié;
- soit 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 pendant son séjour. À ce propos, les États membres ne pourront pas fixer le montant des ressources qu'ils considèrent comme suffisantes, mais ils doivent tenir compte de la situation personnelle de la personne concernée;
- soit suivre une formation professionnelle en tant qu'étudiant;
- soit être membre de la famille d'un citoyen de l'Union qui entre dans une des catégories susdites.

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, pour autant qu'il n'y ait pas de mesure d'éloignement.

Le droit de séjour permanent n'est plus soumis à aucune condition. La même règle sera applicable aux membres de la famille qui n'ont pas la nationalité d'un État membre et qui ont résidé cinq ans avec un citoyen de l'Union. Une fois acquis, le droit de séjour permanent ne se perd qu'en cas d'absence d'une durée supérieure à deux ans consécutifs de l'État membre d'accueil.

La directive reconnaît aux citoyens de l'Union exerçant une activité salariée ou non salariée et aux membres de leur famille le droit de séjour permanent avant l'écoulement des cinq ans de résidence continue si certaines conditions se vérifient [découlant du règlement (CEE) n° 1251/70].

La carte de séjour permanent a une durée illimitée et est renouvelable de plein droit tous les dix ans. Elle sera délivrée dans les six mois à partir du dépôt de la demande. Le citoyen pourra prouver la continuité de sa résidence par tout moyen de preuve en usage dans l'État membre d'accueil.

2. Droit d'entrée et de séjour des membres de la famille

En ce qui concerne les dispositions relatives au regroupement familial, la **nouvelle directive 2004/38/CE** a modifié le présent règlement.

En premier lieu, elle élargit la définition de «membre de famille», qui auparavant était limitée au conjoint, aux descendants de moins de 21 ans ou à charge et aux ascendants à charge, mais comprend dès lors également les partenaires enregistrés, si la législation de l'État membre d'accueil considère le partenariat enregistré comme équivalent à un mariage.

Pour les périodes inférieures à trois mois, les membres d'une famille en provenance d'un État membre peuvent ainsi exercer leur propre droit fondamental et séjourner librement sur le territoire d'un autre État membre. Pour les périodes supérieures à trois mois, leur droit de séjour découle du fait d'être membre de la famille d'un travailleur, citoyen de l'Union. Ils n'ont plus besoin d'une carte de séjour, mais doivent néanmoins s'enregistrer auprès des autorités compétentes.

Les membres d'une famille en provenance des pays tiers bénéficient du même droit que le citoyen de l'Union qu'ils accompagnent, mais ils peuvent être soumis à l'obligation de visa de court séjour ou équivalent. Pour les périodes au-delà de trois mois, ils doivent demander une «carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union», valable pour cinq ans au moins et en principe non retirable.

Tous les membres d'une famille, quelle qu'en soit sa provenance, acquièrent le droit de séjour permanent après une période ininterrompue de cinq ans. Ce droit se perd en cas d'absence de l'État d'accueil d'une durée supérieure à deux ans. Ils ont également droit à une prestation d'assistance sociale et ont le droit d'exercer une activité économique salariée ou non salariée.

La directive 2004/38/CE instaure la citoyenneté de l'Union comme statut de base des ressortissants des États membres lorsqu'ils exercent leur droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire de l'Union. Auparavant, différents instruments communautaires visaient séparément les travailleurs salariés, les non salariés, les étudiants et autres personnes sans emploi. Par conséquent, les droits des membres de la famille des travailleurs sont désormais intégrés dans cette nouvelle logique.

3. Exercice de l'activité professionnelle

a) Accès à l'emploi et traitement dans l'exercice de l'emploi

Le travailleur ressortissant d'un État membre ne peut pas être traité différemment, sur le territoire des autres États membres, que les travailleurs nationaux, en raison de sa nationalité, pour toutes conditions d'emploi et de travail

(licenciement, rémunération notamment). Il bénéficie également de toutes les mesures de formation, réorientation ou réadaptation professionnelles.

Il y bénéficie des mêmes avantages sociaux et fiscaux que les travailleurs nationaux.

Le travailleur ressortissant d'un État membre occupé sur le territoire d'un autre État membre bénéficie de l'égalité de traitement en matière d'exercice des droits syndicaux, y compris le droit de vote et l'accès aux postes d'administration ou de direction d'une organisation syndicale; il peut être exclu de la participation à la gestion d'organismes de droit public et de l'exercice d'une fonction de droit public. Il bénéficie, en outre, du droit d'éligibilité aux organes de représentation des travailleurs dans l'entreprise.

b) Droit de demeurer dans le pays d'accueil après l'exercice de l'emploi

Prévu par le traité, ce droit a été précisé par le règlement (CEE) n° 1251/70 qui permet au travailleur de rester à titre permanent dans l'État où il a exercé son dernier emploi s'il y a travaillé et résidé pendant trois ans ou s'il a atteint l'âge de la retraite ou encore s'il souffre d'une incapacité permanente de travail. Il en va de même des membres de sa famille qui résident avec lui.

B. Les restrictions à la liberté de circulation

1. Restrictions à la libre circulation des travailleurs ressortissants des nouveaux États membres

Les États membres de l'Union des Quinze peuvent permettre une libre circulation totale ou partielle des travailleurs en provenance des nouveaux États membres. Ils ont ainsi la possibilité de restreindre cette liberté pendant la période transitoire, s'ouvrant le 1^{er} mai 2004 et devant durer au plus sept années.

Le 8 février 2006, la Commission a publié, comme prévu dans les traités d'adhésion, un rapport sur le fonctionnement des dispositions transitoires pour la période allant du 1^{er} mai 2004 au 30 avril 2006. Ce rapport a permis aux anciens États membres de décider sur la base de données factuelles s'ils souhaitent continuer à soumettre la circulation des travailleurs à des restrictions nationales pendant la période allant du 1^{er} mai 2006 au 30 avril 2009.

Selon le rapport, les flux migratoires ne peuvent être réglés par des restrictions nationales, mais dépendent plutôt de facteurs liés aux conditions de l'offre et de la demande.

Au 1^{er} mai 2006, quatre nouveaux États membres sont venus s'ajouter (Grèce, Espagne, Portugal et Finlande) aux trois États (Irlande, Suède et Royaume-Uni) qui avaient déjà ouvert leur marché du travail. L'Italie a suivi le 21 juillet

2006. L'Allemagne et l'Autriche maintiennent les restrictions. Cinq autres pays (Belgique, Danemark, France, Luxembourg et Pays-Bas) ont adopté une procédure assouplie couvrant soit le marché du travail dans son ensemble (Danemark), soit certains secteurs et professions où il existe des pénuries de main-d'œuvre (Belgique, France, Luxembourg et Pays-Bas).

2. Restrictions au droit d'entrée et de séjour

Le traité permet aux États membres de refuser à un ressortissant communautaire 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 du sujet. L'existence de condamnations pénales ne pourra pas automatiquement justifier une telle mesure.

Le comportement devra représenter une menace suffisamment grave et actuelle touchant un intérêt fondamental de l'État. La péremption du document ayant permis l'entrée du sujet intéressé n'est pas une raison qui justifie l'éloignement.

En tout état de cause, avant de prendre une décision d'éloignement, l'État membre d'accueil devra évaluer certains éléments tels que la durée de la résidence de l'intéressé, son âge, sa santé, son intégration sociale, sa situation familiale dans le pays d'accueil ainsi que les liens avec le pays d'origine. C'est seulement dans des circonstances exceptionnelles, pour des motifs impérieux de sécurité publique, qu'une mesure d'éloignement pourra être prise contre un citoyen de l'Union s'il a séjourné dans l'État d'accueil pendant les dix années précédentes ou s'il est mineur.

La décision de refus d'entrée ou d'éloignement devra être notifiée à l'intéressé. Elle devra être motivée, et les moyens de recours et les délais à respecter devront y être indiqués. Sauf en cas d'urgence, le délai pour quitter le territoire ne pourra pas être inférieur à un mois à compter de la date de notification.

En aucun cas, la mesure d'interdiction du territoire ne sera prise à vie. L'intéressé pourra introduire une demande de réexamen de sa situation après un maximum de trois ans. De plus, la présente directive prévoit toute une série de garanties procédurales.

3. Restrictions à l'accès aux emplois dans l'administration publique

Le traité a écarté de la libre circulation les «emplois dans l'administration publique».

Pour ne pas laisser l'appréciation de cette notion à la discrétion des États membres, dans lesquels la situation

juridique des agents des administrations publiques varie considérablement et qui pouvaient donc abuser de l'exemption, la **Cour de justice** a dû la définir. Elle a rejeté le critère de la qualification du lien juridique entre le travailleur et l'administration (ouvrier, employé ou fonctionnaire; lien de droit public ou de droit privé, voir arrêt 66/85 du 3 juillet 1986) et a adopté une conception fonctionnelle: les emplois dans l'administration publique sont ceux «qui comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique», caractérisé par l'utilisation d'un pouvoir de contrainte à l'égard des particuliers ou par le contact avec des intérêts supérieurs comme la sécurité intérieure ou extérieure de l'État.

Dans une déclaration du 5 janvier 1988, la **Commission** a énuméré les activités relevant selon elle de l'«administration publique»: il s'agit, d'une part, des «fonctions spécifiques de l'État et des collectivités assimilables telles que les forces armées, la police et les autres forces de l'ordre, la magistrature, l'administration fiscale et la diplomatie» et, d'autre part, des «emplois relevant des ministères de l'État, des gouvernements régionaux et autres organismes assimilés, des banques centrales dans la mesure où il s'agit de personnel (fonctionnaires et autres agents) qui exerce les activités ordonnées autour d'un pouvoir juridique public de l'État ou d'une autre personne morale de droit public».

C. Les mesures destinées à favoriser l'exercice de la liberté de circulation

1. La reconnaissance mutuelle des formations

La libre circulation se heurte souvent sur la différence des formations d'un État membre à l'autre.

C'est surtout vrai dans les **professions réglementées** pour lesquelles les États ont prévu des titres et diplômes d'accès purement nationaux dont ils exigent la possession également de la part des candidats ressortissants d'autres États membres, restreignant ainsi considérablement la portée pratique de la liberté de circulation des salariés sans contrevir formellement à la règle de non-discrimination sur la base de la nationalité. Ne pouvant harmoniser les formations en cause, la Communauté a procédé à la **reconnaissance mutuelle des titres et diplômes**:

- d'abord, pour des professions déterminées;
- ensuite, par des systèmes généraux d'équivalence.

Ces reconnaissances mutuelles ont été établies surtout pour l'exercice libéral de ces professions, mais elles valent naturellement pour leur exercice à titre salarié.

Mais le problème existe aussi pour les **professions non réglementées** où la non-possession des qualifications professionnelles nationales, qui sont souvent les seules à

être connues des employeurs, peut évidemment gêner l'embauche. Dans ce domaine, la Communauté a recouru à l'établissement de **correspondances entre qualifications professionnelles**: sur la base d'une décision du Conseil du 16 juillet 1985, ces correspondances ont été établies au niveau d'ouvrier qualifié pour 19 secteurs professionnels; elles sont présentées sous forme de tableaux publiés au Journal officiel [réalisé par un organisme spécialisé, le Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (Cedefop), le travail a été achevé en 1993].

À partir de 2007, la **directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles abroge les directives en vigueur** (→3.2.3).

2. Les échanges de jeunes travailleurs

Pour promouvoir la libre circulation, le traité a prévu que les États membres favoriseraient les échanges de jeunes travailleurs dans le cadre d'un programme commun. Il s'est agi d'abord du programme Petra qui a duré de 1988 à 1994. Après 1994, le mécanisme de Petra a été intégré au cadre plus large du programme Leonardo da Vinci (→4.16).

3. Le réseau EURES

La Commission vise à renforcer et consolider EURES (European employment services) comme instrument fondamental par la mise en réseau des services pour l'emploi au sein de l'Espace économique européen. La mobilité professionnelle et géographique devient ainsi un élément clé de la **stratégie européenne pour l'emploi (SEE)** et du **plan d'action en matière de compétence et de mobilité** (→4.8.3).

4. L'Année européenne de la mobilité des travailleurs (2006)

a) Contexte

La mobilité des travailleurs, tant géographique que professionnelle, a été nommément identifiée comme l'un des instruments contribuant à la mise en œuvre des **objectifs révisés de Lisbonne**. La libre circulation des travailleurs constitue un droit et figure à ce titre parmi les principes fondateurs reconnus par le traité.

Le rôle de la mobilité a également été souligné dans les **lignes directrices pour l'emploi** (2005-2008) en tant que facteur contribuant au renforcement de l'infrastructure des marchés du travail en Europe et comme instrument visant à mieux anticiper les effets des restructurations économiques.

Les chiffres actuels montrent que très peu d'Européens travaillent à l'étranger. Le pourcentage des Européens résidant dans un pays de l'Union autre que leur pays d'origine s'est durablement inscrit autour de 1,5 % au cours des trente dernières années. En ce qui concerne la mobilité

professionnelle, dans neuf pays de l'Union européenne, 40 % des travailleurs ont occupé le même emploi pendant plus de dix ans.

L'Union européenne a certes consenti des efforts importants pour créer un environnement favorable à la mobilité des travailleurs:

- un plan d'action sur les compétences et la mobilité a été lancé en 2002, qui est arrivé à expiration à la fin de 2005;
- une **carte européenne d'assurance maladie**, lancée en juin 2004 dans treize États membres, a été distribuée dans les autres États membres ainsi que les pays de l'Association européenne de libre-échange (AELE) au début de 2006;
- la coordination des systèmes de sécurité sociale a été accélérée à la suite de l'adoption du règlement (CE) n° 883/2004;
- une proposition de directive sur la **portabilité des droits à la pension** pour les migrations à des fins professionnelles a été adoptée en octobre 2005.

L'Année européenne permettra d'identifier de nouvelles orientations politiques pour promouvoir la mobilité et lever les obstacles.

b) *L'objectif*

Les objectifs de l'Année européenne sont triples:

- **sensibiliser l'ensemble des acteurs concernés aux droits des travailleurs** en matière de libre circulation

des personnes, aux opportunités qui existent en la matière et aux instruments mis en place pour les promouvoir (EURES, en particulier);

- **développer l'échange de bonnes pratiques** relatives aux expériences de mobilité;
- **renforcer le socle de connaissances (études, enquêtes) autour des flux de mobilité en Europe**, des obstacles à la mobilité des travailleurs ainsi que des motivations qui poussent les travailleurs.

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement européen, qui considère tous les sujets liés à **l'emploi comme une des priorités les plus importantes pour l'Union européenne**, a toujours fait valoir que l'UE et ses États membres devaient coordonner leurs efforts et promouvoir la libre circulation des travailleurs. La libre circulation des travailleurs s'inscrit dans les objectifs du marché intérieur accompli. Le Parlement a toujours joué un rôle dynamique dans le lancement et le perfectionnement du marché intérieur. Il a toujours soutenu vigoureusement les efforts de la Commission dans ce domaine.

Récemment, le Parlement a notamment lancé un rapport d'initiative sur l'application de la directive 96/71/CE sur le détachement des travailleurs (INI/2006/2038).

→ [Huberta HEINZEL](#)
Septembre 2006

3.2.3. La liberté d'établissement et de prestation de services et la reconnaissance mutuelle des diplômes

Base juridique

Article 3, paragraphe 1, point c), 14 et 43 à 55 du traité CE.

Objectifs

Le traité CE énonce le principe selon lequel les activités non salariées (qu'elles soient commerciales, industrielles, artisanales ou libérales) et les opérateurs économiques établis sur le territoire d'un État membre sont autorisés à exercer une activité économique dans tous les États membres de deux manières. Les indépendants, les professions libérales ou les personnes morales visés à

l'article 48 du traité CE qui opèrent légalement dans un État membre peuvent exercer une activité économique dans un cadre stable et continu dans un autre État membre (liberté d'établissement à l'article 43) ou proposer et fournir temporairement leurs services dans d'autres États membres tout en demeurant dans leur pays d'origine (liberté de prestation de services à l'article 49). Cela suppose non seulement la suppression de toute discrimination selon la nationalité, mais encore, si l'on veut que cette liberté soit effectivement utilisée, l'adoption des mesures propres à en faciliter l'exercice, en particulier l'harmonisation des règles nationales d'accès ou leur reconnaissance mutuelle.

Réalisations

A. Le régime de la libéralisation dans le traité

1. Deux «libertés fondamentales»

Le droit d'établissement comporte le droit d'accès et d'exercice d'activités indépendantes et de créer et gérer des entreprises en vue d'exercer une activité permanente dans un cadre stable et continu, aux mêmes conditions énoncées par le droit de l'État membre d'établissement pour ses propres ressortissants.

Les restrictions à la liberté de fournir des services dans la Communauté sont interdites pour les ressortissants de l'État membre qui sont établis dans un État de la Communauté autre que celui de la personne à laquelle les services sont destinés. Sont considérés comme des «services» 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. Tant que les restrictions à la liberté de prestation de services n'auront pas été levées, chaque État membre applique ces restrictions sans distinction de nationalité ou de résidence à toutes les personnes fournissant des «services». La personne fournissant un «service» peut, à cet effet, exercer temporairement son activité là où le service est fourni, aux mêmes conditions que celles imposées par l'État à ses propres ressortissants.

Les activités comme les transports, les assurances et les activités bancaires sont également concernées par cette liberté, mais elles sont abordées dans d'autres fiches techniques (→4.5, →3.4.3 et →5.3).

Ces dispositions exercent un effet direct depuis la fin de la période de transition, c'est-à-dire depuis le 1^{er} janvier 1970 [l'arrêt **Reyners** du 21 juin 1974 (2/74) sur la liberté d'établissement et l'arrêt **Van Binsbergen** du 3 décembre 1974 (33/74) sur la liberté de prestation de services]. L'effet direct des deux articles du traité CE suppose que les ressortissants communautaires ont le droit d'être traités comme des ressortissants nationaux et qu'ils peuvent demander aux juridictions nationales compétentes d'appliquer les articles 43 et 49 du traité CE. Toute discrimination fondée sur la nationalité est interdite. Autrement dit, les États membres sont tenus de modifier leurs dispositions nationales qui limitent ces deux libertés, y compris les dispositions nationales qui s'appliquent indistinctement aux opérateurs nationaux et étrangers si ces dernières gênent ou rendent moins attrayant l'exercice de ces libertés en occasionnant des retards et des frais supplémentaires.

Les articles 43 et 49 du traité ne peuvent être interprétés comme conférant aux entreprises le droit de transférer leur

direction centrale et de gérer leur siège central dans un autre État membre, tout en préservant leur statut d'entreprise constituée au sens de la législation de l'État membre d'origine.

La Commission européenne et la Cour de justice ont pour mission de garantir l'application et le respect des dispositions communautaires. La Commission est habilitée à entamer des procédures d'infraction à l'encontre des États membres qui ne satisfont pas à leurs obligations, conformément à l'article 226 du traité CE (→3.4.2 et →3.4.3).

2. Les exceptions

Le traité exclut de la liberté d'établissement et de prestation de services les **activités participant à l'exercice de l'autorité publique** (article 45, premier alinéa, du traité CE). 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'activité publique ou que la partie qui y est consacrée n'est pas détachable des autres.

Les exceptions permettent aussi aux États membres d'en écarter **la production et le commerce de matériel de guerre** [article 296, paragraphe 1, point b), du traité CE] et de maintenir un régime propre aux non-nationaux pour des **raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique** (article 46, paragraphe 1, et article 55 du traité CE)

B. La mise en œuvre des articles 43 et 49 du traité CE

Deux programmes généraux, adoptés le 18 décembre 1961, prévoyaient les directives nécessaires à la suppression des restrictions à la liberté d'établissement et de prestation de services pour les différentes activités. Bien que le Conseil ait adopté un bon nombre de directives, le travail était loin d'être achevé en 1974, lorsque la Cour a décidé que, en dépit de cette carence et de l'absence de droit communautaire dérivé (principalement sous la forme de directives et règlements), les deux libertés ont eu, aux termes mêmes du traité, un effet direct dès la fin de la période de transition, soit à partir du 1^{er} janvier 1970: ce sont les arrêts **Reyners** du 21 juin 1974 (2/74) pour la liberté d'établissement et **Van Binsbergen** du 3 décembre 1974 (33/74) pour la libre prestation de services.

L'effet direct des deux libertés signifie que les ressortissants de la Communauté ont droit au traitement national. Un État membre doit permettre aux ressortissants des autres États membres de s'établir ou de prester leurs services sur son territoire dans les mêmes conditions que ses propres ressortissants. Toute discrimination en raison de la nationalité est donc proscrite. Mais les conditions nationales relatives à l'accès aux activités et à l'exercice de

celles-ci continuent de constituer autant d'obstacles pour les non-nationaux, obligés au bout du compte d'entreprendre de nouvelles études pour obtenir les titres et diplômes nationaux requis ou de couvrir des coûts ou des charges supplémentaires. Les mesures communautaires destinées à faciliter l'exercice des deux libertés gardent donc toute leur valeur; elles visent à garantir la reconnaissance mutuelle des règles nationales et éventuellement leur harmonisation. Dans certains cas, elles lèvent d'autres restrictions collatérales à la liberté de circulation, notamment les directives 73/148/CEE (abrogée par la directive 2004/38/CE) et 93/96/CEE sur le droit de séjour, ou la directive 96/71/CE sur le détachement des travailleurs dans le cadre de la prestation de services. La directive 2004/38/CE dispose que les États membres accorderont le droit de séjour permanent aux ressortissants d'autres États membres qui s'établissent eux-mêmes sur leur territoire en vue d'y poursuivre leurs activités indépendantes lorsque les restrictions applicables à ces activités auront été levées. Une «carte de séjour de ressortissant d'un État membre de la CEE» est délivrée et ne peut être retirée qu'à la condition que cette personne n'ait plus d'emploi. La durée du droit de séjour des personnes prestataires et destinataires de services correspond à la période au cours de laquelle les services sont fournis.

Le règlement (CE) n° 2157/2001 relatif au statut de la société européenne, complété par la directive 2001/86/CE, constitue une étape importante dans le sens d'un exercice effectif de ces deux libertés fondamentales.

C. Harmonisation et reconnaissance mutuelle des titres et diplômes

Le paragraphe 1 de l'article 47 du traité CE 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 de prestation de services (décision 85/368/CEE du Conseil du 16 juillet 1985 et résolution du Conseil du 28 octobre 1999). Ce paragraphe prévoit la coordination des règles nationales d'accès et d'exercice, c'est-à-dire un minimum d'harmonisation de ces règles, en particulier des formations qui conduisent aux titres et diplômes. Le paragraphe 3 subordonne la reconnaissance mutuelle, lorsqu'une telle harmonisation est difficile, à la coordination des conditions d'exercice dans les États membres.

À partir du milieu des années 70, 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 générale.

1. L'approche sectorielle (par professions)

a) 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) et que l'harmonisation préalable de ces conditions, prévue par le traité, n'a donc pas été trop difficile à réaliser. Cette harmonisation s'est développée à travers plusieurs directives, entre le milieu des années 70 et le milieu des années 80, régissant de nombreuses professions en ce qui concerne la liberté d'établissement et de prestation de services (pour les médecins: les directives 75/362/CEE et 75/363/CEE du 16 juin 1975 — codifiées par la directive 93/16/CEE du 5 avril 1993, modifiée par la directive 97/50/CE du 6 octobre 1997; pour les dentistes: les directives 78/686/CEE et 78/687/CEE du 25 juillet 1978; pour les infirmiers: les directives 77/452/CEE et 77/453/CEE du 27 juin 1977; pour les vétérinaires: les directives 78/1026/CEE et 78/1027/CEE du 18 décembre 1978; pour les sages-femmes: les directives 80/154/CEE et 80/155/CEE du 21 janvier 1980 — ces directives ont été complétées et modifiées par les directives 81/1057/CEE du 14 décembre 1981 et 89/594/CEE du 30 octobre 1989; pour les pharmaciens: les directives 85/432/CEE et 85/433/CEE du 16 septembre 1985; pour les agents commerciaux indépendants: la directive 86/653/CEE du 18 décembre 1986).

Le Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000 a lancé des réformes économiques visant à faire de l'Union l'économie fondée sur la connaissance la plus dynamique et la plus compétitive du monde à l'horizon 2010. Cela a conduit la Commission à adopter une communication intitulée «Une stratégie pour le marché intérieur des services» en décembre 2000 et, le 7 mars 2002, à proposer une directive sur la reconnaissance des qualifications professionnelles. La directive proposée visait à clarifier, simplifier et moderniser les directives existantes et à les combiner en une seule. Cela a débouché sur la directive 2005/36/CE du 7 septembre 2005, à transposer au plus tard le 20 octobre 2007, combinant les professions réglementées de médecins, de dentistes, d'infirmiers, de vétérinaires, de sages-femmes, de pharmaciens et d'architectes en un seul texte législatif.

La 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. La reconnaissance porte, entre autres, sur le niveau de qualification, la formation (générale et spécialisée, respectivement) et l'expérience professionnelle.

La directive s'applique également aux qualifications professionnelles dans le secteur des transports, des intermédiaires d'assurances et des contrôleurs légaux des comptes. Ces professions étaient auparavant régies par d'autres directives.

b) Reconnaissance mutuelle sans harmonisation

Pour les **autres professions**, lorsque les différences entre les règles nationales n'ont pas permis l'harmonisation, la reconnaissance mutuelle a été moins poussée. La diversité des systèmes et des formations 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 de l'État d'origine. La directive 77/249/CEE du 22 mars 1977 a autorisé la liberté de prestation de services occasionnels pour les avocats. Pour le libre établissement, il fallait le titre du pays d'accueil. Avec la directive 98/5/CE du 16 février 1998, on a franchi un pas important selon lequel les avocats titulaires d'un titre professionnel d'un État membre peuvent s'établir dans un autre État membre pour y exercer la profession avec la réserve que l'exercice de la représentation et de la défense en justice peut 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), sans examen d'aptitude, le droit à la plénitude de l'exercice sous le titre de l'État d'accueil.

D'autres directives ont appliqué le principe à d'autres professions, notamment: les opérateurs de transport routier (directives 74/561/CEE et 74/562/CEE du 12 novembre 1974 et 77/796/CEE du 12 décembre 1977); les agents et courtiers d'assurances (directive 77/92/CEE du 13 décembre 1976); les coiffeurs (directive 82/489/CEE du 19 juillet 1982); les architectes (directive 85/384/CEE du 10 juin 1985).

2. 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 est toutefois longue et fastidieuse. C'est la raison pour laquelle un système général de reconnaissance de l'équivalence des diplômes, valable pour toutes les professions réglementées qui n'étaient soumises à aucune législation communautaire spécifique, a fait son apparition. La nouvelle approche générale a changé la donne (voir la dernière résolution du Conseil du 10 novembre 2003). Avant la nouvelle approche, la «reconnaissance» était conditionnée à l'existence de dispositions communautaires concernant l'«harmonisation» en vigueur dans la profession

ou l'activité réglementée concernée. Après, 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.

Depuis lors, les méthodes d'«harmonisation» et de «reconnaissance mutuelle» ont perduré en parallèle avant d'être exploitées 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).

Ce nouveau système a été mis sur pied en trois temps:

- en 1990, reconnaissance des diplômes de l'enseignement supérieur sanctionnant des formations professionnelles d'au moins trois ans (directive 89/48/CEE du 21 décembre 1988);
- en 1992, élargissement du système aux diplômes, certificats et titres ne relevant pas de l'enseignement supérieur de longue durée, avec deux niveaux:
 - cycle court d'études post-secondaires ou d'études professionnelles,
 - cycle d'études secondaires (directive 92/51/CEE du 18 juin 1992);
- en 1999, introduction d'un mécanisme de reconnaissance des qualifications pour l'accès à certaines activités commerciales, industrielles et artisanales non encore couvertes par les directives précédentes (textile, habillement, cuir, bois, etc.) (directive 1999/42/CE du 7 juin 1999).

Dans les trois cas, l'État d'accueil ne peut refuser l'accès à l'activité considérée si le demandeur dispose de la qualification lui ouvrant cet accès dans le pays d'origine. Toutefois, il peut exiger en plus, si la formation reçue était d'une durée inférieure à celle 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 Parlement européen a joué un rôle moteur dans la libéralisation des activités non salariées. Il a veillé, entre autres, 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 les conditions d'admission des transporteurs non résidents aux transports nationaux dans un État membre. En conséquence, le Conseil a été contraint d'adopter la législation nécessaire (→4.5.1).

On notera que le rôle du Parlement s'est accru avec l'application (depuis le traité de Maastricht) de la procédure de codécision à la plupart des aspects de la liberté d'établissement et de prestation de services.

→ Azelio **FULMINI**
Septembre 2006

3.2.4. La libre circulation des capitaux

Base juridique

Articles 56 à 60 du traité CE.

Objectifs

Lever toutes les restrictions aux mouvements de capitaux entre les États membres, puis entre États membres et États tiers (avec, dans ce dernier cas, la possibilité de mesures de sauvegarde dans des circonstances exceptionnelles).

La libéralisation doit contribuer à l'établissement du marché intérieur en favorisant les autres libertés (personnes, marchandises et services).

Elle doit aussi favoriser le progrès économique en permettant l'allocation optimale du capital.

Réalisations

A. Premiers efforts de libéralisation (avant le marché intérieur)

1. Les premières mesures communautaires

Elles ont porté sur des opérations limitées.

Une directive de 1960, modifiée en 1962, a libéralisé inconditionnellement:

- les investissements directs;
- les crédits à court ou à moyen terme relatifs à des opérations commerciales;
- les achats de titres négociés en bourse.

2. Les mesures nationales unilatérales

Sans attendre les décisions communautaires, certains États membres ont supprimé presque complètement leurs restrictions aux mouvements de capitaux:

- la République fédérale d'Allemagne depuis 1961;
- le Royaume-Uni depuis 1979;
- les pays de l'Union économique de la Belgique, des Pays-Bas et du Luxembourg (Benelux) entre eux depuis 1980.

B. La reprise et l'achèvement de la libéralisation dans le cadre du marché intérieur

1. La reprise de la libéralisation

Il a fallu attendre le lancement du marché unique, soit plus de vingt ans, pour reprendre le mouvement amorcé en 1960-1962. Deux directives de 1985 et 1986 ont étendu la libéralisation inconditionnelle aux:

- crédits à long terme relatifs à des transactions commerciales;
- achats de titres non négociés en bourse.

2. La libéralisation générale

Elle a été réalisée par la **directive 88/361/CEE** du 24 juin 1988, qui décide la suppression de toutes les restrictions subsistantes aux mouvements de capitaux entre résidents des États membres pour le 1^{er} juillet 1990. La libéralisation s'étendait ainsi aux opérations à caractère monétaire ou quasi monétaire, celles qui sont susceptibles d'avoir le plus d'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 de sauvegarde** permettant aux États membres de prendre des mesures de protection lorsque des mouvements de capitaux à court terme d'une ampleur exceptionnelle perturbent gravement la politique monétaire. Mais ces mesures ne s'appliquaient

qu'à des opérations limitativement énumérées et ne pouvaient durer plus de six mois.

Il permettait aussi à certains États de maintenir des **restrictions permanentes**, essentiellement sur les mouvements à court terme, mais pour un certain temps seulement: jusqu'au 31 décembre 1992 pour l'Espagne, l'Irlande et le Portugal et jusqu'au 30 juin 1994 pour la Grèce.

C. Le régime définitif

1. Principe

Il a été fixé par les nouvelles dispositions introduites dans le traité de Rome (traité CE) par le traité sur l'Union européenne. Le principe (article 56) est l'interdiction totale des restrictions aux mouvements des capitaux et des paiements.

Les **exceptions** sont essentiellement limitées aux **mouvements avec les pays tiers** et, dans ce domaine, elles sont soumises à une décision communautaire. À part la possibilité de maintenir les mesures nationales ou communautaires en vigueur au 31 décembre 1993 à propos des investissements directs et de certaines autres opérations, le Conseil peut:

- prendre de nouvelles mesures à propos des mêmes opérations;
- prendre des mesures de sauvegarde pour six mois au plus en cas de difficultés graves pour le fonctionnement de l'Union économique et monétaire;
- prendre des mesures urgentes en cas de réduction des relations économiques avec un pays décidée dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune;
- avaliser des mesures nationales prises contre un pays pour des raisons politiques graves et des motifs d'urgence.

Comme **restrictions applicables aux mouvements de capitaux en général**, donc aussi à l'intérieur de l'Union européenne (UE), les États membres ne peuvent décider que:

- des mesures nécessitées par la lutte contre les infractions, notamment fiscales, et par le contrôle prudentiel des services financiers;
- des procédures de déclaration à des fins administratives ou statistiques;
- des mesures justifiées par des motifs d'ordre public ou de sécurité publique.

L'article 226 du traité CE stipule que, «si la Commission estime qu'un État membre a manqué à une de ses obligations qui lui incombent en vertu du présent traité, elle émet un avis motivé à ce sujet, après avoir mis cet État

en mesure de présenter ses observations. Si l'État en cause ne se conforme pas à cet avis dans le délai déterminé par la Commission, celle-ci peut saisir la Cour de justice». L'exécution des arrêts de la Cour est régie par l'article 228 du traité CE.

2. Les infractions récentes concernent les droits spéciaux des autorités publiques dans les entreprises/secteurs privé(e)s

a) Procédure d'infraction à l'encontre de l'Espagne concernant la législation modifiant les fonctions du régulateur espagnol de l'électricité et du gaz

La législation en question prévoit des dispositions requérant une autorisation du régulateur concernant les acquisitions de plus de 10 % du capital ou de tout autre pourcentage donnant une influence importante dans une société ayant des activités directement ou indirectement régulée. La législation explique les raisons sur lesquelles se fonde le régulateur pour accorder ou refuser ces acquisitions. Toutefois, la Commission européenne estime que ces raisons sont vagues et confèrent dès lors au régulateur de vastes pouvoirs discrétionnaires, ce qui pourrait indûment limiter la libre circulation des capitaux (article 56).

b) Lois hongroises sur la privatisation

La Commission a décidé de demander officiellement à la Hongrie de modifier sa législation-cadre sur la privatisation de 1995, qu'elle estime incompatible avec le droit européen. Au cours des négociations en vue de l'adhésion à l'UE, la Hongrie a convenu de modifier sa législation en matière de privatisation à la date de son adhésion, et un projet de loi a été présenté au Parlement hongrois au printemps 2004. Toutefois, depuis lors, rien ne s'est passé. Grâce à ses actions privilégiées, l'État peut poser son veto à certaines décisions stratégiques de gestion et dissuader des entreprises d'autres États membres d'investir dans les entreprises concernées.

c) Procédures d'infraction à l'encontre de la Suède et de la Grèce

La Commission a intenté une action contre la Suède et la Grèce afin d'assurer que ces deux États appliquent correctement la législation relative au marché intérieur. La Commission demandera officiellement à la Suède de modifier un élément de sa législation fiscale, qui oblige les institutions financières étrangères non officiellement établies en Suède à fournir aux autorités fiscales suédoises des informations annuelles sur leurs activités avec des résidents suédois. La Commission estime que cette obligation tend à dissuader les institutions financières étrangères de fournir des services transfrontaliers en Suède et est donc incompatible avec les dispositions du traité CE relatives à la libre circulation des capitaux. La Commission

demandera également officiellement à la Grèce de modifier sa législation sur le droit des sociétés, qui autorise le gouvernement grec à décider des augmentations de capital dans les sociétés à responsabilité limitée. La Commission estime que c'est contraire au droit européen des sociétés, qui veut que ces décisions soient prises lors d'une assemblée générale.

D. Conséquences de l'Union économique et monétaire

1. Suppression de la clause de sauvegarde

Depuis le 1^{er} janvier 1999 et le début de la troisième phase de l'Union économique et monétaire, les articles relatifs aux clauses de sauvegarde en cas de crise de la balance des paiements (articles 119 et 120 du traité CE) ne sont plus applicables aux États membres ayant adopté la monnaie unique. En revanche, ils restent applicables aux États membres ne faisant pas encore partie de la zone euro.

2. Paiements

a) Harmonisation des frais des paiements nationaux et transfrontaliers

Le règlement (CE) n° 2560/2001 du 19 décembre 2001 a procédé à l'harmonisation des frais des paiements nationaux et transfrontaliers au sein de la zone euro.

b) Nouveau cadre juridique pour les paiements

La Commission a proposé, en décembre 2005, une directive supprimant les barrières juridiques existantes pour permettre la création d'un espace unique de paiement dans l'UE d'ici à 2010. L'objectif est de rendre les paiements transfrontaliers aussi faciles, sûrs et bon marché que les paiements nationaux. La directive proposée a été examinée en détail à la commission des affaires économiques et monétaires et sa première lecture au Parlement est prévue pour octobre 2006. Les principaux points de discussion concernaient la portée de la directive, son efficacité et son application aux fournisseurs de services de paiement.

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement européen a soutenu vigoureusement les efforts de la Commission en faveur de la libéralisation des mouvements de capitaux. Il a toutefois soutenu que cette libéralisation devait être plus marquée à l'intérieur de l'Europe qu'entre l'Europe et le reste du monde pour que l'épargne européenne se dirige en priorité vers les placements 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 sa pression politique que la Commission a lancé sa législation sur l'harmonisation des paiements domestiques et transfrontaliers (résolution du 17 juin 1988).

Dans sa dernière résolution non législative du 7 juillet 2005 (T6-0301/2005), le Parlement souscrit à l'objectif de réalisation d'un marché efficace, intégré et sûr pour la compensation et le règlement-livraison des titres dans l'Union. Il est d'avis que la création de systèmes européens de compensation et de règlement-livraison efficaces sera un processus complexe, et fait observer qu'un véritable processus d'intégration et d'harmonisation européennes nécessitera les efforts combinés des différents acteurs et que le débat politique en cours devrait veiller à : a) réduire le coût de la compensation et du règlement-livraison transfrontaliers; b) garantir la maîtrise et la réglementation appropriées des risques systémiques et des autres risques qui subsistent en ce qui concerne la compensation et le règlement-livraison; c) promouvoir l'intégration de la compensation et du règlement-livraison par l'élimination des distorsions de concurrence; d) garantir l'adoption de mesures appropriées en matière de transparence et de gouvernance.

→ Josina KAMERLING
Septembre 2006

3.3. Les règles de concurrence

3.3.1. Politique générale de concurrence et ententes

Base juridique

- Chapitres 5 et 6 du titre I du traité CEEA pour le secteur de l'énergie atomique.
- Article 3, paragraphe 1, point g), et articles 81 à 85 du traité CE pour tous les secteurs économiques.

Objectifs

Le but fondamental des règles communautaires de concurrence est d'assurer celle-ci **non comme une fin en soi** mais comme condition de réalisation d'un marché intérieur libre et fort, agissant comme un instrument parmi de nombreux autres en faveur du bien-être économique. Le traité fait de la concurrence un objectif essentiel, même s'il ne le développe pas en tant que tel. Il s'agit, comme le formule l'article 3, paragraphe 1, point g), du traité CE, d'établir «un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le marché intérieur». Dans les trois domaines d'application de ces règles (ententes, abus de position dominante et aides d'État), l'interdiction est limitée aux pratiques qui ont un impact sur les échanges entre États membres et exclut celles qui n'ont de portée qu'intérieure à un État (article 81 du traité CE). L'article 81 du traité autorise toutefois des pratiques anticoncurrentielles dans des cas exceptionnels lorsqu'elles profitent à l'économie. En principe, cela peut être autorisé si les effets proconcurrentiels de ces pratiques l'emportent sur leurs effets anticoncurrentiels (article 81, paragraphe 3).

Le droit de la concurrence dans l'Union européenne (UE) a récemment évolué vers une politique **fondée sur des considérations économiques axées sur le marché** plutôt qu'une «forme légale» purement administrative. Après quarante ans de règles européennes en matière de concurrence, la Communauté a mis en œuvre une procédure d'exécution «modernisée» en 2004 [règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil].

Réalizations

A. Les dispositions du traité CE (articles 81 et 85)

1. L'interdiction de principe (article 81, paragraphes 1 et 2)

Sont interdits et nuls de plein droit tous les accords entre entreprises (y compris les «associations» et «pratiques concertées») qui ont pour objet ou pour effet de restreindre le jeu de la concurrence et qui sont susceptibles d'affecter le commerce intracommunautaire. Sont inclus à titre d'exemple:

- la fixation des prix;
- la limitation et le contrôle de la production, des débouchés, du développement technique ou des investissements;
- la répartition des marchés ou des sources d'approvisionnement;
- l'application de conditions inégales pour des prestations équivalentes;
- l'imposition dans un contrat de prestations supplémentaires sans lien avec l'objet principal.

2. Les possibilités d'exemption (article 81, paragraphe 3)

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.

3. Le rôle de la Commission (article 85)

La Commission est chargée de veiller à l'application des règles. Elle instruit les cas qui lui sont soumis ou dont elle se saisit d'office, constate les infractions et définit les moyens d'y mettre fin. Mais en attendant l'entrée en vigueur d'une réglementation d'application, prévue par l'article 83 sous

forme de règlements ou de directives du Conseil, les États membres disposaient suivant l'article 84 d'un pouvoir propre concurrent.

B. La réglementation d'application

Elle a fait l'objet du règlement n° 17 du Conseil du 6 février 1962, sur la base de l'article 83 du traité, qui a conforté et précisé le rôle de la Commission comme autorité habilitée à instruire et à trancher les affaires de concurrence, par des décisions individuelles ou collectives. Des règlements particuliers ont été adoptés pour les transports (→4.5.6 et →4.5.8). Le règlement n° 17 a été ensuite remplacé par le règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du traité.

1. Les décisions individuelles

La Commission peut statuer sur un cas d'entente par les décisions qui suivent:

a) *Les constatations d'infractions*

La constatation d'une infraction aux dispositions de l'article 81, paragraphe 1, emporte l'annulation de plein droit de l'accord ou de la pratique en cause et l'obligation d'y mettre fin sans délai. La Commission peut en outre infliger aux entreprises des amendes pouvant aller jusqu'à 10 % de leur chiffre d'affaires. Elle peut aussi soumettre ces entreprises à des astreintes, pouvant aller jusqu'à 20 % des recettes journalières, jusqu'à la disparition des comportements fautifs.

Les instances nationales (autorités spécialisées et juridictions) ont également compétence pour sanctionner les infractions, les dispositions des deux premiers paragraphes de l'article 81 ayant effet direct. À la différence de la Commission, les juridictions peuvent même accorder des dommages et intérêts aux entreprises lésées. Mais les instances nationales doivent se dessaisir lorsque la Commission ouvre une procédure sur une affaire. Depuis le 1^{er} mai 2004, toutes les autorités nationales de la concurrence ont également le droit de faire respecter directement ces interdictions, pour la protection des droits individuels conférés par le traité aux citoyens européens.

b) *Les exemptions*

Même si le comportement d'une entreprise enfreint l'interdiction prévue à l'article 81, paragraphe 1, celle-ci peut échapper à une sanction en vertu du paragraphe 3 du même article. Les exemptions sont délivrées exclusivement par la Commission à la demande des entreprises en cause. Elles sont toujours accordées pour une période déterminée et peuvent être assorties de l'obligation de modifier certains éléments des accords ou pratiques en question.

Dans ces affaires individuelles, la Commission peut agir de sa propre initiative sur la base des informations dont elle

dispose, par exemple à la suite de ses propres enquêtes. Elle peut le faire aussi à l'initiative des entreprises concernées (demandes d'attestation négatives ou d'exemptions) ou à la suite de plaintes émanant de toute partie ayant intérêt à agir contre un accord (autres entreprises, autorités publiques, particuliers). Au cours de l'instruction d'une affaire, la Commission peut demander des informations aux entreprises en cause et procéder à des vérifications sur place. Indépendamment des cas individuels, elle peut lancer des enquêtes dans un secteur donné.

2. Les décisions collectives

Il s'agit à la fois de simplifier la tâche administrative de la Commission en lui évitant d'avoir à traiter individuellement un trop grand nombre de cas d'ententes et de faciliter aux entreprises le respect de leurs obligations, en exemptant a priori et globalement certains types de comportements sur la base du paragraphe 3 de l'article 81. Cette facilité a été donnée à la Commission par plusieurs règlements du Conseil [notamment n° 19/65/CEE du 2 mars 1965, (CEE) n° 2871/71 du 30 décembre 1971 et (CE) n° 1215/1999 du 10 juin 1999] concernant chacun certaines catégories d'accords. La Commission prend à cet effet des règlements d'exemption catégorielle.

C. La pratique

Sur la base des dispositions du traité et de la réglementation d'application, la Commission a développé en quelque quarante ans une vaste politique à l'égard des ententes.

1. Large recours aux exemptions catégorielles

a) *Accords de coopération ou accords horizontaux*

Parmi les accords de coopération ou accords horizontaux (conclus entre entreprises concurrentes), elle en a fait bénéficier principalement:

- les accords de spécialisation [règlement (CE) n° 2658/2000];
- les accords de recherche et de développement [règlement (CE) n° 2659/2000].

La Commission a procédé en janvier 2002 à l'évaluation du fonctionnement du règlement (CE) n° 240/96 concernant l'application des règles de concurrence aux accords de transfert de technologie. En conséquence, elle a adopté le règlement (CE) n° 772/2004 de la Commission du 27 avril 2004 concernant l'application de l'article 81, paragraphe 3, du traité à des catégories d'accords de transfert de technologie.

b) *Accords de distribution ou accords verticaux*

Quant aux accords de distribution ou accords verticaux (conclus entre entreprises situées à des stades différents de

la même filière de production ou de distribution), après avoir fait l'objet de règlements d'exemption distincts pour chaque type d'accord ou chaque secteur, ils sont maintenant soumis à un régime de règlement unique exemptant globalement les accords, pourvu que les entreprises en cause ne disposent pas d'un pouvoir sur le marché, condition qui se traduit par l'imposition de seuils (pas plus de 50 millions d'euros de chiffre d'affaires pour les parties associées à l'accord et pas plus de 30 % de part de marché pour le distributeur) et à l'exception en tout état de cause de certaines pratiques restrictives graves [règlement (CE) n° 2790/1999 du 22 décembre 1999].

Une exception catégorielle notoire est constituée par les véhicules à moteur. Le règlement (CE) n° 1400/2002 de la Commission du 31 juillet 2002, venu remplacer le règlement (CE) n° 1475/95, élimine d'importantes contraintes réglementaires en matière de distribution. Il s'applique pendant huit années et permettra, entre autres, de réunir des marques concurrentes dans une même salle d'exposition, d'obtenir un meilleur accès aux pièces de rechange originales et d'assurer la concurrence entre les détaillants.

2. Accords d'importance mineure

La Commission a d'autre part considéré que certains accords, tout en ne remplissant pas les conditions du paragraphe 3 de l'article 81 pour bénéficier d'une exemption, ne devaient pas être considérés comme des infractions à l'interdiction. Il s'agit essentiellement des accords d'importance mineure (principe «de minimis») considérés comme a priori incapables d'affecter la concurrence à l'échelle du marché communautaire et en même temps utiles à la coopération entre petites et moyennes entreprises, et qui par voie de conséquence n'ont pas à être notifiés pour examen de leur conformité aux règles du traité. Ces accords ont été longtemps définis par des seuils de part de marché et de chiffre d'affaires annuel pour l'ensemble des entreprises concernées. À la fin de 2001, la Commission a encore assoupli cette définition en supprimant le critère du chiffre d'affaires et en portant le seuil de part de marché à 10 % pour les accords verticaux et à 15 % pour les accords horizontaux. Les règles de l'article 81 ne sont pas non plus applicables, de manière générale:

- aux relations entre une entreprise et ses agents commerciaux ou entre une société et ses filiales;
- aux accords de coopération;
- aux contrats de sous-traitance.

3. Accords interdits sans exception

En dépit de ce dispositif complexe visant, d'une part, à alléger les contraintes pesant sur les entreprises et, d'autre

part, à ne pas entraver les pratiques bénéfiques pour l'économie ou sans impact substantiel sur le marché, certains types d'accord sont considérés par la Commission comme toujours dommageables à la concurrence et donc interdits sans exception. La tendance est de les faire figurer dans des «listes noires» rendues publiques. En font partie notamment:

- parmi les accords horizontaux:
 - la fixation des prix,
 - les bureaux de vente communs,
 - les quotas de production ou de livraison,
 - la répartition des marchés ou des sources d'approvisionnement;
- parmi les accords verticaux:
 - la fixation des prix de revente,
 - les clauses de protection territoriale absolue.

À titre d'exemple particulièrement significatif, on citera l'affaire Volkswagen (1998), dans laquelle la Commission a infligé une amende de 102 millions d'euros à Volkswagen AG pour avoir conclu des accords visant à empêcher les concessionnaires de cette firme en Italie à vendre des véhicules à des acheteurs non résidents dans ce pays. L'amende sera ramenée ensuite par la Cour de justice à 90 millions d'euros.

D. Réforme de la réglementation d'application

Le système d'application des règles de concurrence, tel qu'il existait depuis 1962 [règlement (CE) n° 1/2003], a fait l'objet d'une remise en cause fondamentale à l'initiative de la Commission. Cet exercice a mis en évidence tous les inconvénients de l'obligation pour les entreprises en cause de lui notifier leurs accords pour obtenir une attestation négative ou une exemption: il en résulte à la fois une lourde charge pour ces entreprises et pour la Commission un certain nombre de dossiers à examiner, qui souvent ne soulèvent pas de problèmes au regard des règles applicables mais qui accaparent ses services au point que, faute de temps pour mettre au point de vraies décisions, ils se contentent de «lettres administratives» qui classent le dossier sur la base d'une présomption de non-violation des règles mais ne constituent pas un acte ayant effet juridique, et que par ailleurs ils ne peuvent se consacrer suffisamment aux violations les plus graves qui, elles, par hypothèse, ne lui sont pas notifiées.

Sur la base de cette analyse, la Commission a proposé des modifications importantes qui, après consultation du Parlement (résolution du 6 septembre 2002), ont été adoptées le 16 décembre 2002 par le Conseil sous la forme du règlement (CE) n° 1/2003, qui, à son entrée en vigueur,

le 1^{er} mai 2004, est venu remplacer le règlement n° 17 du 6 février 1962. Les principales différences introduites par le nouveau règlement ont consisté:

- à **décentraliser** le système:
 - par le remplacement du principe de «l'autorisation préalable» des ententes par celui de «l'exception légale» où les ententes sont légales et donc exécutoires dès leur formation si elles sont compatibles avec les règles du traité (article 81),
 - en donnant en conséquence un effet direct aux dispositions du paragraphe 3 de l'article 81, c'est-à-dire en les rendant applicables par les autorités de concurrence et les juridictions des États membres;
- à assurer parallèlement l'**unité d'application** des règles:
 - en soumettant exclusivement au droit communautaire les ententes susceptibles d'affecter le commerce entre États membres,
 - en conservant à la Commission des pouvoirs de décision importants: exemptions catégorielles, décisions individuelles (constatations d'infraction et d'inapplication), formulation de lignes directrices, dessaisissement d'autorités nationales, etc.,
 - en renforçant ses capacités d'inspection sur place,

- en prévoyant une coopération systématique entre autorités nationales et entre celles-ci et la Commission.

Rôle du Parlement Européen

Le principal Rôle du Parlement Européen consiste à contrôler l'exécutif. Les membres de la Commission sont invités à expliquer les décisions controversées pendant l'heure des questions de la séance plénière. Le commissaire chargé de la concurrence vient plusieurs fois par an exposer à la commission des affaires économiques et monétaires sa politique et débattre des décisions particulières.

Le Parlement est engagé dans l'élaboration de la législation sur la concurrence uniquement par la procédure de consultation. Son influence est donc moindre que celle du Conseil et de la Commission. Chaque année, le Parlement adopte une résolution sur le rapport annuel de la Commission sur la politique de la concurrence. À différentes occasions, dans ce contexte, il a donc demandé que la législation en matière de concurrence entre dans le champ de la procédure de codécision (le plus récemment en avril 2006).

→ Arttu MAKIPAA
Septembre 2006

3.3.2. Les abus de position dominante et le contrôle des concentrations

Base juridique

- Article 82 du traité CE (abus de position dominante).
- Articles 81, 82 et 235 du traité CE (concentrations).
- Article 83 du traité CE (adoption des règlements et directives).
- Article 85 du traité CE (pouvoir de contrôle de la Commission).

Objectifs

Il s'agit d'éviter que les entreprises jouissant d'une position dominante dans leur secteur d'activité abusent de cette position et créent des distorsions de concurrence affectant les échanges intracommunautaires. Ce souci conduit à intervenir de manière préventive en contrôlant les

concentrations d'entreprises, car celles-ci sont susceptibles de créer des positions dominantes.

Réalisations

I. L'abus de position dominante

A. Le dispositif de fond du traité

Le traité CE (article 82) ne réprime pas la position dominante en tant que telle, mais seulement l'abus de cette position sur un marché déterminé lorsque cet abus est susceptible d'affecter le commerce entre États membres.

1. La notion de position dominante

Elle a été définie par la Cour de justice en particulier dans l'affaire United Brands (affaire 27/76 du 14 février 1978): la position dominante est «une situation 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». L'existence d'une telle situation se détermine à l'aide d'indices dont le principal est la possession d'une part de marché importante. Entrent également en considération la faiblesse économique des concurrents, l'absence de concurrence latente, la maîtrise de l'accès aux ressources et à la technologie.

2. Le marché concerné

Selon le traité, la position dominante s'apprécie sur l'ensemble du marché communautaire ou tout au moins sur une portion substantielle de celui-ci. L'étendue du marché à prendre en considération dans un cas donné tiendra compte des caractéristiques du produit, des produits substituables et aussi de la perception des consommateurs.

3. La notion d'abus

Le traité (article 82) ne définit pas l'abus de position dominante. Il se contente de donner des exemples de «pratiques abusives»:

- imposition de prix ou d'autres conditions de transaction non équitables;
- limitation de la production, des débouchés ou du développement technique au détriment des consommateurs;
- application à l'égard de différents partenaires commerciaux de conditions inégales pour des prestations équivalentes;
- imposition de prestations supplémentaires sans lien avec l'objet des contrats.

La Cour de justice, en particulier dans l'arrêt Hoffmann-La Roche (affaire 85/76 du 13 février 1979), a affirmé que l'exploitation abusive d'une situation dominante est une «notion objective». C'est le «recours à des moyens différents de ceux qui gouvernent une compétition normale des produits ou services sur la base des prestations des opérateurs économiques», avec pour effet de réduire encore la concurrence sur un marché où celle-ci est déjà affaiblie par la présence de l'entreprise en question.

Ces pratiques abusives peuvent être de nature variée. Celles que le traité mentionne à titre indicatif ne sont que les principales, et la Commission et la Cour en ont retenu d'autres:

- discrimination géographique en matière de prix;
- primes de fidélité dissuadant les clients de s'adresser à des fournisseurs concurrents;

- prix très faibles visant à éliminer un concurrent;
- refus de livraison injustifié;
- refus d'octroi de licences.

4. Le préjudice pour le commerce intracommunautaire

Il faut que l'abus de position dominante affecte de manière préjudiciable les échanges entre les États membres ou soit susceptible de l'affecter. Il s'ensuit que les comportements ayant une portée purement nationale n'entrent pas en ligne de compte dans le cadre des règles de concurrence qu'énonce le traité CE.

B. Les modalités d'application

1. Le régime actuel

La réforme des procédures d'application des règles sur les pratiques concertées (→3.3.1) par le règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil du 16 décembre 2002, remplaçant le règlement n° 17 et entré en vigueur le 1^{er} mai 2004, s'applique également à l'abus de position dominante. L'objectif de cette réforme consiste à permettre une application plus efficace du droit communautaire de la concurrence grâce à un **système décentralisé** de mise en œuvre par la Commission, les autorités de concurrence et les juridictions des États membres. Le règlement a introduit le système de l'exception légale, qui prévoit que les accords ne contrevenant pas aux règles de la concurrence seront automatiquement considérés comme légaux et vient remplacer le système actuel qui se fonde sur le principe de l'interdiction. La Commission ne délivrera plus d'«attestations négatives».

En même temps, le règlement garantit l'**unité d'application** des règles:

- en soumettant exclusivement au droit communautaire les abus ayant une portée supérieure à l'échelon national;
- en conservant à la Commission des pouvoirs de décision importants: capacité de se saisir d'affaires individuelles pour aboutir à des constatations d'infractions, de cessation d'infractions ou d'inapplication; pouvoir de dessaisir les autorités nationales d'une affaire;
- en renforçant ses capacités d'inspection sur place;
- en prévoyant une coopération systématique entre autorités nationales et entre celles-ci et la Commission.

II. Le contrôle des concentrations

A. Le problème et le vide juridique initial

Une concentration d'entreprises (par fusion ou acquisition) peut évidemment créer ou renforcer une position

dominante susceptible de donner lieu à des abus. Ce risque justifie un contrôle a priori sur les opérations de concentration de la part de l'autorité communautaire. Mais, à la différence du traité CECA (article 66), qui accordait à la Commission le pouvoir exclusif d'autoriser ou d'interdire les concentrations d'entreprises charbonnières ou sidérurgiques, le traité CEE n'avait rien prévu à cet égard. Or, l'accroissement des rapprochements d'entreprises entraîné par la réalisation du marché commun rendait nécessaire l'intervention communautaire. Celle-ci s'est faite d'abord par une interprétation des dispositions existantes dont la Cour de justice a pris l'initiative. Dans l'arrêt *Continental Can* de 1973, la Cour avait jugé qu'il y a abus de position dominante lorsqu'une entreprise détenant déjà une telle position la renforce en acquérant une entreprise concurrente. En 1987, dans l'affaire *BAT-Philip Morris*, elle alla jusqu'à admettre que, en l'absence d'une position dominante, une telle acquisition pouvait être sanctionnée comme constitutive d'une entente anticoncurrentielle sur la base de l'article 81.

Sur la base de cette interprétation, la Commission mit en place un système informel de contrôle des concentrations. Mais ce système ne permettait qu'un contrôle a posteriori et, dès 1973, la Commission a proposé l'adoption d'une réglementation formelle. Celle-ci n'a pu toutefois être adoptée par le Conseil qu'en 1989 sous la forme du règlement (CEE) n° 4064/89 du 21 décembre 1989. Ce texte a depuis été modifié par le règlement (CE) n° 1310/97 du 30 juin 1997, entré en vigueur le 1^{er} mars 1998.

B. La réglementation actuelle

Composée du règlement (CEE) n° 4064/89 du Conseil, modifié par le règlement (CE) n° 1310/97, et le règlement (CE) n° 447/98 de la Commission du 1^{er} mars 1998, la réglementation permettait de contrôler a priori et donc d'empêcher les concentrations d'entreprises qui donneraient naissance à un abus de position dominante sur le marché communautaire. Ces règles ont été remplacées par le règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil du 20 janvier 2004 relatif au contrôle des concentrations entre entreprises («le règlement CE sur les concentrations»). La nouvelle législation stipule que 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, devrait être déclarée incompatible avec le marché commun.

1. Champ d'application

Le contrôle concerne:

— les entreprises de tous les secteurs de l'économie;

- les entreprises qui envisagent une **concentration**, c'est-à-dire une opération consistant à intégrer des entreprises jusque-là indépendantes:
 - soit par fusion de deux entreprises, ou parties d'entreprises, jusqu'ici indépendantes;
 - soit par l'acquisition, par une ou plusieurs personnes détenant déjà le contrôle d'une entreprise au moins ou par une ou plusieurs entreprises, du contrôle direct ou indirect de l'ensemble ou de parties d'une ou de plusieurs autres entreprises, que ce soit par prise de participations au capital ou achat d'éléments actifs, contrat ou tout autre moyen;
 - soit encore par création d'une entreprise commune ayant le caractère d'une entité économique autonome; si le total du chiffre d'affaires à l'échelle communautaire de chacune ou au moins deux des entreprises concernées est supérieur à 250 millions d'euros;
 - à condition que cette concentration soit de **dimension communautaire** (donc susceptible d'influer sur le marché européen).

Une concentration est de dimension communautaire lorsque:

- le chiffre d'affaires total réalisé sur le plan mondial par l'ensemble des entreprises concernées représente un montant supérieur à 5 milliards d'euros;
- le chiffre d'affaires total réalisé individuellement dans la Communauté par au moins deux des entreprises concernées représente un montant supérieur à 250 millions d'euros, à moins que chacune des entreprises concernées réalise plus des deux tiers de son chiffre d'affaires total à l'intérieur d'un seul et même État membre.

Une concentration qui n'atteint pas les seuils fixés ci-dessus est de dimension communautaire lorsque:

- le chiffre d'affaires total réalisé sur le plan mondial par l'ensemble des entreprises concernées représente un montant supérieur à 2,5 milliards d'euros;
- dans au moins trois États membres, le chiffre d'affaires total réalisé par toutes les entreprises concernées est supérieur à 100 millions d'euros;
- dans au moins trois États membres inclus aux fins du point b), le chiffre d'affaires total réalisé individuellement par au moins deux des entreprises concernées est supérieur à 25 millions d'euros;
- le chiffre d'affaires total réalisé individuellement dans la Communauté par au moins deux des entreprises concernées représente un montant supérieur à 100 millions d'euros, à moins que chacune des

entreprises concernées réalise plus de deux tiers de son chiffre d'affaires total dans la Communauté à l'intérieur d'un seul et même État membre.

2. Procédure et pouvoirs

a) Pouvoirs

Les projets de concentration qui entrent dans le champ d'application ainsi défini doivent être notifiés à la Commission par les entreprises intéressées. La Commission examine si le projet crée ou renforce une position dominante sur le marché pertinent. Si oui, l'opération est interdite. Dans le cas contraire, la Commission constate sa compatibilité avec le marché commun et l'autorise, en le soumettant éventuellement à des conditions. En outre, les parties à la concentration pourraient demander que l'affaire soit renvoyée à la Commission ou à un État membre (ou des États membres) avant sa notification au niveau national ou communautaire, une option actuellement indisponible; les parties à la concentration peuvent demander que l'affaire soit renvoyée devant la Commission si elle est notifiable dans au moins trois États membres; si tous les États membres concernés sont d'accord, la Commission acquiert une compétence exclusive en la matière. Enfin, les critères à remplir pour les renvois ont été simplifiés par rapport au passé.

b) Procédure

Le délai habituel de la phase 1 expire désormais après 25 jours ouvrables. Cette période est étendue de 10 jours ouvrables lorsque des engagements sont pris ou qu'un État membre demande le renvoi de l'affaire. Pour la phase 2 (contrôles en profondeur), le délai de base expire après 90 jours ouvrables supplémentaires, prolongé automatiquement de 15 jours ouvrables lorsque des engagements sont présentés à la fin du contrôle. Dans les affaires complexes, le délai peut également être prolongé

de 20 jours au plus, à la demande des parties ou avec leur accord.

C. La pratique

Depuis l'entrée en vigueur de la réglementation (1990), la Commission a examiné plus d'un millier de projets de concentrations, et les chiffres vont croissant: de 131 notifications en 1996, on est passé à 249 en 2004. La plupart de ces cas débouchent sur une autorisation. Les interdictions absolues sont très rares: elles représentent seulement moins de 1 % de toutes les transactions notifiées. Parmi les affaires marquantes, on citera la fusion Aérospatiale-Alenia avec de Havilland, qui a été interdite en 1991, celle de Boeing avec McDonnell Douglas, autorisée moyennant certains engagements de Boeing (1997).

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement européen s'est prononcé, de manière générale, en faveur de l'extension de la compétence communautaire en matière d'abus de position dominante. Il a, en particulier, soutenu la proposition de la Commission d'abaisser les seuils de déclenchement du contrôle des concentrations. En juillet 2002, il a adopté un rapport sur le livre vert de la Commission de décembre 2001 sur la révision du règlement (CEE) n° 4064/89 du Conseil (règlement relatif aux concentrations), dans lequel il accepte la plupart des propositions de la Commission, s'agissant en particulier du partage des responsabilités entre la Commission et les États membres. Le Parlement a été consulté sur ce projet de règlement, qui est entré en vigueur le 1^{er} mai 2004.

→ Charalampos IPEKTSIDIS
Novembre 2005

3.3.3. Les aides d'État

Base juridique

Articles 87 à 89 du traité CE.

Objectifs

Les restrictions de concurrence ne sont pas seulement créées par les entreprises (→3.3.1 et →3.3.2). Elles peuvent être le fait des gouvernements lorsque ceux-ci accordent des aides publiques aux opérateurs économiques. Le traité de

Rome (traité CE) prohibe donc en principe comme incompatibles avec le marché commun toutes les aides d'État susceptibles de fausser la concurrence intracommunautaire. Mais une interdiction absolue serait intenable, car, même dans une conception strictement libérale, on ne peut imaginer qu'un État se prive totalement de la possibilité d'intervenir financièrement dans certaines activités économiques; il faillirait à certaines de ses obligations élémentaires, en particulier celle de subvenir à

des besoins fondamentaux de la population en corrigeant certains déséquilibres ou en remédiant à des situations d'urgence. Aussi, au principe d'interdiction des aides, le traité CE prévoit-il une série de cas d'exemptions.

Réalisations

A. Le régime juridique prévu par le traité CE: les règles de fond (article 87)

1. Le principe d'interdiction (article 87, paragraphe 1)

Il est conçu de manière très complète puisque sont visées:

- non seulement les aides **accordées** directement par les États membres, mais encore celles qui mobilisent des ressources d'État, ce qui inclut les interventions de tous les organismes (collectivités locales, établissements publics, offices de statut divers, etc.) qui distribueraient des aides à partir de financements étatiques;
- les ressources **«sous quelque forme que ce soit»**, ce qui comprend, à côté des subventions à fonds perdus, des prêts à conditions favorables et des bonifications d'intérêts, des types d'intervention où l'élément «don» est moins apparent comme les exonérations d'impôts et de taxes, les garanties d'emprunt, les fournitures de biens et services à des conditions préférentielles, voire les prises de participation des autorités publiques dans les entreprises:
 - qui faussent ou seulement menacent de fausser la concurrence,
 - accordées à des entreprises mais aussi à des productions (cela comprend les soutiens donnés à une industrie).

Il faut toutefois que ces aides **«affectent les échanges entre États membres»**, ce qui exclut les aides qui n'auraient que des conséquences internes à un État.

2. Exemptions

Exemptions de droit (article 87, paragraphe 2). Bénéficient automatiquement d'une exemption:

- les aides à caractère social accordées aux consommateurs individuels, à condition toutefois qu'elles le soient sans discrimination liée à l'origine des produits;
- les aides destinées à remédier à des événements extraordinaires tels que les calamités naturelles;
- les aides octroyées aux régions allemandes affectées par la division de l'Allemagne.

Exemptions éventuelles (article 87, paragraphe 3). Il s'agit d'exemptions susceptibles d'être accordées, donc sans caractère automatique. Elles concernent:

- les aides destinées à favoriser certaines régions en retard de développement;
- les aides destinées à contribuer à la réalisation d'un projet important d'intérêt européen ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre;
- les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou régions économiques (à condition qu'elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun);
- les aides destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine (à la même condition);
- d'autres catégories d'aides à déterminer par le Conseil.

B. Le régime administratif prévu par le traité CE: la procédure de traitement des aides (article 88)

Pour appliquer les règles de fond qu'il édicte et en particulier les possibilités d'exemption, le traité crée un dispositif complet de traitement communautaire des aides qui donne la responsabilité principale à la Commission avec possibilité d'intervention du Conseil et sous le contrôle ultime de la Cour de justice. Le principe essentiel de ce dispositif administratif et juridictionnel est qu'aucune aide ne saurait subsister sans l'accord de la Commission.

1. Examen des aides existantes (article 88, paragraphe 1)

Il s'agit d'aides antérieures à l'établissement du marché commun ou d'aides que la Commission avait déjà autorisées. La Commission procède à cet examen avec l'État membre intéressé et lui suggère éventuellement de prendre certaines mesures. Si elle estime que les aides en question ne sont pas compatibles avec le marché commun, elle ouvre la procédure d'infraction qui n'a pas toutefois l'effet de suspendre l'application du régime d'aides en cause.

2. Traitement des nouvelles aides (article 88, paragraphe 3)

Les nouvelles aides font l'objet d'une obligation de notification préalable permettant un contrôle a priori. Ce sont en effet leurs projets d'établissement (ou de modification) d'aides que les États sont tenus de faire connaître à la Commission. Il découle de cette obligation que les États n'ont pas le droit de mettre ces projets en application tant qu'ils n'ont pas reçu l'autorisation de la Commission et que les aides accordées sur la base de régimes non notifiés sont illégales et doivent donner lieu à remboursement.

Si la Commission estime qu'un projet d'aides est incompatible avec le marché commun, elle ouvre la

procédure d'infraction qui a pour effet de prolonger, jusqu'à décision finale, la suspension du régime en cause.

3. Procédure d'infraction (article 88, paragraphe 2)

La Commission adresse une mise en demeure invitant l'État incriminé à présenter ses observations (normalement dans un délai d'un mois).

Si ces observations ne convainquent pas la Commission, celle-ci peut décider que l'État doit modifier ou supprimer les aides en cause dans un certain délai (normalement deux mois).

Si l'État ne se conforme pas à la décision de la Commission dans le délai fixé, cette dernière (ou tout État intéressé) peut saisir la Cour de justice.

L'État en cause peut lui-même saisir la Cour de justice dans le délai qui lui a été imparti.

Parallèlement, l'État membre intéressé peut demander au Conseil de déclarer l'aide compatible avec le marché commun. Cette saisine a pour effet de suspendre la procédure d'infraction éventuellement entamée, mais si le Conseil n'a pas statué dans les trois mois, la décision revient à la Commission.

C. La mise en œuvre

1. Vue d'ensemble

Le traité CE donne à la Commission, sinon un pouvoir discrétionnaire, du moins une très large faculté d'appréciation pour l'application des dispositions du traité, tant de fond (les possibilités d'exemption de l'article 87, paragraphe 3) que de procédure (article 88). Il prévoit toutefois que ces dispositions peuvent faire l'objet d'une législation d'application, sous forme de règlements du Conseil. Cette possibilité n'a pas été utilisée jusqu'à une époque très récente, si bien que la mise en œuvre du régime des aides est restée longtemps purement administrative et jurisprudentielle.

Certes, jusqu'au début des années 70, le problème des aides d'État ne revêtait pas une grande importance. Mais il en a pris après la récession de 1974-1975 et surtout à partir de 1980. L'augmentation considérable des aides a entraîné un accroissement très marqué du travail d'instruction de la Commission que celle-ci a d'abord essayé de faciliter en se dotant de critères d'application des règles de fond et de méthodes procédurales, qu'elle a estimé nécessaire de rendre publics sous forme de textes d'appellation variée: encadrements, communications, lignes directrices, parfois même de simples lettres, mais aussi des directives et des règlements. Mais cette façon de procéder en ordre dispersé et à un niveau purement administratif ne permettait pas d'assurer une sécurité juridique suffisante et une gestion administrative claire et efficace. Il a donc fallu légiférer, ce

qui a été fait en 1998 pour les règles de fond et en 1999 pour celles de procédure. Le règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission du 21 avril 2004 concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n° 659/1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE contient des dispositions détaillées relatives à la forme, à la teneur et à d'autres aspects des notifications et rapports annuels mentionnés dans le règlement (CE) n° 659/1999. Le nouveau règlement contient également des dispositions concernant le calcul des délais applicables dans toutes les procédures en matière d'aides d'État et de taux d'intérêt applicable à la récupération des aides illégales.

2. L'application des règles de fond

Les aides bénéficiant d'une exemption automatique (article 87, paragraphe 2) étant par définition dispensées de la notification, le travail de la Commission consiste à appliquer les possibilités d'exemption prévues par le traité pour certains types d'aide (article 87, paragraphe 3) et donc à prévoir pour chacun d'eux un régime de critères d'exemption.

a) Les aides régionales [article 87, paragraphe 3, points a) et c)]

Le régime actuel est fixé par les «lignes directrices» de mars 1998 qui ont unifié de nombreuses communications antérieures. En mars 2002, la Commission a également défini un encadrement multisectoriel des aides à finalité régionale en faveur de grands projets d'investissement couvrant les aides régionales destinées à promouvoir l'investissement initial, y compris la création d'emplois. Ce cadre a été modifié par la communication de la Commission de novembre 2003 sur la modification de l'encadrement multisectoriel des aides à finalité régionale en faveur de grands projets d'investissement (2002) visant à dresser une liste des secteurs confrontés à des problèmes structurels. Une proposition de mesures appropriées, conformément à l'article 88, paragraphe 1, du traité CE, concernant le secteur des véhicules motorisés et des fibres synthétiques, a été publiée. Les critères pour bénéficier de l'exemption sont les suivants:

i) Des critères territoriaux

Pour l'exemption au titre du point a) (aides destinées à des régions de niveau de vie anormalement bas ou frappées par un grave sous-emploi), les aides doivent aller à des régions ayant un produit intérieur brut par habitant ne dépassant pas 75 % de la moyenne communautaire (régions de niveau 2 de la nomenclature des unités territoriales statistiques — NUTS); pour l'exemption au titre du point c) (aides destinées à certaines activités ou régions, mais n'altérant pas vraiment les conditions des échanges), les aides doivent aller à des régions correspondant au niveau 3 de la NUTS formant des zones compactes d'au

moins 100 000 habitants chacune, ou à des régions d'une densité de population inférieure à 12 habitants par kilomètre carré ou encore à des régions éligibles aux Fonds structurels, tout cela dans la limite d'un plafond global de population aidée défini au niveau communautaire puis réparti entre les États membres.

ii) Des critères d'objet et de volume

L'aide ne peut aller, en principe, au fonctionnement des entreprises, mais seulement à l'investissement (initial ou créateur d'emplois supplémentaires). Elle ne peut dépasser une certaine proportion de celui-ci, en règle générale 50 % pour l'exemption au titre du point a), et 20 % au titre du point c).

b) *Les aides sectorielles*

Les critères d'exemption des aides sectorielles ont été définis par de nombreux textes, pour chacun des secteurs essentiels: sidérurgie, construction navale, automobile, fibres synthétiques (→4.7.2→4.7.5). Ces textes sont de nature variée, mais on notera que, pour la construction navale, il s'agit de directives du Conseil fondées sur l'article 87, paragraphe 3, point e). Les transports et l'agriculture sont soumis à un régime juridique particulier associant les articles 87 à 89 et des dispositions propres (→4.1 et →4.5). Il en va de même des entreprises publiques et des services publics (→3.3.4).

Ces textes s'inspirent d'une conception commune: pour être acceptables, les aides ne doivent pas tendre à préserver le statu quo en maintenant des surcapacités, mais viser à restaurer la viabilité à long terme en résolvant les problèmes structurels, y compris par des réductions de capacités; elles doivent être dégressives et proportionnées.

Les **lignes directrices** pour l'application des règles de concurrence aux différents secteurs sont régulièrement publiées. Les dernières communications se réfèrent à la protection de l'environnement, aux capitaux-risques, à la publicité concernant les produits agricoles, à la radiotélédiffusion de service public et à la restructuration de l'industrie sidérurgique.

c) *Les aides horizontales*

Il s'agit d'aides ayant des objectifs intéressant l'ensemble des secteurs économiques: recherche et développement (R & D), petites et moyennes entreprises (PME), protection de l'environnement, sauvetage et restructuration des entreprises en difficulté, emploi.

Elles avaient été jusqu'à présent l'objet, comme les autres, de textes dispersés et de statut varié (encadrements, lignes directrices, etc.) définissant les critères d'exemption pour chaque type d'aide.

Elles ont fait l'objet, le 7 mai 1998, du premier règlement du Conseil [(CE) n° 994/98] pris sur la base de l'article 89 pour

l'application de l'article 87, paragraphe 3. Il habilite la Commission à adopter des règlements d'exemption catégorielle dont le principe est de déclarer certaines aides compatibles a priori avec le marché commun et donc de les dispenser de l'obligation de notification. Cette faculté s'applique aux aides aux PME, à la recherche et au développement, à la protection de l'environnement, à l'emploi et à la formation et à certains types d'aide à finalité régionale. Les règlements d'exemption devront préciser notamment l'objectif des aides, les catégories de bénéficiaires et les seuils. En janvier 2001, la Commission a adopté trois nouveaux règlements relatifs à l'application des règles de concurrence à l'aide à la formation, à la règle «de minimis» et aux aides d'État en faveur des petites et moyennes entreprises, modifiés par les règlements (CE) n° 363/2004 et (CE) n° 364/2004 de la Commission du 25 février 2004. En novembre 2002, la Commission a adopté une autre exemption catégorielle pour les aides à l'emploi.

3. La procédure

Afin d'assurer cohérence, stabilité et efficacité, comme prévu à l'article 89 du traité, la Commission a adopté un certain nombre de normes pour la conduite de la procédure, par exemple en matière de délais ou de remboursement des aides non notifiées. Le règlement (CE) n° 659/1999 adopté le 22 mars 1999 et modifié par le règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission du 21 avril 2004 entérine un certain nombre des pratiques existantes. Il vise à les clarifier et à les rationaliser, notamment en précisant les délais applicables aux différents stades de l'instruction et en fixant des règles strictes pour la suspension et le remboursement des aides incompatibles avec les dispositions du traité. Il établit les moyens d'investigation de la Commission (en prévoyant notamment des visites dans les entreprises) et la collaboration que doivent lui apporter les États membres (en particulier par des rapports annuels sur tous les régimes d'aides existants).

Il faut relever que la clarification progressive des règles et l'affermissement du principe de suspension et de remboursement provisoire des aides non notifiées ont augmenté le nombre de notifications.

4. Transparence

Au cours de 2001, la Commission a introduit deux nouveaux instruments visant à promouvoir la transparence dans le domaine des aides d'État. Le registre des aides d'État, publié pour la première fois en mars 2001, fournit des informations sommaires sur les notifications et les décisions de la Commission. Le tableau de bord des aides d'État, publié en juillet 2001 et mis à jour deux fois par an, fournit des indicateurs sur la situation et les procédures de contrôle dans les différents États membres.

D. La réforme

En juin 2005, la Commission a lancé le plan d'action dans le domaine des aides d'État. Plutôt que de traiter chaque domaine séparément, la Commission propose une réforme globale et cohérente comportant des principes uniformes applicables à tous les instruments. Ainsi, les aides d'État devront appuyer davantage la stratégie de Lisbonne, puisque l'aide destinée à des domaines contribuant à la croissance et à l'emploi sera facilitée (R & D, innovation et capital-risque). Les aides d'État comprendront une approche économique plus fine et seront davantage orientées vers des interventions pour lesquelles les marchés financiers rechignent à prêter de l'argent. De plus, grâce au plan d'action, les aides d'État seront également adaptées aux besoins d'une Europe élargie. L'objectif global est d'apporter des aides moins nombreuses, mais mieux ciblées.

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement européen a adopté de nombreux rapports dans le secteur des aides d'État (tout récemment, sur les

aides d'État sous forme de compensations de service public du 22 février 2005, sur les aides d'État en tant qu'instrument du développement régional du 15 décembre 2005 et sur les aides d'État en faveur de l'innovation du 27 avril 2006). La publication, tous les six mois, des tableaux de bord et des évaluations sur les aides d'État a principalement occupé le Parlement dans ce domaine, qui relève de la compétence de la commission des affaires économiques et monétaires. Le Parlement a invité les États membres à respecter les engagements qu'ils ont pris aux Conseils de Stockholm et de Barcelone en mars 2001 et mars 2002, à réduire le volume des aides d'État par rapport au produit national brut (PNB) et à allouer les aides à des objectifs horizontaux. En outre, le Parlement a adopté, le 14 février 2006, une résolution sur la réforme des aides d'État (plan d'action dans le domaine des aides d'État) qui soutient le plan en général et qui souhaite que les décisions relatives à la politique de la concurrence soient prises dans le cadre de la procédure de codécision.

→ Arttu MAKIPAA
Août 2006

3.3.4. Entreprises publiques et services d'intérêt général

Base juridique

- Entreprises publiques et entreprises auxquelles les États membres ont octroyé des droits spéciaux ou exclusifs: articles 31, 86 et 295 du traité CE.
- Services publics, services d'intérêt général et services d'intérêt économique général: articles 16, 30, 46, 73, 86, paragraphes 2 et 3, 87, 88 et 95 du traité CE.

Objectifs

Créer un espace commun effectif et complet dans lequel les règles du marché intérieur et les règles de concurrence loyale s'appliquent à presque toutes les activités économiques, quelle que soit la nature ou l'essence de l'activité spécifique, qu'elle soit publique ou privée.

Réalisations

Les «entreprises publiques» et «entreprises auxquelles les États membres ont octroyé des droits spéciaux ou exclusifs ou auxquelles des tâches spécifiques d'intérêt public»,

comme les services publics et les services d'intérêt général, ont été confiées par les autorités publiques, ainsi que les «services publics» et les «services d'intérêt général», sont des exemples de domaines dans lesquels le dialogue continu entre les institutions de l'Union européenne (UE) et les États membres vise à interpréter et à combiner soigneusement les règles et objectifs du traité CE avec les réglementations nationales existantes.

L'engagement de l'UE à tenir pleinement compte, dans les politiques et activités relevant de sa compétence, du rôle spécifique des services d'intérêt général qui peut découler de considérations telles que la sécurité d'approvisionnement, la protection de l'environnement, la solidarité économique et sociale, l'aménagement du territoire, la promotion des intérêts des consommateurs et la cohésion économique, sociale et territoriale, dans le respect des principes inspirateurs que sont la continuité, l'égalité d'accès, l'universalité et la transparence des services, a été ajouté au traité CE par les traités de Maastricht et d'Amsterdam.

Cette responsabilité partagée a aujourd'hui pour but d'assurer l'accès des usagers européens à des services d'intérêt général de qualité à un prix abordable, en conformité avec les principes visant à mieux légiférer et les principes de l'évaluation préalable des incidences des initiatives importantes, du respect des compétences des autorités nationales, régionales et locales pour définir, organiser, financer et contrôler des services d'intérêt général et, bien sûr, du respect des autres règles édictées par le traité CE.

La Commission peut adresser des décisions et directives de nature réglementaire aux États membres et les superviser pour garantir que les aides d'État et l'exercice des droits exclusifs sont compatibles avec le traité CE.

A. Entreprises publiques et entreprises auxquelles les États membres ont octroyé des droits spéciaux ou exclusifs

1. Notions

Une «**entreprise publique**» est une entreprise sur laquelle les pouvoirs publics exercent directement ou indirectement une influence dominante lorsqu'ils a) détiennent la majorité du capital souscrit de l'entreprise, b) disposent de la majorité des voix attachées aux parts émises par l'entreprise ou c) peuvent désigner plus de la moitié des membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance de l'entreprise. L'article 295 du traité CE reste neutre sur la nature publique ou privée des détenteurs de parts de l'entreprise.

Les «**entreprises auxquelles les États membres ont octroyé des droits spéciaux ou un droit exclusif ou un monopole**» sont des opérateurs privés ou publics autorisés à exercer une activité économique d'intérêt général donnée, pour laquelle une autorisation a été accordée par les autorités publiques à plusieurs opérateurs ou à un seul d'entre eux.

2. Principe et exceptions

En théorie, les activités économiques de ces entreprises sont soumises aux mêmes règles que celles des autres. L'article 86 du traité interdit aux États membres d'adopter ou de maintenir des mesures contraires aux règles du traité CE, en particulier aux règles sur le marché intérieur et aux règles de concurrence.

Néanmoins, le paragraphe 2 de cet article prévoit que les entreprises «chargées de la gestion de services d'intérêt économique général [SIEG] ou présentant le caractère d'un monopole fiscal de recettes» soient soumises aux règles de concurrence «dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie». La possibilité d'exempter de telles entreprises n'existe que si cela est

nécessaire pour leur permettre d'accomplir les missions particulières qui leur ont été assignées.

L'article 31 du traité CE a prévu que les monopoles nationaux à caractère commercial devaient assurer l'exclusion de toute discrimination entre ressortissants des États membres, que le monopole soit exercé par l'État lui-même ou délégué à un ou plusieurs organismes ou entreprises.

Les régimes fondés sur des droits spéciaux et exclusifs peuvent être maintenus sous deux réserves: l'application des règles de la concurrence entraverait les résultats des missions particulières confiées à l'entreprise; les échanges ne sont pas perturbés dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté.

B. Services publics, services d'intérêt général et services d'intérêt économique général

1. Notions

Les «**services publics**» (services d'intérêt public ou d'utilité publique comme l'approvisionnement en électricité, gaz et eau, le transport, les services postaux et les télécommunications) sont des activités économiques d'intérêt général créées par les autorités publiques et exploitées par elles-mêmes ou par des opérateurs délégués distincts (publics ou privés).

Le concept de «**service public**» ne correspond pas à celui de «**secteur public**». Le concept de «service public» est double: il englobe, à tort, à la fois les organismes fournissant les services et les services d'intérêt général offerts.

Les «**services d'intérêt général**» sont des services assurés par les autorités publiques dans l'intérêt général et soumis à des obligations de service public spécifique. L'exemple le plus classique est l'obligation de fournir un service déterminé sur l'ensemble du territoire d'un pays à des tarifs abordables et dans des conditions de qualité similaires, quelle que soit la rentabilité des opérations considérées individuellement. Ces services contribuent à réaliser les objectifs de solidarité et d'égalité et englobent: a) les services non marchands (à savoir l'enseignement obligatoire et la protection sociale); b) les obligations de l'État (à savoir la sécurité et la justice); c) les services d'intérêt économique général (c'est-à-dire des services de base en matière d'électricité, de télécommunications, de services postaux, de transport, d'eau et d'élimination des déchets, et l'énergie). L'article 86 du traité CE ne s'applique pas aux deux premières catégories.

Les «**services d'intérêt économique général**», non définis par le droit communautaire, sont normalement considérés comme des services commerciaux d'utilité économique générale, auxquels les autorités publiques

imposent donc des obligations de service public spécifiques (transport, services postaux, énergie et télécommunications). Le soin de définir les services considérés comme «d'intérêt économique général» est essentiellement laissé aux États membres.

Des «**obligations de service public**» peuvent être imposées par les autorités à l'organisme qui fournit un service. Dans ce contexte, le terme de «**concessions**» et les règles concernant leur attribution, ainsi que l'application des dispositions sur les marchés publics relatives à la création d'«entités à capitaux mixtes» dont l'objectif est de fournir un service public [partenariats public-privé (PPP) institutionnalisés], devraient être clarifiés.

2. Principe et exceptions

Le traité de Rome (traité CE), tel que modifié, accorde une place aux «SIEG» et offre la possibilité de les exempter des règles du marché intérieur et de la concurrence dans les limites où cela est nécessaire pour permettre aux entreprises responsables de ces services d'accomplir leurs missions (article 86, paragraphe 2, du traité CE), ainsi que sur la base d'aspects particuliers de l'intérêt général au titre des articles 30 et 46 du traité CE (libre circulation des biens et des services) et des articles 81, paragraphe 3, et 87 du traité CE (règles de concurrence).

L'article 16 du traité CE, modifié par le traité d'Amsterdam, donne aux SIEG une place parmi les valeurs partagées en stipulant que: «Sans préjudice des articles 73, 86 et 87, et eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, la Communauté et ses États membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application du présent traité, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions.»

L'article 36 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne demande à l'Union de reconnaître et de respecter l'accès aux SIEG afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union.

Il s'ensuit donc que presque tous les services offerts peuvent être considérés comme «activités économiques» au sens des articles 43 et 49 du traité CE.

Le traité CE laisse les États membres libres de définir les missions d'intérêt général et d'établir les principes organisationnels des services destinés à les accomplir. Toutefois, les États membres doivent tenir compte du droit communautaire, car toute activité consistant en la fourniture de biens et de services sur un marché donné par une entreprise constitue en principe une activité économique, quels que soient le statut juridique de l'entreprise et la manière dont elle est financée (affaires

jointes C-180/98 à C-184/98, Pavlov e.a.). Le traité n'exige pas que le service soit payé directement par ceux qui en bénéficient (affaire 352/85, Bond van Adverteerders).

C. Évolution de la politique communautaire

Longtemps, confrontées à l'absence de règles dans le traité CEE, les institutions communautaires ont eu le souci de ne pas paraître enfreindre l'obligation de neutralité à l'égard de la propriété des entreprises imposée par l'article 295 du traité CE et de respecter les activités essentiellement liées à l'intérêt public, relevant de la compétence exclusive des États membres. Les questions se sont posées au milieu des années 80 lorsque la compatibilité des modalités d'accomplissement d'une mission d'intérêt public ou général par ces sujets a été examinée à la lumière des règles de la concurrence et du marché intérieur et que des préoccupations ont surgi concernant le lien existant entre les autorités publiques et les entreprises qu'elles possèdent ou contrôlent, ainsi que l'aide que les autorités publiques pouvaient octroyer à ces entreprises.

La Commission, faisant usage des pouvoirs spéciaux qui lui sont conférés par l'article 86, paragraphe 3, du traité CE, a exigé, avec la directive 80/723/CEE du 25 juin 1980 relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques (ensuite modifiée par la directive 2000/52/CE), que les États membres fournissent des informations sur les aides financières octroyées aux entreprises publiques et d'autres informations concernant les activités de celles-ci. Ils doivent aussi remettre des rapports annuels.

La Commission a alors avancé l'idée que, même si l'infrastructure en soi continue de faire l'objet d'une propriété exclusive, le détenteur du monopole doit en accorder l'accès aux tiers qui souhaitent soutenir la concurrence en matière de fourniture de transports, de services ou d'énergie par le biais de ce réseau (par exemple, communications téléphoniques ou électricité) et, depuis le début des années 90, a régulièrement mis en cause les droits spéciaux et exclusifs soit par son action au titre de l'article 226, soit en proposant des directives visant à appliquer aux secteurs en cause les principes du marché intérieur. La Commission, dans diverses communications (JO C 281 du 26.9.1996 et JO C 17 du 19.1.2001), en vue de mettre en place une politique européenne des services publics, a reconnu l'importance du service public et a proposé de consacrer cette notion dans le traité, de créer des instruments d'évaluation et de coordination des instances nationales de régulation et de développer les réseaux transeuropéens. Lors du Conseil européen de Lisbonne en mars 2000, les chefs d'État ou de gouvernement ont reconnu le rôle clé des services d'intérêt général et ont demandé une libéralisation plus rapide dans les secteurs du gaz, de l'électricité, du transport et des services postaux. Le livre vert de 2003 et le livre blanc de

2004 sur les services d'intérêt général ont défini les éléments d'une stratégie horizontale garantissant que tous les citoyens et toutes les entreprises de l'Union ont accès à des services d'intérêt général de qualité à des prix abordables.

En ce sens, la législation communautaire souhaite promouvoir l'offre de services d'intérêt général de haute qualité et aborde les activités de réseau, comme les télécommunications, l'électricité, le gaz et les chemins de fer, en cherchant à ouvrir les marchés par la suppression des droits spéciaux et exclusifs ou du moins leur réduction substantielle, désignant le «service public» comme une «obligation de portée sociale» ou un «service universel», et encourage les autorités publiques à être claires à propos de la correspondance entre les charges ou obligations liées à la mission et les restrictions d'accès au marché nécessaires pour permettre à ces organisations de fonctionner correctement.

Les autorités publiques et les opérateurs coopèrent très fréquemment dans ces situations. La directive 2004/18/CE est d'application:

- **Délégation:** lorsque les autorités publiques décident de déléguer une mission d'intérêt général à un partenaire externe. Le droit communautaire sur les marchés publics et les concessions entre en jeu et les principes de transparence, d'égalité de traitement et de proportionnalité s'appliquent.
- **La gestion d'un service dans le cadre d'un partenariat public-privé** est de plus en plus utilisée pour fournir des services d'intérêt général. La directive 2004/18/CE s'applique dès que l'autorité publique a l'intention de conclure un contrat à titre onéreux avec une entreprise juridiquement distincte. Des éclaircissements significatifs sur la distinction entre entités «internes» et «tierces» ont été apportés par la Cour de justice dans l'arrêt Stadt Halle (affaire C-26/03).
- **Recours à une compensation financière publique:** une autorité publique peut décider de verser une compensation à un organisme externe pour l'accomplissement d'une mission d'intérêt général, dans le but de rembourser toute dépense engagée dans l'accomplissement de cette mission qui n'aurait pas été encourue par une entreprise opérant uniquement en conformité avec les critères du marché. Comme la Cour a déclaré que ces compensations effectives ne constituaient pas une aide d'État (affaire C-53/00, Ferring, et affaire C-280/00, Altmark Trans), la Commission (JO L 312 du 29.11.2005, p. 67-73) a décidé d'établir des seuils et critères pour considérer la compensation reçue par l'immense majorité des services comme compatible avec les règles de

concurrence si les services en question, à l'avance et par acte juridique, se sont vu attribuer une mission d'intérêt général.

- **Régulation du marché:** lorsque des opérateurs privés fournissent un tel service, liés ou non par un contrat de service public, les États membres peuvent imposer des «obligations de service public», mais seulement si celles-ci sont nécessaires, justifiées, non discriminatoires, appliquées de façon indistincte, fondées sur des critères objectifs, connues à l'avance et proportionnées (affaire C-205/99, Analir).

Certains exemples en matière de droits exclusifs [l'importation et la commercialisation en gros des alcools et le monopole des tabacs en Autriche, la vente des alcools au détail en Suède et en Finlande, les «aides de minimis» octroyées aux transports par chemin de fer, route et voie navigable par le règlement (CEE) n° 1191/69] illustrent la flexibilité dans l'application du traité lorsqu'il s'agit de reconnaître les missions inhérentes à ces services d'intérêt général.

Les dispositions communautaires applicables à des secteurs spécifiques sont traitées notamment: pour le secteur des transports, sur la base de l'article 73 du traité CE, qui autorise les aides d'État si elles correspondent au «remboursement de certaines servitudes inhérentes à la notion de service public»; par la directive 97/67/CE sur les services postaux qui a commencé à ouvrir le secteur à la concurrence, mais a aussi demandé aux États membres de fournir un niveau minimal de services au bénéfice des usagers sous le nom de «service universel» et de «service réservé»; par la directive du 10 juin 2002 qui a ouvert le marché du courrier pour les poids supérieurs à 100 g à partir de 2003 et supérieurs à 50 g à partir de 2006; par la directive 2003/55/CE qui a apporté une contribution significative à la création d'un marché intérieur du gaz; par la définition communautaire de «service universel» dans le domaine des communications, selon laquelle les utilisateurs doivent pouvoir avoir accès à partir d'un endroit fixe aux appels internationaux et nationaux, ainsi qu'aux services d'urgence. D'autres instruments et actions de politique communautaire partagent les mêmes objectifs de protection des consommateurs, à savoir: la mise en œuvre du programme de réseaux transeuropéens, l'initiative de création d'un espace européen de la recherche, le plan d'action en matière de politique des consommateurs, le plan d'action eEurope. Une législation horizontale en matière de protection des consommateurs, qui concerne les clauses contractuelles abusives, la vente à distance, etc., applique aussi les principes déjà évoqués relatifs aux services d'intérêt général.

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement européen a établi un lien entre la nécessité de respecter et de soutenir les «services publics» et les «services d'intérêt général» et la nécessité de développer la concurrence au bénéfice des consommateurs et des citoyens.

Dans sa résolution du 14 janvier 2004 sur les services d'intérêt général, le Parlement a réaffirmé l'importance fondamentale du principe de subsidiarité, la compétence des autorités nationales en matière de choix de missions, d'organisation et de dispositifs financiers pour les services d'intérêt général et les services d'intérêt économique général, la mission communautaire de garantir leur exercice dans le marché intérieur, d'agir en soutien de projets d'intérêt général européen et, notamment, de faire en sorte que les obligations de service public soient compatibles avec les règles de concurrence. Le Parlement considère que l'Union européenne doit établir des principes communs tels que: l'universalité et l'égalité d'accès, la continuité, la sécurité et l'adaptabilité, la qualité, l'efficacité et les prix abordables, la transparence, la stabilité, la durée et le partage équitable des risques, la protection des groupes sociaux moins favorisés, la protection des usagers, des consommateurs et de l'environnement, et la participation des citoyens, en prenant en considération les circonstances spécifiques à chaque secteur.

Le Parlement a proposé des critères à utiliser pour distinguer les services économiques des services non économiques, tels que: l'objectif commercial ou non commercial, le pourcentage de financement public, le niveau d'investissements, le but lucratif et la couverture des frais, les bénéfices, l'engagement à garantir les droits sociaux, l'objectif d'inclusion et d'insertion sociales. Il a souligné l'obligation fondamentale du secteur public d'appliquer des procédures d'attribution des marchés justes et appropriées et la nécessité de contrôler les autres formes de prestation de services d'intérêt économique général par les autorités publiques, comme les concessions et les PPP. Il a par ailleurs salué la libéralisation effectuée notamment dans les secteurs des télécommunications et de l'énergie et a rejeté l'option des régulateurs européens au niveau sectoriel, appelant au renforcement de la coordination et de la coopération avec et entre les autorités responsables des réglementations nationales.

Il a demandé que des évaluations transversales soient menées de manière intégrée, en apportant une attention

particulière à la qualité. L'«évaluation des incidences» dessine un tableau net des conséquences sur les aspects sociaux, économiques et environnementaux, ainsi que des alternatives politiques disponibles pour le législateur dans le cadre de ce scénario.

Les services d'intérêt général comme l'éducation, la santé publique, le logement public et social, et les services d'intérêt général sociaux assumant des fonctions de sécurité sociale et d'insertion sociale, ne sont pas considérés comme relevant du champ d'application du droit européen de la concurrence. Les services d'intérêt général et les services d'intérêt économique général ont récemment été exclus de l'application du projet de «directive services» à la suite d'un amendement du Parlement.

En liaison avec le cadre des **législations sectorielles** portant sur les activités de réseau, ses résolutions récentes englobent, entre autres: l'électricité et le gaz (6 juillet 2001, 20 décembre 2001, 13 mars 2002 et 7 juin 2005); les transports ferroviaires (13 janvier 1998, 30 mai 2002 et 14 janvier 2003); les réseaux aériens de transport (19 février 1998, 15 juin 1998 et 6 juillet 2000); les télécommunications (20 février 1997, 18 septembre 1997, 26 octobre 2000, 1^{er} mars 2001 et 13 juin 2001); les services postaux (14 décembre 2000 et 13 mars 2002).

Ses **prises de position générales** relatives aux services publics figurent dans: les résolutions des 6 mai 1994, 17 décembre 1997, 13 janvier 2001, 13 novembre 2001, 21 novembre 2002 et 22 février 2005; les résolutions adoptées dans le cadre de l'élaboration du traité d'Amsterdam, visant à obtenir une révision consacrant la place du service public (15 mai 1995, 14 décembre 1995 et 13 mars 1996).

Une récente amélioration du rôle du Parlement en la matière est la modification de la décision 1999/468/CE fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission (résolution du 6 juillet 2006 en vue de la décision sur la conclusion d'un accord interinstitutionnel instituant la nouvelle «procédure réglementaire avec examen») lorsque la procédure de codécision est d'application.

→ Azelio **FULMINI**
Juin 2006

3.4. Le rapprochement des législations

3.4.1. Les marchés publics

Base juridique

Articles 14, 28, 47, paragraphe 2, 49, 50, 55 et 95 du traité CE.

Objectifs

Les marchés publics jouent un rôle important dans l'économie des États membres. On estime qu'ils représentent plus de 16 % du produit intérieur brut (PIB) de l'Union européenne (UE). Avant la mise en œuvre de la législation communautaire y afférente, seuls 2 % des marchés publics étaient adjugés à des entreprises non nationales. Or, ces marchés remplissent un rôle clé dans certains secteurs, tels que la construction et les travaux publics, l'énergie, les télécommunications et l'industrie lourde, et ils se caractérisent traditionnellement par une préférence pour des fournisseurs nationaux sur la base de règles légales ou administratives. Cette absence de concurrence ouverte et effective a constitué l'un des obstacles à l'achèvement du marché unique, faisant grimper 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 moyens 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 sous des conditions de concurrence plus serrées). Donner la préférence aux entreprises les plus performantes du marché européen stimule la compétitivité des entreprises européennes (qui sont dès lors aptes à croître et à développer leurs débouchés) et renforce le respect des principes de transparence, d'égalité de traitement, de réelle concurrence, d'efficacité, tout en réduisant les risques de fraude et de corruption. Un marché unique véritablement ouvert ne peut être achevé qu'à partir du moment où toutes ces entreprises peuvent rivaliser sur un pied d'égalité pour obtenir ces marchés.

Réalisations

La Communauté 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 adopté divers actes normatifs depuis les années 60, la Communauté a décidé de simplifier et de coordonner la législation relative aux marchés publics en adoptant quatre directives (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 aux fins de simplification et de clarification dans la directive 2004/18/CE, modifiée par la directive 2005/75/CE, sur les marchés publics de travaux, de fournitures et de services 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 modifiées par la directive 2005/51/CE.

Elles ne s'appliquent pas ou s'appliquent sous certaines limitations: aux marchés permettant aux pouvoirs adjudicateurs la mise à disposition ou l'exploitation de réseaux publics de télécommunications ou la fourniture au public d'un ou de plusieurs services de télécommunications (couverts par la directive 93/38/CEE) — elles s'appliquent néanmoins aux marchés de services de téléphonie vocale, de télex, de radiotéléphonie mobile, de radiomessagerie et de télécommunications par satellite; aux marchés couverts par la sécurité ou le secret d'État, par les intérêts nationaux essentiels et par des accords internationaux (décision 94/800/CE); aux marchés relatifs aux services cofinancés par des programmes de recherche et de développement; aux marchés se rapportant aux biens immeubles; aux marchés relatifs à certains services audiovisuels dans le domaine de la radiodiffusion, mais elles s'appliquent aux marchés relatifs à la fourniture d'équipements techniques pour la production et la radiodiffusion; aux marchés adjugés sur la base d'un droit d'exclusivité; aux marchés relatifs aux services d'arbitrage et de conciliation; aux marchés relatifs aux concessions de services; aux marchés relatifs aux services

de banques centrales et aux services financiers; aux marchés se contentant de régler les conditions d'emploi; aux marchés concernant les règlements (CEE) n° 3975/87 et (CEE) n° 3976/87 (transport aérien); aux marchés relatifs aux services de transport par bus exclus par la directive 93/38/CEE.

S'agissant de la directive 2004/17/CE, le «régime spécial» prévu par les directives 93/38/CEE, 94/22/CE et 90/531/CEE et les décisions 93/676/CE, 97/367/CE, 2002/205/CE et 2004/73/CE ainsi que les limitations ou les exclusions concernant des «droits exclusifs ou spéciaux», des «entreprises liées», des «coentreprises» s'appliqueront encore. La directive 2004/17/CE ne s'appliquera pas aux «concessions» de travaux et de services, octroyées dans le seul but de l'exercice des activités spécifiques concernées.

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 services ou la prestation 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. Ceux-ci sont tous mentionnés sur les listes figurant dans les annexes.

Les «**concessions**» sont des contrats présentant des caractéristiques analogues à un marché de services mais qui consistent soit uniquement dans le droit d'exploiter ce service soit dans ce droit assorti d'un prix.

A. 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 stipulé par les directives. Le système de seuils doit être 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 dans laquelle les pouvoirs adjudicateurs peuvent conduire un dialogue avec les candidats admis à cette procédure, en vue de développer une ou plusieurs solutions aptes à répondre à leurs besoins et sur la base de laquelle ou desquelles les candidats sélectionnés seront invités à remettre une offre) est adapté, dans le cadre de la directive 2004/18/CE, aux contrats complexes.

De manière générale, toutes les règles auxquelles doit répondre la soumission 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 les «spécifications» annexées.

Toutes les procédures doivent respecter les principes du droit communautaire en matière de transparence, de non-discrimination, de concurrence, de libre circulation, de reconnaissance mutuelle, de proportionnalité, de confidentialité et d'efficacité. Le respect de ces principes est obligatoire également en cas de marchés publics signés par une tierce partie, qu'elle soit publique ou privée, s'ayant vu octroyer, par un pouvoir adjudicateur, des droits spéciaux ou exclusifs d'exercer un service public. Les règles nationales relatives à la moralité publique, à la politique publique, à la sécurité publique, à la santé, à la vie humaine et animale, aux conditions d'emploi et à la sécurité au travail, à la sécurité des échanges d'informations par voies électroniques, à la sécurité, à la confidentialité, au respect de la vie privée, aux agréments, à l'environnement, à la mauvaise conduite, aux règles concernant les conditions d'exercice d'une activité ou d'une profession, etc., peuvent être appliquées, mais doivent respecter le droit communautaire existant.

La Commission tient à mettre au point un système électronique de passation des marchés publics et proposera des mesures pour: garantir le bon fonctionnement du marché intérieur par l'utilisation du système électronique de passation des marchés publics; améliorer la gouvernance du système de passation des marchés publics; atteindre une plus grande efficacité et s'orienter vers un cadre international pour la passation électronique des marchés. Les directives 1999/93/CE et 2000/31/CE s'appliqueront dans ce cadre.

Des règles particulières sont prévues pour: «les concessions de travaux publics»; les concours dans le domaine des services; la sous-traitance; les accords-cadres; les systèmes d'acquisition dynamiques et les marchés de travaux publics assortis de programmes de logement subventionnés.

B. Critères d'attribution du marché

Un choix est autorisé entre a) le prix le plus bas et b) l'offre économiquement la plus avantageuse (un critère renfermant plusieurs éléments, tels que: qualité, prix, mérite technique, caractéristiques environnementales, délai de livraison, rentabilité, etc.).

Les critères retenus doivent être précisés dans l'appel d'offres et dans les documents annexés.

C. 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 standard. 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 préinformation).

Les formes de publicité, de même que les délais, les règles applicables à la communication et à l'échange d'informations, la conduite de la procédure, sont précisés dans ces deux directives et leurs annexes, ainsi que dans le règlement (CE) n° 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 informe dûment 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.

D. Transposition et réexamen

Afin de faciliter la transposition de ces deux directives, qui devaient être transposées par les États membres d'ici au 31 janvier 2006, le règlement (CE) n° 2195/2002 prévoyait un «vocabulaire commun pour les marchés publics» (Common Procurement Vocabulary — CPV). La majorité des États membres n'ayant pas encore complètement transposé les deux directives en avril 2006, la Commission s'apprête à ouvrir des procédures d'infraction à l'encontre de certains États membres. Un plan d'action pour la mise en œuvre des deux directives est actuellement examiné.

Les États membres veilleront à leur mise œuvre par des mécanismes effectifs, disponibles et transparents et pourront faire appel à cette fin à un organe indépendant. Afin de favoriser le développement des marchés publics au

sein de l'Union, la Commission réexaminera la situation et établira un rapport sur les résultats obtenus d'ici à la fin de 2007. Les États membres devront présenter un rapport sur les marchés publics à la Commission pour le 31 octobre de chaque année.

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement européen est parvenu à faire intégrer des critères environnementaux et sociaux (notamment en matière de santé et de sécurité et d'accès par les personnes handicapées), ainsi que des mécanismes de surveillance, des critères d'attribution plus clairs et une transparence à toutes les étapes des procédures de marchés publics.

Les marchés publics sont strictement liés à l'attribution de pouvoirs entre les organes nationaux, un système revêtant une «importance constitutionnelle» dans la plupart des États membres, afin qu'ils puissent s'acquitter de leurs devoirs institutionnels. Il existe de grandes différences entre les États membres, tant en ce qui concerne la répartition des pouvoirs qu'en ce qui concerne les procédures régissant l'exercice des tâches publiques par le biais de contrats conclus avec des tierces parties, qu'ils soient couverts par le droit public ou par le droit privé. Tous les contrats concernant la fourniture de services ou l'exécution de travaux sont couverts par la législation européenne en matière de concurrence et de marchés publics, à l'exception des «cas exclus» et des activités «internes», à savoir les activités accomplies directement par l'organe public lui-même. Par conséquent, des problèmes se font jour par rapport à certaines questions comme le régime adapté qui devrait régir la «coopération intercommunale» ou le «partenariat public-privé». En réalité, les services publics locaux, tels que la gestion de l'eau, l'entretien des routes, la distribution d'énergie, la gestion des déchets, le logement social, les sports et les infrastructures culturelles, les crématoriums, les transports publics, ne sont pas de simples activités économiques, et il peut ne pas être approprié de se contenter de les soumettre aux purs principes du marché intérieur. La définition de la notion de «contrôle exercé sur l'entreprise par l'organe public» n'est pas loin d'être critiquée. Le Parlement se montre désireux d'examiner les éventuels ajustements à apporter à la législation proprement dite et, à ce titre, a organisé une audition publique le 20 avril 2006.

→ Azelio FULMINI
Septembre 2006

3.4.2. Le droit des sociétés

Base juridique

Base essentielle: l'article 44, paragraphe 2, point g), du traité CE prévoit que, pour réaliser la liberté d'établissement, le Conseil statue par voie de directives selon la procédure de codécision pour coordonner, dans la mesure nécessaire et en vue de les rendre équivalentes, les garanties qui, dans les États membres, sont exigées des sociétés au sens de l'article 48, deuxième alinéa, du traité pour protéger les intérêts tant des associés que des tiers.

L'article 48 consacre dans le traité CE les deux systèmes connus dans la Communauté pour le rattachement d'une société au système juridique d'un État membre. Il combine en effet le système de l'incorporation, caractéristique de la Common Law, et le rattachement au droit du pays du siège social réel. Le premier système est connu au Royaume-Uni et aux Pays-Bas; le second en Belgique, en Allemagne, en France, etc.

Les articles 94, 95, 293 et 308 du traité CE permettent également une intervention communautaire dans le droit des sociétés. Ils n'ont toutefois joué qu'un rôle secondaire.

Objectifs

De par sa situation dans le texte du traité CE, il ne fait aucun doute que l'objectif premier de l'harmonisation du droit des sociétés est de favoriser la réalisation de la liberté d'établissement, en éliminant les obstacles que la divergence des systèmes juridiques nationaux sont susceptibles de poser à l'activité transfrontalière des sociétés.

Il s'agit aussi de garantir la sécurité juridique en imposant à toutes les sociétés relevant des États membres un minimum d'obligations communes dans un système de concurrence non faussée.

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 la Communauté de la même façon que dans leur propre pays, ce qui mène à gommer les effets de l'existence de 25 ordres juridiques nationaux.

Réalisations

A. Un minimum d'obligations communes

1. La constitution des sociétés

La constitution d'une société doit s'effectuer dans le respect de certaines dispositions.

a) **Une première directive 68/151/CEE du Conseil du 9 mars 1968** a prévu de larges obligations de publicité lors de la constitution des sociétés de capitaux et des sociétés à responsabilité limitée pour assurer l'information des tiers sur les caractéristiques essentielles de la nouvelle société. Un contrôle préventif des formalités de constitution est également requis. Comme ce contrôle ne saurait être infaillible, un régime de nullité des sociétés entachées d'une irrégularité de constitution est admis dans certains cas.

Cette directive a été modifiée par la directive **2003/58/CE** du Parlement et du Conseil du 15 juillet 2003. Cette directive vient faciliter et accélérer l'accès du public à l'information sur les sociétés, tout en simplifiant les formalités de publicité imposées à ces dernières. Elle permet de déposer les actes et indications exigés sur support papier ou par voie électronique. Les parties intéressées peuvent alors obtenir une copie par l'un ou l'autre moyen. En outre, les sociétés continuent de publier leurs actes et indications dans la langue ou l'une des langues de leur État membre, mais ont également la possibilité de les publier volontairement dans d'autres langues de l'Union européenne (UE), afin d'améliorer l'accès transfrontalier à l'information les concernant.

b) **Une deuxième directive 77/91/CEE du Conseil du 13 décembre 1976** est venue compléter le dispositif, mais pour les seules 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 minimal pour tout acte constitutif d'une société anonyme est également prévu. Afin d'éviter les détournements de la directive **77/91/CEE**, la directive **92/101/CEE** du Conseil vient la modifier en visant également les sociétés couvertes par la directive 68/151/CEE ainsi que celles relevant du droit d'un pays tiers et ayant une forme juridique comparable. Le Parlement européen examine actuellement une proposition de directive de la Commission [COM(2004) 730] visant à faciliter les mesures affectant le capital prises par les sociétés anonymes. Elle permet aux États membres d'éliminer certaines obligations d'information spécifiques dans certains cas, en vue de faciliter, sous certaines conditions, certaines modifications de la propriété du capital et d'arrêter une procédure légale largement harmonisée pour les créanciers lors d'une réduction de capital. Les sociétés devraient ainsi être à même, en ce qui concerne la taille

de leur capital, sa structure et sa propriété, de réagir plus rapidement et selon une procédure moins coûteuse et moins longue aux évolutions des marchés. Les modifications proposées accordent une grande attention à la protection des actionnaires.

2. Le fonctionnement des sociétés

La validité des engagements de la société à l'égard des tiers «de bonne foi» est assurée par la première directive. Pour le reste, à l'exception de la douzième directive (89/667/CEE) du Conseil (du 21 décembre 1989) relative à la société à responsabilité limitée à un seul associé, la question ne fait encore l'objet que de propositions. C'est ainsi que l'adoption de la **troisième proposition de cinquième directive de 1991** concernant la structure des sociétés anonymes et les pouvoirs et obligations de leurs organes est bloquée du fait des dispositions sur la participation des travailleurs qu'elle contient (→4.8.6). Quant au **projet de neuvième directive** relative aux entreprises liées, c'est-à-dire au droit des groupes, il n'en est même pas au stade de proposition.

En ce qui concerne le régime fiscal des sociétés, 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 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.

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 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.

Après le rejet par le Parlement européen en juillet 2001 d'une proposition modifiée de **treizième directive** concernant les offres publiques d'acquisition (OPA), une nouvelle proposition présentée en octobre 2002 a conduit à l'adoption de la **directive 2004/25/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 concernant les offres publiques d'acquisition**. Cette directive 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. Elle vise également à fournir un niveau de protection adéquat aux détenteurs des titres au sein de la Communauté, en établissant un

cadre de principes communs et d'exigences générales que les États membres doivent mettre en œuvre à travers des règles plus détaillées, en conformité avec leurs systèmes nationaux et leurs contextes culturels.

4. Les garanties sur la situation financière des sociétés

Au bout d'un certain temps, le capital social requis lors de la constitution des sociétés anonymes peut ne plus représenter un véritable gage pour les créanciers. C'est pourquoi la deuxième directive contient un ensemble de dispositions tendant à assurer la réalité du capital social tout au long de l'existence d'une société. 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.

Une proposition de directive sur le contrôle légal des comptes annuels et consolidés vise à modifier les directives 78/660/CEE et 83/349/CEE et abroge la directive 84/253/CEE. Dans son avis législatif adopté en première lecture le 28 septembre 2005, le Parlement européen opte pour une approche plus souple que celle de la Commission en donnant aux États membres davantage de marge de manœuvre pour adapter la directive à leur législation nationale. En particulier, le Parlement s'oppose à l'obligation de mettre en place des comités d'audit distincts pour les entités d'intérêt public, telles que les entreprises cotées en bourse et les banques. Selon les députés, la disposition pourrait faire peser une charge financière et administrative excessive sur les sociétés. Les amendements adoptés donnent aux États membres la possibilité de déterminer la façon dont les entreprises superviseront leurs rapports de contrôle interne. Les contrôleurs et les entreprises européennes d'audit devront prouver leur indépendance par rapport à la direction des sociétés contrôlées. Une autre question controversée était l'obligation, pour une entreprise d'intérêt public, de changer de commissaire aux comptes tous les cinq ans et de société d'audit tous les sept ans. L'amendement approuvé en plénière prévoit que cette rotation se fera tous les sept ans, mais uniquement pour le contrôleur principal et non pour les sociétés d'audit elles-mêmes. Il s'agit là d'éviter des charges inutiles pour les

petites et moyennes entreprises (PME). La Commission est invitée à présenter, avant la fin de 2006, un rapport sur l'incidence des dispositions nationales en vigueur en matière de responsabilité en ce qui concerne le contrôle légal sur les marchés des capitaux européens ainsi que sur les régimes d'assurance des contrôleurs et des cabinets d'audit, y compris une analyse objective des limitations de la responsabilité financière. À la lumière de ce rapport, la Commission soumettra éventuellement des recommandations aux États membres.

B. Une réglementation pour des sociétés de taille communautaire

1. La suppression des obstacles au développement européen des sociétés

On a d'abord cherché à faciliter l'intervention des sociétés dans les États membres autres que celui dont elles relèvent. Tel était le but de la **convention du 29 février 1968** sur la reconnaissance mutuelle des sociétés qui, faute de ratification par tous les États membres, n'est toujours pas entrée en vigueur.

Une proposition de **dixième directive du Parlement européen et du Conseil du 18 novembre 2003 sur les fusions transfrontalières des sociétés de capitaux [COM(2003) 703]** a pour objectif de faciliter les fusions transfrontalières de sociétés commerciales sans que les législations nationales dont elles relèvent, en général celle du lieu de leur siège principal, puissent constituer un obstacle. En l'état actuel du droit communautaire, les fusions transfrontalières ne sont en effet possibles que lorsque les sociétés qui veulent fusionner sont établies dans certains États membres. Dans d'autres, les différences entre les lois nationales applicables à chacune des sociétés qui entendent fusionner sont telles qu'elles sont dans l'obligation de recourir à des montages juridiques compliqués et coûteux. Ces montages rendent souvent l'opération délicate et ne se déroulent pas toujours avec toute la transparence et la sécurité juridique voulues. De plus, ces montages entraînent généralement la liquidation des sociétés absorbées, ce qui constitue également une opération très coûteuse. Sauf disposition contraire du projet de directive, chacune des sociétés ayant participé à la fusion restera soumise à son droit national en matière de fusions. De plus, les États membres sont expressément autorisés à adopter des dispositions destinées à protéger les associés minoritaires qui se sont prononcés contre la fusion transfrontalière.

L'avis législatif du Parlement adopté le 10 mai 2005 en première lecture apporte un certain nombre de modifications à la proposition de la Commission; les députés ont particulièrement insisté sur la protection des droits à l'information, à la consultation et à la participation

des travailleurs et de leurs représentants. Ainsi, l'organe de direction ou d'administration de chacune des sociétés qui fusionnent devrait établir à l'intention des associés un rapport expliquant et justifiant les aspects juridiques et économiques de la fusion transfrontalière et expliquant les conséquences de cette fusion transfrontalière pour les associés, les créanciers et les travailleurs. Ce rapport devrait être mis à la disposition des associés, des travailleurs et de leurs représentants au plus tard un mois avant la date de l'assemblée générale. De plus, si une nouvelle société ne reconnaît pas aux travailleurs les droits dont ils jouissaient avant la fusion, la participation de ces derniers ferait l'objet de négociations conformément aux dispositions prévues par le statut de la société européenne (SE). Les droits et obligations qui résultent de contrats de travail ou de relations de travail et qui existent à la date à laquelle la fusion prend effet devraient être transmis à la nouvelle société à la date de prise d'effet de la fusion. Les petites et moyennes entreprises qui emploient moins de 500 travailleurs seraient exemptées de l'application des dispositions de référence applicables en matière de participation, et cela par voie de fixation d'un seuil approprié. Le Parlement souhaite aussi autoriser les États membres à ne pas appliquer la directive aux sociétés coopératives, à prévoir une dérogation pour les organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) et à énoncer des exigences supplémentaires pour ce qui est des données devant figurer dans le projet commun de fusion (par exemple informations concernant l'évaluation du patrimoine actif et passif transféré à la société issue de la fusion transfrontalière).

Enfin, la directive 2005/19/CE du Conseil du 17 février 2005 modifiant la directive 90/434/CEE du Conseil du 23 juillet 1990 instaure un régime fiscal commun applicable aux fusions, scissions, apports d'actifs et échanges d'actions intéressant des sociétés d'États membres différents.

2. Le fonctionnement des sociétés de taille européenne

Excepté en matière fiscale (→4.17.1) et sociale (→4.8.6), la question n'a fait l'objet que de faibles développements. Citons la **onzième directive (89/666/CEE) du Conseil (du 21 décembre 1989) sur la publicité des succursales** créées dans un État membre par certains types de sociétés relevant du droit d'un autre État membre, voire même d'un État tiers: elle permet aux personnes résidant dans le pays où se trouve une succursale de bénéficier d'un minimum d'informations sur la réalité complexe des sociétés installées dans plusieurs États membres. Par ailleurs, une **convention relative à la faillite internationale a été signée le 23 novembre 1995**: elle vise à soumettre les entreprises européennes à une faillite elle-même

européenne, au lieu d'une pluralité de faillites comme c'était le cas auparavant.

3. Des statuts communautaires

a) 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.

b) Une longue période d'enlisement du dossier

La volonté de parvenir à cette législation communautaire est ancienne, puisque la première proposition de règlement portant statut de la **société européenne** a été présentée par la Commission en 1970. Mais cette proposition, modifiée à de nombreuses reprises, s'est heurtée à un blocage permanent en raison de ses dispositions sur la participation des travailleurs, certains États refusant totalement cette participation, tandis que d'autres en faisaient la condition de leur acceptation de l'idée même de société européenne.

Pour lever ce blocage, la Commission a présenté (1989) un nouveau projet fondé sur une Base juridique prévoyant l'adoption par le Conseil à la majorité qualifiée et non plus à l'unanimité et scindé en deux éléments de façon à séparer les dispositions relatives à la participation des travailleurs:

- une proposition de règlement sur le fonctionnement de la société européenne (fondé sur l'article 96);
- une proposition de directive sur le rôle des travailleurs (article 44).

Le blocage a cependant persisté. Il n'a pas davantage été levé, comme l'espérait la Commission, par l'adoption, le 22 septembre 1994, de la **directive (94/45/CE) sur les comités européens d'entreprise** (→4.8.6).

c) Le déblocage

Un nouvel effort a donc été entrepris par la Commission. Dans le cadre défini par une communication de novembre 1995 [COM(95) 547], un groupe d'experts présidé par Étienne Davignon a proposé un régime permettant une grande liberté de choix du mode de participation des travailleurs.

Sur la base de leur rapport (mai 1997), le Conseil a repris ses travaux, et un accord atteint lors du Conseil européen de Nice au début de décembre 2000 sur la question de l'implication des travailleurs avait permis de débloquer le dossier au bout de trente ans de négociations.

En **octobre 2001**, le Conseil a adopté définitivement les **deux instruments législatifs** nécessaires à la création de la société européenne, 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, ces deux textes constituant un ensemble indissociable.

Le règlement relatif au statut de la société européenne

[(CE) n° 2157/2001, entré en vigueur le 8 octobre 2001] permet à une société de se constituer sur le territoire de la Communauté sous forme d'une société anonyme, appelée du nom latin «Societas Europaea». La SE permettra d'opérer à l'échelle de la Communauté en étant soumise à la législation communautaire 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. Le statut permettra à une société anonyme ayant son siège statutaire et son administration centrale dans la Communauté de se transformer en SE sans passer par une dissolution. La SE sera immatriculée dans un registre dans l'État membre de son siège statutaire. Toute SE immatriculée fera l'objet d'une publication dans le *Journal officiel de l'Union européenne*. La SE devra avoir la forme d'une société de capitaux par actions. Pour assurer que ces sociétés ont une dimension raisonnable, un capital minimal d'au moins 120 000 euros est imposé.

La directive sur l'implication des travailleurs dans la société européenne

(2001/86/CEE entrée en vigueur le 8 octobre 2001) 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. Compte tenu de la diversité des règles et pratiques dans les États membres en ce qui concerne la manière dont les représentants des salariés sont impliqués dans le processus de décision des sociétés, un modèle européen unique n'est pas envisagé. Les procédures d'information et de consultation des travailleurs au niveau transnational sont néanmoins assurées. Lorsque des droits de participation existent à l'intérieur d'une ou de 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.

Le projet de statut de l'association, de la société coopérative et de la mutuelle européennes

(propositions de règlements et de directives de juillet 1993) a connu pour la même raison le même sort que celui de la société.

Alors que, pour le statut de l'association et de la mutuelle européennes, la procédure législative est toujours bloquée, le règlement (CE) n° 1435/2003 relatif au statut de la société

coopérative européenne (SCE) organise un véritable statut juridique unique de la SCE qui est mis en place. 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 minimal 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.

Le Conseil a également pu adopter le règlement (CE) n° 2137/85 du 25 juillet 1985 relatif à l'institution d'un **groupement européen d'intérêt économique** (GEIE). Le GEIE offre aux sociétés d'un État membre la possibilité de coopérer en vue d'un objectif commun avec des sociétés ou des personnes physiques d'autres États membres, les bénéfices étant répartis entre les membres. Le groupement

ainsi constitué a la capacité juridique. Toutefois, l'article 3 du règlement précise que le but du groupement est de faciliter ou de développer l'activité économique de ses membres, d'améliorer ou d'accroître les résultats de cette activité, mais pas de réaliser des bénéfices pour lui-même. 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.

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement européen a pu faire passer certains de ses amendements dans la législation. Il s'est fait surtout l'ardent défenseur de la participation des travailleurs au sein des sociétés (→4.8.6). Cela l'a conduit à refuser d'émettre son avis sur la proposition de dixième directive sur les fusions transfrontalières et donc à empêcher l'adoption de cette proposition, tant que la question de la participation des travailleurs ne serait pas réglée au niveau communautaire.

C'est le Parlement qui est à l'origine des projets de statut européen pour les entreprises de l'économie sociale, à la suite d'un rapport parlementaire avançant l'idée d'une société coopérative européenne et d'une résolution du 13 mars 1987 qui prônait un statut européen pour les associations. De même, c'est un intergroupe parlementaire qui a déposé auprès de la Commission, le 14 avril 1985, un projet de statut européen des associations.

→ Denis **BATTA**
Novembre 2005

3.4.3. Les services financiers

Base juridique

Articles 43-48 (droit d'établissement), 49-54 (services), 56-60 (capital et paiements) et 94-97 (rapprochement des législations) du traité CE.

Objectifs

Les services financiers (banque, assurance et valeurs mobilières) sont traditionnellement soumis à une surveillance forte des autorités publiques, d'où des réglementations nationales d'accès aux activités et d'exercice de celles-ci en général très contraignantes et souvent différentes d'un État à l'autre. L'effet direct de la

liberté d'établissement et de prestation de services, acquis depuis 1970 (→3.2.3), empêche la discrimination sur la base de la nationalité, mais pas l'obligation de se conformer aux règles nationales.

Il fallait donc, pour réaliser le marché intérieur dans ces secteurs, un gros effort de rapprochement de ces règles pour obtenir leur reconnaissance mutuelle et faciliter ainsi l'exercice effectif des deux libertés. Un autre préalable évident dans ces secteurs financiers [et d'ailleurs prévu par le traité de Rome (traité CE)] a été la liberté de circulation des capitaux.

Réalisations

A. Aperçu global

1. Idée de base

Le rapprochement législatif a surtout visé les règles de droit commercial applicables aux sociétés en suivant la même approche dans les trois secteurs:

- harmonisation des règles fondamentales de création et de gestion;
- responsabilité de la surveillance confiée au pays d'origine;
- reconnaissance mutuelle des contrôles effectués dans le pays d'origine.

Toutefois, l'harmonisation et la reconnaissance mutuelle des conditions d'accès aux activités professionnelles (exigence de diplômes et autres titres), qui intéressent essentiellement les professions libérales et les travailleurs salariés (→3.2.2 et →3.2.3), peuvent trouver aussi à s'appliquer au secteur financier.

2. Le plan d'action pour les services financiers

La réalisation du marché intérieur des services financiers a démarré en 1973, mais s'est accélérée à la suite du plan d'action pour les services financiers (PASF). Proposé par la Commission en 1999, il a été avalisé par le Conseil européen en mars 2000 (Lisbonne) et mars 2002 (Barcelone). Il comporte une série de mesures réglementaires et législatives visant, entre autres, à la réalisation d'un seul grand marché financier européen, des règles prudentielles et un contrôle ouverts, sûrs et approfondis. Il réclamait en tout 42 mesures dont 39 ont été réalisées en septembre 2005. La Commission publiera un livre blanc en novembre 2005.

3. La procédure Lamfalussy

Sur proposition du comité des Sages présidé par M. Lamfalussy, la Commission et le Parlement se sont mis d'accord en février 2002 sur une procédure législative simplifiée pour l'adoption de la législation sur les services financiers: législation-cadre au titre de la procédure de codécision (Parlement et Conseil) pour définir les principes et le processus d'exécution.

En 2004, les comités Lamfalussy de niveaux 2 et 3 ont été mis sur pied. La Commission travaille à l'application par les procédures de comitologie, allégeant par là la procédure de mise en œuvre. Toutefois, la «clause couperet» prendra effet en 2007, à moins que le Parlement et le Conseil ne conviennent explicitement d'étendre les pouvoirs délégués de la Commission.

Le groupe interinstitutionnel de surveillance procède actuellement à l'examen de la procédure Lamfalussy, un

deuxième rapport intermédiaire devant être publié au début de 2007. Cet examen porte sur le processus réglementaire de niveau 4 et les améliorations possibles.

B. Secteur bancaire

1. L'harmonisation des règles d'accès

a) *La première directive de coordination (77/780/CEE du 12 décembre 1977)*

Cette directive impose l'agrément de l'État pour la création d'un établissement de crédit. Il faut pour l'obtenir remplir certaines conditions et soumettre un programme d'activité.

b) *La deuxième directive de coordination (89/646/CEE du 15 décembre 1989)*

Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1993, cette directive a constitué le grand pas en avant dans la libéralisation (prévue par le livre blanc sur le marché intérieur). Elle introduit le principe de l'agrément communautaire unique. Accordé par un État membre à un établissement de crédit, il lui permet d'exercer dans toute la Communauté l'ensemble des activités bancaires de base soit en créant des établissements secondaires, soit en fournissant ses services directement à partir du pays où il est établi. L'État membre d'origine assure le contrôle global de l'établissement bancaire, l'État d'accueil surveille les succursales établies sur son territoire.

2. L'harmonisation des règles de protection et de contrôle

a) *Les règles de base communes à tous les établissements de crédit*

Directive 89/299/CEE du 17 avril 1989, modifiée par les directives 91/633/CEE et 92/16/CEE. La surveillance des établissements de crédit est régie par la directive 2002/87/CE (qui s'applique également aux entreprises d'assurances et d'investissement).

b) *Les ratios de solvabilité*

Les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE relatives aux exigences de fonds propres, récemment refondues, ont été signées par le Parlement et le Conseil et doivent être transposées et mises en œuvre dans les États membres d'ici à la fin de l'année. Ces directives offrent une certaine souplesse et permettent de calculer les exigences de fonds propres pour risque selon deux approches, l'une simple et l'autre plus complexe.

c) *La surveillance et le contrôle des grands risques*

La directive 92/121/CEE du 21 décembre 1992 harmonise les règles essentielles de surveillance.

d) *Les garanties des dépôts*

La directive 94/19/CE du 30 mai 1994 vise à protéger dans toute la Communauté les déposants des établissements de crédit, particulièrement en rendant les systèmes de

garantie des dépôts instaurés dans un État membre applicables aux déposants des succursales créées dans d'autres États membres.

e) *La lutte contre la criminalité financière*

Les directives 91/308/CEE du 10 juin 1991 et 2001/97/CE du 4 décembre 2001 enjoignent aux États membres d'interdire le blanchiment des capitaux et de prévoir des sanctions appropriées. La troisième directive sur la prévention du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme a été adoptée en 2005 et doit être mise en œuvre d'ici à décembre 2007 au plus tard.

3. La directive de codification 2000/12/CE (20 mars 2000)

Cette directive, qui a été modifiée par la directive 2000/28/CE, regroupe l'essentiel de la législation applicable.

4. Proposition de directive concernant un espace unique de paiement et modifiant les directives 97/7/CE, 2000/12/CE et 2002/65/CE

En décembre 2005, la Commission a présenté une proposition de directive visant à supprimer les obstacles juridiques existants afin de permettre la création, d'ici à 2010, d'un espace unique de paiement dans l'Union européenne (UE). L'objectif est de rendre les paiements transfrontaliers aussi faciles, peu coûteux et sûrs que s'il s'agissait de paiements nationaux. La proposition de directive a fait l'objet d'une analyse approfondie au sein de la commission des affaires économiques et monétaires, et son examen en première lecture doit intervenir au Parlement européen en octobre 2006; la discussion a principalement porté sur le champ d'application de la directive, son efficacité et son application aux prestataires de services de paiement.

C. Secteur de l'assurance

Plus encore que la banque, le secteur de l'assurance est fortement réglementé, par souci de protéger la clientèle, spécialement les simples particuliers. Dans ses efforts de coordination des réglementations nationales, la législation communautaire a tenu compte de ce souci, tout en cherchant à assurer l'exercice effectif de la liberté d'établissement et de prestation de services, de façon à faire bénéficier les consommateurs de l'offre de produits la plus large et la plus avantageuse possible. Tâche de conciliation difficile qui explique la lenteur de la mise en place effective de la libre circulation.

1. La liberté d'établissement

Ce point fut le premier car il éveillait moins de méfiance.

La **première directive de coordination sur l'assurance «non-vie»** (assurances autres que l'assurance vie) (73/239/CEE du 24 juillet 1973) prévoyait un agrément pour la création de l'entreprise et pour l'installation de succursales

ou d'agences: l'agrément donné par branche pour un type d'assurance, sur la base d'un programme d'activité, pouvait être refusé si les conditions d'accès fixées par la législation nationale n'étaient pas remplies.

Pour l'**assurance vie**, la directive 79/267/CEE du 5 mars 1979 organisait un régime analogue.

2. La libre prestation des services (conclusion de contrats transfrontaliers)

a) *Généralités*

Deux arrêts de la Cour de justice du 4 décembre 1986 (Commission/Allemagne et Commission/France) ont apporté une certaine sécurité juridique. Selon la Cour, l'État d'accueil (celui où se trouve le risque et qui est destinataire des prestations) peut soumettre l'entreprise à son agrément, en raison de la nécessité de protéger les consommateurs, surtout pour les risques de masse. Mais cet agrément doit être accordé à toute entreprise établie dans un autre État membre qui remplit les conditions prévues par la législation de l'État destinataire. Ces conditions ne peuvent faire double emploi avec celles déjà remplies dans l'État d'origine, et les contrôles effectués à cet effet par ce dernier doivent être pris en considération. Cette jurisprudence a accéléré l'action législative.

b) *La deuxième directive de coordination sur l'assurance non-vie (88/357/CEE du 22 juin 1988)*

Cette directive vise à faciliter l'exercice de la libre prestation, en distinguant entre «grands risques» (ceux des grosses entreprises) et «risques de masse» (ceux des simples particuliers). Pour les grands risques, une compagnie d'assurances peut prêter ses services dans un autre État membre (État du risque) sans agrément de cet État et sous le contrôle de l'État de son siège (État de l'établissement) qui applique sa législation. Pour les risques de masse, l'État du risque garde d'importants moyens de contrôle: il peut soumettre la prestation de services à agrément, les formulaires de contrats à approbation, et sa législation y compris fiscale est applicable. Mais la procédure d'agrément doit tenir compte des contrôles déjà exercés par l'État de l'établissement.

c) *La deuxième directive de coordination sur l'assurance vie (90/619/CEE du 8 novembre 1990)*

Cette directive assure l'exercice effectif de la libre prestation des services. Les contrats conclus à l'initiative de l'assuré (souscription passive) sont régis par l'État de l'assuré (État de l'établissement). Les contrats souscrits à l'initiative de l'assureur (souscription active) sont considérés comme requérant une plus grande protection pour le consommateur et sont soumis à la réglementation et au contrôle de l'État du risque (État de l'engagement). Mais dans les deux cas, la fiscalité applicable aux contrats est celle de l'État de l'engagement.

3. L'achèvement de la libéralisation

Enfin, en 1992, un **régime définitif** a été mis en place pour parfaire, comme prévu par le livre blanc, la libéralisation de l'activité d'assurance sous ses deux formes de libre établissement et de libre prestation.

a) *La troisième directive de coordination pour l'assurance non-vie (92/49/CEE du 18 juin 1992)*

Cette directive instaure le régime de l'agrément unique. L'agrément (dont les conditions d'octroi sont harmonisées) donné par un État membre à une compagnie d'assurances pour exercer sur son territoire permet à cette compagnie de travailler dans l'ensemble de la Communauté soit en libre établissement soit en prestation de services.

b) *La troisième directive de coordination pour l'assurance vie (92/96/CEE du 10 novembre 1992)*

Cette directive prévoit aussi un agrément unique donné par l'État du siège et valant pour toute la Communauté.

Il faut souligner que la législation générale sur l'assurance non-vie ne couvre pas l'**assurance responsabilité civile automobile**, laquelle relève d'une réglementation spéciale (directive 90/618/CEE du 8 novembre 1990), aux termes de laquelle un assureur établi dans un État membre doit, pour assurer un véhicule immatriculé dans un autre État membre (libre prestation de services), désigner un représentant dans cet État.

Outre les directives pour la protection du droit d'établissement et de libre prestation des services, d'autres directives communautaires ont été adoptées dans le secteur de l'assurance: assurance responsabilité civile automobile (2000/26/CE), surveillance des entreprises d'assurances (directives 95/26/CE et 98/78/CE), solvabilité des sociétés d'assurance vie et d'assurance non-vie (directives 2002/12/CE et 2002/13/CE), liquidation des entreprises d'assurances (2001/17/CE).

La directive du 13 mai 2003 sur les retraites professionnelles créera un marché intérieur pour les régimes de retraite professionnelle dans un cadre prudentiel afin de protéger les droits des futurs retraités.

4. Solvabilité II

La Commission a lancé le projet «Solvabilité II» afin de juger de l'opportunité de remanier en profondeur le régime de solvabilité en vigueur dans l'UE en matière d'assurances, notamment en mettant en place une approche harmonisée, davantage axée sur le risque, en procédant à une harmonisation des règles régissant les provisions techniques et en introduisant de nouvelles dispositions en matière de transfert de risques et de comptabilité.

D. Valeurs négociables

1. Cote d'une bourse de valeurs

a) *Admission à la cote officielle*

Les premières mesures remontent au début des années 80 avec l'adoption de trois directives établissant les conditions pour l'admission de valeurs mobilières aux cotes officielles des bourses de valeurs (directive 79/279/CEE du 5 mars 1979, modifiée par la directive 88/627/CEE du 12 décembre 1988), les prospectus à publier pour l'admission à la bourse de valeurs (directive 80/390/CEE, modifiée par la directive 94/18/CE) et l'information périodique à assurer par les sociétés cotées sur les bourses de valeurs (directive 82/121/CEE). La directive 88/627/CEE traitait des obligations de publication quand une participation importante dans une société cotée en bourse est achetée ou vendue. À des fins de clarté et de rationalité, les directives mentionnées ci-dessus ont été regroupées dans un seul texte (directive 2001/34/CE).

b) *Prospectus*

La directive révisée du 15 juillet 2003 sur les prospectus, modifiant la directive 2001/34/CE, permettra aux sociétés de rassembler des fonds plus facilement et à moindre coût à travers l'UE, tout en renforçant la protection des investisseurs en garantissant que tous les prospectus leur fournissent les informations claires et complètes nécessaires pour prendre des décisions en matière d'investissement. En avril 2006, la Commission a soumis au Parlement des propositions visant à modifier les mesures comptables applicables aux émetteurs de pays tiers, relevant du niveau 2 de la directive sur les prospectus et de la directive sur la transparence. Les discussions sont en cours.

2. Services d'investissement

a) *Organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM)*

La directive 85/611/CEE du 20 décembre 1985 (modifiée par les directives 2001/107/CE et 2001/108/CE) rapproche les conditions de concurrence entre OPCVM et de protection des participants et permet à un OPCVM d'opérer sur l'ensemble de la Communauté sur la base d'un agrément unique donné par l'État d'origine en restant soumis exclusivement à la législation de cet État. Le champ d'application de la directive a été étendu en 2001 à des organismes investissant dans des actifs financiers autres que les valeurs mobilières. En 2005, la Commission a lancé une révision du cadre juridique de l'UE en matière de fonds d'investissement.

b) *Entreprises d'investissement*

La directive «Services d'investissement» (93/22/CEE) du 10 mai 1993, modifiée par les directives 95/26/CE et 97/9/CE, permet aux entreprises d'investissement d'exercer leur

activité dans l'ensemble de la Communauté sur la base d'un agrément unique donné par l'État d'origine.

La directive 93/6/CEE du 15 mars 1993 (modifiée par la directive 98/31/CE) harmonise les garanties en matière de capital exigées pour la constitution des entreprises et le maintien de leur activité.

La directive 97/9/CE du 3 mars 1997 impose aux États membres de mettre en place un système d'indemnisation des investisseurs en cas de défaillance d'une entreprise.

c) *Directive 2004/39/CE concernant les marchés d'instruments financiers (MIFID)*

Cette directive, dont la transposition doit être achevée en 2007, a été complétée par la directive 2006/31/CE qui comporte une série de mesures techniques d'exécution. Cette directive a fait l'objet de discussions approfondies au sein de la commission des affaires économiques et monétaires, et le Parlement a proposé des modifications qui ont été prises en compte par la Commission. L'une des principales modifications tendait à accroître le niveau de protection des investisseurs, entre autres, modifications concernant la gestion de portefeuille, les commissions internes et l'exécution au mieux. Le Parlement a également préconisé de renforcer le rôle du CERVM (Comité européen des régulateurs des marchés de valeurs mobilières) en matière de surveillance.

3. Opérations d'initiés

La directive 89/592/CEE du 13 novembre 1989, mise à jour par la directive 2003/6/CE du 28 janvier 2003, interdit les

opérations d'initiés et coordonne les réglementations qui s'y appliquent.

Rôle du Parlement Européen

Impliqué en tant que colégislateur dans le processus lancé par le plan d'action pour les services financiers, le Parlement européen a salué ce plan et les propositions de Lamfalussy visant à créer un véritable marché unique pour les services financiers. Il soutient le besoin de réformer la façon dont l'UE réglemente les marchés financiers de sorte que la législation puisse être promulguée rapidement et continuellement mise à jour. Sa préoccupation est d'assurer que toute nouvelle approche respecte le parallélisme des rôles législatifs du Parlement et du Conseil et que la transparence et le contrôle démocratique soient garantis au cours du processus de codécision. C'est dans ce contexte qu'il dispose de deux personnes désignées au sein du groupe de contrôle interinstitutionnel (Parlement, Conseil et Commission) créé dans le but de contrôler le fonctionnement du processus de réglementation à quatre niveaux faisant partie des propositions de Lamfalussy.

→ Josina KAMERLING
Septembre 2006

3.4.4. La propriété intellectuelle, industrielle et commerciale

Base juridique

L'article 30 du traité CE inclut la «protection de la propriété industrielle et commerciale» parmi les raisons de déroger à la libre circulation des marchandises. L'expression «propriété industrielle et commerciale» est susceptible de s'appliquer à tous les droits de propriété industrielle ou intellectuelle, et notamment aux droits d'auteur, brevets, marques, dessins et modèles et appellations d'origine.

Par ailleurs, la propriété industrielle et intellectuelle relève des dispositions relatives à la libre concurrence (articles 81

et 82 du traité CE) dans la mesure où elle peut donner lieu soit à des ententes soit à des abus de position dominante.

Rappelons que les conventions de Paris et de Berne de la fin du XIX^e siècle, auxquelles les États membres sont parties, n'ont pas institué de titres internationaux de propriété intellectuelle.

Objectifs

Droits exclusifs, les droits de propriété intellectuelle, industrielle et commerciale sont encore dépendants des différentes législations nationales. La perspective d'une

unification totale et absolue de ces législations n'a jamais été sérieusement envisagée par les États membres. Le compromis retenu est de mettre au point au niveau communautaire des droits auxquels les entreprises pourraient recourir en complément ou en alternative aux droits nationaux.

Réalisations

A. Harmonisation législative

1. Marques, dessins et modèles

- La première directive 89/104/CEE du 21 décembre 1988 a rapproché les droits nationaux en établissant des règles communes en matière de signes constitutifs, de motifs de refus ou de nullité et de droits conférés par les marques.
- Le règlement (CE) n° 40/94 du 20 décembre 1993 a institué une marque communautaire coexistant avec les marques nationales et crée un office communautaire des marques appelé «Office de l'harmonisation dans le marché intérieur (marques, dessins et modèles)» (OHMI). Établi à Alicante, cet office est devenu opérationnel en 1996.
- La directive 98/71/CE du 13 octobre 1998 a rapproché les dispositions nationales de protection juridique des dessins et modèles. Dans le système de la directive, l'enregistrement se fait dans les États membres.
- Le règlement (CE) n° 6/2002 du 12 décembre 2001 a instauré un système communautaire de protection des dessins et modèles. Ce règlement organise un système communautaire unique pour la protection des dessins ou modèles par une procédure simple et peu coûteuse d'enregistrement des dessins ou modèles auprès de l'agence compétente, l'OHMI basé à Alicante. Ce système communautaire coexiste avec les systèmes de protection nationaux. Toutes les questions qui ne rentrent pas dans le champ d'application du règlement sont couvertes par le droit national de l'État membre. La protection nationale des dessins ou modèles harmonisée par la directive (98/71/CE) sur la protection des dessins ou modèles continue d'exister parallèlement à la protection communautaire.

2. Droits d'auteur

a) Principales mesures communautaires:

- Directive 91/250/CEE du 14 mai 1991 concernant la protection juridique des programmes d'ordinateur (voir ci-après).
- Directive 92/100/CEE du 19 novembre 1992 relative à la location et au prêt des œuvres.

- Directive 93/83/CEE du 27 septembre 1993 sur la radiodiffusion par satellite et la retransmission par câbles.
- Directive 93/98/CEE du 29 octobre 1993 relative à l'harmonisation de la durée de protection des droits d'auteur et des droits voisins.
- Livre vert de la Commission du 19 juillet 1995 sur le droit d'auteur et les droits voisins dans la société de l'information adopté le 19 juillet 1995.
- 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.
- Directive 2001/84/CE du 27 septembre 2001 relative au droit de suite au profit de l'auteur d'une œuvre d'art originale.

b) Approbation de traités internationaux

Le 16 mars 2000, le Conseil a approuvé le traité de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) sur les droits d'auteur et le traité sur les interprétations et exécutions et les phonogrammes (WPPT). Ces traités contribueront à garantir un niveau de protection équilibré pour des œuvres et d'autres objets protégés et à permettre l'accès du public aux contenus offerts par des réseaux.

Par sa décision 94/800/CE du 22 décembre 1994, le Conseil a approuvé l'accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC ou TRIPS en anglais), conclu dans le cadre des négociations de l'Uruguay Round. Cet accord prévoit que les États parties appliquent entre eux les règles du traitement national et du traitement de la nation la plus favorisée.

3. Brevets

a) Première tentative de création d'un brevet communautaire

Depuis longtemps, un système de brevet communautaire est considéré comme nécessaire pour éliminer les distorsions de concurrence entraînées par la territorialité des brevets nationaux. C'était l'objet de l'accord de Luxembourg du 15 décembre 1989 sur la création d'un brevet communautaire délivré par l'Office européen des brevets (OEB) et produisant simultanément les mêmes effets dans toute l'Union européenne (UE). Cet accord n'est toutefois jamais entré en vigueur, faute de ratification par tous les États membres. L'OEB gère toutefois avec un certain succès depuis 1978 le système des brevets européens dont plus de 1 million de demandes ont été déposées à ce jour.

b) Améliorations partielles

- i) Harmonisation des règles nationales

Le règlement (CE) n° 240/96 de la Commission du 31 janvier 1996 a harmonisé et simplifié les règles applicables aux licences de brevet et aux licences de savoir-faire pour encourager la diffusion des connaissances techniques dans la Communauté et promouvoir la fabrication de produits techniquement meilleurs.

ii) Protections communautaires sectorielles

- La directive 87/54/CEE du Conseil du 16 décembre 1986 concerne la protection juridique des topographies de produits semi-conducteurs.
- La directive 91/250/CEE du Conseil du 14 mai 1991 concernant la protection juridique des programmes d'ordinateur (modifiée par la directive 93/98/CEE du Conseil du 29 octobre 1993) oblige les États membres à protéger les programmes d'ordinateur par un droit d'auteur. Ces programmes doivent être protégés en tant qu'œuvres littéraires, au sens de la convention de Berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques.
- Un certificat complémentaire de protection des produits phytopharmaceutiques a été créé par le règlement (CE) n° 1610/96 du 23 juillet 1996.
- 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 que constitue le choix ou la disposition des matières 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. La directive ne s'applique ni aux logiciels utilisés dans la fabrication ou le fonctionnement de la base de données, ni aux œuvres et aux matières qui y sont contenues. En outre, la directive n'affecte pas les dispositions légales concernant, notamment, les brevets, les marques, les dessins et les modèles ou la concurrence déloyale.
- La protection des inventions biotechnologiques est assurée par la directive 98/44/CE du 6 juillet 1998.
- La directive 98/84/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 1998 concernant la protection juridique des services à accès conditionnel et des services d'accès conditionnel couvre tous les services fournis sur la base d'un accès conditionnel, tels que la télévision ou la radio à péage, les services vidéo et audio

à la demande, l'édition électronique ou encore une large gamme de services en ligne qui, tous, sont offerts au public moyennant un abonnement ou un paiement à la consommation.

e règlement (CE) n° 873/2004 du Conseil modifie le règlement (CE) n° 2100/94 instituant un régime de protection communautaire des obtentions végétales en vue de le mettre en concordance avec la directive 98/44/CE relative à la protection juridique des inventions biotechnologiques. Le règlement (CE) n° 873/2004 prévoit dès lors qu'«une licence obligatoire est accordée par l'Office à une ou plusieurs personnes, lorsque cette personne ou ces personnes en font la demande, mais uniquement pour des raisons d'intérêt public» (article 1^{er}).

- La proposition de directive sur la brevetabilité des inventions mises en œuvre par ordinateur proposée par la Commission le 20 février 2002 a été rejetée par le Parlement européen en deuxième lecture le 6 juillet 2005.
- La Commission a proposé une modification de la directive 98/71/CE visant à accroître la libéralisation du commerce des pièces de rechange pour véhicules automobiles. Actuellement, neuf États membres ont libéralisé ce secteur, alors que seize autres protègent ces pièces. La Commission estime que ces pièces sont de 6 à 10 % plus chères dans les États membres où elles font l'objet d'une protection des modèles. Les pièces non visibles, telles que le moteur ou les parties mécaniques, ne sont pas concernées par la proposition. Les fabricants d'automobiles conserveraient des droits exclusifs couvrant l'utilisation de modèles pour la production et la vente de véhicules neufs, afin de pouvoir rentabiliser leur investissement dans la conception de modèles et garantir l'innovation. La proposition est depuis bloquée au Conseil en raison de divergences sur le problème de la traduction des brevets.

c) Reprise du projet de brevet communautaire

Le 1^{er} août 2000, la Commission a présenté une nouvelle proposition de règlement sur le brevet communautaire [COM(2000) 412]. Selon ce projet, le brevet communautaire coexistera avec les brevets nationaux. La protection juridique sera garantie par une cour spéciale. Le Parlement européen a approuvé la proposition le 9 avril 2002 moyennant une série d'amendements sur les dispositions linguistiques, le rôle des bureaux nationaux des brevets vis-à-vis du bureau européen des brevets et le système judiciaire.

4. Lutte contre la contrefaçon

La contrefaçon et la piraterie et, de manière plus générale, les atteintes à la propriété intellectuelle sont un phénomène en constante augmentation qui revêt aujourd'hui une dimension internationale, constituant une menace sérieuse pour les économies nationales et les États membres. Les disparités dans les régimes de sanction entre les États membres rendent toutefois difficile une lutte efficace contre la contrefaçon et la piraterie. C'est pourquoi la Commission a proposé une proposition de directive et une proposition de décision-cadre sur la lutte contre les atteintes à la propriété intellectuelle comprenant des dispositions pénales de renforcement et d'amélioration de la lutte contre la contrefaçon et la piraterie.

Ce dispositif vise à compléter la directive 2004/48/CE du 29 avril 2004 relative au respect des droits de propriété intellectuelle, qui ne prévoit que des mesures, procédures et réparations de nature civile et administrative.

Ces propositions sont actuellement en cours d'examen en première lecture au Parlement européen.

B. Jurisprudence de la Cour de justice

1. Existence et exercice des droits de propriété industrielle

a) La distinction entre l'existence et l'exercice du droit

est apparue à propos de l'application des règles de concurrence du traité à l'exploitation des droits de propriété industrielle. Évoquée dans l'arrêt *Consten-Grundig* (affaires jointes 56/64 et 58/64 du 13 juillet 1966), à propos d'une cession de marque, elle a été ensuite reprise, en matière de brevets, dans l'important arrêt *Parke, Davis and Co.* (affaire 24/67 du 29 février 1968). Il s'agissait de distinguer ce qui relevait de l'«existence» des droits de propriété industrielle, qui était couvert par la réserve de l'article 30, de ce qui se rapportait à l'«exercice» de ces droits, qui ne pouvait échapper au principe de libre circulation — voir aussi l'arrêt *Deutsche Grammophon* (affaire 78/70 du 8 juin 1971).

b) L'existence d'un droit est toutefois une notion imprécise et trop dépendante de la volonté des législateurs nationaux. C'est la notion d'«objet spécifique» qui a permis de préciser ce qui pouvait relever du statut légal de chaque droit de propriété industrielle ou intellectuelle sans heurter le principe de libre circulation:

— en matière de brevets, l'objet spécifique consiste, selon la Cour de justice, dans le «droit exclusif d'utiliser une invention en vue de la fabrication et de la première mise en circulation de produits industriels ainsi que [dans] le droit de s'opposer à

toute contrefaçon» (arrêt du 31 octobre 1974 dans l'affaire 15/74, *Centrafarm/Sterling Drug*);

— la définition de l'objet spécifique de la marque de fabrique a été plus longue à s'affirmer. Dans l'arrêt *Terrapin* (affaire 119/75 du 22 juin 1976), la Cour a déclaré que la fonction essentielle de la marque consiste à «garantir aux consommateurs l'identité d'origine du produit», définition qu'elle a ainsi complétée ultérieurement dans l'arrêt *Hoffmann-La Roche* «en leur permettant de distinguer sans confusion possible ce produit de ceux qui ont une autre provenance» (affaire 102/77 du 23 mai 1978).

2. La théorie de l'«épuiement» 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» (voir son application aux dessins et modèles dans l'arrêt du 14 septembre 1982 dans l'affaire 144/81, *Keurkoop Nancy*). Cette théorie est applicable à tous les domaines de la propriété industrielle, mais en matière de droit des marques elle peut subir des adaptations du fait de la prise en compte par le juge de la «fonction essentielle de la marque» qui est de garantir au consommateur l'identité d'origine du produit marqué (arrêt du 17 octobre 1990 dans l'affaire C-10/89, *HAG II*). Le titulaire d'un droit de marque pourra s'opposer à l'importation sur son territoire d'un produit qu'il aura lui-même mis en circulation dès lors que le tiers importateur aura adopté des comportements — reconditionnement, réapposition de marque — plaçant le consommateur dans l'impossibilité d'identifier avec certitude l'origine du produit marqué (arrêt du 10 octobre 1978 dans l'affaire 3/78, *Centrafarm/American Home Products*).

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. C'est ce que stipule l'article 6 de l'accord relatif aux droits de propriété intellectuelle conclu dans le cadre de l'Uruguay Round (accord relatif aux droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce).

En juillet 1999, la Cour a décidé dans le jugement *Sebago et Ancienne Maison Dubois et Fils/GB Unic SA* (affaire C-173/98) que les États membres ne sont non plus autorisés à prévoir dans leur loi nationale 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 européen a défendu l'harmonisation progressive des droits de propriété intellectuelle, industrielle et commerciale. Il s'est par ailleurs opposé à ce que des éléments du corps humain soient l'objet de brevet.

Le Parlement 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 petites et moyennes entreprises (PME) d'accéder librement aux logiciels développés par les grands développeurs internationaux.

→ Denis **BATTA**
Novembre 2005

Les politiques communes

4.0. La stratégie de Lisbonne, 161

4.1. La politique agricole commune (PAC), 164

- 4.1.1. Le traité de Rome et les fondements de la PAC, 164
- 4.1.2. Les réformes de la PAC, 166
- 4.1.3. Les organisations communes de marché (OCM): conception générale, 169
- 4.1.4. Les organisations communes de marché (OCM): applications sectorielles, 172
- 4.1.5. La politique de développement rural, 177
- 4.1.6. Le financement de la PAC: (FEOGA) le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, 180
- 4.1.7. La politique extérieure agricole: les accords agricoles du GATT et de l'OMC, 183
- 4.1.8. Les aspects agricoles de l'élargissement, 186
- 4.1.9. La PAC en chiffres, 189

4.2. La politique forestière, 190

4.3. La politique commune de la pêche, 192

- 4.3.1. La politique commune de la pêche: origines et évolution générale, 192
- 4.3.2. La politique des ressources de pêche, 195
- 4.3.3. La politique structurelle de la pêche, 198
- 4.3.4. Les relations internationales en matière de pêche, 202
- 4.3.5. La pêche européenne en chiffres, 205

4.4. La politique régionale et de cohésion, 206

- 4.4.1. La cohésion économique et sociale, 206
- 4.4.2. Le fonds européen de développement régional, 210

4.4.3. Le Fonds de Cohésion, 213

4.5. La politique des transports, 215

- 4.5.1. Politique des transports: généralités, 215
- 4.5.2. Transports terrestres: accès au marché, 218
- 4.5.3. Transports routiers: harmonisation des dispositions légales, 221
- 4.5.4. Circulation routière: règles de circulation et de sécurité, 224
- 4.5.5. Transports aériens: accès au marché, 226
- 4.5.6. Transports aériens: concurrence et droits des passagers, 227
- 4.5.7. Transports aériens: règles de trafic et de sécurité, 230
- 4.5.8. Transports maritimes: accès au marché et concurrence, 233
- 4.5.9. Transports maritimes: règles de trafic et de sécurité, 235
- 4.5.10. Navigation intérieure, intermodalité et logistique, 238

4.6. Les réseaux transeuropéens, 241

- 4.6.1. Réseaux transeuropéens: orientations, 241
- 4.6.2. Financement des réseaux transeuropéens, 243

4.7. La politique industrielle, 246

- 4.7.1. Les principes généraux de la politique industrielle, 246
- 4.7.2. La sidérurgie, 249
- 4.7.3. La construction navale, 252
- 4.7.4. L'industrie automobile, 255
- 4.7.5. L'industrie chimique et pharmaceutique, 258
- 4.7.6. L'industrie aérospatiale, 262
- 4.7.7. L'industrie audiovisuelle, 265
- 4.7.8. Les technologies de l'information, 268
- 4.7.9. L'industrie biotechnologique, 272



- 4.7.10. L'industrie de la défense, 276
- 4.8. La politique sociale et de l'emploi, 279**
- 4.8.1. La politique sociale et de l'emploi: principes généraux, 279
- 4.8.2. Le Fonds social européen, 283
- 4.8.3. La politique de l'emploi, 286
- 4.8.4. Couverture sociale dans d'autres États membres de l'Union, 291
- 4.8.5. Santé et sécurité au travail, 294
- 4.8.6. Le dialogue social: information, consultation et participation des travailleurs, 297
- 4.8.7. L'égalité hommes/femmes, 301
- 4.8.8. Inclusion sociale: les handicapés, les personnes âgées et les exclus, 305
- 4.9. La politique de l'environnement, 309**
- 4.9.1. La politique de l'environnement: principes généraux, 309
- 4.9.2. Application et contrôle du droit communautaire de l'environnement, 314
- 4.9.3. Le développement durable, 317
- 4.9.4. Le traitement des déchets, 322
- 4.9.5. Le bruit, 327
- 4.9.6. La pollution atmosphérique, 330
- 4.9.7. La protection et la gestion de l'eau, 336
- 4.9.8. Protection de la nature et biodiversité, 340
- 4.9.9. Risques industriels: substances et technologies dangereuses, 343
- 4.9.10. La politique intégrée des produits, 346
- 4.10. Protection des consommateurs et santé publique, 349**
- 4.10.1. La politique des consommateurs: principes et instruments, 349
- 4.10.2. Les mesures de protection des consommateurs, 352
- 4.10.3. La santé publique, 356
- 4.11. Un espace de liberté, de sécurité et de justice, 360**
- 4.11.1. Un espace de liberté, de sécurité et de justice: aspects généraux, 360
- 4.11.2. Politiques d'asile et d'immigration, 363
- 4.11.3. La gestion des frontières extérieures, 367
- 4.11.4. La coopération judiciaire en matière civile et pénale, 371
- 4.11.5. La coopération policière et douanière, 374
- 4.12. La politique énergétique, 377**
- 4.13. La politique de la recherche et du développement technologique, 383**
- 4.14. Les petites et moyennes entreprises, 389**
- 4.15. Le tourisme, 394**
- 4.16. Culture et éducation, 397**
- 4.16.1. La politique de l'éducation et de la formation professionnelle, 397
- 4.16.2. La politique de la jeunesse, 401
- 4.16.3. La politique linguistique, 403
- 4.16.4. La politique culturelle, 406
- 4.16.5. La politique des médias, 409
- 4.16.6. La politique du sport, 413
- 4.17. La politique fiscale, 416**
- 4.17.1. La politique fiscale: généralités, 416
- 4.17.2. La taxe sur la valeur ajoutée, 420
- 4.17.3. Les droits d'accises sur l'alcool et le tabac, 424
- 4.17.4. Fiscalité de l'énergie, 428
- 4.17.5. L'imposition des sociétés et des personnes, 432



4.0. La stratégie de Lisbonne

Base légale

Il n'existe aucune base légale, mais les conclusions des différents Conseils européens balisent la voie à suivre en matière de développement stratégique.

Objectifs

À l'heure actuelle, l'ambition clé de l'«agenda de Lisbonne» ou encore de la «stratégie de Lisbonne» se retrouve souvent dans les textes de l'Union européenne (UE): «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» (conclusions de la présidence, Conseil européen de Lisbonne, 23 et 24 mars 2000), sans oublier le développement durable. Ce dernier objectif a été ajouté lors du sommet de Göteborg en juin 2001. Ces deux objectifs doivent être atteints pour 2010.

Réalisations

A. Contexte général

Lors du sommet de Lisbonne, les 23 et 24 mars 2000, les chefs d'État ou de gouvernement européens ont décidé de tendre à une croissance économique de 3 % en moyenne et de créer 20 millions d'emplois d'ici à 2010. Pour ce faire, ils ont défini les principales mesures nécessaires aux niveaux européen et national. À la suite de l'adoption de la stratégie de Lisbonne en 2000, le Conseil européen a axé ses efforts sur l'évaluation des progrès réalisés pour «faire de l'Europe l'économie de la connaissance la plus compétitive du monde». La Commission a publié son «rapport de printemps», lequel a servi de base pour le sommet de printemps des 25 et 26 mars 2004 à Bruxelles, au cours duquel l'ancien Premier ministre néerlandais Wim Kok a décidé de prendre la tête d'un groupe d'experts afin de passer en revue les cinq premières années de la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne.

Cinq ans après le lancement de la stratégie de Lisbonne, le bilan est mitigé.

Il y a eu des lacunes et des retards évidents, donc il a été indispensable de relancer sans attendre la stratégie de Lisbonne et procéder à un recentrage des priorités sur la

croissance et l'emploi, tout cela pour faire de l'UE l'économie la plus compétitive du monde avant 2010.

B. Stratégie de Lisbonne: phase I — 2000-2005

La réunion extraordinaire du Conseil européen des 23 et 24 mars 2000 à Lisbonne a permis aux chefs d'État ou de gouvernement des quinze pays de l'Union européenne de définir un nouvel objectif stratégique dans le but de renforcer l'emploi, la réforme économique et la cohésion sociale. Face au bouleversement induit par la mondialisation et aux défis liés à la nouvelle économie fondée sur la connaissance, le Conseil européen a mis en place une stratégie globale visant à:

- préparer la transition vers une société et une économie fondées sur la connaissance: au moyen de politiques répondant mieux aux besoins de la société de l'information et de la recherche et du développement (R & D); par l'accélération des réformes structurelles pour renforcer la compétitivité et l'innovation; par l'achèvement du marché intérieur;
- moderniser le modèle social européen en investissant dans les ressources humaines et en luttant contre l'exclusion sociale;
- entretenir les conditions d'une évolution saine de l'économie et les perspectives de croissance favorables en dosant judicieusement les politiques macroéconomiques.

Le Conseil européen de Lisbonne de 2000 a estimé que l'objectif global de ces mesures devait consister, sur la base des statistiques disponibles, à porter le taux d'emploi (à ce moment-là de 61 % en moyenne) à un niveau aussi proche que possible de 70 % d'ici à 2010 et à faire en sorte que la proportion de femmes actives (actuellement de 51 % en moyenne) dépasse 60 % d'ici à 2010. Compte tenu de leurs situations de départ différentes, les États membres devaient envisager de fixer des objectifs nationaux pour un taux d'emploi accru. La population active sera ainsi plus importante, et la viabilité des régimes de protection sociale s'en trouvera renforcée.

L'ancien Premier ministre néerlandais, Wim Kok, a été chargé de diriger un groupe d'expertises ayant l'objectif de réviser la stratégie de Lisbonne. Le travail du groupe a été déterminant pour l'élaboration de la stratégie 2005. En effet, le 2 février 2005, la Commission a proposé un

nouveau départ pour la stratégie de Lisbonne en concentrant les efforts de l'Union européenne sur deux tâches principales — susciter une croissance vigoureuse et durable et créer davantage d'emplois de meilleure qualité. Depuis lors, les institutions de l'Union ont commencé à transformer cette nouvelle impulsion de la relance en action concrète. Le Conseil européen de mars ainsi que le Parlement européen et les partenaires sociaux européens ont fourni un appui total à la proposition de la Commission visant à relancer et recentrer la stratégie de Lisbonne.

La stratégie renouvelée se concentre sur:

- l'aide à la connaissance et à l'innovation en Europe;
- la réforme de la politique des aides d'État;
- l'amélioration et la simplification du cadre réglementaire dans lequel fonctionnent les entreprises, et l'achèvement du marché intérieur des services;
- l'élimination des obstacles à la mobilité dans les domaines du transport, de la main-d'œuvre et de l'éducation;
- la mise au point d'une démarche commune à l'égard des migrations économiques;
- l'aide aux efforts visant à régler les conséquences sociales des restructurations économiques.

Lors du Conseil européen de mars 2005, chaque État membre s'est engagé à élaborer pour octobre 2005, sous sa propre responsabilité, un programme de réforme national basé sur les lignes directrices intégrées. Les programmes tiennent compte de la diversité des situations et des priorités politiques au niveau national.

C. Stratégie de Lisbonne: phase II — 2005-2008

La réalisation de l'agenda de Lisbonne doit faire l'objet d'une attention particulière. Pour atteindre les objectifs de croissance et d'emploi, l'Union doit davantage mobiliser l'ensemble des moyens nationaux et communautaires pour mieux en exploiter les synergies. À cette fin, les présentes grandes orientations des politiques économiques (GOPE) traduisent la relance de la stratégie de Lisbonne et se concentrent sur la contribution des politiques économiques à l'amélioration de la croissance et de l'emploi. La section A des présentes GOPE traite de l'apport que peuvent avoir les politiques macroéconomiques à cet égard. La section B porte sur les mesures et les politiques que les États membres devraient appliquer pour stimuler la connaissance et l'innovation, facteurs de croissance, et pour faire de l'Europe un lieu plus attrayant pour les investisseurs et les travailleurs.

Comme l'a précisé le Conseil européen dans ses conclusions adoptées lors de la réunion qu'il a tenue à

Bruxelles les 22 et 23 mars 2005, les GOPE, en tant qu'instrument général de coordination des politiques économiques, devraient continuer d'englober tout l'éventail des politiques macroéconomiques et microéconomiques, ainsi que les politiques en matière d'emploi, pour autant qu'il y ait interaction avec les premières; les GOPE assureront la cohérence économique générale des trois dimensions de la stratégie. Les mécanismes existants de la surveillance multilatérale continueront de s'appliquer.

Les présentes orientations, qui s'appliquent à tous les États membres et à la Communauté, devraient favoriser la cohérence des mesures de réforme figurant dans les programmes nationaux de réforme élaborés par les États membres et seront complétées par le «programme communautaire de Lisbonne 2005-2008» couvrant l'ensemble des actions à entreprendre au niveau communautaire au service de la croissance et de l'emploi. Pour mettre en œuvre l'ensemble des aspects pertinents des présentes orientations, il conviendra de tenir compte de l'intégration des questions d'égalité entre les femmes et les hommes dans toutes les politiques.

Le Conseil européen tenu à Bruxelles les 23 et 24 mars 2006 a confirmé que les lignes directrices intégrées pour l'emploi et la croissance 2005-2008 restent valables.

Rôle du Parlement Européen

1. Le Parlement européen et son implication dans le processus de Lisbonne

Au lendemain du Conseil européen de Feira des 19 et 20 juin 2000, le Parlement européen a adopté une résolution saluant le consensus obtenu sur la combinaison de mesures exposée dans les conclusions du Conseil, tout en rappelant la nécessité d'un accord interinstitutionnel. L'année suivante, le Parlement s'est penché sur les travaux préparatoires du Conseil pour son Conseil de printemps, ce qui l'a amené à émettre des réserves quant à la capacité des États membres à atteindre les objectifs de Lisbonne. Même si le Parlement souhaitait conférer une dimension environnementale à la stratégie de Lisbonne, il a mis en garde contre un nombre excessif d'objectifs et a souligné la nécessité de mettre en œuvre une consultation plus vaste avec les parties prenantes, notamment les pays candidats à l'adhésion. Dans sa résolution de mai 2001, le Parlement a rappelé son droit de regard concernant la stratégie de Lisbonne et a prôné la méthode ouverte de coordination établie par le Conseil européen de Lisbonne.

En réponse aux conclusions du Conseil européen de Göteborg, le Parlement s'est dit favorable à la priorité accordée au développement durable, tout en regrettant

que le Conseil se soit seulement mis d'accord sur le principe général, sans entreprendre d'actions concrètes.

À la suite du Conseil du printemps 2003, le Parlement a analysé le bilan de Lisbonne et a insisté sur la nécessité de se rapprocher davantage des quatre objectifs prioritaires fixés par le Conseil. La Commission a été priée de préparer une feuille de route balisant la poursuite des objectifs de Lisbonne, à réaliser d'ici à 2010. Le Parlement a réitéré ses critiques vis-à-vis de la méthode de coordination et a réclamé des mécanismes efficaces pour induire les changements structurels requis. En juin 2003, le Parlement a réclamé un accord interinstitutionnel qui consoliderait le rôle du Parlement concernant la définition des objectifs et indicateurs et garantirait la mise en place d'une méthode communautaire.

Dans une deuxième résolution au lendemain du Conseil européen de décembre 2003, le Parlement a une nouvelle fois fait part de ses inquiétudes concernant l'échec cuisant des États membres dans leur poursuite des objectifs de Lisbonne et a prôné un contrôle plus efficace, soulignant le besoin de réformes structurelles de manière à restaurer la compétitivité de l'Europe, à générer la croissance et à accroître l'emploi, tout en tenant compte des multiples aspects du modèle social européen.

À la suite du Conseil du printemps 2004, le Parlement a insisté sur le caractère essentiel du respect des engagements pris et a plaidé pour l'action politique, préférable selon lui à la création de groupes à haut niveau, et a réclamé le lancement de réformes structurelles visant à accroître l'emploi dans le but d'atteindre un taux d'emploi de 70 %, barre nécessaire si l'on veut compenser le vieillissement de la population.

Pour terminer, le Parlement a commenté les résultats du rapport Kok en soulignant la nécessité de se concentrer sur les réformes structurelles ainsi que les actions macroéconomiques, et ce dans le but de stimuler la croissance et l'emploi, mais sans pour autant que cela se fasse au détriment de la stabilité et de la viabilité des finances publiques.

2. Groupe de coordination sur la stratégie de Lisbonne: composition, objectifs et résolution du Parlement de 2005

En décembre 2004 a été instauré le groupe de coordination sur la stratégie de Lisbonne, dont le but est de servir de plate-forme de discussion, d'action et de dialogue interinstitutionnel. Présidé par M. Joseph Daul, le président de la conférence des présidents des commissions, il est composé de 33 représentants issus des différents groupes politiques couvrant les 10 commissions parlementaires qui sont les plus concernées par la stratégie de Lisbonne. Il fait office de forum de discussion ouvert et régulier et d'appui

aux travaux législatifs des différentes commissions, sans oublier qu'il permet également d'intensifier les échanges avec les représentants nationaux.

Le 9 mars 2005, le Parlement européen a adopté une résolution sur la «révision à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne» [P6_TA(2005)0069], par laquelle il se dit favorable à un recentrage pertinent de la stratégie de Lisbonne et à l'identification de domaines d'activité clés, tels que l'innovation, l'allègement des formalités administratives, aux propositions importantes, telles que REACH (enregistrement, évaluation et autorisation des substances chimiques) ou la directive sur les services, ainsi qu'à la promotion de la croissance économique, de l'environnement et de la cohésion sociale.

3. Résolution du Parlement 2006

Le 15 mars 2006, le Parlement européen a adopté une résolution sur la révision à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne [P6_TA(2005)0069], exigeant l'analyse objective des plans nationaux d'action, des propositions concrètes aux défis démographiques qui s'annoncent ainsi que la prise en considération du rôle stratégique des politiques énergétiques.

4. Dialogues interparlementaires

Le Parlement européen accorde une grande importance au rôle des parlements nationaux et se concentre sur le renforcement du dialogue bilatéral. Les débats qui se sont tenus pendant la deuxième réunion parlementaire entre le Parlement européen et les parlements nationaux — «Les parlements en route pour Lisbonne» —, les 31 janvier 2006 et 1^{er} février 2006, ont fait ressortir la nécessité de définir la stratégie de Lisbonne selon des termes plus spécifiques et réalistes. Les avantages du modèle de «flexicurité» proposé dans le cadre du nouvel agenda de Lisbonne ont été applaudis unanimement, et il a été reconnu que la cohésion sociale ne pourra perdurer sans compétitivité, laquelle est à son tour indissociable de la cohésion sociale.

Pour terminer, le groupe de coordination sur la stratégie de Lisbonne a organisé en décembre 2005 une audition publique consacrée à la compétitivité, à la recherche et à l'écoconception. L'audition a encouragé la discussion sur le rôle des parties prenantes au niveau de la mise en œuvre des objectifs de Lisbonne et sur la création d'un espace de recherche compétitif en Europe.

5. Développements en 2007

Au début de 2007, la Commission européenne a publié son rapport annuel sur l'état d'avancement dans tous les États membres concernés par les programmes nationaux de réforme. Le Parlement européen continue de surveiller de près la mise en œuvre, et ce à travers les activités du

groupe G33 de Lisbonne.

Le mandat du groupe a été renouvelé pour un an lors de la réunion des coordinateurs en septembre 2006, qui se sont également prononcés pour la nomination de deux *corapporteurs* chargés de préparer la résolution du Parlement européen, qui sera soumise au vote avant le Conseil européen de printemps. L'accent sera mis sur l'analyse comparative, les lignes directrices intégrées pour

la croissance et l'emploi et la question critique de l'énergie au sein de l'UE.

→ Olalla **LÓPEZ ALVAREZ**
Gianpaolo **MENEGHINI**
Jochen **RICHTER**
Septembre 2006

4.1. La politique agricole commune (PAC)

4.1.1. Le traité de Rome et les fondements de la PAC

Base juridique

Articles 32 à 38 du traité CE groupés dans le titre II.

Objectifs

A. Raison d'être fondamentale

Au moment de l'établissement du marché commun par le traité de Rome en 1958, les agricultures des six pays membres de l'époque étaient marquées par une forte intervention des États qui agissaient en particulier sur l'orientation des productions, la détermination des prix, la commercialisation des produits et les structures agricoles. Si l'on voulait 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 la libre circulation et en transposer au moins une partie au niveau communautaire: c'est la raison d'être fondamentale de la politique agricole commune (PAC). Il faut préciser que le maintien d'une forte intervention publique dans l'agriculture était souhaité par certains États et par l'ensemble des organisations professionnelles agricoles.

B. Objectifs particuliers

L'article 33 du traité CE fixe les **objectifs intérieurs** 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.

L'article 131 fixe les **objectifs de la politique commerciale commune** applicable aux échanges de produits agricoles.

Réalisations

A. Résultats d'ensemble

La PAC a produit des résultats spectaculaires. La Communauté est parvenue à surmonter rapidement la pénurie alimentaire des années 50 pour atteindre d'abord un niveau d'autosuffisance et produire ensuite des excédents (conjuncturels et structurels), dus à des raisons diverses d'ordre technique, économique et politique, et plus particulièrement à l'abandon progressif de la préférence communautaire et à une substitution, sur les marchés européens, des produits locaux par des produits importés à des conditions préférentielles. Les transformations que le secteur agricole a connues dans les

années 80, aux niveaux communautaire et mondial, ont entraîné l'instauration de nouvelles priorités. C'est ainsi que les orientations proposées en 1985 par le livre vert (document qui reprend les résultats des réflexions de la Commission sur les perspectives de la PAC), les mesures introduites par l'Acte unique européen (1986), les décisions adoptées lors du Conseil européen de février 1988 et les réformes de 1992 et 1999 (Agenda 2000) (→4.1.2) ont servi de point de départ à une redéfinition des fondements de la PAC. Le 26 juin 2003 à Luxembourg, le Conseil des ministres de l'agriculture est parvenu à un accord sur une nouvelle réforme radicale de la PAC, fondée sur les propositions de la Commission présentées le 23 janvier 2003. Quantité de raisons, tant internes qu'externes, ont justifié ce changement de cap important, notamment la nécessité de consolider le modèle agricole européen dans une Union élargie, de satisfaire aux exigences accrues de la société, d'améliorer l'efficacité économique des instruments de politique agricole, de tenter de parvenir à une compatibilité avec les accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et d'assurer ainsi un niveau plus élevé d'acceptabilité au niveau international et, enfin, de réunir à nouveau les agriculteurs et les contribuables en les associant à un projet commun caractérisé par un coût plus acceptable et une gestion moins bureaucratique.

B. Les instruments de la PAC

1. Vue d'ensemble

Depuis la grande réforme de la PAC en 2003, mise en œuvre en plusieurs phases (→4.1.2 et →4.1.4) et toujours en cours dans certains secteurs, les instruments essentiels de la PAC reposent sur les organisations communes de marché (OCM) réformées et sur la politique de développement rural réformée (→4.1.5). La PAC utilise aussi la politique du commerce extérieur (→4.1.7) et l'harmonisation des législations (voir ci-après). Elle est dotée d'un fonds de financement (→4.1.6) ainsi que de nouveaux mécanismes d'application, renforçant ainsi les objectifs antérieurs de compétitivité, de solidarité et de prise en compte plus globale des préoccupations environnementales.

Concrètement, la réforme consiste en l'adoption d'un paquet de dispositions horizontales et de modalités d'application instituant des règles communes applicables aux régimes de soutien direct (régime de paiement unique, écoconditionnalité, modulation et contrôle) et d'aide au développement rural. Outre une série de dispositions régissant diverses organisations communes de marché, la réforme [à travers le règlement (CE) n° 1782/2003] prévoit des dispositions complètement nouvelles dans ses procédures d'application et ses effets: parmi ses principales initiatives figurent le découplage des aides directes et l'introduction d'un régime de paiement unique (RPU), une

écoconditionnalité obligatoire, une modulation contraignante au service du renforcement du développement rural et l'introduction d'un mécanisme de discipline financière (→4.1.2).

2. Les principales instances jouant un rôle dans l'application de la PAC

Les «comités», qui remontent à 1961, date à laquelle les premières organisations communes de marché ont été mises en place. La Commission envisageait alors de se réserver un large pouvoir de décision dans la gestion des OCM. Mais plusieurs États membres entendaient 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. On compte trois grands types de comités qui prennent part à la conception et à la mise en œuvre de la politique agricole communautaire: les comités de gestion (chargés des diverses organisations de marché, les comités de réglementation (chargés de règles à appliquer aux secteurs généraux) et d'autres comités (des comités consultatifs socio-économiques ou des comités scientifiques) (→1.3.8).

Les **organisations professionnelles de l'UE** sont le Comité des organisations professionnelles agricoles de l'UE (COPA) et le comité général de la coopération agricole de l'UE (Cogeca).

Rôle du Parlement Européen

A. Moyens d'action

Depuis l'origine (traité de Rome), le Parlement européen n'a en matière agricole que des pouvoirs consultatifs et certaines décisions du Conseil ne requièrent même pas son avis.

Le seul domaine où il dispose d'un pouvoir décisionnel est l'impact de l'agriculture sur la santé humaine depuis que le traité d'Amsterdam lui a donné le pouvoir de codécision avec le Conseil en matière de santé publique.

B. Influence

À défaut de pouvoir décisionnel, le Parlement a depuis l'origine 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, principalement dans le cadre de procédures de consultation.

→ Beata KOWALKOWSKA
Septembre 2006

4.1.2. Les réformes de la PAC

Base juridique

Articles 32 à 38 du traité CE (version consolidée).

Objectifs

Les objectifs de la politique agricole commune (PAC) fixés par le traité continuent à être parfaitement valables (→4.1.1). Toutefois, les réformes successives de la PAC ont permis d'adapter les mécanismes utilisés pour atteindre plus efficacement ces objectifs. La réforme profonde engagée avec l'Agenda 2000 assigne à la PAC quelques nouveaux objectifs:

- amélioration de la compétitivité par une orientation accrue vers le marché;
- accroissement de la sûreté et de la qualité des denrées alimentaires;
- stabilisation des revenus, avec une «modulation» et une redistribution des aides entre agriculteurs;
- préservation d'une agriculture viable, intégrant des objectifs environnementaux;
- création de sources de revenus et d'emplois complémentaires;
- contribution à la cohésion économique et sociale de l'Union européenne (UE).

Réalizations

A. Les premiers pas

Depuis ses débuts en 1962, la PAC a rempli ses objectifs, en garantissant la sécurité des approvisionnements alimentaires. Puis, avec sa politique de prix garantis très élevés par rapport aux prix du marché mondial et de garantie d'achat illimitée, la PAC a commencé à produire de plus en plus d'excédents qui, dès les années 70, ont posé des problèmes réels pour certains produits. Dans ce contexte, le fonctionnement de la PAC a commencé à faire peser sur le budget communautaire une charge qui est devenue insoutenable au début des années 80. Afin d'y faire face, la Commission a publié le livre vert [COM(85) 333] qui contenait les premières mesures restrictives concernant les prix institutionnels (prix déterminés par les autorités publiques) et les mécanismes de garantie propres aux organisations communes de marché (OCM), comme l'introduction de quotas laitiers et de certains «stabilisateurs» dans les marchés des céréales et du vin.

En février 1988, le Conseil européen, sur la base du document de la Commission intitulé «Évolution et avenir de la PAC», a décidé de prendre de nouvelles mesures, étant donné que les actions précédentes n'avaient pas permis de diminuer les dépenses et les excédents. Les mesures les plus importantes adoptées étaient les suivantes: application d'une discipline budgétaire plus stricte et extension des stabilisateurs budgétaires à presque tous les secteurs (le dépassement d'un certain niveau de production était sanctionné par une diminution des prix, des aides et d'autres montants institutionnels). Des mesures destinées à réduire l'offre (comme le système de gel des terres arables, dit de «set-aside», et un régime d'extensification de la production et de reconversion des produits excédentaires basé sur l'octroi de primes aux producteurs s'engageant à réduire le volume de leur production) étaient également introduites. Pour compenser les pertes de revenus qui en résultaient pour les agriculteurs, un régime d'aides directes aux revenus a été instauré.

B. La réforme de 1992

En raison de la persistance des excédents et de la lourdeur de la charge budgétaire, la Commission a présenté en 1991 deux documents de réflexion [COM(91) 100 et COM(91) 258] sur l'avenir de la PAC. Le 21 mai 1992, le Conseil est parvenu à un accord politique sur la réforme proposée. Cette réforme a introduit un changement radical dans la PAC en substituant à un système de protection par les prix un système d'aides directes aux revenus, calculées d'une façon spécifique pour chaque secteur agricole. La réforme a été appliquée à partir de 1993 aux cultures herbacées, aux viandes bovine, ovine et caprine, aux produits laitiers et au tabac. Elle a été progressivement introduite dans d'autres secteurs, comme les fourrages déshydratés, le coton et le sucre.

C. L'Agenda 2000

1. La communication de la Commission

Le cadre financier de l'Union pour la période 2000-2006, présenté en juillet 1997 par la Commission [COM(97) 2000], a fait de la stabilisation budgétaire une priorité pour la PAC. Cependant, tout en considérant la réforme agricole de 1992 comme un grand succès, la proposition de la Commission insistait sur la nécessité de poursuivre l'alignement sur les prix mondiaux, associé à des aides directes aux revenus. Cette approche se justifiait par le besoin d'éviter de nouveaux déséquilibres du marché, la perspective d'un nouveau cycle de négociations

commerciales au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et l'aspiration à une agriculture plus respectueuse de l'environnement et plus soucieuse de la qualité.

L'Agenda 2000 proposait, par exemple, une baisse de 20 % du prix d'intervention pour les céréales, compensée par un relèvement des aides directes, un alignement du régime des oléagineux sur celui des céréales, une baisse de prix de 20 % pour la viande bovine avec un relèvement des aides et une réduction de 10 % en moyenne des prix pour le secteur laitier, tout en introduisant une nouvelle aide annuelle et en maintenant le système de quota jusqu'en 2006. Ces mesures sont accompagnées d'un plafond pour toutes les aides directes aux revenus et, en outre, les États membres peuvent introduire des critères de différenciation des aides, c'est-à-dire une «modulation facultative». Pour aider les agriculteurs qui rencontrent des difficultés, toutes ces mesures sont accompagnées d'une consolidation du développement rural.

2. Le Conseil européen de Berlin

Le Conseil européen de Berlin (24 et 25 mars 1999) a fixé l'objectif de la réforme: une agriculture multifonctionnelle, durable, compétitive, répartie sur tout le territoire européen, y compris les régions ayant des problèmes spécifiques. L'accent a été mis sur l'entretien du paysage, le maintien de l'espace naturel et la vitalité du monde rural, répondant ainsi aux préoccupations et aux exigences des consommateurs en matière de qualité et de sûreté des denrées alimentaires, de protection de l'environnement et de bien-être des animaux. Le Conseil a considéré que cette réforme pouvait être menée à bien dans un cadre financier d'un niveau moyen de 40,5 milliards d'euros, ainsi que 14 milliards pour le développement rural et les mesures vétérinaires et phytosanitaires. La Commission a été invitée à soumettre, avant le prochain élargissement, un rapport devant servir de base à un réexamen des lignes directrices agricoles.

D. La révision à mi-parcours de la politique agricole commune

La révision à mi-parcours (RMP) [COM(2002) 394] du 10 juillet 2002 a confirmé que les **objectifs de la réforme** demeuraient les mêmes que ceux définis à Berlin en 1999 et lors du sommet de Göteborg, en 2001, à savoir:

- une agriculture compétitive, en faisant de l'intervention un filet de sécurité et en permettant aux producteurs de répondre aux signaux du marché;
- l'introduction de méthodes de production qui correspondent aux attentes de la société en matière de protection de l'environnement, de santé et bien-être des animaux, de sécurité et de qualité alimentaire.

La réforme a également pour but de faciliter le processus d'élargissement et la défense de la PAC modernisée lors des discussions au sein de l'OMC.

La RMP proposait une **agriculture durable et orientée vers le marché** sur la base:

- du découplage et de l'écoconditionnalité des aides: passage d'un soutien au produit à un soutien direct au producteur sur la base d'un système d'aides indépendant de la production et subordonné au respect de normes obligatoires pour l'environnement;
- de la modulation facultative des aides, l'introduction d'un instrument spécifique autorisant les États membres à réduire les aides;
- de la dégressivité des aides: réduction des paiements directs aux grandes exploitations pour aborder les problèmes relatifs à la répartition sociale de l'aide directe et à la nécessité de renforcer le développement rural, moyennant le transfert de fonds de la politique des prix et marchés à partir du premier pilier.

La RMP a également proposé de poursuivre la réduction des prix institutionnels pour les céréales et le riz et d'évaluer les avantages et les inconvénients de quatre options différentes relatives à la réforme du secteur laitier, en liaison avec le système de quotas et la réduction asymétrique des prix d'intervention pour le beurre et le lait écrémé en poudre.

Le Conseil européen de Bruxelles (octobre 2002) a fixé un plafond maximal pour les dépenses du premier pilier de la PAC (soutiens au marché et paiements directs de l'actuelle rubrique 1A) pour l'Union des Cinq. Ce plafond, qui a été arrêté pour la période 2007-2013, est établi au titre de la nouvelle rubrique 2 [COM(2004) 498].

E. La réforme de la PAC de juin 2003

Le 26 juin 2003, à Luxembourg, les ministres de l'agriculture de l'UE sont parvenus à un accord, sur le règlement (CE) n° 1782/2003, portant sur une réforme en profondeur de la PAC fondée sur les propositions de la Commission du 23 janvier 2003 [COM(2003) 23].

La réforme a été mise en œuvre, pour l'essentiel, en trois temps. La première vague couvrait la plupart des organisations communes de marché, notamment dans les céréales, le riz, les fourrages séchés et les secteurs du lait et des produits laitiers; la deuxième, en avril 2004, a couvert ce qu'il est convenu d'appeler le «paquet méditerranéen» concernant l'huile d'olive, le tabac brut et les secteurs du houblon et du coton; la troisième, qui couvre l'OCM du sucre (en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2006) est encore en cours pour d'autres produits tels que le vin et les fruits et légumes.

Le **paiement unique par exploitation** est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2005, mais certains États membres ont été autorisés à en retarder l'application au 1^{er} janvier 2007 au plus tard; dix pays (la Belgique, le Danemark, l'Allemagne, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, l'Autriche, le Portugal, la Suède et le Royaume-Uni) ont choisi la date la plus rapprochée (1^{er} janvier 2005) pour la mise en œuvre de la réforme. Les cinq autres États membres (la Grèce, l'Espagne, la France, les Pays-Bas et la Finlande) ont engagé cette réforme un an plus tard, le 1^{er} janvier 2006.

1. Objectifs

La nouvelle réforme de la PAC vise à:

- renforcer la compétitivité d'une agriculture européenne durable et davantage orientée vers le marché;
- stabiliser les revenus des agriculteurs tout en assurant la stabilité des coûts budgétaires;
- produire des denrées alimentaires de qualité qui répondent aux attentes et aux exigences de la société;
- renforcer la position de négociation de l'UE dans le cadre des discussions au sein de l'OCM (→4.1.7).

2. Mesures

Dans la lignée des objectifs de l'Agenda 2000 en matière d'agriculture durable et de développement rural, la réforme introduit plusieurs ajustements aux OCM ainsi que certains nouveaux instruments:

- introduction d'un **paiement unique par exploitation découplé** (PUE), établi au niveau de l'exploitation ou de la région, calculé sur la base des aides directes reçues au cours d'une période de référence (2000-2002) et remplaçant la plupart des primes antérieures relevant des OCM. Dans certains cas, toutefois, et sous certaines conditions, les États membres ont pu maintenir des éléments de couplage limités pour éviter l'abandon de la production;
- subordination du versement intégral du PUE au respect d'exigences réglementaires (**écoconditionnalité**) ayant trait aux activités de gestion dans les domaines de la santé publique, de la santé des animaux et des végétaux, de l'environnement et de la protection des animaux, ainsi qu'au maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales;

- renforcement de la politique de développement rural (→4.1.5);
- réduction des paiements directs (**modulation**) pour les exploitations recevant plus de 5 000 euros d'aides directes afin de financer les mesures complémentaires relevant de la politique du développement rural (PDR) (de 3 % en 2005, 4 % en 2006 et 5 % à compter de 2007 et jusqu'à 2013);
- introduction d'un mécanisme de discipline financière afin de garantir le respect des plafonds budgétaires agricoles;
- modification des OCM (→4.1.4): en septembre 2003, la Commission a publié un paquet de réformes pour certaines OCM. D'autres propositions concernant la réforme des OCM dans d'autres secteurs ont été publiées en 2004 et 2005 (→4.1.4). Ces propositions visaient essentiellement à rendre l'agriculture plus compétitive et davantage orientée vers le marché, en remplaçant les paiements jusqu'alors liés à la production par un paiement unique découplé, total ou partiel;
- introduction d'un nouveau système de conseil agricole.

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement européen a globalement soutenu toutes les réformes de la PAC. Il a notamment appuyé les propositions de réforme présentées par la Commission en janvier 2003, tout en se déclarant favorable au découplage partiel et en renouvelant la demande d'une pleine codécision en matière de politique agricole (résolution du 5 juin 2003):

- il a souligné, dans sa résolution du 13 avril 2004 (A5-0268/2004), 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;
- il a exprimé des réserves quant à la durée de sept ans pour les prochaines perspectives financières. Il a également demandé que la réforme soit menée à bien dans les autres secteurs, notamment ceux du vin et des fruits et légumes.

→ Beata KOWALKOWSKA
Novembre 2006

4.1.3. Les organisations communes de marché (OCM): conception générale

Base juridique

Le traité de Rome a posé les bases d'une politique agricole pour l'ensemble de la Communauté. La politique des marchés — assise sur l'article 32 ainsi que sur les règlements de base dérivés régissant les diverses organisations communes de marché (OCM) (→4.1.4) — en constitue le volet le plus ancien et, jusqu'à la réforme de 1992, le plus important.

Objectifs

La politique des marchés vise à orienter la production agricole et à stabiliser les marchés. Elle consiste à placer des produits ou groupes de produits sous un régime particulier, l'organisation commune de marché, pour en régir la production et le commerce, dans le respect des principes fondamentaux de la politique agricole commune (PAC) (à savoir l'unicité du marché, la préférence communautaire et la solidarité financière) et selon des règles communes et des mécanismes appropriés. Ces derniers sont définis dans les règlements de base propres à chaque produit, sous deux volets principaux, le régime intérieur destiné à la protection de la production communautaire et le régime des échanges avec les pays tiers destiné à gérer l'ouverture des marchés.

Réalisations

A. Portée des OCM

Les premières OCM, ainsi que l'instrument dédié à leur financement, le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), ont été mises 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 est souvent similaire, les modèles

d'organisation sont plus ou moins élaborés. Ils offrent des garanties variables selon les spécificités économiques et agricoles des produits concernés, déclinées sous deux volets principaux: une réglementation du marché intérieur et un système de protection extérieure vis-à-vis des pays tiers. Pour les produits les plus importants, les OCM combinent ainsi des systèmes de prix communs, des mécanismes de garantie, un régime d'échanges avec les pays tiers, que complètent, 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 limitent à un régime d'aide directe ou de protection à la frontière.

Avec la mise en place de la nouvelle réforme de la PAC décidée par les ministres de l'agriculture de l'Union européenne (UE) le 26 juin 2003, la plupart des aides directes seront soumises au principe du découplage, que les États membres pourront appliquer, pour certains secteurs et sous certaines conditions, de manière totale ou partielle.

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 1992 et 1999 au profit (→4.1.2) d'une réduction progressive des prix institutionnels (→4.1.3) compensée par l'octroi d'aides directes et une généralisation des mesures de contrôle de l'offre.

L'évolution de la contribution du FEOGA, section «Garantie», montre l'ampleur de cette transformation de la PAC en une politique des revenus consistant en aides directes compensatoires:

Contribution du FEOGA-Garantie

Mesures	%	1989	1999
Aides directes	(Réformes de 1992 et 1999)	—	72
Soutien des marchés	Restitutions à l'exportation	38	14
	Intervention	62	13
Autres			1

La consolidation des restrictions de l'offre, qui découlent de la persistance des excédents, de la plus grande ouverture des marchés et de la réduction des exportations subventionnées à la suite de l'accord du cycle d'Uruguay, s'est en outre traduite par l'établissement, secteur par secteur, de mécanismes stabilisateurs, donnant lieu, dans certains cas, à un droit de production ou un droit de garantie en faveur des agriculteurs ou des industriels européens.

B. Classification des OCM selon les mécanismes de soutien

Les changements d'objectifs et d'instruments de gestion des marchés issus des réformes de 1992 et 1999 ont eu pour effet une modification des caractéristiques des OCM présentées ci-après en cinq catégories selon les mécanismes de soutien mis en œuvre (tableau I).

1. Les OCM à prix garantis avec intervention automatique

Ces OCM s'appliquent encore au **sucre** et aux **produits laitiers**. Elles prévoient un régime de prix minimaux ou de prix garantis accordés aux agriculteurs par les organismes publics d'intervention contre la remise de leurs produits, lorsque les prix du marché ne sont pas rémunérateurs. L'OCM du sucre, dont la Commission envisageait la réforme dès 2002, a été prolongée pour cinq ans. Toutefois, en septembre 2003, la Commission a présenté des options de réformes (→4.1.4). Pour le secteur du lait, le Conseil agricole a tranché le 26 juin 2003, dans le cadre de la nouvelle réforme de la PAC, en faveur d'une révision de la politique de marché de ce secteur (→4.1.4).

2. Les OCM à prix garantis avec intervention conditionnée

Ces OCM s'appliquent au vin, à la viande porcine et à certains fruits et légumes frais. Elles prévoient un régime de prix garantis, mais seulement dans le cas d'une crise grave sur les marchés.

3. Les OCM mixtes, assorties de prix garantis et d'aides directes complémentaires à la production

Ces OCM s'appliquent aux céréales, au riz, à la viande ovine, à la banane, au lait et à la viande bovine (même si, à partir de 2002, un régime d'intervention conditionnée avec un «filet de sécurité» est instauré). Cette catégorie s'est élargie depuis les paquets de réformes de la PAC adoptés en 1992 et 1999.

4. Les OCM assorties uniquement d'aides directes à la production

Assorties d'aides forfaitaires ou proportionnelles aux quantités produites ou au rendement, ces OCM s'appliquent aux oléagineux, aux protéagineux, aux fourrages, au tabac, aux textiles, aux légumineuses, au houblon, aux fruits et légumes transformés, à quelques fruits et légumes frais (asperges, noisettes), à l'huile d'olive et aux olives.

5. Les OCM sans soutien direct à la production

Elles s'appliquent aux produits suivants: volaille, œufs, produits agricoles transformés (PAT), fleurs et plantes, certains fruits et légumes frais et autres produits marginaux ou exotiques (alcool éthylique, café, thé, etc.), qui ne bénéficient que d'une protection douanière.

C. Classification des OCM selon les mécanismes de contrôle de l'offre

Depuis les dernières réformes de la PAC, quatre mécanismes de contrôle quantitatif de la production coexistent (tableau II).

1. Les quotas de production stricto sensu

Ces quotas, qui concernent le lait et le sucre, sont fixés au niveau national. Répartis entre les exploitations ou les entreprises, ils sont assortis de sanctions pour les producteurs de chaque État en cas de dépassement.

2. Les quotas de production garantie de caractère national

Ces quotas (quantités maximales garanties — QMG; superficies maximales garanties — SMG; primes par tête de bétail), qui touchent une longue liste de produits, sont équivalents à un droit d'aide directe en faveur des producteurs réduite proportionnellement en cas de dépassement des seuils préfixés.

3. Les quotas de production garantie au niveau communautaire

Cette catégorie de quotas calculés sur la production des Quinze est en train de disparaître et n'affecte plus que quelques fruits et légumes transformés, les légumineuses et la banane.

4. Les quotas nationaux d'excédents

Ces quotas concernent quelques productions méditerranéennes (le vin, moyennant des volumes de distillation approuvés) et quelques fruits et légumes frais (moyennant des seuils de retrait).

Tableau I — Produits classés selon les types de mécanismes de gestion des marchés après le sommet de Berlin (Agenda 2000)

OCM à prix garantis avec intervention automatique	OCM à prix garantis avec intervention conditionnée	OCM mixtes assorties de prix garantis et d'aides directes complémentaires	OCM assorties d'aides directes	OCM sans soutien ou douanières
Sucre	Vin	Céréales	Oléagineux	Volaille
Lait (jusqu'en 2004)	Viande porcine	Riz	Protéagineux	Œufs
	Fruits et légumes frais	Viande ovine	Fourrages	Produits agricoles transformés
		Banane	Tabac	Fleurs et plantes
		Lait (2004)	Coton	Quelques fruits et légumes frais
		Viande bovine (avant juillet 2002)	Autres textiles	Pommes de terre
			Légumes secs	Alcool éthylique
			Fruits et légumes transformés	Autres produits marginaux et exotiques
			Houblon	
			Asperges	
			Noisettes	
			Olives	
			Huile d'olive	
			Viande bovine (2002)	

NB: Ce tableau ne tient pas compte des décisions du 26 juin 2003 sur le découplage des aides (→4.1.4).

Tableau II — Mécanismes sectoriels de contrôle de l'offre après le sommet de Berlin (Agenda 2000)

Quotas nationaux de production	Quotas nationaux de production garantie	Quotas communautaires de production garantie	Quotas nationaux d'excédents
Sucre et isoglucose (quotas A et B)	Riz (SMG)	Quelques fruits et légumes transformés (seuil de garantie pour les poires et les pêches; seuil de transformation pour les agrumes; SMG pour les raisins secs)	Produits du vin (volumes de distillation volontaires et conditionnés)
Vignoble (interdiction de plantation)	Coton (QMG)	Légumes secs (SMG)	Fruits et légumes frais (seuil de retrait par organisation de producteurs)
Lait	Fourrages (QMG)	Banane (QMG)	
	Tabac (QMG)		
	Fécule de pomme de terre		
	Tomate transformée		
	Bovins (têtes)		
	Vaches allaitantes (têtes)		
	Ovins (têtes)		
	Herbacées (SMG)		
	Lait (2005/2006)		
	Huile d'olive		
	Olives		

4.1.4. Les organisations communes de marché (OCM): applications sectorielles

A. OCM des céréales

Les céréales sont au centre de la politique agricole commune (PAC). Elles représentent 11,4 % du secteur agricole européen et 36,2 % du budget de la PAC. Les organisations communes de marché (OCM) des céréales ont été modifiées en permanence afin de mieux répondre aux aspects internes et externes en évolution (MacSharry en 1992, Agenda 2000, évaluation à mi-parcours de l'Agenda 2000 menant à la réforme de l'OCM en 2003). Si les objectifs de l'OCM initiale sont restés, les outils de mise en œuvre ont fait l'objet d'ajustements constants, parmi lesquels des réductions continues des soutiens du marché, l'introduction de paiements directs en hausse progressive (aides aux cultures arables) et des mises en jachère obligatoires.

La dernière réforme de l'OCM des céréales a débuté dans le cadre de l'évaluation à mi-parcours de la PAC présentée dans la proposition de la Commission en janvier 2003 [COM(2003) 23 final], à propos de laquelle les ministres européens de l'agriculture sont enfin parvenus à une décision le 26 juin 2003. Cette décision a débouché sur l'élaboration du règlement (CE) n° 1784/2003 relatif à l'organisation commune du marché des céréales, adopté en septembre 2003. Le règlement a introduit les principales mesures suivantes:

- le remplacement des paiements directs par des paiements uniques par exploitation (totalement ou partiellement découplés);
- le maintien d'un prix d'intervention à 101,31 euros par tonne et les paiements directs par hectare à 63 euros par tonne;
- la réduction de la correction saisonnière existante applicable au prix d'intervention (les «majorations mensuelles») de 50 %;
- la suppression du système d'intervention pour le seigle;
- l'introduction d'autres conditions horizontales (notamment l'écoconditionnalité et la modulation).

B. OCM du Riz

La Commission a présenté dans le cadre de la révision à mi-parcours de la PAC des principes de réforme de l'OCM destinée à stabiliser le marché, notamment au vu de l'impact attendu de l'initiative «Tout sauf les armes» — proposition d'ouverture des marchés en faveur des pays les moins développés présentée par l'Union européenne (UE)

en 2001 (→6.5.5). Sur cette base, les ministres de l'agriculture de l'UE ont décidé, le 26 juin 2003, de fixer le prix d'intervention à 150 euros par tonne, de limiter l'intervention à 75 000 tonnes par an et de porter l'aide directe à 177 euros par tonne (un montant de 102 euros par tonne de cette aide étant intégré dans le régime de paiement unique par exploitation, versé sur la base de droits historiques). Règlement (CE) n° 1785/2003. Le Conseil a également invité la Commission à entamer des discussions à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sur la modification des droits consolidés applicables à l'importation.

En juillet 2004, l'UE a décidé d'adopter un droit consolidé pour le riz décortiqué de 65 euros par tonne et pour le riz usiné de 175 euros par tonne. Par ailleurs, en juillet 2005, l'UE et les États-Unis se sont accordés sur un nouveau régime d'importation du riz décortiqué dans la Communauté. Cet accord instaure un mécanisme de calcul des droits appliqués au riz décortiqué susceptible d'être ajusté tous les six mois sur la base d'une comparaison entre les importations réelles et un niveau d'importation de référence. En pratique, le droit appliqué peut s'élever à 65, à 42,5 ou à 30 euros par tonne, selon le régime du mécanisme.

C. OCM du sucre et de l'isoglucose

L'OCM du sucre a été reconduite en mai 2001 pour une période de cinq ans (soit jusqu'en 2005/2006), conformément au règlement (CE) n° 1260/2001 du Conseil, sous réserve de plusieurs adaptations au régime dont une réduction des quotas A et B. La Commission a néanmoins présenté en septembre 2003 ses options de réforme (reconduction intégrale de l'OCM; suppression des quotas, réduction des prix et introduction d'une formule de paiement unique par exploitation; fin du régime actuel au profit d'une libéralisation du secteur). Elles ont été suivies en juin 2005 par un important paquet de réformes englobant la réforme de l'organisation commune des marchés du secteur sucrier, la création d'un programme provisoire de restructuration du secteur et des régimes d'aides directes relevant de la politique agricole commune. Ce paquet a été adopté officiellement par les ministres européens de l'agriculture en février 2006 et est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2006.

Ce paquet de trois propositions inclus dans le règlement (CE) n° 318/2006 du Conseil poursuit les objectifs suivants:

- réformer l'OCM du sucre afin d'accroître la compétitivité et l'orientation vers le marché du secteur et de renforcer la position de l'UE dans le cadre du cycle actuel de discussions de l'OMC;
- restructurer le secteur sucrier de l'UE en créant un fonds de restructuration encourageant les producteurs de sucre à quitter le secteur;
- fournir une aide directe au revenu aux producteurs de betterave sucrière (CNS/2005/0119).

Par ailleurs, le règlement établit des prix de référence en baisse progressive et des prix minimaux pour la betterave jusqu'à 2010. À la fin de février 2010, la Commission arrêtera le pourcentage commun requis pour réduire les quotas existants applicables au sucre pour les campagnes de commercialisation à partir de 2010/2011.

La réforme s'appuie sur une réduction de 36 % du prix garanti minimal du sucre, sur l'instauration de quotas de réduction par pays ou par région et du pourcentage sur la base duquel ces quotas doivent baisser chaque année, ainsi que sur des amendes pour les excédents produits. La production de sucre à usage non alimentaire destinée à l'industrie chimique et à l'industrie pharmaceutique et à la production de bioéthanol est exclue des quotas de production.

D. OCM de l'huile d'olive

Dans le cadre du deuxième train de mesures relatives à la réforme de la PAC, le Conseil a adopté le règlement (CE) n° 1782/2003 (législation horizontale) en vertu duquel le secteur a été contraint d'introduire le découplage de la plus grande partie du soutien et l'intégration dans le cadre juridique du paiement unique par exploitation. La législation spécifique à l'OCM de l'huile d'olive et des olives de table, le règlement (CE) n° 865/2004, est entré en vigueur le 7 mai 2005 et s'applique depuis le 1^{er} novembre de la campagne de commercialisation 2005/2006. Pour éviter le risque d'abandon de l'entretien des oliveraies dans les régions de production importantes que pourrait engendrer la conversion pure et simple de la formule actuelle d'aides à la production en une aide unique par exploitation, elle a proposé que les États membres retiennent 40 % des paiements à la production prévus pour ce secteur au titre d'enveloppes nationales et que soit octroyée aux producteurs une prime calculée sur la base du nombre d'arbres ou d'hectares.

Le 25 novembre 2003, le Conseil a autorisé la Commission à négocier, au nom de la Communauté, la révision de l'accord international sur l'huile d'olive et les olives de table (qui remonte à 1986 et a été modifié et prolongé en 1993 et 2004). Ce mandat autorise la Commission à négocier dans le cadre des objectifs généraux liés à la coopération

technique internationale, à la normalisation du commerce international des produits d'olive, à l'expansion du commerce international et à la promotion des produits d'olive.

E. OCM des fruits et légumes

Le secteur des fruits et légumes figure parmi les principaux secteurs de l'agriculture de l'UE, représentant 17 % de la production agricole finale européenne. Dans certains pays, notamment la Belgique, la Grèce, l'Italie, Malte et le Portugal, cette part est encore plus élevée que la moyenne communautaire, l'Italie et l'Espagne étant les principaux producteurs de fruits et légumes. Premier importateur mondial et deuxième exportateur mondial, l'UE est un partenaire commercial mondial de premier plan.

L'organisation commune du marché des fruits et légumes diffère des autres règlements de la PAC qui s'appliquent aux autres produits agricoles. Les règlements de base qui régissent les fruits et légumes frais, les fruits et légumes transformés et un système d'aide communautaire pour certains agrumes ont été élaborés en 1996, bien que le règlement de base ait fait l'objet d'un certain nombre d'amendements depuis 2000. Pour les produits frais, le système se caractérise par une aide accordée aux organisations de producteurs (OP) dans le cadre de fonds opérationnels, ainsi que par des mesures d'intervention sous la forme de retraits du marché compensés par des fonds communautaires. Les produits transformés sont encadrés par un système fondé sur des aides directes aux producteurs en fonction de seuils nationaux et sur l'imposition d'amendes si les volumes transformés dépassent les limites fixées.

En juillet 2001, le Parlement européen a adopté une résolution sur le rapport de la Commission soulignant les faiblesses du secteur, notamment une organisation insuffisante de l'offre, ainsi que des accords multilatéraux ou bilatéraux conclus avec des pays tiers qui exposent de plus en plus le secteur européen des fruits et légumes à un environnement ouvert et concurrentiel.

Les conclusions de la présidence du Conseil en juin 2002 ont exigé une simplification du régime de l'OCM des fruits et légumes. En conséquence, en 2003, trois règlements ont été adoptés dans le cadre du paquet de simplification:

- règlement (CE) n° 1432/2003 relatif à la reconnaissance des OP: une clarification a été apportée à propos de la possibilité pour les États membres de permettre aux membres non producteurs de devenir membres des OP;
- règlement (CE) n° 1433/2003 relatif aux fonds opérationnels et aux programmes opérationnels:

simplification des contributions financières des membres aux fonds opérationnels;

- règlement (CE) n° 1535/2003 relatif au secteur des fruits et légumes transformés. La principale modification réside dans l'amélioration des mécanismes, procédures et délais d'application du régime.

Par ailleurs, le Conseil a demandé à la Commission de procéder à une vaste étude d'impact des alternatives éventuelles aux systèmes d'aide actuels en conformité avec les principes de la réforme de la PAC de 2003.

Dans son rapport d'initiative **A6-0121/2005** sur la simplification de l'organisation commune du marché des fruits et légumes, le Parlement a abordé plusieurs questions stratégiques relatives à la réforme du secteur. Le rapport expose certains points dont devrait tenir compte la prochaine proposition de la Commission, à savoir:

- améliorer le travail des organisations de producteurs et accroître la concentration de l'offre;
- instaurer un nouveau système de gestion de crise dans la mesure où le système de retrait actuel est tout à fait inadapté à cette tâche, compte tenu des obstacles administratifs aux retraits de produits et aux faibles compensations octroyées en échange;
- maintenir le régime de soutien aux produits transformés dans la mesure où il a permis le développement d'un secteur communautaire en expansion;
- accroître la compétitivité du secteur face aux importations, le secteur européen des fruits et légumes étant confronté à un accès de plus en plus facile aux importations de pays tiers;
- promouvoir les fruits et légumes;
- faire en sorte que le secteur des fruits et légumes ne devienne pas un «secteur de réfugiés» à la suite de la réforme de la PAC.

F. OCM du secteur vitivinicole

Approuvé par le Conseil en mai 1999 [règlement (CE) n° 1493/1999], le nouveau régime de l'OCM est entré en vigueur le 1^{er} août 2000. Il régit l'ensemble du secteur, notamment:

- la maîtrise du potentiel viticole (encadrement des droits de plantation jusqu'en 2010, plan de restructuration de la production, prime à l'abandon définitif);
- les interventions sur le marché (aide au stockage privé, à la distillation, aux nouveaux débouchés, etc.);
- les groupements de producteurs et les organismes de filières;
- un régime d'échanges avec les pays tiers influencé par les dispositions de l'accord sur l'agriculture de l'OMC

(réduction des droits de douane et des restitutions aux exportations).

Le règlement (CE) n° 753/2002 entré en vigueur en 2003 a modifié certaines règles d'application du règlement (CE) n° 1493/1999 concernant la description, l'appellation, la présentation et la protection de certains produits du secteur vitivinicole.

1. Accord sur le vin entre l'UE et les États-Unis

En septembre 2005, l'Union européenne et les États-Unis sont parvenus à un accord de première phase sur le commerce vinicole visant à protéger les appellations de vins communautaires et à garantir l'accès au marché essentiel des États-Unis.

2. Proposition de règlement du Conseil

Cette proposition **COM(2005) 395** vise à remplacer l'obligation de distillation des sous-produits de la vinification par l'obligation de retirer sous contrôle ces sous-produits dans la zone viticole de Slovénie et de Slovaquie. Elle vise également à modifier l'annexe du règlement (CE) n° 1493/1999 relative au classement des superficies viticoles plantées en Pologne comme zone viticole A.

Par ailleurs, pour ce qui concerne les pratiques œnologiques, il est proposé d'autoriser plusieurs pratiques et traitements œnologiques qui ont été autorisés à titre expérimental par certains États membres dans les conditions prévues par le règlement (CE) n° 1622/2000 de la Commission.

Il est enfin proposé l'extension de la dérogation pour la production de certains vins mousseux produits dans des régions déterminées ainsi que l'autorisation d'utilisation de certaines langues et mentions particulières dans l'étiquetage des vins.

3. La future grande réforme de l'OCM du secteur vitivinicole

La Commission européenne a demandé une réforme visant à préparer les viticulteurs, producteurs de vin et négociants en vin à la concurrence croissante en vigueur sur le nouveau marché mondial. Ses objectifs clés sont les suivants:

- accroître la compétitivité des producteurs de vin européens, renforcer la réputation du vin de qualité européen, reconquérir les anciens marchés et en gagner de nouveaux dans l'UE et dans le monde;
- créer un régime vitivinicole fonctionnant sur la base de règles claires, simples et efficaces permettant d'équilibrer l'offre et la demande;
- créer un régime vitivinicole préservant les meilleures traditions de la production vinicole communautaire,

renforçant le tissu social de nombreuses zones rurales et respectant l'environnement.

Deux approches sont considérées comme des alternatives à la réforme de l'OCM dans le secteur vitivinicole:

a) le scénario en deux phases:

- la suppression du système des droits de plantation avant de se concentrer sur le renforcement de la compétitivité,
- les producteurs pourraient bénéficier de généreuses mesures d'incitation en vue de l'arrachage des vignobles non rentables,
- les mesures obsolètes de soutien du marché telles que la distillation seraient supprimées, et les systèmes d'étiquetage ainsi que les pratiques œnologiques seraient modernisés et simplifiés,
- les crédits seraient réorientés en faveur de mesures de développement rural spécifiquement adaptées au secteur viticole, et les États membres se verraient octroyer une enveloppe destinée au financement des mesures arrêtées au niveau national;

b) le scénario en une étape:

- le système des restrictions en matière de droits de plantation pourrait soit expirer le 1^{er} août 2010, soit être supprimé immédiatement,
- le régime d'arrachage actuel serait supprimé en même temps.

G. OCM de la banane

L'ancienne OCM de la banane avait instauré un régime d'aide au revenu destinée aux producteurs communautaires (aide compensatoire de pertes de recettes de commercialisation et prime unique à la cessation d'activités) et un régime commun pour les échanges avec les pays tiers (protection douanière du marché communautaire fondée sur le contingentement tarifaire).

Après trois plaintes [en avril 1993 à propos de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), en 1997 et en 1999 devant l'OMC] et des sanctions du fait de l'incompatibilité de certains aspects du régime communautaire d'importation des bananes avec les règles commerciales multilatérales, il apparaît clairement que l'OCM de la banane devra être modifiée.

En février 2005, à la suite de l'extension de l'OCM à dix nouveaux États membres, la Commission a publié un rapport sur le régime de l'OCM de la banane. Cette initiative a permis de lancer un vaste débat sur l'avenir de l'OCM dans le contexte d'une conclusion des négociations du cycle de Doha, la mise en œuvre d'une nouvelle génération

d'accords de partenariat avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), la fin du régime dérogatoire de la banane à l'accord «Tout sauf les armes» et la reconduction de la politique de l'Union à l'égard de ses régions ultrapériphériques (programmes POSEI).

Le 1^{er} janvier 2006, une réforme de l'OCM de la banane a été lancée dans le contexte de l'accord conclu en 2001 avec les États-Unis et compte tenu des résultats des arbitrages effectués au sein de l'Organisation mondiale du commerce. L'UE a substitué un régime exclusivement fondé sur des droits de douane au système de quotas d'importation par région d'origine.

Les principaux objectifs de cette réforme sont les suivants:

- maintenir l'activité agricole et l'équilibre économique et social des principales régions productrices;
- accroître le niveau de l'aide octroyée aux producteurs de bananes européens afin d'améliorer la viabilité économique et environnementale de la production de bananes;
- répondre aux exigences imposées par la rigueur financière afin d'appliquer la méthode employée pour définir les aides aux producteurs de bananes;
- réduire l'effet de distorsion des subventions sur le commerce lors de l'octroi des aides;
- compenser l'inégalité des aides entre producteurs de régions différentes;
- résoudre les problèmes liés à la gestion et au contrôle des aides.

H. OCM du lait et des produits laitiers

Cette OCM est régie par le règlement (CE) n° 1255/1999, modifié par le règlement (CE) n° 1787/2003. Elle repose sur un système de quotas à l'échelon national. La réforme des mécanismes de l'OCM des produits laitiers a commencé avec les propositions de l'Agenda 2000. L'accord du Conseil européen de Berlin de 1999 prévoit ainsi une réduction des prix institutionnels (de 15 % en trois étapes à partir de 2005/2006), en échange d'une prime directe fondée sur le quota par producteur et calculée de façon forfaitaire par tonne.

Le Conseil, privilégiant les décisions de réformes prises dans le cadre de l'Agenda 2000, n'a pas totalement suivi les propositions d'extension et d'accélération de la réforme du secteur du lait proposées par la Commission en janvier 2003. En conséquence, certains mécanismes ont été maintenus:

- prorogation du régime de quotas laitiers jusqu'à la campagne 2014/2015;

- introduction progressive des aides directes d'ici à 2007, celles-ci relevant du régime de paiement unique par exploitation à compter de 2008, sauf décision des États membres pour une introduction anticipée du découplage (compensation fixée à 11,81 euros par tonne en 2004, à 23,65 en 2005 et à 35,5 à compter de 2006);
- réduction supplémentaire du prix d'intervention du beurre de 25 % de 2004 à 2007 assortie d'achats d'interventions dégressifs (volume de 70 000 tonnes en 2004, diminué de 10 000 tonnes par an pour tomber à 30 000 tonnes en 2007);
- maintien des dispositions de l'Agenda 2000 relatives à la réduction du prix d'intervention pour le lait écrémé (baisse de 5 % pendant trois années consécutives entre 2004 et 2006);
- augmentation générale des quotas décidée dans le cadre de l'Agenda 2000 à partir de 2006 (augmentation graduelle de 1,5 % des quotas).

Les principaux objectifs de la réforme sont les suivants:

- réduire le déséquilibre entre l'offre et la demande sur le marché et démanteler les excédents structurels qui en résultent;
- encourager la consommation de lait et de produits laitiers dans la Communauté et améliorer la compétitivité de ces produits sur les marchés internationaux;
- réduire le prix d'intervention du beurre et du lait écrémé;
- établir des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établir certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs.

I. OCM de la viande bovine

1. Évolution générale

La structure actuelle de l'OCM de la viande bovine maintient des mécanismes d'intervention, un régime de primes directes et des dispositions relatives aux échanges

avec les pays tiers. Toutefois, le régime des paiements directs aux producteurs a désormais pris le pas sur les mécanismes traditionnels de gestion du marché (protection aux frontières, restitutions à l'exportation, régime d'intervention publique/aide au stockage privé) en absorbant plus des trois quarts des dépenses consacrées au secteur (hors aides directes liées à l'encéphalopathie spongiforme bovine — ESB). Au fil des années, l'OCM du secteur a fait l'objet de plusieurs réformes ultérieures.

Le marché communautaire de viande bovine est en effet marqué depuis plusieurs années par des difficultés structurelles aggravées par les récentes crises sanitaires et vétérinaires (ESB en 1996 et 2000, fièvre aphteuse en 2001) qui ont précipité la baisse tendancielle de la consommation, provoqué une nette dégradation des exportations et imposé un sensible tassement des prix.

2. Les propositions du paquet de réformes de 2003

Inscrites dans un contexte de surproduction et de restriction du budget agricole européen, les propositions du paquet de **réformes de 2003** ont été soumises par la Commission en janvier 2003. Par la suite, les ministres de l'agriculture sont convenus d'introduire le principe de découplage et du paiement unique par exploitation, mais selon une approche à la carte. Celle-ci permet aux États membres de décider de garder:

- soit l'actuelle prime à la vache allaitante jusqu'à concurrence de 100 % et la prime à l'abattage jusqu'à concurrence de 40 %;
- soit la prime à l'abattage jusqu'à concurrence de 100 %;
- soit la prime spéciale aux bovins mâles jusqu'à concurrence de 75 %.

Les États membres disposent en outre du choix de la date d'introduction du nouveau système de découplage (entre le 1^{er} janvier 2005 et le 1^{er} janvier 2007).

→ Beata KOWALKOWSKA
Novembre 2006

4.1.5. La politique de développement rural

Base juridique

Articles 36 et 37 du traité instituant la Communauté européenne (version consolidée).

Objectifs

La réforme de la politique agricole commune (PAC) adoptée par le Conseil européen de Berlin dans le cadre de l'Agenda 2000 vise à réaliser un modèle d'agriculture européenne qui serait étroitement lié au développement équilibré du territoire rural, qui couvre 90 % du territoire communautaire. La politique agricole et rurale joue un rôle de premier ordre dans la cohésion territoriale, économique et sociale de l'Union européenne (UE), d'une part, et dans la protection de l'environnement, d'autre part. À côté des mesures de marché (**premier pilier**), la politique de développement rural (**deuxième pilier**) est devenue un élément essentiel de ce modèle agricole européen. Elle vise à mettre en place un cadre cohérent et durable garantissant l'avenir des zones rurales en se basant, notamment, sur la multifonctionnalité de l'agriculture, c'est-à-dire sa capacité à fournir un éventail de services qui dépassent la simple production de denrées alimentaires, et sur la capacité de l'économie rurale à créer de nouvelles sources de revenus et d'emploi, tout en protégeant l'héritage culturel, environnemental et patrimonial du monde rural.

Réalisations

A. L'embryon d'une politique de développement rural — Les premières mesures structurelles

Les premières mesures de développement rural au niveau communautaire sont les trois directives de 1972, sur la modernisation des exploitations, sur l'encouragement à la cessation de l'activité agricole et sur 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 sont remplacées par le règlement (CEE) n° 797/85 du Conseil sur l'amélioration de l'efficacité des structures agraires, qui introduit des mesures pour la promotion des investissements dans les exploitations agricoles, l'installation des jeunes agriculteurs, le reboisement, l'aménagement du territoire et le soutien de l'agriculture de montagne et des zones défavorisées. Toutes ces mesures devaient être cofinancées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et les États membres.

B. La réforme des Fonds structurels de 1988

À partir de cette réforme (→4.4.1, →4.4.2 et →4.4.3), la politique structurelle agricole s'insère dans un contexte de politique régionale et de développement du milieu rural dont le financement n'est plus uniquement garanti par le FEOGA-Orientation, mais aussi par les autres Fonds structurels. L'action structurelle communautaire vise plusieurs objectifs fondamentaux, 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 de zones rurales) s'appliquant directement au développement rural.

C. Les réformes de 1992

1. La réforme de la PAC

La réforme de la PAC de 1992 a souligné la dimension environnementale de l'agriculture, le plus grand utilisateur des terres. Elle a introduit des changements très importants dans le système de protection de la PAC (→4.1.2) et des mesures (dites d'accompagnement parce qu'elles accompagnent la politique de marché) pour compenser la diminution des revenus des agriculteurs entraînée par la réforme. Ces mesures avaient trait à la sauvegarde de l'environnement, au reboisement et à un régime de préretraites. Il faut signaler que, pour la première fois, des mesures qui ne relèvent pas directement du marché commencent à être financées par la section «Garantie» du FEOGA.

2. La réforme des Fonds structurels

La réforme des Fonds structurels de 1992 a introduit dans les objectifs nos 1 et 5 b) de nouvelles mesures comme la promotion des produits de qualité élevée, la prévention de catastrophes naturelles dans les zones ultrapériphériques, la rénovation et le développement des villages ainsi que la promotion et la conservation du patrimoine rural. Elles sont soutenues par le FEOGA-Orientation.

D. L'Agenda 2000

1. Objectif général

L'Agenda 2000 avait pour objectif premier d'adapter l'agriculture aux changements qu'impose la nouvelle politique plus orientée vers le marché, car, malgré l'augmentation des aides directes aux revenus, les changements ont non seulement touché les revenus des agriculteurs, mais aussi les économies des régions rurales en général. Par ailleurs, la diversification des activités en milieu rural peut être exploitée comme complément de revenu pour l'agriculture (comme le développement et la

commercialisation de produits de qualité supérieure, le tourisme rural, la sauvegarde de l'environnement ou du patrimoine culturel) et peut ouvrir de nouvelles perspectives au monde rural.

2. Conception d'ensemble

Elle consistait à mettre en place une politique intégrée de développement rural durable, au moyen d'un seul instrument juridique qui assure une meilleure cohérence entre le développement rural et la politique des prix et marchés. Cette approche a été mise en place par le règlement (CEE) n° 1257/1999 du Conseil relatif au soutien du développement rural par le FEOGA.

E. Mise en œuvre

1. Les mesures de développement rural introduites par le nouveau règlement, avec un pourcentage de participation du financement communautaire variable selon le type de mesure et l'emplacement géographique, sont les suivantes:

- investissements dans les exploitations agricoles afin de contribuer à l'amélioration des revenus agricoles et des conditions de vie, de travail et de production;
- mise en valeur des ressources humaines:
 - aide à l'installation de jeunes agriculteurs,
 - soutien à la préretraite,
 - aide à la formation professionnelle;
- indemnités compensatoires pour les zones défavorisées ainsi que pour les zones soumises à des contraintes environnementales;
- soutien aux méthodes de production agricoles conçues pour protéger l'environnement;
- amélioration de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles pour contribuer à l'accroissement de leur compétitivité et de leur valeur ajoutée;
- soutien au développement des fonctions économiques, écologiques et sociales des forêts;
- large éventail de mesures diverses pour le développement de l'ensemble des zones rurales de la Communauté, inspirées de l'expérience des programmes mis en œuvre dans les régions en retard de développement ou les zones rurales en difficulté de reconversion [anciens objectifs n°s 1, 6 et 5 b) des Fonds structurels].

2. Les mesures de développement rural:

- dans les régions relevant de l'objectif n° 1 sont intégrées aux mesures visant à promouvoir le développement;

- dans les zones relevant de l'objectif n° 2 accompagnent les mesures de soutien;
- dans le reste du territoire doivent être intégrées à la programmation des plans de développement rural (sauf les mesures d'accompagnement).

Suivant la nouvelle réglementation des Fonds structurels, la source de financement communautaire des mesures de développement rural diffère selon les territoires concernés, sauf les «mesures d'accompagnement» qui sont financées par le FEOGA-Garantie dans l'ensemble de la Communauté.

Il faut mentionner l'initiative communautaire Leader+, financée par le FEOGA-Orientation, qui encourage la mise en œuvre de stratégies originales intégrées de développement durable.

Selon les décisions du Conseil européen de Berlin, le plafond annuel disponible pour le développement rural ainsi que pour les mesures d'accompagnement, pendant la période 2000-2006, est de quelque 4,3 milliards d'euros en moyenne.

F. La révision à mi-parcours et les perspectives pour le développement rural

1. La révision à mi-parcours (RMP) reposait sur l'idée que l'approche de la politique de développement rural instaurée par l'Agenda 2000 resterait limitée et que seulement 16 % des dépenses totales du FEOGA (et 10 % des dépenses du FEOGA-Garantie) iraient au développement rural.

2. La RMP proposait donc:

- un transfert des fonds du premier pilier de la PAC (agriculture) vers le deuxième (développement rural) grâce à la réduction progressive des paiements directs (modulation) à partir de 2004;
- une consolidation du deuxième pilier en étendant le champ d'application des mesures d'accompagnement: on ajoute les deux nouvelles mesures qui seront modifiées par le règlement (CE) n° 1257/1999, à savoir celles ayant trait à la «qualité alimentaire» et au «respect des normes».

G. La réforme de la PAC de 2003

La réforme décidée en juin 2003 a confirmé que le développement rural est l'un des éléments fondamentaux de la PAC et, en conséquence, légifère pour son renforcement. Elle prévoit ce qui suit.

1. Une **enveloppe financière accrue**, alimentée par les fonds dégagés par la modulation des aides aux grandes exploitations (un taux de modulation de 5 % devant permettre de dégager 1,2 milliard d'euros supplémentaires à partir de 2007).

2. L'élargissement du champ d'application des instruments de développement rural à compter de 2005 dans les domaines suivants:

a) Qualité alimentaire

Les agriculteurs participant à des programmes reconnus d'amélioration de la qualité des produits et des processus de production bénéficieront, sous réserve de certaines garanties données aux consommateurs, d'une aide «qualité» à concurrence d'un plafond de 3 000 euros par exploitation et par an. Les actions d'information et de promotion réalisées par groupements de producteurs pourront être financées jusqu'à 70 % des coûts éligibles.

b) Respect de normes

Un soutien temporaire et dégressif pourra être accordé aux agriculteurs pour les aider à s'adapter à l'introduction de normes communautaires rigoureuses en ce qui concerne l'environnement, la santé publique, la santé des animaux et des végétaux, le bien-être des animaux et la sécurité sur le lieu de travail. Les aides seront payables pendant cinq ans et plafonnées à 10 000 euros par exploitation et par an.

c) Service de conseil agricole

Les agriculteurs pourront bénéficier d'un soutien à concurrence de 80 % du coût de ce type de service, avec un plafond de 1 500 euros.

d) Bien-être animal

Des aides seront accordées aux agriculteurs qui s'engagent à améliorer le bien-être de leurs animaux d'élevage, au-delà des bonnes pratiques ordinaires, sur la base des coûts supplémentaires et du manque à gagner. Les aides seront plafonnées à 500 euros par unité de bétail et par an.

e) Jeunes agriculteurs

Les aides communautaires dont bénéficient les jeunes agriculteurs pour financer leurs investissements seront augmentées.

f) Nouvelle proposition

Le 5 juillet 2005, la Commission européenne a adopté les nouvelles orientations stratégiques pour le développement rural sur la base du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) [COM(2005) 304]. À la suite de l'accord politique conclu lors du Conseil de l'agriculture sur le règlement (CE) n° 1290/2005, les orientations ont défini une approche stratégique et ont proposé une série d'options auxquelles les États membres peuvent recourir pour leurs programmes nationaux de développement rural. La future politique de développement rural de la période 2007-2013 sera axée sur trois domaines conformément aux «trois axes» de mesures définis dans le nouveau règlement: amélioration de la compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture; protection de l'environnement et entretien des paysages; amélioration de la qualité de vie et diversification

de l'économie rurale. Un quatrième axe fondé sur l'expérience du programme Leader introduit des possibilités d'approches locales ascendantes en matière de développement rural.

La nouvelle période de programmation fournit une occasion unique de recentrer le soutien au titre du nouveau Fonds européen agricole pour le développement rural. La date butoir pour l'adoption des orientations stratégiques de l'UE avait été fixée à l'automne 2005. Les États membres ont arrêté la programmation détaillée de leurs plans stratégiques nationaux au cours de l'année 2006.

Pour chaque série de priorités, des actions clés sont proposées. Les États membres ont préparé leurs stratégies nationales de développement rural sur la base de six orientations stratégiques communautaires, qui contribueront à:

- définir les domaines dans lesquels l'utilisation du soutien communautaire en faveur du développement rural crée le plus de valeur ajoutée au niveau de l'UE;
- établir le lien avec les principales priorités de l'UE (Lisbonne, Göteborg);
- assurer la cohérence avec les autres politiques communautaires, en particulier dans le domaine de la cohésion et de l'environnement;
- accompagner la mise en œuvre de la nouvelle politique agricole commune axée sur le marché et la restructuration nécessaire qu'elle entraînera dans les anciens États membres comme dans les nouveaux.

Orientations stratégiques communautaires

1. Amélioration de la compétitivité des secteurs agricole et forestier
2. Amélioration de l'environnement et du paysage
3. Amélioration de la qualité de vie dans les zones rurales et encouragement de la diversification
4. Constitution de capacités locales pour l'emploi et la diversification
5. Traduction des priorités en programmes
6. Complémentarité entre les instruments communautaires

Rôle du Parlement Européen

Outre les rapports adoptés par le Parlement européen dans le cadre des réformes de la PAC, sa commission de l'agriculture et du développement rural a adopté, au cours de 2004 et 2005, plusieurs rapports relatifs à la réforme de la PAC de 2003 et, ensuite, à la nouvelle organisation des

OCM. La commission a adopté son avis sur la proposition de règlement relatif au soutien au développement rural par le Feader. Ce rapport soulignait que la politique de développement rural devrait renforcer, compléter et adapter la PAC pour défendre le modèle agricole européen.

En mai 2002, cette commission a adopté le rapport A5-0164 sur le développement rural dans le cadre de l'Agenda 2000, où elle exprimait sa position sur la politique de développement rural arrêtée par le Conseil européen de Berlin dans le cadre de l'Agenda 2000 et proposait des

orientations pour la prochaine RMP. Elle demandait aussi pour le Parlement le pouvoir de codécision en matière agricole.

Le Parlement a adopté au début de 2006 sa position sur la proposition de la Commission [COM(2005) 304] concernant les orientations stratégiques pour le développement rural.

→ Beata KOWALKOWSKA
Novembre 2005

4.1.6. Le financement de la PAC: (FEOGA) Fonds européen d'orientation et de garantie agricole

Base juridique

Article 34, paragraphe 3, du traité CE.

Objectifs

Le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) permet de financer la politique agricole commune (PAC). Il a été institué en janvier 1962. En 1964, il a été scindé en deux sections: la **section «Garantie»** et la **section «Orientation»**. La première, de loin la plus importante, a pour objet le financement des dépenses découlant de l'application de la politique des marchés et des prix. La seconde concourt au financement des opérations de la politique structurelle. Aux termes du règlement (CE) n° 1258/1999, les dépenses de la section «Garantie» du FEOGA sont constituées, d'une part, par les restitutions à l'exportation vers des pays tiers, accordées dans le cadre des organisations communes de marché (OCM), et, d'autre part, par les interventions destinées à régulariser les marchés agricoles. La section «Garantie» finance aussi des mesures qui ne relèvent pas à proprement parler de la gestion des marchés agricoles, à savoir des mesures spécifiques en matière de santé des animaux et des végétaux, un instrument visant à fournir des informations sur la politique agricole commune incluant des actions d'évaluation, ainsi que des mesures de développement rural en dehors des programmes relevant de l'objectif n° 1 (à l'exception de l'initiative communautaire Leader). La section «Orientation» finance les mesures de développement rural qui ne sont pas couvertes par la section «Garantie» [règlement (CE) n° 1258/1999].

Réalisations

Le FEOGA fait partie intégrante du budget de la Communauté dans la catégorie des dépenses obligatoires, en conséquence de quoi le Parlement européen est consulté. Toutefois, les ressources allouées aux Fonds structurels sont des dépenses non obligatoires pour lesquelles le Parlement détient le pouvoir de décision.

A. Évolution générale du Fonds

1. Section «Garantie»

Le volume des paiements effectués par la section «Garantie» est passé de 8,7 milliards d'euros en 1978 à 40,245 milliards (Union des Vingt-cinq) en 2004 et à 42,835 milliards en 2005 (crédits d'engagement). Il a fortement augmenté au cours de ces vingt-six dernières années, et ce pour des raisons tant internes, comme l'adhésion de nouveaux États membres, qu'externes, comme la saturation des marchés mondiaux. En dépit de cette augmentation, le poids des dépenses de la section «Garantie» dans le budget communautaire est allé en décroissant, passant de 67 à 42 % entre 1988 et 2004. Cette évolution prévue de longue date (paquets Delors I et II) est essentiellement due à l'imposition, à partir de 1988, d'une discipline budgétaire sous le nom de «ligne directrice agricole» (voir le point D.1).

2. Section «Orientation»

Les crédits consacrés au FEOGA-Orientation (développement rural) étaient de 6,536 milliards d'euros (Union des Vingt-cinq) en 2004 et 6,841 milliards d'euros en 2005 (en crédits d'engagement).

En 2005, le Conseil a décidé, par le biais de son règlement (CE) n° 1290/2005, du futur financement de la politique

agricole commune au moyen de la création de deux fonds agricoles européens distincts, à savoir le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) pour le financement des mesures de marché et le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader). Ce règlement s'appliquera à partir du 1^{er} janvier 2007, à l'exception de l'article 18, paragraphe 4, qui est entré en vigueur le 18 août 2005 (le septième jour suivant celui de sa publication au Journal officiel). Certaines autres dispositions s'appliqueront à partir du 16 octobre 2006, qui est le jour de l'abrogation du règlement (CE) n° 1258/1999 actuellement en vigueur.

B. Répartition des dépenses

1. Par pays

Comme l'indiquent les tableaux I et II (→4.1.9), la France est le principal bénéficiaire en valeur absolue du FEOGA-Garantie, suivie par l'Espagne, l'Allemagne et l'Italie. Mais, comme le montre le tableau I (→4.1.9), les secteurs agricoles de la Finlande, de la Suède et de l'Autriche sont ceux qui reçoivent proportionnellement le soutien le plus important au sein de l'UE, puisque les dépenses du FEOGA-Garantie représentaient entre 76 et 144 % de la valeur ajoutée nette (VAN) agricole de ces pays en 2001.

Le tableau III (→4.1.9) indique l'évolution des dépenses par État membre. À noter que tous les États obtiennent désormais la plus grande partie de leurs bénéfices à travers les aides directes. La France est le premier État membre bénéficiaire des restitutions, suivie par les Pays-Bas et l'Allemagne. Les pays qui bénéficient le moins des restitutions sont le Portugal, la Grèce, l'Autriche et la Suède.

2. Par secteur

Le tableau III (→4.1.9) présente la distribution des dépenses de la section «Garantie» du FEOGA par secteur en 2001, avec une répartition par type de dépenses (restitutions, interventions par les prix et aides directes). Les trois premiers postes de dépenses sont les cultures herbacées (céréales, oléagineux et protéagineux), la viande bovine et les produits laitiers.

C. Nature des dépenses de la section «Garantie» du FEOGA

1. Caractéristiques

Les dépenses de cette section, effectuées dans le cadre des organisations communes de marché:

- appartiennent à la catégorie des dépenses **obligatoires** (article 272 du traité CE), ce qui signifie qu'elles sont régies par les dispositions des règlements correspondants (d'où l'importance que revêt cette section pour le revenu agricole);

- sont **difficilement prévisibles**, dans la mesure où leur volume est fonction de nombreuses variables: production, prix internationaux, etc.;
- font l'objet, dans le courant de l'exercice, d'**adaptations** visant à ajuster les crédits prévus aux besoins, par le biais de l'adoption de budgets modifiés ou supplémentaires (budget rectificatif et supplémentaire).

2. Catégories

Ces dépenses se répartissent en outre en diverses **catégories** selon le caractère économique que revêtent les mesures prévues en faveur des OCM:

- **restitutions à l'exportation**: en forte diminution en conséquence de l'évolution des prix mondiaux et des accords du GATT (accord général sur les tarifs douaniers et le commerce) de 1993, elles représentaient, en 2005, près de 6,2 % des crédits du FEOGA-Garantie;
- **interventions par les prix** (aides au stockage public ou privé): elles représentaient, en 2005, 6 % des crédits [tableau III (→4.1.9)];
- **aides directes**, aux producteurs ou aux industries: elles représentaient, en 2001, 68,9 % des crédits.

D. Structure et mécanismes de fonctionnement du FEOGA

Pour mener à bien les activités du Fonds, les services de la Commission sont assistés par le comité du FEOGA où siègent des représentants des États membres. Le contrôle a posteriori est assuré par la Cour des comptes ainsi que par la commission du contrôle budgétaire du Parlement. Le Conseil européen de Bruxelles de février 1988 a joué un rôle essentiel par l'accord auquel il est parvenu, qui a permis d'adopter des mesures d'une importance cruciale dont les principes sont encore à l'œuvre de nos jours. Parmi ces mesures, on retiendra celles qui suivent.

1. Discipline budgétaire

Pour freiner l'augmentation des dépenses agricoles, les crédits disponibles ont été soumis à une «discipline budgétaire» par l'instauration d'une **«ligne directrice agricole»**, s'appliquant à la période 1988-1992, fixée à 27,5 milliards d'écus en 1988, avec un taux de croissance annuel de 74 % du taux d'accroissement du produit national brut (PNB) de l'Union.

La ligne directrice agricole a été prolongée jusqu'en 1999 par le Conseil européen d'Édimbourg en décembre 1992, puis jusqu'en 2006 par l'Agenda 2000 et jusqu'en 2013 par décision du Conseil européen d'octobre 2002.

2. «Système d'alarme»

Fondé sur un document de travail relatif à la situation budgétaire, présenté par la Commission sur une base

mensuelle afin de contribuer à une meilleure information de l'autorité budgétaire, ce système permet de suivre l'évolution des dépenses de la section «Garantie» mois après mois et chapitre par chapitre pour chaque organisation commune de marché, afin que les dépenses ne dépassent pas les crédits disponibles.

3. Réserve monétaire

Il s'agit d'un mécanisme budgétaire destiné à atténuer les fluctuations du taux de change enregistrées sur le marché entre l'euro et le dollar des États-Unis, face au taux de change utilisé dans l'exécution du budget. Cette réserve bénéficie de transferts de la section «Garantie» lorsque le dollar subit certaines hausses et finance les dépenses de cette même section lorsqu'il baisse.

Cette réserve n'est pas incluse dans la ligne directrice financière. Sa valeur initiale est de 500 millions d'euros et, en deçà d'une franchise de 200 millions d'euros, aucun transfert n'est effectué, ni depuis la réserve monétaire, ni vers celle-ci.

Par décision du Conseil européen d'Édimbourg, cette réserve peut couvrir également des augmentations éventuelles de coûts d'origine agromonétaire, même si cela accroît le risque de la voir s'épuiser, auquel cas le Conseil est tenu d'adopter des mesures spécifiques afin d'approvisionner la section «Garantie» du FEOGA.

4. Système obligatoire de financement de la dépréciation des stocks excédentaires

L'Union a l'obligation de déprécier les stocks au moment de l'achat ou deux fois par an, et non au moment de la vente, ce qui constituait auparavant la pratique habituelle.

5. Fraude

Au cours des dernières années, la fraude a pris une ampleur considérable. On constate une courbe ascendante du nombre d'infractions. Face à cette situation, la Commission a décidé de renforcer non seulement les sanctions

administratives et pénales, mais également les moyens de contrôle (par exemple recours accru à des enquêtes et contrôles in situ).

Rôle du Parlement Européen

L'accord interinstitutionnel d'octobre 1993 permet au Parlement européen d'influer davantage sur les dépenses obligatoires. Le Parlement indique sa position sur le montant total des crédits du FEOGA et sur leur répartition par produit et par activité, même si c'est au Conseil que revient 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. La commission de l'agriculture et du développement rural du Parlement plaide résolument en faveur de la création, dans chaque État membre, d'un organisme de conciliation où devraient siéger des représentants des régions, afin de faciliter le dialogue entre celles-ci et l'État membre. Le Parlement déplore le manque de précision des coûts prévisionnels établis par la Commission en vue de l'élaboration du budget, de sorte qu'il s'emploie à obtenir davantage d'influence sur ce chapitre du FEOGA-Garantie, de manière à contrôler l'écart entre coûts prévisionnels et coûts réels. Dans ce contexte, les débats concernant le chapitre agricole de l'Agenda 2000 ont eu une grande importance pour l'avenir de la PAC: on a stabilisé les dépenses agricoles et, parallèlement, la marge de manœuvre de la Commission au sein de la «ligne directrice» a été réduite.

→ Beata KOWALKOWSKA
Novembre 2006

4.1.7. La politique extérieure agricole: les accords agricoles du GATT et de l'OMC

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, l'Union européenne (UE) et ses États membres agissent en vertu des articles suivants du traité CE:

- article 133 (politique commerciale commune);
- article 300 (négociation et conclusion d'accords internationaux);
- article 310 (accords créant une association caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières).

Objectifs

La quatrième conférence ministérielle de l'OMC, qui s'est tenue à Doha (Qatar) en novembre 2001, a lancé de nouvelles négociations commerciales multilatérales sur une large série de sujets, dont celui sur l'agriculture. Dans ce dernier domaine, les pourparlers avaient déjà été entamés dès mars 2000, conformément aux dispositions de l'article 20 de l'accord sur l'agriculture et en réponse aux obligations de l'agenda de l'OMC sur lequel les pays membres s'étaient engagés à l'issue des négociations précédentes.

La déclaration finale de la conférence a confirmé les objectifs des travaux initiaux, 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 négociations conservent pour **objectif** l'établissement d'un système de commerce équitable et axé sur le marché au moyen d'un programme de réforme fondamentale comprenant des règles renforcées et des engagements spécifiques concernant le soutien et la protection, afin de remédier aux restrictions et distorsions touchant les marchés agricoles mondiaux et de les prévenir;
- à cette fin, les **membres se sont engagés à négocier** des améliorations substantielles de 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;

- trois **échéances** clés ponctuent ce processus: 31 mars 2003 pour l'établissement des modalités; cinquième session de la conférence ministérielle (prévue en septembre 2003) pour la présentation des listes globales; 1^{er} janvier 2005 pour la conclusion du programme de négociation dans son ensemble.

Réalisations

A. Le cadre légal

Tous les accords et mémorandums d'accords de l'OMC relatifs au commerce des marchandises s'appliquent à l'agriculture qui est également concernée par certaines dispositions de l'accord général de l'OMC sur le commerce des services (GATS) et sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC). Toutefois, le secteur agricole présente la particularité de disposer d'un accord spécifique, l'accord sur l'agriculture, dont les dispositions prévalent.

1. L'accord sur l'agriculture

L'accord sur l'agriculture est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1995. Rattaché à l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce pour les marchandises, il s'analyse sur la base des principes généraux et des dispositions spécifiques que ce dernier énonce. Il s'appuie également sur les engagements souscrits par chaque pays dans les listes annexées au protocole de Marrakech (y compris, au titre des engagements de l'UE, le mémorandum d'accord conclu entre la Communauté économique européenne et les États-Unis concernant les oléagineux dans le cadre du GATT — accord de Blair House). La décision ministérielle sur «les mesures concernant les effets négatifs possibles du programme de réforme sur les pays les moins avancés (PMA) et les pays importateurs nets de produits alimentaires» et l'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) le complètent.

L'accord met en œuvre (sur la période 1995-2000 pour les pays développés et 1995-2004 pour les pays en développement) un programme de réforme du commerce des produits agricoles qui prévoit des engagements contraignants et spécifiques dans trois domaines majeurs: l'accès aux marchés, le soutien interne et la concurrence à l'exportation. Ces derniers 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 PMA et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires (dispositions spéciales). L'accord contient enfin une clause de modération destinée à diminuer le risque de différend (article 13), mettant à l'abri d'une contestation devant l'OMC et son organe de règlement des différends (ORD), jusqu'en 2003, les mesures de soutien mises en œuvre dans le cadre de la réforme.

B. Les négociations en cours

1. État d'avancement

Les échéances convenues jusqu'à présent n'ont guère été respectées.

- a) Les négociations sur les modalités des engagements n'ont en effet pas abouti à la date butoir du 31 mars 2003. Les différences marquées qui persistaient entre les membres de l'OMC ont conduit ces derniers à rejeter le texte de compromis présenté par le président des négociations agricoles, M. Stuart Harbinson. Depuis l'ouverture des négociations, peu de progrès réels avaient d'ailleurs été enregistrés. Plusieurs éléments concouraient à cette situation, en particulier les résultats mitigés de l'accord sur l'agriculture, les divergences de fond entre les membres en ce qui concerne, notamment, la reconnaissance ou non d'une exception agricole ou encore la forme de la prise en compte des considérations non commerciales dans les règles multilatérales, sans parler des épineux contentieux commerciaux — hormones, bananes, organismes génétiquement modifiés (OGM) — menés parfois devant l'OMC (aux dépens de l'UE dans les deux premiers cas).
- b) La conférence ministérielle tenue à Cancún du 10 au 14 septembre 2003, qui devait dresser le bilan des progrès accomplis depuis la dernière conférence ministérielle de novembre 2001 sur la vingtaine de chapitres portés sur la table de négociation (dont l'agriculture) conformément au programme de travail de Doha, s'est également soldée par un échec. Plusieurs facteurs y ont certainement contribué, en particulier la polémique initiale sur la base des discussions, le manque de volonté politique dans les négociations préliminaires ou encore la controverse sur les sujets dits de Singapour. Toutefois, si l'agriculture constituait la principale pierre d'achoppement, c'est finalement le refus des pays en développement de discuter des questions de Singapour qui aura imprimé le tour décisif à la conférence. Outre les positions critiquées de l'UE sur les questions dites de Singapour et celles des États-Unis sur l'initiative «Coton» déposée par quatre pays africains, cet échec est également imputé aux maladroites du

projet de texte ministériel révisé ainsi qu'aux structures inadéquates de l'OMC.

2. Les positions

La précédente négociation, menée sous le cycle d'Uruguay, s'était révélée particulièrement difficile. Lancée en septembre 1986 sous l'impulsion des États-Unis par la «déclaration de Punta del Este», elle ne s'était en effet conclue qu'en décembre 1993, après un long bras de fer entre la Communauté européenne et les États-Unis et une série de temps forts [échec de la réunion du Heysel en décembre 1990; rejet par la Communauté européenne du projet d'acte final présenté en décembre 1991 par le directeur général du GATT, M. Dunkel; réforme de la politique agricole commune (PAC) en mai 1992; accord préalable de Blair House en novembre 1992].

Les négociations actuelles se révèlent tout aussi délicates, soumises au jeu des oppositions et des alliances, dont l'UE, le groupe de Cairns et les États-Unis et les pays en développement constituent les principaux pôles.

a) 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 mieux organisé, davantage orienté vers le marché, mais soucieux de durabilité sociale, économique et environnementale (conformément à la proposition de négociation globale et aux documents spécifiques: G/AG/NG/W/90; G/AG/NG/W/34 — concurrence à l'exportation; G/AG/NG/W/19 — protection des animaux et commerce des produits agricoles; G/AG/NG/W/18 — qualité des produits alimentaires; G/AG/NG/36/Rev. 1 — notes sur les préoccupations non commerciales). Elle s'appuie sur les efforts engagés, et à venir, en matière de soutien interne [réformes de la PAC de 1992, 1999 et 2003 (→4.1.2)] et d'accès aux marchés [dispositions «Tout sauf les armes» (→6.5.5)]. La proposition qu'elle a récemment émise sur les modalités des engagements a réaffirmé sa volonté d'équilibre dans la poursuite de la réforme du système d'échanges agricoles, en assurant un traitement spécial aux pays en voie de développement, une prise en compte effective des considérations d'environnement, de développement rural et de bien-être des animaux ainsi qu'une répartition équitable de la charge en particulier entre les pays développés. Plusieurs conditions sont cependant étroitement associées à ce projet, notamment la réelle prise en compte des aspects d'ordre non commercial, la réglementation stricte des crédits à l'exportation de produits agricoles, de l'aide alimentaire et de certaines pratiques à l'exportation d'entreprises commerciales d'État ou encore la négociation d'engagements spécifiques afin

de garantir des possibilités d'accès équitables pour certains produits agricoles.

b) *Les États-Unis*

Ils s'activent, au sein de l'OMC, pour une réforme fondamentale du commerce mondial des produits agricoles. Ignorant les critiques formulées sur le niveau et les formes de leur politique de soutien interne, ils semblent prêts à procéder à des réductions substantielles du soutien interne ayant des effets de distorsion sur les échanges. La proposition américaine actuelle visant à réduire les tarifs agricoles de 90 % dans les secteurs très protégés de l'UE aurait des effets dévastateurs — pour de nombreux secteurs agricoles, elle entraînerait de graves pertes d'emplois et de revenus.

c) *Le groupe de Cairns*

Regroupant dix-sept 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 riches 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.

d) *Les pays en développement*

Représentant les trois quarts des membres de l'OMC, ils sont devenus méfiants et 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. Lors de la conférence ministérielle de Cancún, ils se sont organisés, sous la forme d'alliances nouvelles, pour mieux faire valoir leurs intérêts.

- Une vingtaine de pays (**G21**), menés par le Brésil, l'Inde et la Chine, se sont regroupés pour contrecarrer le compromis sur l'agriculture conclu le 13 août 2003 entre l'UE et les États-Unis. Hostile aux subventions agricoles, le groupe exigeait en particulier l'abolition des subventions à l'exportation et des règles plus sévères pour régir l'aide alimentaire et les crédits à l'exportation.
- Une nouvelle alliance s'est formée au cours du deuxième jour de négociation autour de l'Union africaine, des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (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 les questions de développement. Les pays africains dénonçaient, en

particulier, la faible ouverture des marchés des pays développés à leurs produits ainsi que l'importance des barrières tarifaires et non tarifaires. Ils dénonçaient également les subventions agricoles dans les pays développés (États-Unis, UE et Japon) comme l'un des points les plus contestables du cycle de Doha.

- Enfin, une alliance de pays en développement (**G33**) s'est faite pour la reconnaissance de produits stratégiques (produits spéciaux désignés par les bénéficiaires eux-mêmes et non soumis à des réductions ou quotas) et d'un mécanisme de sauvegarde spécial réservé aux pays en développement.

C. Nouveau chapitre des négociations en 2005

En octobre 2005, l'Union européenne a déposé de nouvelles propositions concernant le volet agricole et les autres volets des discussions commerciales du programme de Doha pour le développement à l'attention de ses partenaires de négociations du FIP (Five Interested Parties). L'Union a reconnu que les négociations agricoles sont entrées dans une phase critique; ces nouvelles propositions constituent une contribution à la fois complète, substantielle et crédible. Les propositions de l'UE font le lien avec les différentes propositions déposées par d'autres membres de l'OMC. Les propositions européennes doivent permettre d'obtenir des progrès dans les autres secteurs des négociations du cycle de Doha, particulièrement pour les services et des produits industriels, domaines cruciaux pour l'économie européenne.

Les réductions tarifaires proposées vont au-delà de la première offre de l'UE et bien plus loin que les réductions obtenues pendant le cycle d'Uruguay. Mais surtout, la réduction moyenne est plus forte et plus uniforme dans les différentes fourchettes tarifaires. Pendant le cycle d'Uruguay, les droits de douane les plus élevés sont ceux qui ont été réduits le moins. Les nouvelles propositions de l'UE font en sorte que plus les droits sont élevés plus ils seront réduits. Cette proposition entre dans le mandat de négociation donné à la Commission, même si elle est à la limite.

D. Les conditions

Les propositions de l'UE concernant l'accès aux marchés sont conditionnelles à des clarifications d'autres pays développés sur l'élimination de diverses formes de soutiens aux exportations. L'engagement des États-Unis sur l'aide alimentaire et les crédits à l'exportation ne sont pour l'instant pas suffisants. L'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Canada doivent s'engager plus en avant sur la réforme de leurs entreprises commerciales d'État. L'UE cherche également à obtenir une véritable discipline concernant les

paiements agricoles américains qui distordent le plus le commerce (paiements contracycliques).

Les propositions de l'UE sont également strictement conditionnées par l'acceptation d'un certain nombre de propositions hors agriculture du PDD.

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement européen a toujours invité la Commission à sauvegarder les intérêts des producteurs et des consommateurs européens, ainsi que ceux des producteurs des pays avec lesquels l'UE entretient historiquement des relations particulières (ACP). Sa résolution du 18 novembre 1999 sur la communication de la Commission sur l'approche de l'UE en vue du cycle du millénaire de l'OMC [COM(1999) 331] a exprimé son soutien à la démarche des négociateurs communautaires en faveur de la multifonctionnalité et de la défense du modèle agricole européen. Celle du 13 mars 2001 contenant les recommandations du Parlement à la Commission sur les

négociations OMC conduites dans le cadre de l'agenda incorporé a confirmé ce soutien en insistant également sur la reconnaissance expresse de considérations non commerciales, 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. Le Parlement s'est par ailleurs penché sur les jugements négatifs des groupes spéciaux de l'OMC (résolutions du 26 juin 1997 sur le panel «hormones» et des 15 mai et 18 septembre 1997 sur le panel «bananes»).

En février 2003, le Parlement a adopté sa résolution sur les négociations commerciales agricoles au sein de l'OMC et, en septembre de la même année, une résolution sur le programme de Doha pour le développement, exprimant son regret concernant l'échec de la conférence de Cancún et soutenant la proposition de l'UE de poursuivre les négociations.

→ Beata KOWALKOWSKA
Novembre 2005

4.1.8. Les aspects agricoles de l'élargissement

Base juridique

Les échanges agricoles entre l'Union européenne (UE) et les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) — Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovaquie et Slovénie — sont régis par des accords entrés en vigueur le 1^{er} juillet 2000 (1^{er} janvier 2001 pour la Pologne et la Lituanie), pris dans le cadre d'accords d'association fondés sur l'article 133 du traité CE.

Objectifs

- Faire parvenir les pays candidats au niveau de l'«acquis communautaire», dans les domaines technique, économique et juridique.
- Pour ce faire, les échanges de produits agricoles seront graduellement libéralisés, par des concessions tarifaires mutuelles, et l'aide agricole de préadhésion aidera les candidats des PECO à transformer et à moderniser leur secteur agricole et leurs régions rurales de façon à leur permettre d'adopter l'acquis de la politique agricole commune (PAC) au moment de l'adhésion.

Réalisations

A. Problèmes découlant de la situation de l'agriculture dans les pays adhérents

Comme l'a montré un document de réflexion présenté par la Commission en 1995 [CSE(95) 607], la situation de l'agriculture dans les PECO rend délicate leur intégration à la politique agricole commune.

1. Poids de l'agriculture dans ces pays

- a) Alors que le produit intérieur brut (PIB) combiné des dix PECO représente à peu près 4 % de celui de l'UE (voir le tableau), leur production agricole atteint 30 % de l'agriculture des Quinze. Leur adhésion se traduira par une nette augmentation de la part de la production agricole dans le produit national brut (PNB) de l'UE.
- b) La production agricole des PECO pourrait d'ailleurs s'accroître après l'adhésion en raison de l'adoption des technologies occidentales de l'incitation que représentera le niveau élevé des prix agricoles dans l'Union. Plusieurs PECO sont susceptibles de devenir des exportateurs nets de produits agricoles dans un avenir proche.

- c) Dans les PECO, l'agriculture est la forme dominante de mise en valeur du territoire, couvrant plus de 55 % de la superficie totale. On a noté, dans plusieurs pays, un flux migratoire net vers les zones rurales, parce que les conditions générales de l'économie ont empiré durant la transition et que l'agriculture a joué un rôle tampon.

2. Conséquences pour l'Union

- a) L'intégration de l'agriculture des PECO dans la PAC actuelle entraînera d'importantes **conséquences budgétaires et commerciales** par l'extension des versements directs au titre d'aide au revenu et des restitutions aux exportations. Les estimations des coûts additionnels de la gestion des marchés agricoles dans une Union élargie se situent, selon les prévisions effectuées et les méthodes d'analyse utilisées, dans une fourchette allant de 5 milliards à 50 milliards d'euros.
- b) Elle engendrera aussi des problèmes à cause des obligations que l'UE et les PECO ont acceptées dans le cadre de l'**accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)** et de l'**Organisation mondiale du commerce (OMC)**.
- c) Elle créera des tensions sur les marchés.
- d) Enfin, le sous-emploi et le chômage «larvé», combiné à une agriculture de subsistance, seront des difficultés à surmonter pour arriver à un développement équilibré des économies rurales.

B. Réponses de l'Union à ces problèmes

À plusieurs reprises, la Commission européenne a estimé que l'application immédiate du système des paiements directs aux PECO ferait fi des caractéristiques particulières des mutations structurelles dans ces pays et pourrait causer des tensions sociales. Les ressources disponibles seraient mieux employées à financer d'abord le développement rural et la restructuration.

1. Retenant ces propositions, le Conseil européen de Copenhague (13 décembre 2002) a décidé que les **aides directes** aux futurs États membres seront introduites progressivement sur dix ans, passant de 25 % du taux communautaire en 2004 à 100 % en 2013. Par contre, ils bénéficieront sans délai des **mesures de soutien concernant des marchés** (restitutions à l'exportation et interventions).
2. La nouvelle **aide communautaire à des mesures de préadhésion** en faveur de l'agriculture et du développement rural [Sapard, règlement (CE) n° 1268/1999 du Conseil], destinée à préparer l'élargissement et à résoudre les problèmes prioritaires en ces domaines dans les PECO, peut être considérée comme l'équivalent transitoire du deuxième pilier de la

PAC qui est consacré au développement rural. Son budget annuel est de 520 millions d'euros pour la période 2000-2006.

Les programmes ont été négociés par les pays avec la Commission, qui les a approuvés. Ils retracent les engagements pour parvenir au niveau communautaire, en particulier en ce qui concerne les normes de sécurité alimentaire. Leur gestion est déléguée aux agences nationales, de même que leur gestion financière, assurée par les agences financières dont les dernières ont été agréées par la Commission en 2002.

3. Un ensemble d'orientations est introduit par le règlement sur la coordination de l'assistance aux pays candidats dans le cadre de la stratégie de préadhésion et un **Instrument structurel de préadhésion (ISPA)**, analogue au Fonds de cohésion, alloue 1 milliard d'euros chaque année sous forme d'aides aux infrastructures.
4. La Commission a de plus réorienté le programme Phare selon deux priorités, le renforcement de l'efficacité administrative et judiciaire et les investissements liés à l'adoption et à la mise en œuvre de l'acquis.
5. Enfin, pour faire face aux problèmes structurels, le Conseil de Copenhague a adopté une stratégie de développement rural renforcé, dotée d'une enveloppe de 5,1 milliards d'euros pour la période 2004-2006.

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement européen a accordé beaucoup d'attention aux conséquences agricoles de l'élargissement par sa commission de l'agriculture et du développement rural et au sein des commissions de l'Association parlementaire où il est représenté aux côtés de parlementaires des pays associés.

1. Le Parlement a demandé que l'élargissement ne remette en cause ni le niveau actuel du soutien à l'agriculture des Quinze ni les principes de la PAC (subsidiarité, solidarité financière, préférence communautaire, unité du marché) [voir par exemple ses résolutions de décembre 1996 (rapport C4-0023/96) et du 4 octobre 2000]. Il a insisté pour que l'acquis législatif communautaire, en particulier en matière vétérinaire, phytosanitaire et de bien-être des animaux, soit intégralement transposé par les pays candidats.
2. Il a soutenu l'idée que la PAC sous sa forme actuelle ne devait être étendue ni intégralement ni immédiatement aux nouveaux membres, appuyant notamment la proposition de la Commission européenne d'une application progressive des paiements directs étalée sur

dix ans (résolutions du 4 décembre 1997 et du 13 janvier 2002).

3. Il a toutefois plaidé pour un effort de l'Union en faveur de la restructuration des agricultures des PECO:
 - déplorant que la Commission n'ait pas mis en place dans le cadre de l'Agenda 2000 une véritable politique d'orientation s'adressant, entre autres, à la communauté rurale dans son ensemble (résolution du 4 décembre 1997);
 - demandant l'accroissement de l'aide de l'UE à la restructuration au cours de la phase de préadhésion (résolution de décembre 1996 précitée).

4. Il a exigé d'obtenir un pouvoir de codécision sur la politique agricole et le budget de l'agriculture avant toute nouvelle adhésion (résolution du 4 octobre 2000).
5. Sous ses réserves, il a adopté à l'unanimité l'ensemble de la politique proposée par la Commission dans l'Agenda 2000 [6 mai 1999 (→4.1.2)] et a même invité la Commission et les pays candidats à accélérer les opérations de préadhésion (résolution du 13 janvier 2002).

→ Odile **TROUVÉ-TEYCHENNÉ**
15 juin 2007

Les PECO par rapport à l'UE (année 1999)

	PIB		Population	Emploi	Superficie agricole
	Mrd EUR	Part de l'agriculture (en %)	Mio	Part de l'agriculture (en %)	Mio ha
Bulgarie	11,7(*)	17,6(*)	8,21	26,6	5,52
Estonie	4,8	5,1	1,44	8,8	1,00
Hongrie	45,4(*)	4,5(*)	10,07	7,1	5,74
Lettonie	5,6	3,6	2,43	15,3	2,49
Lituanie	100,0	7,9	3,70	20,2	3,50
Pologne	145,4	3,3	38,65	18,1	18,41
République tchèque	50,0	3,4	10,29	5,2	4,28
Roumanie	31,9	13,9	22,46	41,7	14,79
Slovaquie	18,3	4,1	5,39	7,4	2,44
Slovénie	18,6	3,2	1,98	10,2	0,49
PECO	345,5	5,1	104,63	22,0	58,66
EU-15	7.983,1	1,8	375,35	4,5	135,82
PECO/UE	4 %		28 %		43 %

(*) 1998

Source: La situation de l'agriculture dans l'Union européenne (rapport 2000).

4.1.9. La PAC en chiffres

Tableau I — Données de base sur l'agriculture communautaire

	% SAU ⁽¹⁾		% PFA ⁽²⁾		% UTA ⁽³⁾		% FEOGA-Garantie/ EM ⁽⁴⁾		FEOGA-Garantie/ VANcf ⁽⁵⁾		% VAB/PIB ⁽⁶⁾	
	1996	2001	1996	2001	1996	2001	1996	2001	1996	2001	1996	2001
BE	1,0	1,1	2,6	2,6	1,1	1,2	2,9	2,2	50,2	41,6	1,3	1,1
DK	2,1	2,1	3,2	3,2	1,3	1,2	3,5	2,6	43,7	35,2	2,8	2,3
DE	12,8	13,2	16,0	15,7	10,0	10,1	15,5	14,0	59,9	47,3	0,9	0,9
IE	3,2	3,5	2,2	2,1	3,3	2,9	4,3	3,8	63,9	72,3	5,5	2,5
EL	3,7	3,0	3,9	4,0	8,9	9,2	7,2	6,2	37,4	32,0	8,4	6,7
ES	21,6	19,7	11,7	12,3	15,6	15,5	10,3	14,7	20,4	30,0	4,6	3,6
FR	21,7	23,0	22,4	22,5	16,0	16,8	24,4	22,0	40,4	38,4	2,5	2,2
IT	11,1	11,6	14,8	15,1	20,0	20,2	10,8	12,7	20,6	25,1	2,8	2,4
LU	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	23,0	42,4	0,9	0,6
NL	1,4	1,5	7,1	7,3	3,3	3,5	3,9	2,7	21,5	16,7	2,9	2,2
AT	2,5	2,6	2,1	1,9	2,7	2,8	3,1	2,5	77,1	76,1	1,6	1,3
PL	2,9	2,9	2,1	2,2	9,1	7,9	1,7	2,1	28,8	36,1	3,2	2,6
FI	1,6	1,7	1,4	1,4	2,0	1,8	1,7	1,9	96,9	144,4	1,4	0,9
SE	2,3	2,3	1,7	1,6	1,2	1,2	1,6	1,9	59,7	89,2	0,8	0,6
UK	11,9	11,8	8,8	8,3	5,5	5,5	8,9	10,4	35,6	57,4	1,3	0,7
EU-15	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	34,9	36,9	2,1	1,7

(1) Surface agricole utilisable.

(2) Production finale agricole.

(3) Unité de travail agricole.

(4) FEOGA-Garantie par État membre.

(5) % du FEOGA-Garantie sur la valeur ajoutée nette au coût des facteurs.

(6) % valeur ajoutée brute de l'agriculture dans l'ensemble de l'économie.

Sources:

31^e rapport financier sur la section «Garantie» du FEOGA, Commission.

New Cronos, Eurostat.

4.2. La politique forestière

Base juridique

Si l'article 32 du traité CE prévoit que le marché commun s'applique aux produits agricoles, il ne mentionne pas l'exploitation forestière dans la définition de ces produits, et la liste détaillée figurant à l'annexe II du traité ne comprend pas le bois, à l'exception du liège.

Certes, le même article 32 prévoit bien que la Commission peut proposer au Conseil d'ajouter des produits à la liste, mais cette possibilité, limitée aux deux premières années suivant l'entrée en vigueur du traité, n'a pas été mise à profit. Cette situation a empêché l'établissement d'une véritable politique forestière commune.

Toutes les actions qui ont été réalisées dans ce secteur depuis 1957 se sont appuyées sur des bases juridiques relatives à d'autres politiques telles que la politique agricole commune (PAC), la politique régionale, la politique commerciale. Il s'agit des dispositions suivantes du traité CE:

- pour les forêts communautaires: articles 37, 158 à 162 et 174;
- pour les forêts tropicales:
 - article 310 pour la coopération avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et les pays d'Asie et d'Amérique latine associés à la Communauté,
 - article 133 pour la participation communautaire à l'accord international sur les bois tropicaux.

Objectifs

L'absence de Base juridique propre dans les traités a eu comme conséquence que toutes les actions mises en œuvre dans ce secteur se sont développées sans objectifs préalablement identifiés. Les objectifs n'ont été définis qu'après coup.

A. Forêts communautaires

En 2006, la Commission a défini les objectifs suivants dans sa communication COM(2006) 302 final concernant le plan d'action de l'Union européenne (UE) en faveur des forêts:

- améliorer la compétitivité à long terme;
- améliorer et protéger l'environnement;
- contribuer à une meilleure qualité de vie;

- favoriser la coordination et la communication.

L'objectif général du plan d'action est de soutenir et d'améliorer la gestion durable et le rôle multifonctionnel des forêts.

B. Forêts tropicales

Les objectifs ont été définis en 1989 dans la communication COM(89) 410 de la Commission:

- renforcer la coopération entre la Communauté et les pays en voie de développement producteurs de bois tropicaux;
- trouver davantage de crédits pour des actions de protection des forêts tropicales;
- soutenir les actions de régulation du commerce du bois;
- aider à trouver des solutions à des problèmes généraux qui ont des effets indirects sur les forêts tropicales;
- promouvoir et coordonner la recherche forestière;
- participer à des initiatives internationales en faveur des forêts tropicales.

Réalisations

A. Forêts communautaires

1. Période 1964-1988

La Communauté prend certaines mesures pour le développement du secteur forestier, dépourvues toutefois de caractère systématique et, en tout état de cause, indissociables de la politique agricole commune, en particulier de la politique d'amélioration des structures agricoles. Elles touchent l'harmonisation des législations, le développement des forêts et des exploitations forestières, la protection des forêts contre la pollution atmosphérique et les incendies, la recherche dans le domaine forestier.

2. Période 1988-1992

Les mesures forestières décidées par la Communauté prennent un caractère plus cohérent. En septembre 1988, la Commission présente au Conseil une stratégie forestière communautaire ainsi qu'un **programme d'action forestier**. Adopté par le Conseil en 1989, ce programme se concentre sur cinq actions prioritaires:

- boisement des superficies agricoles;
- développement et utilisation optimale des forêts dans les zones rurales;

- développement du liège;
- protection des forêts;
- mesures d'accompagnement.

3. La refonte de 1992

En 1992, la Communauté entre dans une phase de traitement plus ambitieux des problèmes forestiers par des décisions qui modifient fondamentalement le programme d'action de 1985. Ces décisions sont de deux ordres.

Certaines visent à renforcer les **mesures de protection des forêts contre la pollution atmosphérique et les incendies**. Il s'agit, respectivement, des règlements (CEE) n° 2157/92 [qui modifie complètement le précédent règlement (CEE) n° 3528/86 du 17 novembre 1986] et (CEE) n° 2158/92 du 23 juillet 1992 [ils seront modifiés ultérieurement, pour la dernière fois en 1997, par les règlements (CE) n° 207/97 et (CE) n° 208/97]. Ces réglementations comportent:

- pour la pollution: des enquêtes régulières sur l'état des forêts et un contrôle intensif des écosystèmes forestiers; des projets pilotes pour l'amélioration de la connaissance des effets de la pollution atmosphérique sur les forêts et pour la réhabilitation des forêts endommagées;
- pour les incendies: une concentration de l'activité communautaire dans les zones à haut risque; l'élaboration par les États membres de plans de protection des forêts, y compris l'analyse des causes des incendies; un système d'information communautaire; un soutien de l'UE aux projets de protection.

D'autres décisions, prises en accompagnement de la réforme de la PAC, visent à soutenir les **activités forestières des exploitations agricoles**. Il s'agit de trois règlements du 30 juillet 1992 dont le règlement (CEE) n° 2080/92 qui installe un régime d'aide aux programmes de boisement des terres agricoles comprenant:

- des aides destinées à couvrir les coûts de boisement;
- des aides à l'entretien des plantations;
- des primes annuelles destinées à compenser les pertes de revenu découlant du boisement;
- des aides à l'amélioration des superficies boisées.

Il faut ajouter à ces mesures de 1992:

- le système européen d'information et de communication forestières (EFICS) tel que recréé en 1994 [règlement (CE) n° 400/94];
- les activités de recherche relatives au secteur forestier cofinancées dans le cadre des programmes de

recherche et de développement dans le domaine agronomique et environnemental.

4. Développements récents

En réponse à cette invitation, la Commission a publié une communication sur la mise en œuvre de la stratégie forestière [COM(2005) 84 final], accompagnée d'un document de travail des services de la Commission qui décrit en détail les initiatives mises en œuvre au cours de la période 1999-2004 dans le cadre de la stratégie forestière de l'UE. La communication met en évidence l'importance d'une bonne gouvernance pour la protection et la gestion durable des forêts, ainsi que la nécessité d'améliorer la coopération intersectorielle, la coordination et la cohérence entre la politique forestière et les autres politiques qui ont des répercussions sur les forêts et la foresterie. En outre, le document de travail des services de la Commission s'attache à analyser la contribution des forêts et de la foresterie aux objectifs de croissance économique durable et de compétitivité formulés à Lisbonne, et aux objectifs de Göteborg relatifs à la préservation quantitative et qualitative des ressources naturelles.

Le plan d'action en faveur des forêts a été adopté le 15 juin 2006. Il se fonde sur le rapport concernant la mise en œuvre de la stratégie forestière de l'UE et les conclusions du Conseil. Il fournit un cadre pour les initiatives en faveur des forêts au niveau de la Communauté et des États membres et constitue un instrument de coordination entre les actions communautaires et les politiques forestières des États membres.

D'une durée de cinq ans (2007-2011), le plan d'action consiste en une série d'actions clés que la Commission propose de mettre en œuvre conjointement avec les États membres. Il prévoit également des actions supplémentaires qui peuvent être réalisées par les États membres en fonction de leurs spécificités et de leurs priorités avec l'aide des instruments communautaires existants, même si des instruments nationaux peuvent également se révéler nécessaires.

B. Vers une action globale

En 1989, un pas important a été accompli avec la publication de la communication COM(89) 410 précitée de la Commission, qui examine en détail les causes de destruction des forêts tropicales et propose des mesures pour y faire face. Le 20 décembre 1995, le Conseil a adopté le règlement (CE) n° 3062/95 qui fixe les objectifs et les modalités d'une action à mettre en œuvre au niveau communautaire, en complément des actions des États membres, pour contribuer à la préservation et à la gestion durable des forêts tropicales. Il couvre la période 1996-1999.

Dans sa communication au Conseil et au Parlement européen du 4 novembre 1999, la Commission a tiré un bilan de cette période et fait des propositions pour une stratégie de développement durable qui a fait l'objet du règlement (CE) n° 2494/2000 du Parlement européen et du Conseil du 7 novembre 2000, axé sur la conservation et le développement durable des forêts tropicales. Il prend la relève du règlement (CE) n° 3062/95 déjà cité en maintenant l'esprit et a mis en place une enveloppe financière de 249 millions d'euros pour la période 2000-2006.

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement européen a exprimé à maintes reprises son inquiétude face à la réduction des forêts à l'échelle mondiale. Il a reproché à la Commission d'avoir négligé le développement du potentiel forestier de la Communauté qui permettrait de réduire son déficit en bois et la protection de l'environnement.

Dans son rapport d'initiative INI/2005/2193 (voir INI/2005/2192 et INI/2005/2195) sur les catastrophes naturelles (incendies, sécheresses et inondations), le Parlement souligne la nécessité d'un programme communautaire spécifique de protection de la forêt, axé sur la prévention et la gestion des risques d'incendie de forêt et adapté aux particularités des forêts des États membres. Le rapport du Parlement regrette que la communication de la Commission sur la mise en œuvre de la stratégie forestière de l'Union européenne ne mette pas l'accent sur le problème des incendies, ignorant le fait qu'ils sont le principal facteur de détérioration des forêts. Le Parlement demande que le plan d'action pour la forêt comporte des dispositions envisageant la création d'un fonds européen contre les incendies ou d'un fonds pour le patrimoine forestier européen, qui soutiendrait les actions visant à garantir la conservation et la restauration des montagnes et forêts incluses dans le réseau Natura 2000.

→ Beata KOWALKOWSKA
Novembre 2006

4.3. La politique commune de la pêche

4.3.1. La politique commune de la pêche: origines et évolution générale

Base juridique

Articles 32 à 37 du traité CE.

Objectifs

Le traité de Rome prévoyait une **politique commune de la pêche (PCP)**: les objectifs de la politique agricole commune (PAC) fixés par l'article 33, paragraphe 1, sont également ceux de la politique commune de la pêche, dans la mesure où l'article 32 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». 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. À ces objectifs initiaux, la réforme de 2002 a ajouté l'exploitation durable des ressources du point de vue biologique, environnemental et économique. La nouvelle réglementation de base de la PCP est entrée en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2003.

Réalisations

A. Évolution historique

Si, à l'origine, la politique commune de la pêche était insérée dans la politique agricole commune, une identité séparée est progressivement apparue, à la suite du développement communautaire (entrée progressive de pays possédant des flottes et des ressources importantes) et pour traiter des problèmes propres à la pêche, tels que la conservation des ressources et les relations internationales

[après l'introduction des zones économiques exclusives (ZEE)].

1. Débuts

Ce n'est qu'en 1970 que le Conseil a adopté des actes portant établissement d'une organisation commune de marché (OCM) pour les produits de la pêche et qu'une politique structurelle communautaire relative à la pêche a été mise en place.

2. Première inflexion

Dans les négociations d'adhésion du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark à la Communauté européenne en 1972, la pêche a joué un rôle important. On s'est alors écarté du principe fondamental, consacré par le traité de Rome, de la liberté d'accès à la mer, en mettant en place des droits exclusifs de pêche côtière jusqu'à une distance de 12 milles, mesure qui a été maintenue depuis lors.

3. Les réformes de la PCP

a) 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 à l'égard des ZEE, établit le concept de stabilité relative et prévoit des mesures conservatoires de gestion basées sur les totaux admissibles de captures (TAC) et les quotas. Après 1983, la PCP a dû en outre 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) Règlement de 1992

En 1992, le règlement (CEE) n° 3760/92, qui contient des dispositions régissant la politique de la pêche jusqu'à 2002, s'est efforcé de remédier au grave déséquilibre entre la capacité de la flotte et les possibilités de capture. Le remède préconisé fut la réduction de la flotte communautaire, accompagnée de mesures structurelles destinées à atténuer les conséquences sociales. Une nouvelle notion d'«effort de pêche» a été introduite en vue de rétablir et de maintenir l'équilibre entre les ressources disponibles et les activités de pêche. L'accès aux ressources doit être réglementé plus efficacement par l'introduction progressive de licences pour les pêcheurs en vue de réduire la surcapacité.

c) La réforme de 2002

Cependant, ces mesures n'ont pas été efficaces, et la dégradation de l'état de nombreux stocks halieutiques s'est poursuivie à un rythme accéléré. Le grand défi de cette réforme consistait à faire face simultanément au risque d'effondrement de certains stocks, à la disparition des

espèces les plus exploitées, aux pertes économiques importantes et à la suppression d'emplois. Cette situation critique a conduit à une nouvelle réforme décidée à la fin de 2002 et qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2003.

B. La nouvelle politique commune de la pêche

1. Le dispositif législatif de la réforme

Il consiste en trois règlements adoptés par le Conseil en décembre 2002 et entrés en vigueur le 1^{er} 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.

2. Réorientation des objectifs

La **nouvelle PCP** s'est donné comme objectif primordial d'assurer durablement l'avenir du secteur de la pêche, en cherchant à garantir des revenus et des emplois stables pour les pêcheurs, tout en préservant l'équilibre fragile des écosystèmes marins et l'approvisionnement des consommateurs. La nouvelle PCP s'inscrit pleinement dans le cadre de la politique communautaire de développement durable, en intégrant de façon équilibrée les aspects environnementaux, économiques et sociaux.

3. Détail des innovations de la réforme

a) Une gestion à plus long terme des activités de pêche, assortie si nécessaire de mesures d'urgence

Des plans pluriannuels de gestion et de reconstitution des stocks seront établis, dans le but de permettre aux stocks halieutiques de se reconstituer et aux pêcheurs de mieux planifier leurs activités. Ils seront élaborés conformément à l'approche de précaution et seront fondés sur les recommandations des organismes scientifiques compétents. En cas de menace sérieuse pour la conservation des ressources, des mesures d'urgence pourront être prises par la Commission pour une période de six mois renouvelable. Si un État membre n'est pas d'accord, il peut recourir au Conseil.

b) Une réorientation des aides publiques en faveur de la flotte

Pour ne pas contribuer à aggraver le déséquilibre entre la surcapacité de la flotte et les possibilités réelles de pêche, les aides sont, à partir de 2005, exclusivement destinées à l'amélioration de la sécurité, des conditions de travail à bord et de la qualité des produits ou à la mise en place de

techniques de pêche plus sélectives ou de systèmes de contrôle des navires par satellite. Ce nouveau système viendra remplacer progressivement les anciens programmes d'orientation pluriannuels (POP) qui n'ont pas permis de résoudre le problème de la surcapacité de la flotte communautaire. Les États membres se verront attribuer plus de responsabilités pour atteindre un meilleur équilibre entre la capacité de pêche de leur flotte et les ressources disponibles.

c) *Des mesures socio-économiques plus flexibles, pour soutenir les professionnels dans la période de transition:*

- les **aides à l'arrêt temporaire d'activité** destinées à soutenir les pêcheurs et les armateurs qui doivent temporairement cesser leur activité de pêche ont été élargies;
- les **aides à la préretraite et à la reconversion des pêcheurs** dans d'autres activités professionnelles permettent à ceux qui le souhaitent de continuer à pêcher à temps partiel;
- un **fonds de «déchirage»** aidera le secteur à supporter les réductions de l'effort de pêche exigées dans les plans de reconstitution des stocks. Celui-ci distribuera des primes supérieures de 20 % au montant des primes à la démolition accordées jusque-là au titre de l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP).

d) *Des contrôles plus efficaces, transparents et équitables*

Ils seront effectués par des inspecteurs nationaux ou communautaires, dans le cadre du nouveau système communautaire de contrôle et d'exécution. La responsabilité de la répression des infractions constatées reste toujours de la compétence des États membres, mais la coopération entre eux sera renforcée. À cette fin, une agence communautaire de contrôle des pêches (ACCP) a été créée à Vigo.

e) *Une participation plus directe et accrue des pêcheurs aux prises de décisions qui les concernent*

Des **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 locales, régionales et nationales et des groupes de défense de l'environnement ou des consommateurs de la zone maritime ou de pêche concernée seront mis en place. Les CCR pourront être consultés par la Commission, formuler des recommandations et des suggestions ou donner à la Commission ou à l'État membre concerné des informations à propos des problèmes relatifs à la mise en œuvre des règles de la PCP dans leur secteur. Chaque CCR couvrira les zones maritimes relevant de la juridiction d'au moins deux États membres. Il arrêtera ses propres procédures.

À la suite de la réforme ont été institués en 2004 sept conseils consultatifs régionaux pour favoriser une meilleure gouvernance au sein de la PCP et une implication plus étroite des acteurs du secteur dans son évolution. Ceux-ci couvrent, entre autres, la mer Baltique, la mer Méditerranée et la mer du Nord, les stocks pélagiques et la flotte de pêche en haute mer.

4. Mesures d'accompagnement

Dans le cadre de la réforme, la Commission a présenté également une série de **plans d'action communautaires** qui visent à préciser certains des aspects de la PCP, et notamment:

- un plan d'action communautaire concernant la **pêche en Méditerranée**;
- un plan d'action communautaire visant à intégrer dans la PCP les exigences de **protection de l'environnement**;
- un plan d'action communautaire d'**éradication de la pêche illégale, non déclarée et non réglementée (INN)**;
- une stratégie de **développement durable de l'aquaculture européenne**;
- un plan d'action destiné à neutraliser les **conséquences sociales, économiques et régionales** de la restructuration du secteur communautaire de la pêche;
- un plan d'action communautaire de **réduction des rejets de poissons**.

En outre, deux **communications** importantes de la Commission complètent la nouvelle PCP:

- une communication concernant les **accords de partenariat en matière de pêche conclus avec les pays tiers**;
- une communication concernant l'**amélioration des conseils scientifiques pour la gestion de la pêche**.

Rôle du Parlement Européen

A. Compétence

- Législation en matière de pêche: pouvoir consultatif.
- Adhésion de l'Union européenne (UE) aux conventions internationales sur la pêche et conclusion d'accords entraînant des implications financières notables: avis conforme.

B. Rôle

Dans des rapports relatifs aux communications de la Commission sur des aspects divers de la PCP, le Parlement européen a pu s'exprimer au-delà des exigences

conjoncturelles et dessiner son propre modèle de PCP. C'est le cas des rapports suivants:

- le rapport A5-0392/2002 sur la proposition de règlement du Conseil relatif à la conservation et à l'exploitation durable des ressources halieutiques dans le cadre de la politique commune de la pêche;
- le rapport A5-0362/2002 sur la communication de la Commission sur le plan d'action communautaire en vue d'éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée;
- le rapport A5-0360/2002 sur la communication de la Commission définissant un plan d'action communautaire pour l'intégration des exigences de la protection de l'environnement dans la politique commune de la pêche;
- le rapport A5-0380/2002 sur la communication de la Commission relative à la réforme de la politique commune de la pêche (calendrier de mise en œuvre).

Le Parlement a adopté aussi des **rapports d'initiative** qui ont permis d'approfondir des aspects essentiels de la PCP:

- le rapport A5-0365/2000 sur la politique commune de la pêche face à la globalisation de l'économie;
- le rapport A5-0446/2002 sur la pêche dans les eaux internationales dans le cadre de l'action extérieure de la politique commune de la pêche;

- le rapport A5-0448/2002 sur l'aquaculture dans l'Union européenne: présent et avenir;
- le rapport A5-0162/2003 sur la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil relative au plan d'action pour pallier les conséquences sociales, économiques et régionales de la restructuration du secteur de la pêche de l'UE;
- le rapport A5-0171/2003 sur un plan d'action communautaire pour la conservation et l'exploitation durable des ressources halieutiques en Méditerranée dans le cadre de la politique commune de la pêche;
- le rapport A5-0163/2003 sur un plan d'action communautaire visant à réduire les rejets en mer;
- le rapport A5-0412/2003 sur le thon: flotte et industrie;
- le rapport A5-0331/2003 sur la PCP: plan d'action et structure commune d'inspection;
- le rapport A5-0166/2004 sur la PCP: participation financière de la Communauté aux programmes de contrôle de la pêche des États membres;
- le rapport A5-0167/2004 sur la PCP: établissement des conseils consultatifs régionaux.

→ Eva CASALPRIM-CALVÉS
Septembre 2005

4.3.2. La politique des ressources de pêche

Base juridique

Articles 32 à 37 du traité CE.

Objectifs

L'objectif fondamental est de garantir la viabilité à long terme du secteur par une exploitation durable des ressources.

Réalisations

A. Principes de base

1. Stabilité relative

Les possibilités de pêche sont réparties entre États membres de façon à garantir la stabilité relative des activités de pêche de chaque État membre pour chacun des stocks concernés. Ce principe de stabilité relative,

fondé notamment sur des niveaux historiques de captures, consiste en un maintien d'un pourcentage fixe d'effort de pêche autorisé pour les principales espèces commerciales pour chaque État membre. Sur le long terme, l'effort de pêche doit être globalement stable compte tenu de préférences à maintenir en faveur des activités de pêche traditionnelle et des régions les plus tributaires de la pêche.

2. Conservation des ressources

La préservation des ressources halieutiques, à travers l'adaptation constante des capacités de pêche aux possibilités de captures, est une priorité de la politique commune de la pêche (PCP). Pour ce faire, la PCP se fonde sur les meilleurs avis scientifiques disponibles et applique l'approche dite de précaution, selon laquelle l'insuffisance de données scientifiques ne peut justifier de reporter ou de ne pas adopter des mesures pour conserver les espèces en risque d'épuisement.

3. Liberté d'accès aux eaux et aux ressources

Le principe est l'égalité d'accès aux eaux et aux ressources dans toutes les eaux communautaires. Il y a une exception pour les zones côtières (jusqu'à 12 milles): les États peuvent s'y réserver des droits de pêche exclusifs. Les mesures établissant les conditions d'accès aux eaux et aux ressources sont arrêtées à la lumière des données biologiques, socio-économiques et techniques disponibles. Une révision des dispositions actuellement en vigueur est prévue en 2012 [article 17 du règlement (CE) n° 2371/2002].

B. Le détail des mesures

La nouvelle PCP, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2003, comporte des mesures précises en matière de conservation et de gestion des ressources.

1. L'accès aux eaux et aux ressources

- a) Maintien du régime actuel de restriction de l'accès aux zones de 6 à 12 milles aux navires qui pêchaient traditionnellement dans ces eaux. Cette restriction a permis de limiter l'effort de pêche dans les zones les plus sensibles et de préserver les activités de pêche traditionnelles dont certaines communautés côtières sont tributaires pour leur développement économique et social.
- b) Maintien du principe de stabilité relative, compte tenu de la situation économique précaire dans laquelle se trouve le secteur de la pêche.
- c) Maintien d'autres dispositifs d'accès tels que la restriction d'accès à la Shetland Box (zone au nord de l'Écosse), jusqu'à la nouvelle évaluation de la situation des stocks concernés.
- d) Accès des navires espagnols, portugais et finlandais aux ressources non réglementées ou non attribuées de la mer du Nord dans certaines zones, à partir du 1^{er} janvier 2003.

2. Une stratégie de gestion des ressources halieutiques à long terme

- a) *Des plans de reconstitution et de gestion des stocks pluriannuels*
 - Des **plans de reconstitution des stocks** seront appliqués dans le cas des stocks de poissons 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».
 - Les **plans de gestion des stocks pluriannuels** visent à maintenir le volume des stocks dans des limites biologiques sûres. Ces plans prévoient des maximums de capture 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 en question sur les pêcheries concernées.

b) *Des mesures d'urgence*

Dans le cas de problèmes graves et inopinés, la Commission et les États membres peuvent arrêter des mesures d'urgence destinées à protéger les stocks de poissons et à rétablir l'équilibre des écosystèmes marins menacés. Les États membres sont notamment autorisés à adopter, dans leur zone de 12 milles, des mesures de conservation et de gestion applicables à tous les navires de pêche, pour autant que ces mesures ne soient pas discriminatoires, qu'une concertation ait eu lieu avec la Commission, les autres États membres concernés et le conseil consultatif régional (CCR) compétent.

c) *L'adaptation de l'effort de pêche à l'état des ressources*

Afin de diminuer la pression de la pêche sur les stocks de poissons, la nouvelle PCP s'est dotée d'une série d'outils de gestion complémentaires:

- la **limitation des captures**. Les totaux admissibles de captures (TAC), basés 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 **annuels** afin de garantir leur réajustement en fonction de l'évolution des stocks. Mais, dans le cadre de la gestion pluriannuelle des ressources, ils seront plus stables et permettront aux pêcheurs de mieux planifier leurs activités;
- les **mesures techniques**. Elles visent à éviter les prises de juvéniles, d'espèces non commerciales ou d'autres animaux marins. Elles sont définies en fonction de l'espèce cible (et des espèces associées dans le cas de pêcheries mixtes), de la zone d'opération et du type d'engin utilisé. Les plus courantes sont: la fixation d'un maillage minimal pour les filets, l'usage d'engins de pêche sélectifs, la délimitation de zones et de saisons de fermeture de la pêche, la fixation d'une taille minimale au débarquement des espèces et la limitation des captures accidentelles ou accessoires;
- les **limitations de l'effort de pêche**. Elles pourront être appliquées dans le cadre des plans de reconstitution des stocks en danger. Elles consisteront, par exemple, en un nombre de jours de pêche mensuels autorisés. Ce nombre pourra varier selon l'engin utilisé, la zone de pêche fréquentée (d'après les divisions CIEM), les espèces visées, l'état du stock et/ou éventuellement la puissance du navire. Pour plus de flexibilité, les États membres peuvent transférer ces jours entre les différentes unités de leur flotte.

3. Une politique de contrôle renforcée

La politique de contrôle vise à assurer le respect des dispositions réglementaires en matière de pêche. En bref, l'adoption des mesures relève de la compétence des

instances communautaires et la responsabilité de leur application et de la répression des infractions constatées de chacun des États membres dans sa zone de juridiction. La nouvelle PCP [règlement (CE) n° 2371/2002] prévoit le renforcement du contrôle et de l'exécution à travers une plus grande coopération entre États membres dans le cadre d'un système communautaire de contrôle et d'exécution.

a) *Renforcement de la coopération entre États membres*
Sans préjudice de la responsabilité principale de l'État côtier, chaque État membre est autorisé à inspecter:

- les navires battant son pavillon dans ses eaux, en dehors des eaux communautaires, ainsi que dans toutes les eaux de l'Union européenne (UE), sauf dans la zone de 12 milles d'un autre État membre;
- les navires d'un autre État membre dans toutes les eaux communautaires, 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 34 du règlement (CEE) n° 2847/93];
- 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.

b) *Les rapports d'inspection et de surveillance* établis par les inspecteurs communautaires, les inspecteurs d'un autre État membre ou de la Commission seront considérés comme des preuves recevables dans les procédures administratives ou judiciaires dans tout État membre.

c) *Élargissement des compétences des inspecteurs nationaux et communautaires*

- Les inspecteurs nationaux peuvent, en plus de leur flotte nationale, contrôler tout navire de l'UE, à condition que l'État côtier en soit d'accord ou que les inspections aient lieu dans le cadre d'un programme spécifique de contrôle.
- Les inspecteurs communautaires peuvent effectuer des contrôles sur des navires de pêche et sur les lieux de premier débarquement et de première vente, sans être accompagnés d'un inspecteur national, à condition que la partie inspectée (pêcheur, armateur, mareyeur, etc.) ne s'y oppose pas.

d) *Un catalogue des sanctions applicables par les États membres en cas d'infraction grave*

Il sera établi par le Conseil, afin de réduire des disparités concernant les sanctions appliquées par les différents États membres [article 25, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 2371/2002].

e) *L'utilisation de systèmes de surveillance des navires par satellite (VMS)*

Elle sera étendue aux navires de plus de 18 mètres à compter du 1^{er} janvier 2004 et aux navires de plus de 15 mètres à compter du 1^{er} janvier 2005. Cette mesure offre plus de sécurité aux personnes embarquées, qui seront rapidement localisées en cas d'accident ou d'avarie.

f) La Commission a proposé, en outre, dans sa communication intitulée «Vers une application uniforme et efficace de la politique commune de la pêche» [COM(2003) 130]:

- la mise en commun des moyens nationaux d'inspection et de surveillance, à travers la mise en place d'une structure commune d'inspection;
- la création d'une agence communautaire de contrôle des pêches (ACCP) dont la mission serait de veiller à ce que les moyens d'inspection et de surveillance mis en commun soient déployés conformément aux stratégies communautaires.

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement européen a toujours montré son souci du respect des principes de précaution et de durabilité des ressources.

On citera en particulier ses récents rapports sur:

- la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative aux **comportements enfrenant gravement les règles de la politique commune de la pêche** décelés en 2000 (A5-0228/2002);
- la proposition de règlement du Conseil relatif à la **conservation et à l'exploitation durable des ressources halieutiques dans le cadre de la politique commune de la pêche** (A5-0392/2002);
- la proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 973/2001 prévoyant des **mesures techniques de conservation pour certains stocks de grands migrateurs** (A5-0015/2003);
- la proposition de règlement du Conseil relatif à la **gestion de l'effort de pêche concernant certaines zones et ressources de pêche communautaires** et portant modification du règlement (CEE) n° 2847/93 (A5-0165/2003);
- la proposition de règlement du Conseil visant à la **conservation des ressources de pêche par le biais de mesures techniques de protection des juvéniles d'organismes marins** (A5-0168/2003).

4.3.3. La politique structurelle de la pêche

Base juridique

Articles 32 à 37 et 158 du traité CE.

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.

Réalisations

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 n° 5 a) (adaptation des structures de la pêche), et un instrument financier autonome, l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP). Pour répondre aux conséquences socio-économiques de la restructuration du secteur, des mesures complémentaires ont été adoptées parallèlement à la création de l'IFOP. Ainsi, l'initiative communautaire 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 [règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999] et le non-renouvellement de l'initiative PESCA en 2000. Le règlement (CE) n° 1263/1999 du Conseil fixe 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, de renforcer la compétitivité des structures d'exploitation et le développement d'entreprises viables, de

valoriser les produits de la pêche et de l'aquaculture et de revitaliser les zones dépendantes de ces secteurs.

Dans le cadre de la **réforme de la politique commune de la pêche (PCP)**, les nouveaux règlements (CE) n° 2371/2002, (CE) n° 2369/2002 et (CE) n° 179/2002 remplacent les règlements (CE) n° 1263/1999 et (CE) n° 2792/1999 définissant les modalités et conditions des **actions structurelles de la Communauté dans le secteur de la pêche**. 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. Grâce à la réforme et à la suite de l'approbation des perspectives financières (2007-2013), il a été institué le Fonds européen pour la pêche (FEP), Fonds qui a pour but de faciliter la mise en œuvre de mesures destinées à assurer une pêche durable et la diversification des activités économiques dans les zones de pêche. Ce Fonds est appelé à succéder à l'Instrument financier d'orientation de la pêche.

B. Les instruments de la politique structurelle

1. Les premiers programmes structurels

Les programmes d'orientation pluriannuels (POP), longtemps instrument clé de la politique structurelle, ont été supprimés par la réforme de 2003. Ils visaient à réaménager la taille de la flotte de pêche des États membres de l'Union européenne (UE), en vue d'adapter l'effort de pêche aux ressources disponibles. Les États membres devaient calculer la réduction d'effort nécessaire dans chaque segment pour chacune des flottes nationales. La réduction de l'effort pouvait être réalisée soit en retirant pour de bon un certain nombre de navires, soit par un système de permanence des navires au port pour une période donnée. Dans les POP, les ressources disponibles devaient déterminer la taille de la flotte.

L'Instrument financier d'orientation de la pêche permettait de favoriser certaines mesures socio-économiques comme la préretraite ou l'aide au changement d'orientation professionnelle. D'autres actions qui présentaient un intérêt collectif visaient notamment à améliorer les conditions de travail ou la formation à l'amélioration de la qualité. L'IFOP prévoyait également des compensations pour l'arrêt temporaire d'activité, des aides en faveur de la petite pêche côtière ou de la modernisation des bateaux. Les secteurs de l'aquaculture, de la transformation et de la commercialisation n'ont pas été oubliés et ont permis de générer de nouveaux emplois. Ces actions ont été entreprises dans le cadre des programmes pluriannuels

cofinancés par l'IFOP dans les régions relevant de l'objectif n° 1 et en dehors de celles-ci dans les autres régions de l'Union.

2. Réforme

En 2005, à la suite de la réforme de la PCP, **les aides financières au renouvellement des bateaux ont été supprimées**, et un régime plus simple pour limiter les capacités de la flotte de pêche européenne a été établi. Ce régime confère plus de responsabilités aux États membres dans la gestion de leur flotte. L'accent n'est plus mis sur la réduction de la capacité de pêche (c'est-à-dire le tonnage du navire et la capacité du moteur), mais sur la **limitation de l'effort de pêche** (calculé en multipliant la capacité par le nombre de jours passés en mer). Les trois aspects principaux:

- La capacité de la flotte de chaque État membre doit respecter un niveau de référence.
- Les États membres sont libres de décider de la manière dont ils vont gérer leurs capacités.
- Les conditions d'octroi des différentes aides publiques à la flotte sont revues:

Les aides au renouvellement des bateaux ont disparu à la fin de 2004 et maintenant leur utilisation est limitée:

- aux États membres qui ont atteint leurs objectifs globaux en matière de réduction de capacité;
- aux navires de moins de 400 tjb (tonnes de jauge brute), dans le respect des conditions suivantes:
- pour les navires jusqu'à 100 tjb, l'État membre doit supprimer, sans aide, un tonnage équivalent à chaque nouvelle tonne créée avec aide,
- pour les navires de plus de 100 tjb, l'État membre doit supprimer, sans aide, 1,35 tonne (tjb) pour chaque nouvelle tonne créée avec aide.

Les aides à la modernisation des bateaux continuent sous certaines conditions: il faut que le navire ait au moins cinq ans et qu'elles soient destinées à des fins précises (l'utilisation de méthodes de pêche plus sélectives; l'installation de systèmes de surveillance des navires par satellite (VMS); l'amélioration du traitement et de la qualité des produits à bord et l'amélioration des conditions de travail et de sécurité).

3. Le Fonds européen pour la pêche

Aujourd'hui, **le Fonds européen pour la pêche (FEP) remplace l'Instrument financier d'orientation de la pêche**. Ce dernier, un des quatre Fonds structurels de l'UE, existait depuis 1993 [règlement (CEE) n° 2080/93 du Conseil]. Néanmoins, beaucoup de mesures prévues dans

le cadre de l'IFOP sont maintenant reprises dans ce nouveau Fonds.

a) Objectifs

Le FEP accorde le soutien financier pour d'atteindre les objectifs sociaux, économiques et environnementaux. Ce Fonds soutient le secteur dans son effort d'adaptation d'une flotte dont la compétitivité doit être renforcée et encouragée par des mesures destinées à protéger et à améliorer l'environnement. Le FEP aidera également les communautés de pêcheurs les plus durement touchées par ces mutations à diversifier leurs activités économiques.

Le FEP s'articule autour de cinq grands axes:

- soutenir les grands objectifs de la politique commune de la pêche, en particulier ceux 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.

b) Types d'intervention

Pour garantir la durabilité économique, environnementale et sociale de la pêche, l'action du FEP porte sur les cinq domaines prioritaires suivants:

- **Mesures en faveur de l'adaptation de la flotte de pêche communautaire:** les pêcheurs et les propriétaires d'un navire affecté par les mesures prises pour lutter contre la surexploitation des ressources pourront obtenir des aides pour la retraite permanente ou temporaire de navires de pêche, pour la formation, la reconversion ou le départ en retraite anticipé des pêcheurs.
- **Aquaculture, transformation et commercialisation:** seront promues en particulier l'acquisition, l'utilisation et les techniques qui sont utilisées dans le secteur des petites et microentreprises.
- **Actions collectives:** les projets qui contribueront au développement durable ou à la conservation des 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:** les mesures et 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 seront soutenues.
- **Assistance technique:** les 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 différents axes est de la responsabilité des États membres.

c) Moyens

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 est 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.

C. Les conséquences socio-économiques de la nouvelle PCP

La réforme de la politique commune de la pêche a accéléré la modernisation de la gestion du secteur communautaire de la pêche et l'a amené sur la voie du développement durable. L'industrie de la pêche est aujourd'hui économiquement plus saine, mais il s'agit d'un processus douloureux qui requiert la mise en œuvre de mesures destinées à limiter les captures, le temps consacré à la pêche et, en conséquence, les bénéfices qui en découlent. Ce processus se poursuivra au cours des prochaines années avec des conséquences économiques et sociales. Les possibilités de pêche et les revenus des pêcheurs ont déjà diminué à cause de la réduction d'un nombre considérable de stocks halieutiques. L'aide publique est disponible pour soutenir le secteur pendant ce processus de restructuration par l'intermédiaire du FEP destiné au secteur de la pêche.

Néanmoins, la hausse récente des frais de fonctionnement, liée à l'augmentation des prix des carburants, intervient donc à un moment particulièrement délicat et engendre des difficultés sans précédent pour une grande partie du secteur. L'épuisement des stocks, associé à des mesures de gestion inévitablement restrictives, à l'augmentation sensible des coûts et à la stagnation ou la diminution des revenus, entraîne, pour de nombreux navires dont la consommation de carburant est élevée, un travail à perte.

Sur la base de l'expérience de la restructuration des flottes espagnole et portugaise qui pêchaient dans les eaux marocaines, la Commission estime qu'un maximum de

28 000 pêcheurs (+/- 11 % de l'emploi total en mer) pourraient être affectés par cette limitation (la diminution annuelle moyenne de l'emploi dans le secteur de la pêche était de 8 000 emplois au cours des dernières années).

Afin de gérer l'ajustement structurel dû à la réduction de possibilités d'emploi dans le secteur de la pêche, tout en garantissant l'amélioration des conditions de vie et d'emploi dans le secteur, la Commission a proposé la stratégie suivante:

- consultations bilatérales des États membres pour évaluer l'impact socio-économique potentiel des régimes de limitation de l'effort de pêche;
- sur la base de ces consultations, élaboration d'un plan d'action pour lutter contre les conséquences socio-économiques de la restructuration du secteur de la pêche;
- reprogrammation des Fonds structurels pour mettre à profit les instruments existants;
- élaboration d'une stratégie à long terme pour le développement côtier intégré des secteurs dépendants de la pêche (notamment promouvoir la reconnaissance du rôle des pêcheurs dans la conservation du patrimoine social et culturel des zones côtières et encourager le développement d'activités côtières complémentaires susceptibles de leur procurer un emploi de remplacement);
- renforcement du dialogue sectoriel (par exemple introduire la clause sociale dans les accords de pêche communautaires, améliorer l'image du secteur auprès des jeunes, renforcer le rôle des femmes en améliorant leur statut et leur protection sociale);
- évaluation des conditions de travail et de sécurité dans le contexte des activités de pêche et de transformation du poisson.

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement européen a constamment soutenu l'intégration de la politique structurelle de la pêche dans le cadre des Fonds structurels.

- Il a préconisé la fixation d'un objectif n° 6 (réforme de 1993), doté d'un financement autonome pour la pêche dans le cadre des Fonds structurels.
- Il a suivi de très près la création de l'IFOP, mettant en particulier l'accent sur certains problèmes oubliés ou mal traités dans les propositions de la Commission, entre autres, l'impact social de la restructuration du secteur, le soutien à la pêche artisanale, les aides aux campagnes de pêche expérimentale, l'amélioration des canaux de distribution, etc.

- Il a insisté aussi pour que les possibilités d'intervention et la dotation financière de l'IFOP soient au moins équivalentes à ce dont disposaient les instruments qu'il remplace.
- Dans sa résolution sur la PCP après 2002 (A4-0298/1997), le Parlement a insisté sur la nécessité d'une approche intégrée du développement des zones côtières et d'une régionalisation progressive de la politique structurelle de la pêche.
- Dans le cadre de la nouvelle réforme de la PCP, le Parlement a élaboré notamment:
 - un rapport sur la proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2792/1999 définissant les modalités et conditions d'actions structurelles de la Communauté dans le secteur de la pêche (A5-0396/2002). Le Parlement y affirme que la PCP a pour but ultime d'«assurer un niveau de vie équitable aux pêcheurs et à tout autre acteur intéressé par la filière selon les dispositions de l'article 33 du traité» et critique fermement la Commission européenne pour ne pas avoir fait établir au préalable un rapport socio-économique de la situation des régions très dépendantes de la pêche comme requis par la législation communautaire [article 14 du règlement (CEE) n° 3760/92];
 - un rapport d'initiative sur la communication de la Commission au Parlement et au Conseil relative au plan d'action pour pallier les conséquences sociales, économiques et régionales de la restructuration du secteur de la pêche de l'UE (A5-0162/2003), où il

«réaffirme le rôle social, culturel et économique de l'industrie de la pêche, en particulier de la petite pêche dans les régions dépendantes de ce secteur, et demande à la Commission de veiller à ce que les mesures économiques et sociales nécessaires soient prises pour garantir la cohésion économique et sociale dans les régions dépendantes de la pêche, y compris les régions ultrapériphériques, afin qu'elles deviennent financièrement autonomes». Dans ce même rapport, le Parlement demande à la Commission de considérer «la qualité de l'emploi et les conditions de santé et de sécurité sur le lieu de travail comme l'un des objectifs de la politique commune de la pêche»;

- enfin, le Parlement a soutenu l'enveloppe financière du FEP prévue dans l'accord sur les perspectives financières (2007-2013). Le Parlement dans son rapport législatif sur le règlement du FEP (A6-0217/2005) a proposé une réforme du système d'aide financière aux pêcheurs. Tout en approuvant le principe de fond de cette réforme, à savoir la conservation des ressources halieutiques, les députés ont estimé que l'impact socio-économique devait également être pris en compte. Quelques thèmes ont fait l'objet d'un compromis: le retrait définitif des navires de pêche, le financement des équipements de pêche et les investissements dans l'aquaculture. Aussi, le rapport (A6-0340/2005), il s'agit des fonds de soutien complémentaires au FEP.

→ Eva CASALPRIM-CALVÉS
Septembre 2006

4.3.4. Les relations internationales en matière de pêche

Base juridique

Articles 32 à 37 et 300 du traité CE.

Objectifs

- Assurer à l'Union européenne (UE) un accès convenable aux principales zones de pêche du monde.
- Contribuer au développement durable des pêches mondiales.
- Approfondir les dialogues politiques sectoriels bilatéraux et/ou régionaux.
- Renforcer les contrôles et les inspections dans le cadre des organisations régionales de pêche.
- Améliorer la recherche scientifique.

Réalisations

A. Les accords internationaux de pêche

1. Rôle et importance

a) Raison d'être

Des accords de pêche aux niveaux bi- et multilatéral sont devenus nécessaires, à la suite de l'établissement de zones économiques exclusives (ZEE) proclamées par de nombreux pays tiers au milieu des années 70. En effet, si les ZEE n'occupent que 35 % de la surface totale des mers, elles abritent 90 % des ressources halieutiques mondiales. Ces ressources sont ainsi passées sous le contrôle des pays côtiers, et les flottes des États membres de la Communauté, qui pêchaient habituellement dans ces eaux, en ont été écartées. Pour rétablir cet accès et l'étendre à de nouvelles zones, la Communauté a conclu des accords de pêche avec les pays tiers concernés.

b) 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). À la fin de 2002, 21 accords de pêche étaient en vigueur.

c) Effort financier

Le budget consacré aux accords internationaux de pêche est passé de 5 millions d'euros en 1981 à près de 300 millions en 1997 (soit 0,31 % du budget communautaire total et près de 30 % des ressources consacrées au secteur de la pêche). L'effort s'est maintenu

en 1998 et 1999, mais il s'est relâché à la suite du non-renouvellement de l'accord avec le Maroc (qui s'élevait à environ 90 millions d'euros). En 2003, le montant consacré aux accords de pêche a été inférieur à 200 millions d'euros, et aucune augmentation n'est prévue dans le budget 2004.

d) Bénéfice pour l'Union

En 2002, les captures effectuées dans le cadre des accords internationaux représentaient 20 % de l'ensemble des captures communautaires et une valeur d'environ 1 milliard d'euros. Elles assurent un emploi direct à environ 30 000 personnes et génèrent une activité économique considérable dans des secteurs et des régions fortement dépendantes de la pêche.

2. Types d'accords de pêche

a) Les accords de réciprocité (accès aux ressources)

— Principe

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).

— Application géographique

La Norvège, les îles Féroé et l'Islande ont signé ce type d'accord. Les accords signés avec les pays Baltes associaient au principe de réciprocité le versement par la Communauté d'une contrepartie financière.

b) Les accords avec contrepartie financière (accès aux ressources/contrepartie financière)

— Principe

Ces accords sont signés avec les pays tiers qui souhaitent concéder une part de l'exploitation de leurs ressources dans leur propre ZEE sans réciprocité de droits d'accès. L'objet principal de l'accord est l'ensemble des autorisations de pêche octroyées (pour un certain nombre d'unités ou à un certain volume en tonnes de jauge brute, ou tjb). La contrepartie financière consiste en une contribution de l'Union et en des redevances payées par les armateurs privés qui bénéficient des droits d'accès.

— Application géographique

L'ensemble des accords de pêche avec les pays africains et de l'océan Indien (14 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique) entrent dans cette catégorie, ainsi que l'accord avec le Groenland (toutefois sans redevances privées pour

ce dernier). En plus de la contrepartie financière, un accès au marché européen à droits de douane réduits peut être accordé (par exemple le Groenland).

c) **Les accords dits de deuxième génération** (création de sociétés mixtes)

Ils reposent sur l'incitation à la création de sociétés mixtes susceptibles de développer leurs activités dans la ZEE du pays tiers avec la garantie d'attribution d'un quota sur des espèces particulières mentionnées dans l'accord. Jusqu'à présent un seul accord de ce type a été conclu, avec l'Argentine.

3. Répartition géographique des captures

a) **Pour les accords de pêche conclus avec des pays du Sud**, les débarquements s'élevaient, en moyenne annuelle, à près de 2 040 000 tonnes sur la période 1993-1997 (moyenne calculée sur cinq années, malgré l'interruption temporaire de l'accord avec le Maroc pendant la période). Avec plus de 87 % des captures, l'Espagne devançait largement les autres États membres dans le bilan de production sous accords de pêche Sud (hors captures thonières). Avec plus de 74 %, le Maroc représentait le pays premier fournisseur, loin devant la Mauritanie, la Guinée-Bissau, le Sénégal et l'Angola (25 % à eux quatre).

b) **Pour les accords de pêche conclus avec des pays du Nord**, les débarquements de la flotte communautaire fluctuaient, sur la période 1993-1997, entre 300 000 et 370 000 tonnes par an. Les principales espèces «minotières» (utilisées principalement pour la fabrication de farines de poisson) représentaient 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. Les débarquements des autres pays sont inférieurs à 5 % du total. L'accord avec la Norvège représente plus de 60 % de la valeur créée, vient ensuite celui avec le Groenland (27 % du total), les autres accords ne représentant que moins de 2 % de la valeur totale des pêches.

4. La nouvelle réforme de la politique commune de la pêche (PCP) propose de nouveaux types d'accords qui remplaceront progressivement les précédents.

a) *Les accords de continuité*

Ils visent à consolider la coopération avec les pays tiers, notamment les États côtiers limitrophes, avec lesquels l'UE partage traditionnellement des intérêts en matière de pêche, par la mise en œuvre de régimes de gestion responsables des pêcheries.

b) *Les accords de partenariat dans le domaine de la pêche*

Ils visent à renforcer la coopération avec les pays tiers en développement, afin d'assurer une pêche durable et responsable, dans l'intérêt mutuel des parties concernées. Des évaluations d'impact durables seront effectuées en vue de la négociation de nouveaux accords de partenariat dans le domaine de la pêche (APP).

B. Les conventions internationales

1. Rôle

À côté des accords bilatéraux qui concernent les zones côtières, la Conférence des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM) a retenu le principe de conventions internationales pour l'exploitation des ressources de la haute mer. Quelques-unes de ces conventions existaient déjà avant la Seconde Guerre mondiale, mais la plupart sont postérieures. 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 (avec quotas);
- instauration de zones ou de périodes interdites;
- interdiction ou réglementation des engins de pêche.

2. Participation de l'UE aux organismes issus des conventions

a) L'UE dispose d'un **statut de membre** dans les organisations internationales suivantes:

- **OPANO (NAFO)** (Organisation des pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest), créée par une convention internationale approuvée par le règlement (CEE) n° 3179/78 du Conseil du 28 décembre 1978 et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1979;
- **CPANE (NEAFC)** (Commission des pêches de l'Atlantique du Nord-Est), convention approuvée par la décision 81/608/CEE du Conseil du 13 juillet 1981 et entrée en vigueur le 12 août 1981;
- **OCSAN (NASCO)** (Organisation pour la conservation du saumon de l'Atlantique Nord), approuvée par la décision 82/886/CEE du Conseil du 13 décembre 1982 et entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1983;
- **IBSFC** (Commission internationale de la pêche en mer Baltique), convention approuvée par la décision 83/414/

- CEE du Conseil du 25 juillet 1983 et entrée en vigueur le 18 mars 1984;
- **CTOI (IOTC)** (Commission des thons de l’océan Indien), approuvée par la décision 95/399/CE du Conseil du 18 septembre 1995;
 - **CCAMLR** (Commission pour la conservation de la faune et de la flore marines de l’Antarctique), convention approuvée par la décision 81/691/CEE du Conseil du 4 septembre 1981 et entrée en vigueur en 1982;
 - **CICTA (ICCAT)** (Commission internationale pour la conservation des thonidés de l’Atlantique), approuvée par la décision 86/238/CEE du Conseil du 9 juin 1986 et entrée en vigueur le 14 novembre 1997;
 - **CGPM (GFCM)** (Commission générale des pêches pour la Méditerranée), approuvée par la décision 98/416/CE du Conseil du 16 juillet 1998;
 - **Copace (CECAF)** (Comité des pêches pour l’Atlantique Centre-Est), établi par l’Organisation des Nations unies pour l’alimentation et l’agriculture (FAO) en 1967. L’UE en est membre depuis 1991;
 - **Copaco (WECAFC)** (Commission des pêches pour l’Atlantique Centre-Ouest);
 - **CPOI (IOFC)** (Commission des pêches pour l’océan Indien), établie par la FAO en 1967. L’UE en est membre depuis 1991.
- b)** Dans les conventions conclues par les États membres individuellement, l’UE n’a que le **statut d’observateur**:
- Cipase (Icseaf) (Commission internationale des pêches de l’Atlantique Sud-Est);
 - CBI (IWC) (Commission baleinière internationale);
 - CMMAN (NAMMCO) (Commission pour les mammifères marins de l’Atlantique Nord);
 - CIATT (IATTC) (Commission interaméricaine du thon tropical) (établie en 1949).
- c)** En outre, l’UE est **membre** des organisations internationales suivantes:

- CMHN (Conférence multilatérale à haut niveau);
- OPASE (Organisation des pêches pour l’Atlantique Sud-Est);
- CSOOI (Commission pour le sud-ouest de l’océan Indien).

Rôle du Parlement Européen

1. Rôle dans la procédure de conclusion des accords

Sur la base des articles 37, 300 et 310 du traité CE, l’**avis conforme du Parlement européen** est requis pour:

- l’adhésion de la Communauté européenne aux conventions internationales de pêche et la conclusion ou la modification d’accords entraînant des implications financières notables;
- les accords conclus avec un ou plusieurs États ou organisations internationales qui créent une association ayant des droits et des obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières;
- les accords qui créent un cadre institutionnel spécifique en organisant des procédures de coopération.

Par ailleurs, le Parlement doit être «immédiatement et pleinement informé de toute décision prise [...] concernant l’application provisoire ou la suspension d’accords» (article 300, paragraphe 2, troisième alinéa).

2. Position de fond

Le Parlement a souligné, à plusieurs reprises, l’importance des accords internationaux de pêche pour l’approvisionnement de la Communauté en poisson, pour les régions de la Communauté les plus dépendantes de la pêche et pour l’emploi dans le secteur (notamment dans sa résolution du 15 mai 1997). En outre, le Parlement s’est préoccupé 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 (résolution du 20 novembre 2002).

4.3.5. La pêche européenne en chiffres

A. Les captures

Après une croissance continue, les **captures** mondiales semblent avoir atteint un plafond, à hauteur de 145 millions de tonnes. La production de l'Union européenne (UE) s'est progressivement réduite (de 20 % entre 1992 et 2003) à 5,3 millions de tonnes. Au début des années 90, les captures de l'Union représentaient 7 % de la pêche mondiale, ce qui lui conférait le rang de troisième producteur mondial après la Chine et le Pérou. En 2003, la production communautaire représentait seulement 3 % de la production mondiale, ce qui la faisait redescendre à la sixième place. En 2003, 72 % des captures communautaires étaient effectuées dans l'Atlantique du Nord-Est, 9 % en Méditerranée et en mer Noire et 8 % dans l'Atlantique Centre-Oriental.

En 2003, cinq États membres (Danemark, Espagne, France, Royaume-Uni et Pays-Bas) représentaient 71 % de la production communautaire. Des différences structurelles existent entre ces cinq pays. En effet, 69 % de la production du Danemark et 6 % de la production du Royaume-Uni sont consacrés à des utilisations industrielles, principalement à la fabrication de farines de poisson. En Espagne, en France et aux Pays-Bas, toute la production est destinée à la consommation humaine. La valeur des captures et l'emploi dans le secteur de la pêche reflètent parfaitement cette situation. Par exemple, la valeur unitaire des débarquements en Espagne est sept fois supérieure à celle des débarquements effectués au Danemark.

L'**élargissement** de 2004 a provoqué une augmentation des captures de l'Union de 9 %. Au total, 97 % des captures des dix États qui ont accédé à l'UE en 2004 sont à attribuer aux quatre pays riverains de la Baltique. De ces quatre États, seule la Lituanie a maintenu des captures stables tout au long de la dernière décennie. Toutefois, les captures de la Pologne ont diminué de 54 %, celles de l'Estonie de 34 % et celles de la Lettonie de 21 %.

B. La flotte

Entre 1997 et 2004, la flotte de pêche de l'Union des Quinze a diminué de 16 %, passant ainsi de 102 404 à 85 709 navires. La réduction du tonnage de la flotte a été de 7 % et la baisse de puissance de 13 %.

L'**élargissement** de 2004 a entraîné une augmentation de 8 % du nombre de navires (atteignant ainsi un nombre total de 92 422), de 8 % également de la puissance et de 12 % du tonnage de la flotte. Les quatre pays riverains de la mer Baltique totalisent 53 % du nombre de bateaux des

nouveaux États membres, 85 % du tonnage et 66 % de la puissance motrice de la flotte des nouveaux États membres.

En 2004, la Grèce possédait 20 % du nombre de navires de pêche, suivie de l'Italie (16 %), de l'Espagne (15 %) et du Portugal (11 %). Ces quatre pays, plus la France et le Royaume-Uni, représentaient 79 % des bateaux de pêche de l'Union des Vingt-cinq.

L'Espagne représente 23 % du **tonnage** total de la flotte communautaire (491 000 tonnes), suivie du Royaume-Uni (223 000 tonnes, 12 %), de l'Italie (216 000 tonnes, 10 %), de la France (214 000 tonnes, 10 %) et des Pays-Bas (195 000 tonnes, 9 %). Les États membres du Sud représentent 55 % du tonnage total, mais 75 % du nombre de bateaux, 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 bateaux, toutes les flottes des États membres ont des structures relativement similaires. En Finlande, en Grèce, au Portugal, à Chypre et à Malte, plus de 90 % des bateaux mesurent moins de 12 mètres de long, de par l'importance de la pêche côtière dans ces pays.

Si l'on considère les navires de moins de 12 mètres de long comme étant la flotte consacrée à la pêche côtière, la réduction du nombre de navires de l'Union des Quinze est également de 17 %. Toutefois, la réduction du tonnage a été de 30 % et celle de la puissance de 11 %. Dans ce segment de la flotte, l'élargissement s'est traduit par une augmentation de 8 %, tant en nombre de navires qu'en tonnage ou en puissance.

L'âge moyen de la flotte de pêche de l'Union des Vingt-cinq est de 22,8 ans; 69 % des navires ont moins de 30 ans, mais 6,5 % ont plus de 50 ans. La Belgique est le seul État membre qui ne possède aucun bateau de plus de 50 ans.

La flotte des nouveaux États membres est sensiblement plus jeune que celle des pays de l'Union des Quinze (moyenne de 18,5 ans, contre 23,1 ans). L'âge moyen des flottes des pays du Nord est de 21,6 ans, contre 23,2 ans dans les pays du Sud.

C. L'aquaculture

Entre 1993 et 2003, la production de l'aquaculture communautaire a augmenté de 42 %, bien qu'à la fin des années 90 elle semble avoir atteint un plafond de 1,4 million de tonnes. Pour cette même période, la valeur de la production a augmenté de 48 %. En 2003,

l'aquaculture représentait 25 % du volume des captures et 46 % de la valeur des débarquements. L'aquaculture communautaire se concentre majoritairement sur quatre espèces: moules, truites, saumons et huîtres. Cependant, on assiste au développement de la production d'espèces telles que le bar, la dorade ou le turbot. Cinq pays (l'Espagne: 23 %, la France: 18 %, l'Italie: 14 %, le Royaume-Uni: 13 % et la Grèce: 7 %) assurent 75 % du volume de production de l'aquaculture communautaire. 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 des saumons et des truites, alors que la Grèce transforme surtout d'autres espèces piscicoles marines. C'est la répartition des espèces qui explique les différentes valeurs de la production de l'aquaculture. La France représente 19 % de la valeur de la production, l'Italie et le Royaume-Uni 17 %, l'Espagne 12 % et la Grèce 11 %.

D. Le commerce extérieur

L'Union européenne est un importateur net de produits de la pêche, avec un solde négatif qui s'élevait, ces dernières

années, à 3,5 millions de tonnes, pour une valeur de 10,500 milliards d'euros. Tant les importations que les exportations connaissent une tendance à la hausse, plus accentuée pour les importations. En 2004, l'Union a importé 5 169 495 tonnes pour une valeur de 12,387 milliards d'euros. En 2004, l'UE a exporté 1 903 819 tonnes pour une valeur de 2,283 milliards d'euros.

E. L'emploi

Actuellement, les États membres transmettent à l'office statistique des Communautés européennes (Eurostat) les données relatives à l'emploi dans le secteur de la pêche sur une base volontaire, sans être soumis à aucune législation contraignante. Mais ces informations ne sont pas harmonisées et elles ne permettent donc pas d'analyse cohérente des chiffres de l'emploi.

→ Jesús IBORRA-MARTIN
Novembre 2005

4.4. La politique régionale et de cohésion

4.4.1. La cohésion économique et sociale

Base juridique

Articles 158 à 162 du traité CE (titre XVII), créés par l'Acte unique européen.

Objectifs

1. Buts essentiels

Telle que définie par l'article 158, la cohésion économique et sociale, essentielle au «développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté», exige la réduction de «l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions», c'est-à-dire du «retard des régions les moins favorisées» qui sont, entre autres, les zones rurales.

2. Moyens d'action

Pour parvenir aux buts fixés, le traité prévoit:

— la coordination des politiques économiques;

— la mise en œuvre des politiques communautaires, en particulier le marché intérieur;

— l'utilisation des Fonds structurels existants (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section «Orientation»; Fonds social européen; Fonds européen de développement régional) et la création d'un Fonds de cohésion.

Réalisations

A. Évolution historique

1. Le **traité de Rome** ne prévoyait pas de politique régionale, mais seulement des mécanismes de solidarité sous la forme de deux Fonds structurels: le Fonds social européen (→4.8.2) et le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section «Orientation» (→4.1.5).

2. La politique régionale n'a été mise en place qu'à la suite du **premier élargissement** de la Communauté (en 1973), à partir de la création du Fonds européen de développement régional (FEDER) en 1975. Mais ses dotations sont restées longtemps modestes, empêchant la politique régionale de dépasser son niveau limité.
3. On retiendra toutefois un principe adopté dès le début de la politique régionale: l'**additionnalité**. Il signifie que les projets soumis à l'aide communautaire doivent être des projets nouveaux que les États n'auraient pas lancés tout seuls. Mais le financement national doit rester prépondérant, l'aide communautaire ayant un caractère de complément. Dans la même logique, la sélection des projets et la responsabilité de leur gestion restent du ressort national et régional, dans le cadre de critères généraux communautaires.

B. Essor de la politique régionale (1988-1999)

1. L'effet stimulateur de l'Acte unique européen

C'est l'Acte unique européen (1986) qui a fait de la cohésion économique et sociale une **nouvelle compétence** de la Communauté et en a fixé les objectifs et les moyens. Parmi ces moyens, il a retenu avant tout une utilisation systématique des Fonds structurels et a prévu pour ce faire une réforme de leurs règles de fonctionnement. La réforme devait se faire sur proposition de la Commission, par décision du Conseil à l'unanimité, après consultation du Parlement européen. Son application relevait de la procédure de coopération qui permet au Conseil de décider à la majorité qualifiée et donne un certain pouvoir au Parlement.

Cette **réforme** a été réalisée par le Conseil par le règlement [(CEE) n° 2052/88] du 24 juin 1988, les dispositions d'application pour la coordination des interventions faisant l'objet d'un autre règlement [(CE) n° 4253/88] du 19 décembre 1988. Les principes des nouvelles règles sont:

- la concentration des Fonds par objectif et par région;
- le partenariat entre la Commission, les États et les autorités régionales pour la planification, la mise en œuvre et le suivi des interventions;
- la programmation des interventions;
- l'additionnalité des contributions communautaires.

Cette nouvelle réglementation s'accompagnait d'un **effort financier** important. Au cours de la même année 1988, le Conseil européen donnait son accord de principe à un train de mesures économiques appelé paquet «Delors I» qui prévoyait un doublement de la dotation des Fonds structurels pour les cinq années suivantes (voir le tableau récapitulatif à la fin de la fiche).

2. Les développements consécutifs au traité de Maastricht

a) L'apport du traité

Le traité de Maastricht a:

- prévu un rapport triennal de la Commission au Conseil et au Parlement sur les progrès de la cohésion économique et sociale (article 130 B, deuxième alinéa);
- prévu la possibilité d'«actions spécifiques» en dehors des Fonds structurels (article 130 B, troisième alinéa);
- décidé la création d'un Fonds de cohésion (article 130 D, deuxième alinéa);
- réformé les procédures de décision:
 - la définition des missions, des objectifs, de l'organisation, des règles générales et de la coordination des Fonds se fait toujours sur proposition de la Commission et par décision unanime du Conseil, mais après avis conforme du Parlement (article 130 D, premier alinéa),
 - les mesures d'application relatives au FEDER sont prises selon la procédure de coopération (article 130 E, premier alinéa). Depuis le traité d'Amsterdam, elles relèvent de la codécision entre Conseil et Parlement.

b) Une nouvelle et substantielle augmentation de la dotation des Fonds structurels

Au lendemain de la signature du traité de Maastricht, la Commission avait proposé une augmentation considérable, connue sous le nom de **paquet «Delors II»**. Le Conseil européen, réuni à Édimbourg en décembre 1992, n'a retenu qu'une partie de ces propositions et a prévu d'étaler les dépenses plus largement dans le temps. L'effort consenti reste toutefois considérable. L'enveloppe budgétaire allouée à l'ensemble des actions structurelles pour six ans (1994-1999) est fixée à **208 milliards d'écus**.

c) Une réforme majeure des Fonds structurels

Décidée en juillet 1993 par le Conseil [règlement (CEE) n° 2081/93, modifiant le règlement (CEE) n° 2052/88, et règlement (CEE) n° 2082/93, modifiant le règlement (CEE) n° 4253/88, pour les mesures de coordination des Fonds], elle a voulu répondre à un double souci: intégration de toutes les interventions à caractère structurel dans la stratégie globale de lutte contre le chômage et développement des régions les plus défavorisées. Elle a comporté les changements suivants:

- adaptation des objectifs prioritaires des Fonds aux mutations économiques en cours et révision du Fonds social européen portant sur la définition d'orientations politiques et l'adoption d'une approche stratégique;

- révision de la procédure d'établissement des listes relatives aux zones éligibles dans le cadre des objectifs n^{os} 2 et 5 b);
- simplification des procédures de programmation (documents uniques de programmation);
- renforcement du «partenariat» et en particulier de la coopération avec les interlocuteurs économiques et sociaux;
- renforcement de l'évaluation «ex ante», du suivi et de l'évaluation «ex post» des actions structurelles;
- prise en compte accrue du principe d'additionnalité;
- accent sur la préservation de l'environnement, conformément au principe de «durabilité»;
- promotion de l'égalité entre hommes et femmes;
- participation accrue du Parlement européen à la mise en place des politiques structurelles.

d) *Création du Fonds de cohésion*

Prévu par le traité de Maastricht, le Fonds a été créé en mars 1994 (→4.4.3).

C. Décisions récentes et perspectives

1. Une nouvelle réforme des Fonds structurels

Sur la base des grandes orientations exprimées par la Commission dans l'«Agenda 2000» (juillet 1997) et détaillées dans ses propositions de mars 1998, le Conseil européen, réuni à Berlin en mars 1999, a approuvé une **nouvelle réforme des Fonds structurels**. Cette réforme a pour objectifs: une plus grande concentration des aides, une simplification et une décentralisation du fonctionnement des Fonds, un renforcement de leur efficacité et, donc, de l'évaluation et du contrôle, une insistance sur l'additionnalité. On maintenait en même temps le Fonds de cohésion (→4.4.3) et on faisait de l'Instrument financier d'orientation de la pêche [IFOP (→4.4.1)] un fonds à part entière. La réforme a été formellement adoptée par le règlement [(CE) n° 1260/1999] du Conseil du 21 juin 1999.

2. Un nouvel effort financier

Parallèlement, le même Conseil européen de Berlin approuvait l'**allocation de 213 milliards d'euros** aux actions structurelles pour la période 2000-2006, dont 7 milliards iront au nouvel «Instrument structurel de préadhésion» (ISPA) — la création de ce dernier avait été approuvée par le Conseil européen en décembre 1997 (Luxembourg) dans le cadre de l'Agenda 2000, et il est destiné à faciliter l'adaptation des pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion à l'Union européenne (UE) (→6.3.1).

D. L'apport du traité établissant une Constitution pour l'Europe (→1.1.5)

Le traité établissant une Constitution pour l'Europe insère pour la première fois la cohésion territoriale parmi les objectifs de l'Union (article I-3, paragraphe 3). Il modifie également la procédure législative; la procédure de l'avis conforme est remplacée par la procédure de codécision (article III-223). Par ailleurs, il introduit le rôle et la place des collectivités régionales et locales dans le système institutionnel européen, grâce notamment à la reconnaissance du principe de l'autonomie régionale et locale (article I-5), à la nouvelle définition du principe de subsidiarité (article I-11, paragraphe 3) et aux nouveaux droits et responsabilités accordés au Comité des régions (article 8 du protocole sur la subsidiarité et article III-365, paragraphe 3).

Une meilleure définition et répartition des compétences dans l'Union constitue également un progrès significatif, car il sera dorénavant plus aisé d'identifier les niveaux de responsabilités pour chacune des politiques de l'Union.

E. Les orientations stratégiques pour la politique de cohésion après 2007 (→4.4.2)

Avec une **dotations totale de 308 milliards d'euros**, la nouvelle réforme de la politique de cohésion vise à rendre les actions structurelles:

- plus ciblées sur les orientations stratégiques de l'UE (engagements de Lisbonne et de Göteborg pour une économie de la connaissance compétitive et durable, stratégie européenne pour l'emploi);
- plus concentrées sur les régions les moins favorisées tout en anticipant l'évolution dans le reste de l'UE;
- plus décentralisées et mises en œuvre de façon simplifiée, plus transparente et plus efficace.

1. Relance de la stratégie de Lisbonne

À la suite du Conseil européen de mars 2005, la stratégie de Lisbonne a été renouvelée au moyen d'un partenariat pour la croissance et l'emploi. Du point de vue de cette stratégie, la politique de cohésion doit se concentrer sur la promotion d'une croissance durable, sur la compétitivité et sur l'emploi.

2. Priorités des orientations stratégiques

Les orientations stratégiques se concentrent autour de trois priorités:

- amélioration de l'attractivité des régions et des villes des États membres;
- encouragement de l'innovation, de l'esprit d'entreprise et de la croissance de l'économie de la connaissance;
- création d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité.

Rôle du Parlement Européen

La **position de fond** du Parlement européen est que la cohésion économique et sociale est un impératif de solidarité essentiel pour la sauvegarde du consensus des citoyens des régions et des groupes sociaux sur l'attachement à l'Union elle-même. En ce sens, elle doit rester un élément fondamental de la construction européenne au même rang que le marché unique et l'Union économique et monétaire. Encore faut-il que les crédits qui lui sont alloués atteignent un niveau suffisant pour assurer son efficacité. Aussi le Parlement a-t-il toujours appuyé vigoureusement les propositions d'augmentation de la dotation des Fonds structurels considérées comme un minimum.

Le Parlement a tiré parti des **nouveaux pouvoirs** qui lui ont été donnés en la matière:

- par l'Acte unique: coopération avec le Conseil pour l'application des décisions de réglementation des Fonds structurels;
- par le traité de Maastricht: avis conforme pour les décisions de réglementations;
- par le traité d'Amsterdam: codécision avec le Conseil pour les mesures d'application.

C'est ainsi qu'il a essayé de peser sur la **réforme de 1993** en insistant sur la nécessité d'un financement suffisant. Il a obtenu de la Commission (juillet 1993) l'acceptation d'un code de conduite sur la mise en œuvre de la politique structurelle qui l'associe de manière étroite à l'établissement des «cadres communautaires d'appui» (→4.4.2), à leur mise en œuvre et à leur évaluation. Dans le cadre de ce code de conduite, un dialogue suivi a eu lieu au cours duquel le Parlement s'est prononcé en faveur de deux projets de la Commission: un système de publicité des interventions structurelles communautaires et un règlement sur la récupération des sommes investies en cas d'irrégularité.

Le Parlement a pu peser sur la **réforme de 1999** sur la base, d'abord, de son nouveau pouvoir de donner un avis conforme au règlement général des Fonds structurels. Sa position, exprimée en particulier dans sa résolution du 19 novembre 1998, a été dans une bonne mesure prise en considération par le Conseil, ce qui lui a permis de donner son avis conforme (6 mai 1999). Pour les mesures d'application, il a même obtenu qu'on anticipe sur l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam lui accordant la codécision législative. Le code de conduite avec la Commission a été élargi à tous les instruments structurels (6 mai 1999).

L'esprit coopératif du Parlement lui a permis d'obtenir une augmentation des ressources financières pour la période 2007-2013 destinées à la cohésion territoriale, objectif revêtant une importance capitale dans le contexte de l'élargissement. Il avait également avancé plusieurs propositions qui contribuaient à enrichir le texte du nouveau règlement, en mettant l'accent sur:

- la mention spécifique à la nécessité d'améliorer l'accessibilité des fonds aux personnes handicapées;
- le renforcement du principe de partenariat, selon lequel toute organisation appropriée représentant la société civile, les partenaires environnementaux, les organisations non gouvernementales (ONG) et les organisations responsables de la promotion de l'égalité entre hommes et femmes peuvent participer aux négociations de partenariat des Fonds structurels;
- le renforcement de l'aspect environnemental, en particulier du développement durable, dans la gestion des Fonds structurels, et l'introduction d'un nouvel article garantissant que cette dimension soit toujours prise en compte.

→ Ivana **KATSAROVA**
Septembre 2006

Évolution de l'allocation consacrée aux Fonds structurels

	1988-92 (EU-12)	1993-99 (EU-12/EU-15) (*)	2000-06 (EU-15/EU-25) (**)	2007-13 (EU-25/EU-27) (***)
Budget de l'UE (en Mrd EUR)	481	683	687	862
Budget des Fonds structurels (en Mrd EUR)	111	208	213	308
% du budget de l'UE par rapport au budget des Fonds structurels	24 %	31 %	31 %	35,7 %

(*) Adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède en 1995.

(**) Adhésion de la République tchèque, de l'Estonie, de Chypre, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Hongrie, de Malte, de la Pologne, de la Slovénie et de la Slovaquie en 2004.

(***) Adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie en 2007.

4.4.2. Le fonds européen de développement régional

Base juridique

Articles 158 à 162 du traité CE.

Objectifs

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 (article 160).

Réalisations

A. Rappel historique

Créé en 1975, le Fonds européen de développement régional (FEDER) est devenu le principal instrument de la politique régionale communautaire.

1. Grands principes de fonctionnement

Ils ont été fixés par la réforme générale des Fonds structurels de 1988 (→4.4.1). Des «**cadres communautaires d'appui**», négociés entre la Commission, les États membres et les autorités régionales, définissent les grandes lignes des actions que doivent engager conjointement les États membres et la Communauté et servent de référence aux programmes opérationnels présentés par les États. La décision finale de cofinancement de ces programmes appartient à la Commission.

2. Les quatre objectifs de 1993

Les règlements qui ont réformé les Fonds structurels en 1993 (→4.4.1) assignaient au FEDER pour la période 1994-1999 les quatre objectifs suivants:

- objectif n° 1, développement et ajustement structurel des régions en retard de développement;
- objectif n° 2, reconversion des régions gravement touchées par le déclin industriel;
- objectif n° 5 b), développement des régions rurales;
- objectif n° 6, promotion des régions arctiques (objectif retenu lors de l'adhésion de la Finlande et de la Suède).

Au total, 80 % des ressources du Fonds étaient réservées à l'objectif n° 1.

3. Les initiatives communautaires

Ce sont des projets intéressant l'ensemble de la Communauté et relevant de la seule compétence de la Commission.

a) Secteurs d'application

Déterminés par les règlements de 1993, ce sont:

- la coopération interrégionale;
- l'emploi et la main-d'œuvre;
- le développement industriel;
- les régions ultrapériphériques;
- la politique urbaine;
- le développement rural.

b) Principaux programmes

- Interreg, qui soutient les projets de coopération transfrontalière entre régions situées aux frontières intérieures ou extérieures de la Communauté, dans les domaines les plus divers.
- URBAN, qui s'applique aux zones urbaines en difficulté (taux de chômage élevé, architecture délabrée, logement précaire, réseau social insuffisant).
- Konver, qui encourage la reconversion de l'industrie de l'armement vers des activités civiles.

B. La réglementation de 1999 (→4.4.1)

1. Objectifs

La réglementation adoptée en 1999 pour la période 2000-2006 [règlement (CE) n° 1261/1999 du Parlement européen et du Conseil du 21 juin 1999] limite à deux les objectifs applicables au FEDER.

a) L'objectif n° 1

Il reste inchangé: développement et ajustement structurel des régions en retard de développement. Mais il intègre désormais les zones déjà éligibles à l'objectif n° 6 et les régions ultrapériphériques.

b) L'objectif n° 2

Il est nouveau: reconversion économique et des zones en difficulté structurelle. Il rassemble les objectifs n°s 2 et 5 b) de la période antérieure, en les élargissant à d'autres zones: zones urbaines en difficulté, zones en crise dépendantes de la pêche et zones fortement dépendantes des services.

2. Régions éligibles

a) Pour l'objectif n° 1

- Régions dont le produit national brut (PNB) est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire et dont la liste est établie par la Commission.

— Régions ultrapériphériques [départements et territoires français d'outre-mer (DOM-TOM), Açores, Madère et îles Canaries].

— Régions qui étaient visées par l'objectif n° 6.

L'ensemble de ces régions représente environ 20 % de la population de l'Union européenne (UE).

b) Pour l'objectif n° 2

Les régions sont de quatre types: industrielles, rurales, urbaines et dépendantes de la pêche. Leur liste sera établie en concertation étroite entre la Commission et les États concernés. Elles couvrent environ 18 % de la population de l'Union.

3. Régime transitoire

Les régions éligibles aux objectifs nos 1, 2 et 5 b) en 1999, mais plus en 2000, bénéficient d'un régime transitoire d'aides.

4. Initiatives communautaires

Secteurs d'application:

- coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale visant à 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.

5. Programmes

Ils sont réduits à quatre: Interreg, URBAN, Leader et EQUAL. Leur enveloppe est ramenée à 5,3 % du total des Fonds structurels.

6. 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 aux autorités régionales et locales et aux partenaires économiques et sociaux.

C. Les perspectives pour la période 2007-2013

En juillet 2004, la Commission a présenté un paquet de cinq propositions de règlements concernant la réforme de la politique régionale, réforme qui devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2007.

1. Trois nouveaux objectifs

Un total de 308 milliards d'euros sera destiné à financer les actions dans le cadre de ces trois nouveaux objectifs.

a) Convergence

Cet objectif, proche de l'actuel objectif n° 1, vise à accélérer la convergence des États membres et des régions les moins développés par l'amélioration des conditions de croissance et d'emploi. Il sera financé par le FEDER, le Fonds social européen (FSE) et le Fonds de cohésion. Seront éligibles:

— aux Fonds structurels (FEDER et FSE):

- les régions dont le produit intérieur brut (PIB) par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire. Elles doivent correspondre au niveau NUTS 2 (nomenclature des unités territoriales statistiques),
- les régions qui dépasseront 75 % du PIB par habitant pour raison statistique (résultant de l'élargissement) bénéficieront d'un financement transitoire, spécifique et dégressif;

— au 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;

— à un financement spécifique du FEDER: les régions ultrapériphériques. Le but est de faciliter leur intégration dans le marché intérieur et de prendre en compte leurs contraintes spécifiques (compensation des surcoûts dus notamment à l'éloignement).

b) Compétitivité régionale et emploi

Cet objectif vise à renforcer la compétitivité, l'emploi et l'attractivité des régions, en dehors de celles qui sont les moins favorisées. Il sera financé par le FEDER et le FSE. Les régions éligibles sont:

- les régions relevant de l'objectif n° 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. Il revient à la Commission de faire une liste de ces régions qui, une fois adoptée, sera valable de 2007 à 2013;
- toutes les autres régions de la Communauté non couvertes par l'objectif «Convergence».

c) Coopération territoriale européenne

Ce nouvel objectif vise à renforcer la coopération aux niveaux transfrontalier, transnational et interrégional, se fondant sur l'actuelle initiative Interreg. Il sera financé par le FEDER. Sont éligibles les régions de niveau NUTS 3 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. La Commission doit adopter une liste des régions éligibles.

2. Dispositions propres aux trois objectifs

Les ressources ne sont pas transférables entre les différents objectifs. Du total, 0,3 % est alloué à l'assistance technique. Pour les objectifs «Convergence» et «Compétitivité régionale et emploi», 3 % sont constitués en «réserve de qualité et de performance». Dans tous les cas, l'allocation annuelle de ressources ne peut pas dépasser 4 % du PIB de l'État membre concerné. Une nouvelle «réserve nationale pour imprévu» est également mise en place pour fournir un appoint en cas de crise sectorielle ou locale inopinée, due aux effets d'une restructuration économique et sociale ou de l'ouverture commerciale. Elle est constituée par les États membres à hauteur de 1 % de la dotation «Convergence» et de 3 % de la dotation «Compétitivité».

Rôle du Parlement Européen

Le code de conduite adopté avec la Commission en 1993 et élargi en 1999 prévoit que le Parlement européen est régulièrement informé des activités du Fonds. Dans le cadre de la réforme de 1999, le Parlement a réussi à obtenir le maintien du programme URBAN parmi les «Initiatives communautaires».

En dépit du coût de l'élargissement de 2004 et d'un nombre accru de régions moins développées, et bien qu'il reste des efforts supplémentaires à consentir afin de mener à bien les politiques structurelles, le FEDER disposera, pour la période 2007-2013, de ressources 0,04 % moins importantes que celles qui avaient été proposées par la Commission avec le soutien du Parlement.

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 organisations non gouvernementales (ONG) est prévue.

→ Ivana KATSAROVA
Septembre 2006

Tableau récapitulatif

2000-06		2007-13	
Objectifs	Instruments financiers	Objectifs	Instruments financiers
Fonds de cohésion	Fonds de cohésion	«Convergence»	FEDER
Objectif n° 1	FEDER		Fonds de cohésion
	FSE		
	FEOGA-Garantie et FEOGA-Orientation		
	IFOP		
Objectif n° 2	FEDER	«Compétitivité régionale et emploi», niveau régional-	FEDER
	FSE	niveau national: stratégie européenne pour l'emploi	FSE
Objectif n° 3	FSE		
Interreg	FEDER	Coopération territoriale européenne	FEDER
URBAN	FEDER		
EQUAL	FSE		
Leader+	FEOGA-Orientation		
Développement rural et restructuration du secteur de la pêche en dehors de l'objectif n° 1	FEOGA-Garantie		
	IFOP		
9 Objectifs	6 instruments	3 Objectifs	3 instruments

4.4.3. Le Fonds de cohésion

Base juridique

Article 161 du traité CE, introduit par le traité de Maastricht.

Objectifs

Le traité prévoit que le Fonds «contribue financièrement à la réalisation de projets» dans les domaines:

- de l'environnement;
- des réseaux transeuropéens d'infrastructure de transport.

Réalisations

Le Conseil avait d'abord créé (le 1^{er} avril 1993) un «instrument financier de cohésion» [règlement (CEE) n° 792/93]. Le Fonds de cohésion lui a succédé le 16 mai 1994 [règlement (CE) n° 1164/94, modifié par les règlements (CE) n° 1264/1999 et (CE) n° 1265/1999].

A. Champ d'application

1. Pays éligibles

Le Fonds est réservé aux États membres dont le produit national brut (PNB) 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 104 (104 C) du traité sur les déficits publics excessifs dans le cadre de la coordination des politiques économiques faisant partie de l'Union économique et monétaire (UEM). Quatre États remplissent ces conditions: la Grèce, l'Espagne, l'Irlande et le Portugal.

2. Projets éligibles

Dans les deux terrains d'action prévus par le traité, le Fonds peut aider:

- des **projets environnementaux** contribuant à la réalisation des objectifs de l'article 174 (130 R) du traité dans les domaines suivants: qualité de l'environnement, santé des personnes, utilisation des ressources naturelles, problèmes écologiques d'envergure régionale et planétaire. Parmi ces projets figurent ceux résultant des mesures arrêtées conformément à l'article 175 (130 S) et s'inscrivant notamment dans le cadre des priorités assignées à la politique communautaire de protection de l'environnement par le cinquième programme de politique et d'action en matière d'environnement et de développement durable;
- des **projets d'infrastructure de transport d'intérêt commun** financés par les États membres et s'inscrivant

dans le cadre des orientations visées à l'article 155 (129 C) du traité; toutefois, des projets contribuant à la réalisation des objectifs de l'article 154 (129 B) relatif aux **réseaux transeuropéens** peuvent être financés jusqu'à ce que les lignes directrices appropriées aient été adoptées par le Conseil ([→4.6.2](#));

- des **études préparatoires liées aux projets éligibles**;
- des **mesures d'appui technique** et des études s'y rapportant.

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 qui 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'interventions (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 européen et au Comité des régions.

C. Volume de l'aide

1. Ressources du Fonds

a) Pour la période 1993-1999, le Fonds disposait d'un volume de possibilités d'engagements d'un peu plus de 15 milliards d'euros.

Le règlement (CE) n° 1264/1999 a fixé une répartition entre les États bénéficiaires, mais qui est seulement indicative:

- Espagne: entre 61 et 63,5 %;
- Grèce: entre 16 et 18 %;
- Portugal: entre 16 et 18 %;
- Irlande: entre 2 et 6 % (depuis le 1^{er} janvier 2004, l'Irlande n'est plus éligible).

b) Pour la période 2000-2006, le règlement (CE) n° 1264/1999 fixe le total des ressources disponibles pour engagement à 18 milliards d'euros, aux prix de 1999.

À la suite de l'élargissement de l'Union, le 1^{er} mai 2004, le Fonds de cohésion s'applique aux dix nouveaux États membres jusqu'à la fin de 2006, tout comme aux trois États membres anciennement bénéficiaires (Grèce, Espagne et Portugal) pour la fin de la période 2000-2006. L'Espagne ne remplira plus les critères d'éligibilité au financement à partir du 1^{er} janvier 2007.

L'acte relatif aux conditions d'adhésion des dix nouveaux États membres octroie un total de 7,59 milliards d'euros en crédits d'engagement, aux prix de 1999, pour ces pays entre le 1^{er} mai 2004 et le 31 décembre 2006. 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 PNB par habitant et des facteurs socio-économiques tels que la dotation en infrastructures. Toutefois, il faut que le total des versements annuels à ces États au titre du Fonds de cohésion, combiné avec l'aide des Fonds structurels, ne dépasse pas 4 % de leur produit intérieur brut (PIB).

c) Période de programmation 2007-2013

Le nouveau règlement fixe les dispositions générales de fonctionnement des Fonds structurels et du Fonds de cohésion et prévoit que le Fonds de cohésion contribue à l'objectif «Convergence» (→4.4.2) couvrant les États membres et les 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 1^{er} mai 2004, tous éligibles au Fonds de cohésion, et l'existence de nouveaux et importants besoins de financement dans ces pays justifient l'extension du domaine d'intervention du Fonds ainsi que de l'enveloppe de 18 milliards d'euros (pour la période 2000-2006) à 61 milliards d'euros pour la nouvelle période de programmation (58 milliards d'euros + 3 milliards pour le soutien transitoire et spécifique).

Ainsi le Fonds peut également financer des actions dans les domaines favorisant le développement durable et présentant une claire dimension environnementale, tels que l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables et, dans le domaine des transports en dehors des réseaux transeuropéens, le rail, les voies navigables fluviales et maritimes, les actions multimodales de transport et leur interopérabilité, la maîtrise des volumes de trafics routier et aérien, le transport urbain propre et les modes de transport collectifs. Cette extension du domaine d'intervention est conforme aux dispositions correspondantes du traité et est

en phase avec les priorités décidées par les Conseils européens de Lisbonne (mars 2000) et Göteborg (juin 2001).

Rôle du Parlement Européen

La création du Fonds de cohésion en 1994 a été la première occasion pour le Parlement européen d'utiliser le **nouveau pouvoir d'avis conforme** que le traité de Maastricht lui a donné en matière de Fonds structurels [article 161 (130 D)]. Il a alors obtenu 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 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. Selon lui en effet, cela ne signifie pas que ces États aient réussi à faire disparaître les disparités régionales et sociales, comme il ressort des conclusions du premier rapport triennal sur la cohésion. Il a en outre insisté sur la contribution apportée par le Fonds à la création d'emplois dans les pays bénéficiaires: plus de 57 000 emplois directs et plus de 17 000 indirects en 1996, selon les estimations de la Commission.

Le Parlement a activement participé à l'élaboration du nouveau 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 la 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 estimé opportun d'accepter la totalité de ces propositions.

→ Ivana KATSAROVA
Septembre 2006

4.5. La politique des transports

4.5.1. Politique des transports: généralités

Base juridique

Article 3, paragraphe 1, point f), et titre V du traité CE.

Objectifs

Déjà dans les traités de Rome, les États membres soulignaient l'importance d'une politique commune des transports en lui consacrant un titre spécial dans le traité. Les transports étaient donc l'un des premiers domaines politiques communs de la Communauté. Il s'agissait prioritairement de **mettre en place 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 jusqu'ici, sauf essentiellement dans les transports ferroviaires, où l'achèvement du marché intérieur n'est 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 de modifications des systèmes de production et de gestion des stocks. Le transport de personnes et de marchandises a plus que doublé au cours des trente 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, il s'agit d'assurer au moindre coût une mobilité efficace des biens et des

personnes, élément central d'un marché intérieur compétitif et base de 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 induits par les accidents de circulation, les maladies respiratoires, le bruit, les dégâts causés à l'environnement et les embouteillages.

L'application de ce principe directeur implique une **approche intégrée** visant à optimiser l'efficacité 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 objectifs principaux, 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.

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 souligne 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 (terrestres, maritimes et aériens). Parmi ces objectifs figuraient le développement des infrastructures de transport d'intérêt communautaire, la simplification des contrôles et 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 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 préconisait, 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 et 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 intitulé «La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix»** [COM(2001) 370], la Commission analyse essentiellement 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, risque de compromettre sérieusement la compétitivité de l'Union européenne (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 devraient 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 déséquilibre dans le développement des différents modes de transport est, selon la Commission, l'un des plus grands défis. Le but du livre blanc est 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 visent 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 a annoncé une révision des lignes directrices pour les réseaux transeuropéens [RTE-T (→4.6.1)], 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 se penche sur les droits et les obligations des utilisateurs des systèmes de transport. Les mesures annoncées sont notamment 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 a souligné la nécessité de lutter contre les effets de la mondialisation du secteur des transports. Afin de mieux défendre les intérêts de l'UE, elle propose de renforcer le rôle de la Communauté dans les organisations internationales telles que l'Organisation maritime internationale et l'Organisation de l'aviation civile internationale.

B. Transposition

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 contre le Conseil. La Cour de justice des Communautés européennes, par son arrêt du 22 mai 1985 dans l'affaire 13/83, a invité le Conseil à 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 2001 ont entre-temps été mises en œuvre ou entamées au niveau de la discussion (voir les fiches suivantes).

Au cours de cette période, l'UE a par ailleurs lancé ses propres projets technologiques ambitieux que sont le système de navigation par satellite Galileo, le système européen de gestion du trafic ferroviaire (ERTMS) 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 publié un bilan intermédiaire de son dernier livre blanc [COM(2006) 314]. Malgré les nombreux progrès enregistrés dans la politique européenne des transports, la Commission estime que les mesures projetées en 2001 ne sont pas suffisantes pour atteindre les objectifs formulés. Aussi a-t-elle annoncé de nouveaux instruments pour réaliser ces objectifs. Ce sont notamment: a) un plan d'action pour la logistique des transports de marchandises, b) la promotion de systèmes de transport intelligents et de nouvelles technologies en vue d'une mobilité plus respectueuse de l'environnement et plus efficace, c) une approche européenne pour la mobilité dans les agglomérations urbaines, d) un plan d'action pour promouvoir la navigation fluviale et e) un programme préconisant l'utilisation de carburants propres dans les transports routiers.

Rôle du Parlement Européen

1. Compétences

Jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, la procédure de consultation était applicable pour la législation dans le domaine des transports. Ensuite, la procédure de coopération a été appliquée à la quasi-totalité des aspects de la politique commune des transports (procédure de codécision lors de l'élaboration des lignes directrices pour les réseaux transeuropéens de transport). Depuis le traité d'Amsterdam, le processus législatif européen dans le domaine de la politique des transports est (à quelques exceptions près) fondé sur la **procédure de codécision**. En tant que membre à part entière de l'autorité législative, le Parlement européen a, depuis lors, exercé une influence déterminante sur la politique européenne des transports.

2. Orientation générale

La grande majorité du Parlement européen réclame depuis longtemps un concept intégré pour la politique commune des transports. La procédure judiciaire précitée du Parlement contre le Conseil a donné un sérieux élan à la réalisation de la politique commune des transports. Le Parlement, 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. Par ailleurs, le Parlement a régulièrement soutenu le principe directeur d'une mobilité durable par des propositions et des demandes concrètes.

Le 12 février 2003, le Parlement 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 de la politique européenne des transports. Le Parlement 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 Parlement 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 Parlement 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 réseau de transports transeuropéens 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.

→ Nils **DANKLEFSEN**
Septembre 2006

4.5.2. Transports terrestres: accès au marché

Base juridique

Titre V du traité CE, notamment l'article 71.

Objectifs

Création d'un marché unique des transports, notamment en facilitant l'exercice effectif de la liberté d'établissement et en garantissant la libre prestation de services sur l'ensemble du territoire de la Communauté.

Résultats

A. Transports routiers

1. Ouverture du marché au transport de marchandises

a) *Transports de marchandises transfrontaliers*

Le règlement (CEE) n° 881/92 du 26 mars 1992 a consolidé les textes juridiques existants concernant les transports transfrontaliers entre États membres et a arrêté des règles définitives concernant l'accès des transports transfrontaliers au marché des transports de marchandises. Ces règles concernaient les transports en provenance ou à destination d'un État membre ou traversant un ou plusieurs États membres. 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 1^{er} janvier 1993, toutes les restrictions quantitatives (contingents) et les dispositions en matière de prix. Depuis lors, l'accès au marché n'est plus soumis qu'à des exigences qualitatives pour la délivrance d'une licence communautaire, qui est accordée aux entreprises de transport par l'État membre d'établissement et qui doit être reconnue par tous les autres États membres.

Le règlement (CEE) n° 3916/90 du 21 décembre 1990 a instauré un «mécanisme de crise» en cas de perturbation grave du marché.

b) *Cabotage*

Un règlement séparé, à savoir le règlement (CEE) n° 3118/93 du Conseil du 25 octobre 1993, a été arrêté pour le cabotage, 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. Ce règlement a instauré un accès illimité à ce type de transport routier et a abrogé, à partir de 1998, toutes les restrictions quantitatives subsistantes. Pour les États membres ayant adhéré en 2004 (à l'exception de Chypre, de Malte et de la Slovaquie), les traités d'adhésion ont

toutefois prévu des périodes transitoires pouvant atteindre cinq ans.

Par les dispositions-cadres juridiques précitées, la Communauté a créé les conditions permettant de créer dans l'Union européenne (UE) un marché libéralisé des transports routiers. Pour créer des conditions de concurrence équitables, elle a cependant dû harmoniser par ailleurs les conditions-cadres sociales, techniques et fiscales (→4.5.3).

2. Ouverture du marché au transport de personnes

a) *Transports transfrontaliers de personnes*

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) n° 684/92 du 16 mars 1992 a contribué à l'ouverture du marché des transports internationaux par autocar et autobus. Il a autorisé toute entreprise de transport de la Communauté à effectuer des transports internationaux de voyageurs entre les États membres. Ce règlement a été complété et modifié par le règlement (CE) n° 11/98 du 11 décembre 1997, qui a introduit une licence communautaire pour les entreprises de transport pour compte d'autrui ayant obtenu dans leur État d'établissement une licence pour le transport de personnes par autocar et autobus. Les entreprises de transport doivent pouvoir produire cette licence communautaire comme preuve de leur permis dans le pays d'origine. Les transports internationaux réguliers doivent en outre avoir un permis, qui est délivré selon une procédure simplifiée.

b) *Transports nationaux (cabotage)*

Le règlement (CE) n° 12/98 du 11 décembre 1997 a ouvert le marché aux services occasionnels (autocars et autobus), à des services réguliers spécialisés, 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 qu'aux services de transport réguliers dans le cadre d'un service de transport international.

Actuellement, l'ouverture du marché ne concerne pas les cas suivants, dans lesquels les autorités compétentes peuvent interdire à des transporteurs non résidents de fournir des prestations de transport: les transports nationaux effectués indépendamment d'un service de transport international, ainsi que les services urbains, suburbains et régionaux (même dans le cadre d'un service de transport international).

B. Transports ferroviaires

1. Dispositions applicables

a) Accès aux infrastructures

La directive 91/440/CEE du 29 juillet 1991 relative au développement de chemins de fer communautaires impose aux États membres:

- d'accorder aux entreprises ferroviaires un statut d'exploitant indépendant leur permettant de se comporter selon des modalités commerciales;
- de séparer, dans les comptes, l'exploitation des services de transport et la gestion de l'infrastructure.

Elle pose le principe du droit d'une entreprise ferroviaire d'un État membre d'avoir accès aux infrastructures d'un autre État membre. Deux ensembles de mesures connus sous le nom de **paquet «infrastructure ferroviaire»** ont par ailleurs ouvert les marchés des transports ferroviaires.

La directive 2001/12/CE du 26 février 2001 a modifié la directive 91/440/CEE. Elle prévoit, à partir de mars 2003, l'accès des services internationaux de transport de marchandises au réseau transeuropéen de fret ferroviaire (RTEFF). À partir du 15 mars 2008, la totalité du réseau ferroviaire européen sera ouverte aux services de fret internationaux. La directive prévoit également que des entités organisationnelles différentes doivent être mises en place pour assurer les activités de transport et gérer l'infrastructure, et aussi que les entreprises ferroviaires séparent les comptabilités des services de transport de voyageurs et de fret. C'est ainsi que la répartition des capacités ferroviaires, la perception de redevances sur l'utilisation de l'infrastructure et l'octroi de licences doivent être séparés des activités de transport afin d'assurer, sans aucune discrimination, un accès équitable aux infrastructures ferroviaires. Dans le cadre du **deuxième paquet «infrastructure ferroviaire»**, l'ouverture du marché a été encouragée par la directive 2004/51/CE du 29 avril 2004. L'ouverture totale du marché du fret ferroviaire, y compris le cabotage, doit maintenant intervenir le 1^{er} janvier 2007. L'accord sur le deuxième paquet «infrastructure ferroviaire» comportait en outre une déclaration du Parlement européen et du Conseil préconisant que l'ouverture du marché des transports internationaux de personnes par rail soit fixée à l'horizon 2010.

b) Répartition des capacités d'infrastructure

La directive 95/19/CE du 19 juin 1995 devrait garantir un accès équitable et non discriminatoire aux infrastructures. Un élément important de cette directive est l'obligation d'organiser un système de perception des redevances d'utilisation de l'infrastructure qui soit basé sur les coûts réels, les redevances étant perçues par un organe indépendant. Cette directive a, à la suite de l'adoption du

premier paquet «infrastructure ferroviaire», été remplacée par la directive 2001/14/CE du 26 février 2001, qui définit avec plus de précision les droits des entreprises ferroviaires quant à la répartition des capacités et qui introduit une procédure visant à réduire les contraintes en matière de capacités. Du fait de l'adoption du **deuxième paquet «infrastructure ferroviaire»**, cette directive ainsi que la directive 95/18/CE ont été modifiées par la directive 2004/49/CE du 29 avril 2004. Cette modification avait pour but d'harmoniser le cadre légal dans les États membres et de développer des objectifs communs et des méthodes communes dans le domaine de la sécurité. C'est ainsi qu'ont été introduits notamment un système pour la délivrance, le contenu et la validité des certificats de sécurité, ainsi que le principe d'une enquête technique indépendante en cas d'accident. En outre, la directive fixe les aspects essentiels des systèmes de sécurité communs pour les gestionnaires de l'infrastructure et les entreprises ferroviaires.

2. Perspectives: revitalisation des chemins de fer

Déjà en 1996, la Commission avait formulé une stratégie de «revitalisation des chemins de fer», qui a été confirmée en septembre 2001 par la publication du livre blanc intitulé «La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix». Elle comporte essentiellement les éléments suivants:

- l'ouverture au cabotage des marchés nationaux de transport de marchandises;
- l'introduction d'un niveau de sécurité élevé;
- le développement de l'interopérabilité;
- l'ouverture progressive des services internationaux de transport de personnes;
- l'encouragement de mesures visant à améliorer la qualité des services et à renforcer les droits des clients;
- la création d'une agence européenne pour la sécurité et l'interopérabilité ferroviaire.

L'adoption du premier et du deuxième paquet «infrastructure ferroviaire» a permis de faire progresser sensiblement cette revitalisation au cours des dernières années. Bon nombre d'obstacles sur la voie d'un espace ferroviaire européen ont déjà été éliminés pas à pas. Les chemins de fer européens n'en restent pas moins confrontés à d'énormes défis, s'ils veulent conserver, voire améliorer à moyen terme, la part qu'ils détiennent actuellement dans l'ensemble des services de transport. En ce qui concerne le fret ferroviaire, le succès dépendra de la manière dont les dispositions légales déjà adoptées seront transposées en droit national et appliquées par tous les États membres.

Dans le domaine du transport de personnes par chemin de fer, l'ouverture du marché est loin d'être réalité. Aussi la Commission a-t-elle présenté, le 3 mars 2004, un **troisième paquet ferroviaire**. Celui-ci propose notamment l'ouverture du marché des services internationaux de transport de personnes, y compris le cabotage, d'ici au 1^{er} janvier 2010, un renforcement des droits des voyageurs ainsi qu'une directive sur la certification des conducteurs de train. Actuellement, ce troisième paquet ferroviaire suit le cours de la procédure législative entre le Conseil et le Parlement européen.

C. Services de transport urbains, suburbains et régionaux

Les services de transport urbains, suburbains et régionaux par le rail et par la route sont souvent, dans les États membres, associés à des obligations de service public et assurés par des entreprises publiques. Ils sont soumis au règlement (CEE) n° 1191/69 du 26 juin 1969 [modifié par le règlement (CEE) n° 1893/91 du 20 juin 1991]. Une proposition de la Commission du 26 juillet 2000 prévoyait de remplacer ce règlement par un nouveau. Elle vise à développer la concurrence entre les services publics de transport de personnes, notamment dans les transports publics locaux et régionaux, en imposant l'obligation de lancer des appels d'offres. En juillet 2005, elle a été remplacée par une nouvelle proposition de la Commission [COM(2005) 319], qui suit actuellement le cours de la procédure législative entre le Conseil et le Parlement européen.

Rôle du Parlement Européen

Dans le domaine des transports par route, le Parlement européen a, dans de nombreuses résolutions, 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.

De même, dans le domaine des transports ferroviaires, le Parlement a constamment préconisé l'ouverture progressive et socialement acceptable des marchés nationaux de transport ferroviaire et a invité instamment les États membres à multiplier leurs efforts. Ainsi:

- le Parlement a réussi, lors de la procédure législative concernant les premier et deuxième paquets ferroviaires, à obtenir que l'ouverture des marchés de transports ferroviaires progresse plus rapidement que le Conseil ne l'avait initialement suggéré;
- le Parlement a également appuyé les autres éléments capitaux de la revitalisation des chemins de fer et de la création d'un espace ferroviaire européen comme contribution déterminante au renforcement du mode de transport écologique qu'est le «rail».

Plus récemment, le Parlement s'est en outre penché sur l'ouverture du marché pour les services de transport urbains, suburbains et régionaux. En novembre 2001, il a sensiblement modifié la proposition de la Commission: en soulignant davantage le principe de subsidiarité et le libre choix des autorités compétentes, et en atténuant par ailleurs l'obligation de lancer des appels d'offres. Après quoi, la Commission a présenté en juillet 2005 une nouvelle proposition [COM(2005) 319].

→ Nils DANKLEFSEN
Septembre 2006

4.5.3. Transports routiers: harmonisation des dispositions légales

Base juridique

→4.5.1.

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. C'est valable en particulier pour la taxation [taxe sur la valeur ajoutée (TVA), taxe de circulation, taxe sur les huiles minérales], les normes techniques (dimensions et poids maximaux autorisés, normes de sécurité), les prescriptions sociales et d'autres formes d'interventions publiques, comme les aides d'État.

Dans le domaine des transports ferroviaires, il s'agit en particulier d'exigences techniques. La création d'un espace ferroviaire européen intégré sur les plans juridique et technique 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, des normes de sécurité, de la signalisation, de la largeur des voies ou de la conduite des trains. Une harmonisation progressive de ces exigences techniques est indispensable pour la réalisation de 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 des nouvelles entreprises.

Résultats

A. Transports routiers

1. Harmonisation fiscale

a) *Taxe sur la valeur ajoutée et accises*

Si un accord sur la collecte de la taxe sur la valeur ajoutée sur les services de transport a été atteint, l'adoption des directives 92/81/CEE et 92/82/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 a permis une certaine harmonisation des droits d'accises sur les carburants.

b) *Imputation des droits de péage*

La directive 1999/62/CE du 17 juin 1999 relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures prévoit des taxes et droits de péage pour l'utilisation des autoroutes, voies rapides, ponts, tunnels et cols de montagne à des taux minimal et maximal. Cette directive a été modifiée par la directive 2006/38/CE du 17 mai 2006 (**directive «droits de péage» ou directive «eurovignette»**). Outre sur l'harmonisation des tarifs dans tous les États membres et sur des méthodes uniformes de calcul des droits d'utilisation des infrastructures, la nouvelle directive insiste sur le principe du «pollueur-payeur» et sur l'internalisation des coûts externes. Elle prévoit une différenciation améliorée des droits selon les aspects environnementaux ou la densité de circulation et donne ainsi aux États membres un instrument de gestion du trafic. Dans certaines régions, des droits complémentaires peuvent être prélevés afin de compenser les conséquences sur l'environnement, y compris la mauvaise qualité de l'air, et d'activer des investissements dans des modes de transport plus respectueux de l'environnement, comme les chemins de fer. Au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de la directive, la Commission doit présenter 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 doit servir de base aux futurs calculs des droits d'utilisation des infrastructures et être accompagné d'une stratégie d'application progressive de ce modèle à tous les modes de transport.

2. Harmonisation technique

a) *Dimensions et poids maximaux autorisés*

La directive 96/53/CE du 25 juillet 1996 fixant les dimensions et poids maximaux autorisés règle une question fondamentale pour les conditions de concurrence entre les entreprises de transport. Elle est complétée par la directive 97/27/CE du 22 juillet 1997 concernant les masses et dimensions de certaines catégories de véhicules et de leurs remorques. La directive 2002/7/CE du 18 février 2002, modifiant la directive 96/53/CE, harmonise les dimensions maximales autorisées des véhicules routiers affectés au transport de personnes dans l'Union européenne (UE).

b) *Contrôle technique*

La directive 96/96/CE du 20 décembre 1996 vise à rapprocher les législations des États membres relatives au

contrôle technique des véhicules à moteur et de leurs remorques. Elle prévoit un examen obligatoire et régulier des véhicules à moteur servant au transport de personnes et/ou de marchandises. La disposition couvre également le contrôle des émissions présentes dans les gaz d'échappement et l'examen des limiteurs de vitesse pour les véhicules sur lesquels ils sont obligatoires. La directive 2000/30/CE du 6 juin 2000 porte sur l'introduction de contrôles techniques routiers afin d'englober certaines violations pouvant être consciemment cachées lors du contrôle annuel.

3. Harmonisation administrative

a) Obligations légales du conducteur

La directive 91/439/CEE du 29 juillet 1991 relative au permis de conduire uniformise le format et les classes de véhicules, introduit le principe de reconnaissance réciproque et fixe les exigences minimales en matière de santé et de capacité. La directive 96/47/CE du 23 juillet 1996 établit un format alternatif du permis de conduire de la forme d'une carte de crédit. En octobre 2003, la Commission a présenté une proposition de révision de la directive sur le permis de conduire [COM(2003) 621].

Le règlement (CE) n° 484/2002 du 1^{er} mars 2002 a introduit une attestation de conducteur uniforme. Cette attestation confirme qu'un chauffeur routier occupé dans le transport international de marchandises est habilité à conduire en vertu des dispositions légales et administratives de l'État membre dans lequel l'entreprise de transport est installée. L'attestation de conducteur doit contrer le dumping social et les distorsions de la concurrence.

La directive 2003/59/CE du 15 juillet 2003 fixe en outre les normes minimales pour la qualification de base et la formation complémentaire des chauffeurs de certains véhicules utilisés pour le transport de marchandises ou de personnes. Elle doit garantir que les conducteurs peuvent s'adapter aux conditions-cadres changeantes de leur domaine de travail.

b) Immatriculation des véhicules

La directive 1999/37/CE du Conseil du 29 avril 1999 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 sur la place d'immatriculation et le sigle international du pays d'immatriculation.

4. Harmonisation sociale

a) Temps de travail

Le secteur des transports avait été exclu de la directive 93/104/CE du 23 novembre 1993 concernant 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 les estimations de la directive à 48 heures. Il peut toutefois atteindre 60 heures, pour autant que la moyenne hebdomadaire calculée sur quatre mois ne dépasse pas 48 heures.

b) Temps de conduite

Le temps de conduite est régi par le règlement (CEE) n° 3820/85 du 20 décembre 1985. Celui-ci fixe le temps de conduite ininterrompu maximal, les pauses et le temps de conduite hebdomadaire. Il a été remplacé par le règlement (CE) n° 561/2006 du 15 mars 2006, instaurant des pauses plus fréquentes et améliorant et simplifiant les possibilités de contrôle et de sanction. Ce nouveau règlement modifie également le règlement (CEE) n° 3821/85 du 20 décembre 1985, introduisant définitivement le **tachygraphe numérique** et facilitant la détection des violations.

La directive 2006/22/CE du 15 mars 2006 établit en tant que mesure d'accompagnement les **conditions minimales à respecter** pour la mise en œuvre des règlements précités et fixe le **nombre minimal de contrôles** des États membres en vue de leur respect.

c) Utilisateur

Le Conseil a adopté la recommandation 98/376/CE du 4 juin 1998 sur une **carte de stationnement pour personnes handicapées**. Depuis le 1^{er} janvier 1999, cette carte de stationnement autorise son détenteur à utiliser des emplacements réservés dans toute la Communauté

B. Transports ferroviaires

1. Harmonisation technique

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 heurt d'un réseau national à un autre. Dans le cadre de ces directives, plusieurs solutions techniques (appelées «spécifications techniques pour l'interopérabilité» ou 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 et les émissions sonores.

Les deux directives ont été modifiées et actualisées 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, prévue pour 2007. En mars 2005, les représentants du secteur ferroviaire et la Commission ont signé une déclaration d'intention sur l'introduction du système européen de gestion du trafic ferroviaire (ERTMS — European Rail Traffic Management System). ERTMS devrait uniformiser les systèmes européens de signalisation et introduire un contrôle automatique uniforme de la vitesse, fondé sur les derniers développements dans le domaine des technologies de la télécommunication. L'introduction complète de l'ERTMS doit prendre dix à douze ans.

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 en le rapprochement, l'enregistrement et le contrôle des spécifications techniques (STI) 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.

2. 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 fonde sur un accord entre les partenaires sociaux européens du secteur des chemins de fer.

En mars 2004, la Commission a présenté dans le cadre du troisième paquet ferroviaire une proposition relative à la certification du personnel de bord assurant la conduite de locomotives et de trains sur le réseau ferroviaire de la Communauté [COM(2004) 142]. Outre l'harmonisation de la reconnaissance de la capacité des conducteurs de locomotives et des autres membres du personnel de bord, cette communication propose une clarification des compétences en matière de formation spécifique pour les tronçons à parcourir, le matériel utilisé et les procédures de gestion et de sécurité de chaque entreprise.

3. Droits des passagers

Toujours dans le cadre du troisième paquet ferroviaire, la Commission propose un règlement sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires internationaux [COM(2004) 143]. La proposition englobe, entre autres, les dispositions minimales pour l'information des passagers, les dédommagements en cas de retard ou d'accident et la prise en charge des personnes à mobilité réduite.

4. Harmonisation politique

a) Accès à la profession (licences des entreprises)

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. Cette dernière 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. La directive a été modifiée par la directive 2001/13/CE du 26 février 2001, qui a étendu, à quelques exceptions près, les dispositions en matière d'octroi des licences à toutes les sociétés de chemins de fer. De plus, cette directive fixe les conditions-cadres sécuritaires, techniques, économiques et financières et régit la procédure d'agrément.

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 a aussi insisté sur quelques aspects.

- En 2005, lors de la procédure législative sur la directive «eurovignette», le Parlement a demandé avec succès, entre autres, l'extension du champ d'application de la directive aux véhicules de plus de 3,5 tonnes et le renforcement de ses aspects environnementaux. Il est en particulier parvenu lors des pourparlers avec le Conseil à ce que la nouvelle directive contienne une feuille de route pour l'internalisation des coûts externes pour tous les modes de transport.
- Dans le domaine des normes sociales, le Parlement a grandement contribué à l'amélioration et à la simplification du règlement sur les temps de conduite et de repos. Il a aussi décroché un renforcement substantiel des contrôles des temps de conduite et de repos. Au niveau des négociations sur la directive sur le temps de travail, le Parlement a obtenu que les dispositions soient valables dès 2009 non seulement pour les chauffeurs salariés, mais aussi pour les routiers indépendants, qui représentent environ 40 % de tous les conducteurs.

4.5.4. Circulation routière: règles de circulation et de sécurité

Base juridique

Article 71 du traité CE.

Objectif

L'objectif consiste à renforcer la sécurité routière et à contribuer de la sorte à une mobilité durable. Chaque année, on enregistre encore dans l'Union européenne (UE) quelque 1,3 million d'accidents, qui font plus de 40 000 morts et 1,7 million de blessés. Le concept de sécurité est appliqué dans deux domaines différents: d'une part, pour les participants au trafic et les personnes transportées (passagers et personnel) et, de l'autre, pour les marchandises et les personnes et lieux exposés aux transports de marchandises dangereuses.

Résultats

1. Généralités

En juin 2003, la Commission a publié le «**programme d'action européen pour la sécurité routière 2003-2010**». En 1993 et 1997 déjà, la Commission avait présenté de tels programmes d'action. Le nouveau programme d'action a confirmé l'objectif formulé dans le livre blanc sur le transport de 2001 de réduire de moitié le nombre de morts sur les routes dans l'UE d'ici à 2010. Il prévoit tout un éventail de mesures dans divers domaines, entre autres:

- l'amélioration du comportement des participants au trafic grâce à des actions permanentes de lutte contre la conduite dangereuse, à des contrôles renforcés et à une harmonisation des sanctions, ainsi que par la diffusion de pratiques exemplaires;
- des améliorations techniques des véhicules, notamment par l'obligation du port de la ceinture dans les autocars, l'uniformisation des systèmes de fixation des sièges pour enfants, une protection accrue des véhicules contre les chocs, l'utilisation de technologies de communication et d'information modernes (eSafety) pour le développement des systèmes de guidage du trafic et d'information, ainsi que de signaux d'urgence automatiques en cas d'accident;
- des améliorations techniques au niveau de la sécurité des infrastructures ferroviaires.

En février 2006, la Commission a publié une communication sur le **bilan à mi-parcours** de ce programme d'action [COM(2006) 74]. Il ressort de ce bilan

que, en dépit de la baisse du nombre de tués sur les routes, l'UE doit encore déployer de gros efforts pour atteindre l'objectif principal du programme d'action, c'est-à-dire une réduction de moitié d'ici à 2010.

2. État technique des véhicules

L'harmonisation des dispositifs légaux nationaux dans le domaine de l'état technique des véhicules concerne avant tout les domaines suivants:

- le **contrôle technique** des véhicules (directive 77/143/CEE du 29 décembre 1976, modifiée à plusieurs reprises);
- l'**obligation du port de la ceinture** dans les véhicules d'une masse inférieure à 3,5 tonnes (directive 91/671/CEE du 16 décembre 1991). Cette directive a été modifiée par la directive 2003/20/CE du 8 avril 2003, qui prévoit la sécurisation des enfants au moyen de systèmes de retenue adaptés. Elle prévoit en outre que les ceintures de sécurité doivent être utilisées dans tous les véhicules qui en sont équipés, par exemple dans les autocars;
- l'installation obligatoire de 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 2000/30/CE du 6 juin 2000 introduit la possibilité de contrôles techniques routiers des véhicules utilitaires. La directive 2002/85/CE du 5 novembre 2002 étend l'obligation d'utilisation d'un limiteur de vitesse à tous les véhicules de plus de 3,5 tonnes;
- la directive 2003/102/CE du 17 novembre 2003 relative à la protection des piétons et des autres usagers vulnérables de la route en cas de collision et préalablement à celle-ci diminue le nombre de pièces frontales dangereuses sur les véhicules neufs à partir de 2005. La directive 2005/66/CE du 26 octobre 2005 relative à l'utilisation de systèmes de protection frontale sur les véhicules à moteur vise à renforcer la protection des participants au trafic en cas de collision avec un véhicule équipé d'un tel système;
- en vertu de la directive 2003/97/CE du 10 novembre 2003, tous les poids lourds immatriculés dans l'UE devront être équipés à partir du 1^{er} janvier 2007 de rétroviseurs supplémentaires ou d'équipements permettant de supprimer l'angle mort.

3. Transport de marchandises dangereuses

La directive 94/55/CE du 21 novembre 1994 a étendu les règles prévues par l'accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route (ADR) pour le trafic international au trafic intérieur. La directive 95/50/CE du 6 octobre 1995 régit les procédures uniformes pour le contrôle. La directive 2001/26/CE du 7 mai 2001 a modifié la directive 95/50/CE afin d'introduire une procédure uniforme pour le contrôle routier des transports de marchandises dangereuses.

La directive 96/35/CE du Conseil du 3 juin 1996 concernant la désignation ainsi que la qualification professionnelle de conseillers à la sécurité pour le transport par route, par rail ou par voie navigable de marchandises dangereuses impose à chaque entreprise concernée de nommer un ou plusieurs conseillers en sécurité. Ceux-ci doivent pouvoir se targuer d'une compétence correspondante et contrôler le respect des règles.

4. eSafety

Dans sa communication intitulée «Technologies de l'information et des communications pour les véhicules sûrs et intelligents» [COM(2003) 542] du 15 septembre 2003, la Commission exprime son intention de soutenir le développement et l'introduction généralisée de systèmes de sécurité modernes fondés sur les nouvelles technologies de l'information et de la communication. C'est pour cette raison que l'**initiative eSafety** a été lancée. Par systèmes de sécurité «intelligents», on entend, entre autres, 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).

5. 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. Ces normes portent sur des aspects organisationnels, techniques et commerciaux des tunnels. Le but de cette directive est de soumettre tous les tunnels en service, en construction ou à l'étude d'une longueur supérieure à 500 mètres à de nouvelles dispositions harmonisées en matière de sécurité.

6. Divers

La Commission a créé une banque de données des accidents de la route (CARE) qui permet un examen comparatif des circonstances dans lesquelles des accidents se produisent et facilite la diffusion des informations et propositions de solutions.

Dans la recommandation 2001/115/CE du 17 janvier 2001 aux États membres concernant le taux maximal d'alcool dans le sang autorisé, la Commission a proposé les valeurs de 0,5 mg/ml pour les conducteurs de véhicules légers et de 0,2 mg/ml pour les conducteurs de poids lourds.

Dans la recommandation 2004/345/CE du 6 avril 2004 aux États membres, la Commission aborde les procédures de contrôle du respect des dispositions relatives à l'alcool au volant, à la vitesse et au port de la ceinture de sécurité.

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement européen a insisté sur l'importance de la sécurité routière dans la Communauté dans de nombreuses résolutions. Il a pris position dans sa résolution du 29 septembre 2005 sur le dernier programme d'action de la Commission. Le Parlement y apporte son soutien à la Commission dans l'orientation de ce programme. Il demande, entre autres, une campagne européenne pour la sécurité routière, une plus grande uniformisation de la signalisation et l'utilisation accrue des nouvelles technologies, par exemple: a) les appareils qui obligent au port de la ceinture de sécurité, b) les systèmes de retenue avancés, c) les systèmes électroniques de limitation de la vitesse, d) le blocage au démarrage quand le conducteur a bu (*alcolocks*) et e) l'installation sur les véhicules neufs d'un système automatique d'appel d'urgence (eCall) dès 2009. Le Parlement a également invité la Commission à proposer des mesures législatives en matière de taux maximal d'alcool autorisé (conformément à la recommandation: 0,5 mg/ml pour les conducteurs expérimentés et 0,2 mg/ml pour les nouveaux conducteurs).

Dans le cadre de ses compétences législatives, le Parlement a fondamentalement soutenu les propositions de la Commission, mais a en même temps contribué aux procédures par le grand nombre de propositions d'amendements. Il a ainsi obtenu lors des négociations sur la directive sur la sécurité des tunnels des améliorations relatives aux issues de secours, à l'éclairage ou aux voies de fuite. En outre, les demandes exprimées par le Parlement, visant à ce qu'il soit mieux tenu compte, lors de la réalisation des issues de secours, des besoins des personnes à mobilité réduite, ont connu un prolongement dans la directive.

→ Nils DANKLEFSEN
Septembre 2006

4.5.5. Transports aériens: accès au marché

Base juridique

Article 80 du traité CE.

Objectifs

- Création d'un marché intérieur unique des transports aériens sur le territoire de la Communauté.
- Inclusion de la dimension mondiale des transports aériens grâce à une politique cohérente en la matière de la Communauté vis-à-vis des pays tiers.
- Amélioration de la compétitivité des compagnies aériennes européennes.

Résultats

A. Marché intérieur des transports aériens

Après l'adoption et l'entrée en vigueur de trois «paquets de libéralisation», la création d'un marché intérieur communautaire des transports aériens est convenue à partir de 1997.

1. Harmonisation de l'accès à la profession

Le règlement (CEE) n° 2407/92 du 23 juillet 1992 a fixé les conditions d'octroi des licences des transporteurs aériens. Les compagnies doivent en particulier avoir leur siège dans un État membre de l'Union européenne (UE), être contrôlées directement ou indirectement par un État membre ou par les autorités nationales d'un État membre et avoir pour métier principal l'exercice des activités d'une compagnie aérienne.

2. Libre accès au marché

Le règlement (CEE) n° 2408/92 du 23 juillet 1992 a levé les restrictions dans le domaine du cabotage à partir du 1^{er} avril 1997 en assurant l'accès des compagnies aériennes de tous les pays de l'Union au transport de personnes, de fret et de courrier sur toutes les liaisons intracommunautaires, tant en service national qu'international.

3. Accord avec les États membres sur l'ouverture des espaces aériens

Après la naissance du marché intérieur des transports aériens en 1992, la Commission a défendu l'idée que les États membres ne devaient plus conclure d'accords bilatéraux avec des pays tiers. Depuis 1994, les États-Unis proposaient aux autres pays des accords «*Open Skies*». Le 5 novembre 2002, à la suite d'une plainte de la Commission, la Cour de justice des Communautés européennes a décidé que certaines parties des accords

bilatéraux «*Open Skies*» conclus par huit États membres de l'UE avec les États-Unis étaient incompatibles avec le droit communautaire. En outre, elle a fait savoir que les États membres n'étaient pas habilités à prendre des engagements vis-à-vis de pays tiers dans des domaines dans lesquels des normes juridiques européennes ont été conclues, si les accords concernés touchent les dispositions communautaires. L'arrêt de la Cour de justice a fourni la Base juridique pour le règlement (CE) n° 847/2004 du 29 avril 2004 concernant la négociation et l'application d'accords relatifs à des services aériens. L'élément essentiel du règlement est l'adoption d'une approche harmonisée de la négociation, de la transposition et de l'application des accords bilatéraux. Le règlement prévoit surtout certaines clauses standard afin d'assurer le respect du droit communautaire dans ces accords. De plus, la Commission peut négocier des accords avec des pays tiers dans le cadre du «mandat horizontal». Ces dernières années, plusieurs accords de ce type (entre autres, avec le Chili, Singapour, l'Ukraine, la Croatie et la Géorgie) ont été signés ou conclus (notamment avec l'Australie, la Malaisie, le Maroc et le Liban). Actuellement, la Communauté est en pourparlers avec les États-Unis pour la création d'un espace aérien ouvert, «*Open Aviation Area*».

B. Autres résultats

1. Accès au marché de l'assistance en escale

Le marché de l'assistance en escale est régi par la directive 96/67/CE du 15 octobre 1996. Avant cela, les services au sol dans les aéroports de l'UE constituaient souvent un monopole contrôlé par un nombre limité de prestataires. Avec l'entrée en vigueur de la directive, ces services ont été ouverts à la concurrence, ce qui a débouché sur leur libéralisation totale en décembre 2002. La directive vise essentiellement à assurer le libre accès au marché pour les prestataires de services au sol. En outre, dans les grands aéroports de l'UE, il doit y avoir au moins deux prestataires pour certaines catégories de services.

2. Systèmes de réservation

a) Systèmes informatisés de réservation

Les systèmes informatisés de réservation constituent un aspect essentiel de l'efficacité des transports aériens, d'une part, en raison de l'intérêt des voyageurs pour les tarifs les plus avantageux possibles et, de l'autre, en raison de l'intérêt des compagnies de plus petite taille pour l'accès au système. C'est pourquoi le règlement (CEE) n° 2299/89 du 24 juillet 1989 instaurant un code de conduite pour l'utilisation de systèmes informatisés de réservation a été

adopté. L'expérience de l'application de ce code et le développement des technologies de l'information, en particulier dans le cadre de l'internet, ont rendu nécessaire une modification du règlement afin de mieux répondre aux objectifs et de pouvoir étendre l'utilisation des systèmes informatisés de réservation (SIR) aux transports ferroviaires. Cela a été fait par le règlement (CE) n° 323/1999 du Conseil du 8 février 1999.

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement européen a appuyé le développement du marché intérieur des transports aériens. Il s'est ainsi prononcé en faveur du partage de codes (*code sharing*) et de l'extension des droits d'accès, y compris au cabotage (voir en particulier sa résolution du 14 février 1995 sur la communication de la Commission intitulée «L'aviation civile européenne vers des horizons meilleurs»), même s'il a préconisé un rythme prudent pour la libéralisation afin de tenir compte des conséquences au niveau de la sécurité, de la qualité des services, de la transparence des tarifs et des conditions de travail du personnel. Dans sa résolution

du 4 mai 2000, il a insisté sur le fait que la sécurité devait rester un principe fondamental de toutes les mesures et politiques dans le domaine des transports aériens.

Les accords horizontaux conclus récemment avec des pays tiers ont été approuvés par le Parlement. Dans sa résolution sur les négociations avec la Russie du 17 janvier 2006, ce dernier a toutefois indiqué qu'il ne fallait pas signer un accord global avec la Fédération de Russie si celle-ci ne supprimait pas immédiatement et totalement les redevances pour le survol de son territoire.

Dans la résolution du 17 janvier 2006 sur la politique extérieure de l'aviation de la Communauté, le Parlement a insisté sur la nécessité d'une stratégie claire pour le développement ultérieur d'une telle politique et a esquissé les éléments indispensables pour ce faire, dans l'optique de l'ouverture des marchés, des normes de sécurité, des dispositions sociales et de la protection de l'environnement.

→ Nils DANKLEFSEN
Septembre 2006

4.5.6. Transports aériens: concurrence et droits des passagers

Base juridique

Article 80, paragraphe 2, du traité CE, complété par l'article 153 du traité CE (protection des consommateurs) et les dispositions générales du traité sur la concurrence (articles 81 à 83) et la libre prestation de services (→3.2.3).

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 des conditions d'une compétition équitable, la politique de la concurrence doit inciter les entreprises de transports aériens à offrir aux utilisateurs des services de qualité à un prix abordable. Ces dernières années, la politique européenne en matière de transport aérien s'est de plus en plus concentrée sur le

renforcement des droits des passagers au niveau de la sécurité ou de la surréservation.

Résultats

A. Concurrence

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 du Conseil du 14 décembre 1987. En vertu de ces dispositions, 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 les règlements (CE) n° 411/2004 du 26 février 2004 et (CE) n° 868/2004 du 21 avril 2004, la Communauté s'est penchée sur l'aspect global des transports aériens. Elle a ainsi créé la Base juridique nécessaire pour l'application des règles de concurrence en matière de transports aériens entre la Communauté et les pays tiers, ainsi que pour 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 1^{er} février 1994 des recommandations en matière d'aides d'État. Ces aides 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.

En septembre 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.

3. Prix

Pour l'instant, les dispositions en la matière (il s'agit exclusivement de connexions intracommunautaires) sont régies par le règlement (CEE) n° 2409/92 sur les tarifs des passagers et de fret des services aériens, qui fait partie du «paquet 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).

4. Attribution des créneaux horaires (slots)

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 pour l'attribution des créneaux horaires pour les décollages et atterrissages sur

les aéroports de la Communauté. La procédure établie n'étant toutefois pas suffisamment claire et n'étant pas appliquée de manière uniforme dans les États membres, il a fallu la renouveler d'urgence. Le nouveau règlement (CE) n° 793/2004 du 21 avril 2004 se fonde surtout sur une nouvelle définition du créneau horaire (*slot*) en tant que droit d'utilisation. 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, mais pas un droit de propriété. 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; de l'autre, il renforce les possibilités d'accès au marché des nouveaux arrivants, auxquels il accorde la priorité pour 50 % des créneaux.

B. Droits des passagers

1. Surréservation, refus d'embarquement, retards

Le règlement (CEE) n° 295/91 du 4 février 1991 a établi les premières règles communes relatives à un système de compensation pour refus d'embarquement dans les transports aériens réguliers. La directive 90/314/CEE concernait les voyages à forfait.

Le règlement (CE) n° 261/2004 du 11 février 2004 établissant des règles communes en matière d'indemnisation et d'assistance des passagers en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol est entré en vigueur le 17 février 2005. Il vise à assurer un niveau de protection plus élevé pour les passagers aériens. Le refus d'embarquement, l'annulation ou le retard important d'un vol pouvant causer de grands désagréments aux passagers, ces derniers ont alors droit à certaines compensations. Dans le cas du refus d'embarquement pour cause de surréservation ou d'annulation du vol, ces compensations vont du remboursement du prix du billet à un dédommagement (par échelons, allant jusqu'à 6 000 euros pour les vols de plus de 3 500 kilomètres), en passant par le retour gratuit vers l'aéroport de départ ou le transport d'une autre manière vers le lieu de destination. En outre, des repas, boissons, moyens de télécommunication et, le cas échéant, un séjour à l'hôtel doivent être offerts. En cas de retard également, les passagers ont droit à certaines prestations selon l'ampleur du retard.

2. Liste noire des compagnies aériennes peu sûres

Par le règlement (CE) n° 2111/2005 du 14 décembre 2005, le Conseil et le Parlement européen ont dressé une liste noire des compagnies aériennes peu sûres et ont renforcé les droits d'information des passagers. La liste noire uniforme, valable dans toute l'Union européenne (UE), est mise à jour au moins tous les trois mois. Elle contient toutes

les compagnies aériennes pour lesquelles il existe des preuves de graves manquements à la sécurité ou pour lesquelles les autorités compétentes pour le contrôle d'une compagnie aérienne n'ont pas voulu ou n'ont pas été capables d'appliquer les normes de sécurité ou de contrôler l'appareil. Les compagnies aériennes figurant sur la liste noire sont frappées d'une interdiction de vol dans l'ensemble du territoire communautaire. À l'avenir, il ne sera plus possible qu'un avion interdit au décollage ou à l'atterrissage dans un État membre desserve un autre État membre.

Le vendeur d'un billet d'avion a — indépendamment de la forme de réservation — l'obligation d'informer le client sur l'identité de la compagnie aérienne qui assurera le vol dès que l'identité du transporteur est confirmée. Les passagers ont un droit au remboursement ou à un voyage équivalent si la compagnie aérienne concernée est reprise sur la liste noire après la réservation.

3. Droits des passagers à mobilité réduite

Par le règlement (CE) n° 1107/2006 du 5 juillet 2006, le Conseil et le Parlement européen sont convenus d'un catalogue des droits des passagers à mobilité réduite. Le règlement couvre, entre autres, les éléments suivants:

- Dans tous les aéroports comptant plus de 150 000 passagers sont créés des points de contact où les personnes concernées peuvent demander de l'aide; l'embarquement ne peut leur être refusé, à quelques exceptions près strictement définies.
- L'entité gestionnaire de l'aéroport est responsable de la prestation gratuite des services. Aucun coût supplémentaire ne peut être facturé aux personnes concernées; l'assistance requise (notamment le transport vers et depuis l'avion) doit avoir été demandée par la personne concernée au plus tard 48 heures avant le décollage.
- Toutes les compagnies aériennes contribuent (selon le nombre de passagers transportés) au financement des services à rendre.

4. Obligations d'assurance des compagnies aériennes

Le règlement (CE) n° 785/2004 du 21 avril 2004 a pour but d'harmoniser les exigences minimales en matière d'assurance dans les transports aériens. Il établit des montants d'assurance minimaux par passager et par bagage, ainsi qu'un niveau minimal de couverture d'assurance pour la responsabilité à l'égard des tiers. Les dispositions s'appliquent aux compagnies aériennes de la Communauté comme à celles de pays tiers. Le règlement couvre les dommages subis au sol et à bord des appareils. Outre les accidents, les risques assurés doivent également englober les actes de guerre, les captures illicites, le terrorisme et les actes de sabotage. Les compagnies

aériennes doivent présenter les certificats d'assurance aux autorités compétentes des États membres.

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement européen 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 la résolution du 4 mai 2000, le Parlement a défendu l'idée que le développement d'un marché intérieur des transports aériens en Europe avait débouché sur une concurrence positive et que les consommateurs pouvaient maintenant faire le choix dans une offre de vols plus importante à des prix souvent plus intéressants. Les éléments significatifs de la libéralisation aux yeux des passagers ne peuvent toutefois pas être influencés par d'autres facteurs tels que les retards, l'encombrement, etc. Pour ce qui est des aides d'État, le Parlement s'est félicité de la fin de la période de transition proposée par la Commission pour l'octroi de ces aides aux compagnies aériennes et a estimé que les compagnies aériennes nationales doivent, elles aussi, respecter les règles commerciales.

En ce qui concerne les créneaux horaires (*slots*), le Parlement a demandé dans la même résolution à la Commission de formuler une proposition de révision du règlement relatif à l'attribution des créneaux horaires. Lors de la procédure législative qui a suivi, le Parlement a soutenu la proposition de la Commission et y a même apporté quelques améliorations, entre autres, au niveau du renforcement du rôle et de l'indépendance du coordinateur, des possibilités d'accès au marché des nouveaux arrivants et de l'introduction de sanctions en cas d'utilisation abusive des créneaux.

En 2005, le Parlement a œuvré avec succès à l'établissement d'une liste noire communautaire des compagnies aériennes peu sûres, alors que la proposition de la Commission prévoyait à l'origine vingt-cinq listes différentes. En outre, sur l'insistance du Parlement, les droits des passagers en matière d'information et de dédommagement ont été considérablement renforcés dans le règlement. Concernant le transport des passagers à mobilité réduite, le Parlement est parvenu lors de la procédure législative à inclure également les aveugles, les malvoyants, les sourds, les malentendants et les handicapés mentaux parmi les personnes à qui une assistance doit être fournie dans les aéroports.

Après une plainte du Parlement, le 30 mai 2006, la Cour de justice des Communautés européennes a frappé de nullité l'accord UE - États-Unis sur le traitement et le transfert de données à caractère personnel (PNR) afin de prévenir et de lutter contre le terrorisme et la criminalité internationale. Le

Parlement avait fondé son recours en annulation de l'accord sur le fait que la décision manquait de base et de clarté juridiques. De plus, avait-il ajouté, l'accord rendait la collecte de données à caractère personnel disproportionnée par rapport à la nécessité de lutter contre la criminalité organisée et le terrorisme. Dans sa recommandation finale au Conseil, le Parlement ne s'est pas prononcé fondamentalement contre le transfert de données à caractère personnel concernant les passagers si celui-ci est nécessaire pour des raisons de sécurité, mais il a exprimé de grandes préoccupations quant à l'accès systématique des autorités aux données pertinentes. Parmi

ces données figurent, par exemple, le numéro de carte de crédit, l'adresse électronique, l'appartenance à un groupe particulier, les informations sur les passagers fréquents (*frequent flyers*) et les passages normaux (c'est-à-dire les personnes qui ne sont pas enregistrées dans le pays de destination comme des individus dangereux ou des criminels).

→ Nils DANKLEFSEN
Septembre 2006

4.5.7. Transports aériens: règles de trafic et de sécurité

Base juridique

Article 80, paragraphe 2, du traité CE.

Objectifs

La création d'un marché unique des transports aériens exige un système de transports aériens performant qui permette un fonctionnement sûr et régulier des services de transport aérien dans la Communauté. Pour atteindre cet objectif, un niveau de sécurité uniforme et élevé dans les services de navigation aérienne, une utilisation optimale de l'espace aérien européen ainsi qu'un niveau de sécurité uniforme et élevé du trafic aérien s'imposent.

À la fin des années 90, la pression s'est faite plus forte sur la Communauté pour optimiser le système de trafic aérien existant. Étaient, entre autres, responsables de cette situation l'augmentation constante du trafic aérien, le morcellement de l'espace aérien européen, la saturation des capacités des aéroports, des retards toujours plus importants ainsi qu'une utilisation à des fins militaires d'une partie non négligeable de l'espace aérien. Il fallait dès lors veiller en priorité à a) augmenter les normes de sécurité, b) améliorer l'efficacité globale du trafic aérien et, enfin, c) optimiser la capacité de l'espace aérien.

Réalisations

1. Le cadre international

Le 13 décembre 1960, cinq États européens ont signé la convention internationale de coopération pour la sécurité de la navigation aérienne, à laquelle ont adhéré à ce jour dix-sept pays. Cette convention, largement modifiée en

1981, a donné naissance à l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Eurocontrol), qui comprend la Commission permanente et l'Agence des services de la circulation aérienne. Le terme «Eurocontrol» désigne à la fois la convention et l'organisation. Cette dernière a pour mission de définir les objectifs à long terme, de coordonner les politiques nationales et de promouvoir la formation professionnelle. Elle examine les modifications aux plans régionaux à soumettre à l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). En outre, Eurocontrol fixe et perçoit, pour le compte des États contractants, les redevances de route.

Le 8 octobre 2001, la Communauté européenne a signé un protocole qui prévoit son adhésion à Eurocontrol. Cette adhésion vise à assurer la cohérence entre les deux institutions et à améliorer le cadre réglementaire pour la gestion du trafic aérien.

2. Le ciel unique européen

Le 10 octobre 2001, la Commission a présenté un plan d'action sur la création du ciel unique européen. Dans le cadre de la procédure législative qui a suivi, le Conseil et le Parlement européen se sont entendus sur ledit paquet «ciel unique européen». Ce paquet de mesures constitue actuellement la plus importante réforme de la politique des transports aériens de l'Union européenne (UE). Il comprend un règlement-cadre qui formule des objectifs généraux, ainsi que trois règlements d'application portant respectivement sur l'organisation et l'utilisation de l'espace aérien, sur la fourniture de services de navigation aérienne et sur l'interopérabilité des systèmes de navigation aérienne européens. L'objectif était la création d'un espace

aérien européen intégré d'ici à 2004 géré selon des principes et des règles uniformes. Les objectifs généraux sont définis dans le **règlement-cadre** (CE) n° 549/2004 du 10 mars 2004. Sont notamment concernées l'optimisation de l'utilisation de l'espace aérien, la gestion communautaire de l'espace aérien, la création de blocs d'espace aérien plus grands et plus efficaces ainsi qu'une plus grande flexibilité s'agissant de l'utilisation de l'espace aérien à des fins civiles et militaires.

L'objectif du **«règlement sur la fourniture de services»** [(CE) n° 550/2004] du 10 mars 2004 est de garantir l'application uniforme de normes communes régissant les services de navigation aérienne et d'établir un régime de certification des prestataires de services de navigation aérienne. Le **«règlement sur l'espace aérien»** [(CE) n° 551/2004] du 10 mars 2004 établit des procédures de conception, de planification et de gestion communes pour la gestion du trafic aérien. Ce règlement prévoit la reconfiguration de l'espace aérien supérieur selon des critères fonctionnels et sensés, de sorte que les blocs d'espace aérien ne suivent plus les frontières des États membres. Le **«règlement sur l'interopérabilité»** [(CE) n° 552/2004] du 10 mars 2004 régit l'interopérabilité entre les différents systèmes du réseau européen de gestion du trafic.

3. L'Agence européenne de la sécurité aérienne

Le règlement (CE) n° 1592/2002 du 15 juillet 2002. Il a institué l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA). L'AESA est une agence exécutive de l'Union européenne dont le siège se trouve à Cologne. Ses domaines d'attribution sont les suivants: l'adoption de règles de sécurité concernant les produits, les personnes et les organismes, tout comme la prise de décisions concernant les inspections et les enquêtes, afin de s'assurer du respect de la réglementation. En outre, l'Agence délivre des certificats de navigabilité dans le cadre d'activités d'expertise et assiste la Commission dans ses activités législatives en matière de trafic aérien. En novembre 2005, la Commission a présenté une proposition visant à renforcer les compétences de l'AESA. Elle porte sur des dispositions communes pour les opérations aériennes, les licences de pilote et les agréments pour les aéronefs des pays tiers.

4. Galileo et SESAR

a) Le système de navigation par radiosatellite **Galileo** a été présenté pour la première fois par la Commission en février 1999. Ce programme a pour but de doter l'UE d'une technologie indépendante applicable à une large gamme d'activités, notamment le domaine des transports. Le règlement (CE) n° 876/2002 du 21 mai 2002 porte création de l'entreprise commune [la Communauté européenne et l'Agence spatiale

européenne (ASE)] Galileo qui doit devenir opérationnel d'ici à 2008.

b) En tant que volet technologique du ciel unique européen, l'objectif du programme **SESAR** est de réaliser un système européen de nouvelle génération pour la gestion du trafic aérien. La réalisation du projet SESAR doit s'effectuer en trois phases: a) la phase de définition (2005-2007), b) la phase de développement (2008-2013) et c) la phase de déploiement (2014-2020).

5. Règles techniques et procédures administratives dans le domaine de l'aviation civile (EU-OPS)

En vue de garantir un niveau élevé de sécurité, le règlement (CEE) n° 3922/91 du 16 décembre 1991 a été adopté aux fins d'harmonisation de règles techniques et de procédures administratives dans le domaine de l'aviation civile. Au début de 2006, le Conseil et le Parlement européen sont convenus d'une **révision de ce règlement** (non encore publié au Journal officiel). Ainsi, les règles techniques et les procédures administratives (JAR-OPS) élaborées par les autorités conjointes de l'aviation sont introduites dans la législation communautaire comme «EU-OPS». Ce règlement énonce des règles détaillées concernant un grand nombre de domaines tels que les temps de vol et de service, et les exigences en matière de repos, les instruments et équipements, les équipements de communication et de navigation, le transport de marchandises dangereuses par air et les règles applicables à l'équipage de cabine.

6. La sécurité des aéronefs des pays tiers

La directive 2004/36/CE du 21 avril 2004 introduit une procédure uniforme aux fins de contrôle des normes de sécurité d'aéronefs des pays tiers.

Lorsqu'un aéronef d'un pays tiers emprunte un aéroport dans la Communauté, il peut être soumis à une inspection de sûreté, même en l'absence de soupçons concrets. S'agissant des compagnies aériennes qui ont attiré l'attention dans le passé en raison de carences en matière de sécurité, les inspections pourraient être plus nombreuses. En cas de carences constatées en matière de sécurité, l'immobilisation de l'aéronef au sol peut être ordonnée. Afin de garantir une surveillance des normes de sécurité la plus efficace possible, il y a lieu de communiquer les informations recueillies dans un État membre, lors d'inspections, à la Commission et aux autres États membres.

7. Licence communautaire de contrôleur de la circulation aérienne

La directive 2006/23/CE du 5 avril 2006 a introduit des normes communes pour une licence communautaire de contrôleur de la circulation aérienne. De plus, les règles

applicables à la formation et les conditions d'agrément des contrôleurs aériens ont été harmonisées. Ces améliorations devraient favoriser la libre circulation des contrôleurs aériens dans l'UE.

8. Sûreté aérienne

Après les attentats du 11 septembre 2001, le règlement (CE) n° 2320/2002 du 16 décembre 2002 a été adopté en vue d'établir des normes, des mesures et des procédures en matière de sûreté aérienne. Le règlement affecte, entre autres, les domaines suivants: les mesures de sécurité applicables aux passagers, les zones de sûreté à accès réglementé, l'inspection/le filtrage du personnel, l'aménagement sécurisé du cockpit, la formation et la communication sol-air. En vertu de ce règlement, les États membres sont en outre tenus d'introduire des programmes de sûreté pour l'aviation civile. En décembre 2005, la Commission a présenté une nouvelle proposition de révision de ce règlement.

9. Traitement des accidents

- a) La directive 94/56/CE du 21 novembre 1994 établissant les principes fondamentaux régissant les enquêtes sur les accidents et les incidents dans l'aviation civile vise à fournir aux instances compétentes le cadre juridique approprié.
- b) La convention de Varsovie qui règle la responsabilité des transporteurs aériens en cas d'accident ne s'applique qu'aux transports aériens internationaux. La Communauté a adopté le règlement (CE) n° 2027/97 du 9 octobre 1997. Il s'applique aux transporteurs communautaires pour les dommages corporels subis pendant les opérations de transport interne ou international. Les limites de la responsabilité sont plus élevées que celles prévues dans la convention de Varsovie. Ce règlement a été modifié par le règlement (CE) n° 889/2002 du 13 mai 2002. S'agissant de la responsabilité du transporteur aérien, le droit communautaire a été adapté afin de garantir le plein respect des dispositions de la convention de Montréal du 28 mai 1999. Une application uniforme de certaines règles concernant le transport aérien international est ainsi garantie.

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement européen a toujours accordé une attention particulière à la sûreté aérienne. Il a notamment soutenu le projet de création d'une autorité de contrôle unique. De la même façon, le Parlement a préconisé et soutenu avec insistance la création d'un ciel unique européen (voir par exemple sa résolution du 6 juillet 2000). Dans le cadre de la procédure législative qui a suivi, le Parlement a réussi, malgré les réticences initiales des États membres, à imposer une collaboration accrue entre l'aviation civile et l'aviation militaire et une meilleure coopération entre leurs forces armées dans le domaine de la gestion du trafic aérien.

Lors de la procédure législative qui portait sur la sécurité des aéronefs des pays tiers, le Parlement est parvenu à imposer que les États membres soient habilités, sur une base non discriminatoire, à réaliser des inspections ad hoc, même en l'absence de soupçons concrets. Le Parlement a pu empêcher le Conseil de restreindre le pouvoir de la Commission de prendre des mesures à l'échelle communautaire à l'encontre d'opérateurs étrangers qui ne satisfont pas aux normes de sécurité. Désormais, lorsqu'un État membre a informé la Commission de sa décision d'interdire les opérations aériennes d'une compagnie aérienne donnée sur ses aéroports, la Commission a la possibilité d'étendre cette interdiction à l'ensemble de l'UE.

S'agissant de l'harmonisation de règles techniques et de procédures administratives dans l'aviation civile, le projet de la Commission a été soutenu par le Parlement. Ce dernier a en outre fait pression pour imposer dans la procédure législative des règles sensées pour les transporteurs express ainsi que des exigences minimales détaillées applicables au personnel de cabine.

Le Parlement considère qu'il est indispensable d'accorder une grande priorité à l'interopérabilité des nouvelles technologies et à la promotion d'initiatives au niveau européen dans le domaine de la recherche et du développement technologique (par exemple Galileo) aux fins de développement de systèmes de trafic aérien intelligents. Dans sa résolution du 3 octobre 2001 sur Galileo, le Parlement a souligné l'importance technique et industrielle du programme Galileo pour l'aéronautique et l'industrie des télécommunications.

→ Nils DANKLEFSEN
Septembre 2006

4.5.8. Transports maritimes: accès au marché et concurrence

Base juridique

Article 80, paragraphe 2, du traité CE, complété par les dispositions générales du traité relatives à la concurrence (articles 81-89) et à la libre prestation de services (→3.2.3).

Objectifs

L'objectif est d'appliquer aux transports maritimes de l'Union européenne (UE) le principe de la libre circulation des services inscrit dans le traité et d'assurer le respect des règles de concurrence. Cette politique se fonde sur la nécessité de la Communauté de se défendre contre la menace de concurrence déloyale de la part de flottes marchandes de pays tiers et contre les tendances protectionnistes. Elle veille en particulier à maintenir ouvertes à tous les opérateurs les grandes lignes de navigation maritime.

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 en 1996 de la communication intitulée «Vers une nouvelle stratégie maritime».

Le livre vert de la Commission relatif **aux ports et aux infrastructures maritimes** [COM(97) 678] a entrepris une analyse approfondie du secteur avec une attention particulière aux problèmes des redevances portuaires et de l'organisation du marché. Il propose en outre l'intégration des ports dans les réseaux transeuropéens et l'optimisation de leur rôle comme points de transfert dans la chaîne de transport intermodal.

B. Accès au marché

1. Les premières mesures d'application du principe de la libre prestation de services

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, et a pourvu à l'interdiction de tout accord futur de partage des cargaisons, sauf dans des cas exceptionnels de trafic de ligne.

Le règlement (CEE) n° 4058/86 du 22 décembre 1986 relatif à une action coordonnée en vue de **sauvegarder le libre accès au trafic transocéanique** permet à l'Union de

prendre des mesures de rétorsion face aux restrictions imposées aux armateurs de l'Union ou aux navires battant pavillon d'un État membre quant au libre accès aux cargaisons.

2. L'ouverture complète: la libéralisation du cabotage

Le Conseil de ministres a décidé en juin 1992 un train de mesures relatives à la libéralisation progressive du cabotage, c'est-à-dire l'accès des transporteurs non résidents aux services entre les ports d'un même État membre. Finalement, le règlement (CEE) n° 3577/92 du Conseil du 7 décembre 1992 a consacré définitivement le principe de la libéralisation du cabotage à partir du 1^{er} janvier 1993 pour les armateurs communautaires qui exploitent des navires enregistrés dans un État membre. Le processus de libéralisation s'est achevé le 1^{er} janvier 1999.

C. Régime de concurrence

Le 22 décembre 1986, le Conseil a adopté les règlements (CEE) n° 4056/86 et (CEE) n° 4057/86 intégrés dans le paquet maritime. Le premier fixait les modalités d'application des règles de concurrence aux transports maritimes internationaux en provenance ou à destination d'un ou de plusieurs ports de la Communauté et visait à faire en sorte que la concurrence ne soit pas faussée par des pratiques restrictives. Certains accords techniques et, dans certains cas, les accords issus des conférences maritimes sont exemptés des règles de concurrence des articles 81 et 82 du traité (ce qu'on appelle les «exemptions catégorielles»). Le 13 octobre 2004, la Commission a adopté un **livre blanc relatif au contrôle de l'application des règles de concurrence aux transports maritimes** [COM(2004) 675]. Elle y conclut que le maintien de l'exemption visant les conférences maritimes ne se justifie plus, dès lors que la stabilité des prix peut être obtenue par le biais d'autres formes de coopération, moins restrictives pour la concurrence.

Le second règlement [(CEE) n° 4057/86] visait à protéger les armateurs de la Communauté face aux pratiques tarifaires déloyales de certains armateurs de pays tiers par l'intermédiaire de l'imposition de droits compensateurs.

Une autre exemption catégorielle a été concédée aux **«consortiums» conclus entre les compagnies maritimes de ligne** par le règlement (CEE) n° 479/92 (précisé à plusieurs reprises au fil des ans).

En 2004, la Commission a par ailleurs présenté des orientations communautaires révisées sur les aides d'État au transport maritime [communication C(2004) 43]. Elle y expliquait quelles aides sont compatibles avec le droit

communautaire, notamment dans le but de favoriser l'inscription de bateaux dans les registres des États membres ou leur réenregistrement sous le pavillon de ces derniers.

En février 2001, la Commission européenne a adopté un train 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]). Cette proposition visait à ouvrir les services portuaires à la concurrence et à concrétiser ce faisant les libertés fondamentales garanties par le traité CE et imposer les règles de concurrence dans les différents ports ainsi qu'entre ceux-ci. Ces mesures étaient également censées accroître l'efficacité des ports de mer et assurer la transparence des relations financières entre les ports ou systèmes portuaires et fournisseurs de services portuaires, d'une part, et les autorités nationales, d'autre part. Après le rejet par le Parlement européen de cette proposition en troisième lecture, le 20 novembre 2003, la Commission s'est attelée à présenter une nouvelle proposition, en date du 13 octobre 2004 [COM(2004) 654], en tenant compte de certaines critiques qui avaient entraîné l'échec de la procédure précédente. Cette nouvelle proposition a toutefois été rejetée elle aussi par le Parlement lors de sa première lecture du 18 janvier 2006 et retirée peu après par la Commission.

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 régleme le **temps de travail des gens de mer** à bord des bateaux battant pavillon d'un État membre de l'UE. La directive 1999/95/CE du 13 décembre 1999 complète ce texte et couvre les bateaux battant pavillon d'un État tiers et faisant escale dans les ports de la Communauté. En vertu de ces textes, tous les gens de mer doivent être soumis aux mêmes normes en matière de sécurité et de protection de la santé.

Rôle du Parlement Européen

Dans sa résolution du 24 avril 1997, le Parlement européen accueille favorablement la communication de la Commission intitulée «Vers une nouvelle stratégie maritime» et considère que, dans l'état actuel de la concurrence internationale, il est indispensable de financer des mesures de soutien au transport maritime européen pour compenser les surcoûts imposés à la flotte communautaire par le respect des normes sociales et de sécurité en vigueur dans l'Union. Cette demande est le contrepoint des autres positions exprimées dans la même résolution en faveur de l'ouverture du marché et du maintien de la sécurité de la navigation et de la protection sociale des gens de mer au niveau conforme aux

conventions internationales, niveau qui doit être assuré également aux navires battant pavillon de complaisance. Le Parlement demande en outre de clarifier le statut juridique des doubles registres et plaide pour un registre communautaire.

Concernant le **livre vert relatif aux ports et aux infrastructures portuaires**, le Parlement invitait la Commission, dans sa résolution du 13 janvier 1999, à présenter une étude sur les structures des ports, afin de contribuer à la transparence en ce qui concernait les conditions de concurrence au sein des ports européens et entre ceux-ci. Il l'invitait en outre à organiser de façon efficace et équitable pour toutes les infrastructures portuaires et entreprises concernées le contrôle des aides d'État et du respect des règles de concurrence. Enfin, le Parlement proposait de procéder à l'évaluation du financement public des infrastructures portuaires et des transports maritimes en fonction de trois catégories:

- les mesures relatives aux infrastructures portuaires publiques;
- les mesures concernant les infrastructures portuaires relatives aux entreprises;
- les mesures concernant les superstructures portuaires relatives aux entreprises.

Le Parlement a jugé 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 régler les questions de concurrence au sein des ports européens et entre ceux-ci. Le Parlement les a dès lors rejetées — comme signalé plus haut — et fait échouer cette procédure législative.

Dans sa résolution du 12 avril 2005 relative au **transport maritime à courte distance**, le Parlement a demandé de promouvoir davantage ce mode de transport. Il s'est prononcé pour une réduction aussi importante que possible des procédures administratives, pour le développement de corridors de grande qualité entre les États membres de l'Union et pour que soit accordée la priorité aux investissements dans les infrastructures afin d'améliorer l'accès aux ports tant à partir de l'intérieur des terres qu'à partir de la mer. Il formulait par ailleurs de nombreuses propositions et demandes à propos a) de l'introduction d'un système uniforme en matière de responsabilité, b) des unités de chargement intermodales, c) de la communication électronique, d) des douanes, e) des structures de soutien au transport maritime à courte distance, f) des aspects environnementaux et g) des autoroutes de la mer.

→ Nils **DANKLEFSEN**
Septembre 2006

4.5.9. Transports maritimes: règles de trafic et de sécurité

Base juridique

Titre V du traité CE, notamment son article 71, paragraphe 1, point c), ainsi que son article 80, paragraphe 2.

Objectifs

La sécurité en mer aux fins de protection des passagers et des membres d'équipage, tout comme de l'environnement marin et des régions côtières, est une composante essentielle de la politique des transports maritimes. Vu la dimension mondiale du transport maritime, il est primordial que l'Organisation maritime internationale (OMI) établisse des normes de sécurité uniformes et internationalement reconnues. Parmi les plus importants accords internationaux figurent la convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (Marpol), la convention internationale 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 communautaire à ces conventions de droit international est un objectif fondamental de la politique des transports maritimes de l'Union européenne (UE). Par le passé, certaines mesures de l'OMI aux fins d'amélioration de la sécurité des navires ont cependant montré leurs limites. Dès lors, la participation des États membres ou de la Communauté au développement et au perfectionnement de cette convention de droit international ainsi que l'adoption de mesures d'accompagnement au niveau de l'UE ont joué un rôle tout aussi essentiel.

Réalisations

A. La législation de base

Sachant que la sécurité en mer est principalement régie par des règles internationales, la contribution de la Communauté consiste surtout à transposer ces règles dans sa législation afin de leur assurer force de loi communautaire et d'en garantir l'application homogène dans tous les États membres. À cet égard, des progrès notables ont été accomplis dans les années 90.

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 communautaire à la convention OMI de 1978 sur la formation des gens de mer, la délivrance des

brevets et la veille (STCW). Compte tenu des nouvelles exigences internationales, elle a fait l'objet de modifications notables à plusieurs reprises avant d'être codifiée par la directive 2001/25/CE du 4 avril 2001.

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. La sécurité des navires de transport de passagers

La Communauté a adopté le règlement (CE) n° 3051/95 du 8 décembre 1995 concernant la **gestion de la sécurité des transbordeurs rouliers de passagers**. Ce règlement imposait la mise en place et l'entretien de systèmes de gestion de la sécurité.

La **sécurité des navires en service de ligne** entre deux ports communautaires est régie par la directive 98/18/CE du 17 mars 1998. En dehors des normes de sécurité obligatoires, la directive prévoit des contrôles périodiques des navires ainsi que la certification grâce à des certificats de sécurité. Ladite directive a été modifiée par la directive 2003/24/CE du 14 avril 2003 et la directive 2003/75/CE du 29 juillet 2003.

La directive 98/41/CE du 18 juin 1998 relative à **l'enregistrement des personnes voyageant à bord des navires de transport de passagers** permet un contrôle du nombre de passagers et des opérations de sauvetage plus efficaces et rapides.

4. Contrôle de l'État d'accostage

L'objectif de la directive 95/21/CE du 19 juin 1995 est 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 la Communauté (contrôle de l'État d'accostage). Ainsi, le contrôle des dispositions de sécurité, des conditions de vie et de travail à bord ne relèverait plus de la seule responsabilité des États du pavillon, mais serait partiellement transféré aux autorités portuaires compétentes de l'Union. Cette directive a été modifiée dans le cadre du paquet Erika I (voir ci-après).

5. Organismes habilités à effectuer l'inspection et la visite des navires

Les règles et normes communes concernant les organismes habilités à effectuer l'inspection et la visite des navires (sociétés de classification) sont 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-après).

B. Développements depuis les accidents de l'Erika et du Prestige

Depuis les naufrages de l'*Erika* et du *Prestige*, les normes de sécurité de l'UE dans les transports maritimes ont à nouveau été sensiblement renforcées. En mars et en décembre 2000, la Commission a présenté les paquets législatifs «Erika I» et «Erika II» afin de mettre en œuvre les améliorations nécessaires. Dans le cadre de ces deux paquets concernant la sécurité des navires, les dispositions légales qui suivent ont été adoptées.

1. Le paquet «Erika I»

La directive 2001/105/CE du 19 décembre 2001 renforce et uniformise les dispositions légales communautaires de la directive précédente sur les **organismes habilités à effectuer l'inspection et la visite des navires** (sociétés de classification). Cette directive vise à garantir une application uniforme des règles, des exigences de qualité plus élevées applicables aux sociétés de classification, une transparence accrue des résultats de contrôle ainsi qu'une plus grande indépendance des armateurs et des entreprises du secteur des chantiers navals. Elle prévoit en outre un contrôle des sociétés de classification à réaliser par les autorités compétentes des États membres. En cas de manquement professionnel avéré, une société peut se voir retirer temporairement ou définitivement l'agrément. La responsabilité de la société de classification peut être engagée dans certaines circonstances à la suite d'un accident, en cas de faute avérée.

Grâce à la directive 2001/106/CE du 19 décembre 2001, le **contrôle de l'État d'accostage** est rendu obligatoire pour certains navires présentant des risques potentiels. Les États membres sont tenus de procéder à des contrôles plus fréquents et plus poussés, à des inspections renforcées de certains navires à risques comme les pétroliers et les navires-citernes transportant du gaz ou des produits chimiques. La directive introduit en outre une «liste noire». Lorsqu'un navire bat le pavillon d'un État figurant sur cette liste noire (publiée dans le rapport annuel du mémorandum d'entente de Paris) et que des insuffisances en matière de sécurité ont été relevées auparavant dans d'autres ports, l'accès aux ports communautaires peut lui être refusé.

Grâce au règlement (CE) n° 417/2002 du 18 février 2002, les **pétroliers à simple coque seront retirés de la circulation selon le calendrier préétabli** et seront remplacés, au plus tard, d'ici à 2015, par des pétroliers à double coque sûrs, les délais dépendant de la taille, du type et de l'âge du navire. Après le naufrage du *Prestige*, un

calendrier plus rigoureux a été adopté dans le règlement (CE) n° 1726/2003 du 22 juillet 2003. Une interdiction immédiate a été ordonnée en ce qui concerne l'utilisation de navires-citernes à coque simple pour le transport de fioul lourd particulièrement dangereux à destination et au départ des ports communautaires.

2. Le paquet «Erika II»

La directive 2002/59/CE du 27 juin 2002 prévoit la mise en place d'un **système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information**. 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. Il est prévu de rendre obligatoire l'équipement des navires aux fins d'identification automatique des navires (systèmes AIS) et d'enregistrement des données du voyage (systèmes VDR ou «boîtes noires») selon un calendrier préétabli. La directive étend les compétences des États membres, à savoir que les autorités compétentes se réservent le droit d'interdire à un navire de sortir d'un port lorsque les conditions météorologiques sont défavorables. Par ailleurs, la directive impose aux États membres d'établir des plans pour l'accueil des navires en détresse dans des ports de secours.

Le règlement (CE) n° 1406/2002 du 27 juin 2002 instaure une **Agence européenne pour la sécurité maritime (EMSA)**. Son rôle consiste à offrir à la Commission un appui scientifique et technique ainsi qu'à contrôler l'application des règles de sécurité dans le transport maritime. Les compétences de l'EMSA ont récemment été élargies et couvrent désormais la lutte contre la pollution.

3. Les nouvelles propositions de la Commission

Le 23 novembre 2005, la Commission a présenté un troisième paquet de mesures en faveur de la sécurité maritime [COM(2005) 585], comportant les sept propositions suivantes:

- une directive relative au respect des obligations des États du pavillon;
- une modification de la directive sur le contrôle par l'État du port d'accostage;
- une modification de la directive instaurant un système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information;
- une modification de la directive relative aux sociétés de classification;
- une directive relative aux enquêtes à la suite des accidents maritimes;

- un règlement sur la responsabilité et l'indemnisation des dommages corporels dans les accidents maritimes;
- une directive sur la responsabilité civile des armateurs.

Pour l'heure, ces propositions sont examinées dans le cadre de la procédure de codécision par le Conseil de ministres et le Parlement européen.

C. Sûreté 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** (International Ship and Port Facility Security Code) lors de la conférence diplomatique de l'OMI et à différentes modifications d'autres accords internationaux. Ces initiatives visent à 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. Ce règlement invite notamment les États membres à réaliser des évaluations de sûreté de leurs installations portuaires et à contrôler le respect des règles de sécurité.

D. Normes environnementales applicables aux transports maritimes

Au cours de ces dernières années, de nombreuses mesures ont été adoptées en faveur de la protection de l'environnement maritime. Il s'agit entre autres:

- du règlement (CE) n° 782/2003 du 14 avril 2003 interdisant les composés organostanniques sur les navires, qui ont été utilisés comme peinture antisalissure (produits antisalissure) sur la coque et sont hautement nuisibles à l'environnement;
- de la directive 2005/33/CE du 6 juillet 2005 en vue de réduire la teneur en soufre des combustibles marins;
- de 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 huiles usagées, des produits mixtes contenant des huiles, des déchets d'exploitation des navires et des résidus de cargaison;
- de 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'infraction.

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement européen a fortement soutenu les initiatives concernant la sécurité maritime et a contribué aux améliorations grâce à ses propres initiatives.

À la suite du naufrage de l'*Erika*, dans ses résolutions du 20 janvier et du 2 mars 2000, le Parlement a invité la Commission à présenter des initiatives concrètes pour améliorer la sécurité du trafic maritime.

Les paquets en faveur de la sûreté des navires «Erika I» et «Erika II» ont reçu le soutien du Parlement. Ce dernier a fait pression pour clore au plus vite le processus législatif et a, au reste, réussi à imposer des améliorations notables. Ainsi, malgré les réticences initiales de certains gouvernements de l'UE, il a obtenu l'incorporation d'une disposition supplémentaire, à savoir que les navires doivent être équipés d'un système d'enregistrement des données de voyage («boîte noire»), qui fournit des informations exploitables dans le cadre des enquêtes réalisées à la suite d'un accident.

Après le naufrage du *Prestige* devant les 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 de futures mesures dans le domaine de la sécurité maritime. Il préconisait une politique exhaustive et cohérente pour le transport maritime qui doit reposer sur les mesures additionnelles suivantes: l'interdiction de navigation pour les navires qui ne répondent pas aux 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 gardes-côtes européen, l'obligation de pilotage dans les zones maritimes écologiquement sensibles et difficilement navigables ainsi qu'une structure décisionnelle et de commande dans les États membres en cas de situation d'urgence en mer — en particulier eu égard à l'assignation obligatoire d'un lieu de refuge ou d'un port de secours. Le Parlement considérait également que les mesures de l'UE, par exemple une interdiction de naviguer pour les navires et les pavillons de complaisance dans les eaux territoriales de l'UE, peuvent s'avérer indispensables et invitait la Commission à vérifier la possibilité d'imposer aux navires naviguant dans les eaux territoriales de l'UE de souscrire à une assurance obligatoire. La Commission a déjà pris en compte certaines de ces exigences dans le troisième paquet sur la sécurité des navires qu'elle a présenté.

→ Nils DANKLEFSEN
Septembre 2006

4.5.10. Navigation intérieure, intermodalité et logistique

Base juridique

→4.5.1.

Objectifs

Au même titre que le transport ferroviaire ou le transport maritime à courte distance, la navigation intérieure constitue un mode de transport susceptible de contribuer à une mobilité supportable à terme et à une plus grande durabilité du système de transport. Par tonne-kilomètre (tkm), elle se révèle d'une grande efficacité énergétique et l'un des moyens de transport comparativement les plus sûrs et les plus respectueux de l'environnement. La Communauté dispose d'un réseau de 35 000 kilomètres de voies navigables, qui relie entre elles nombre de villes et de régions industrielles situées dans dix-huit des vingt-cinq États membres. En l'état, la part de la navigation intérieure dans le trafic intérieur de l'Union européenne (UE) se monte à 7 %. Dans l'*hinterland* des grands ports maritimes, elle peut aller jusqu'à 43 %.

Ces derniers temps, une bonne part des efforts porte — au-delà de la garantie de l'application régulière des dispositions juridiques relatives à l'accès au marché et à la concurrence, ainsi que de l'harmonisation de certaines dispositions — sur le renforcement de la part prise par la navigation intérieure. Le livre blanc sur le transport a pour objectif de promouvoir et renforcer la compétitivité de la navigation intérieure dans le domaine du transport de marchandises et, partant, de favoriser une meilleure intégration du secteur dans la chaîne logistique intermodale.

La promotion de ce qu'on appelle la logistique de transport intermodale est un élément crucial du livre blanc sur le transport publié en 2001: il s'agit de mettre en place le cadre technique, juridique et économique susceptible d'autoriser une intégration optimale des différents modes de transport en vue d'un transport «porte à porte» et, à cet égard, de favoriser tout particulièrement l'intégration dans la chaîne de transport des modes de transport plus respectueux de l'environnement que sont le rail, la navigation intérieure et le transport maritime à courte distance.

Réalisations

A. Navigation intérieure

1. Accès au marché et concurrence

Depuis le 1^{er} janvier 2000, le marché de la navigation intérieure est entièrement libéralisé.

a) *Accès au marché du transport transfrontalier de marchandises*

Le règlement (CE) n° 1356/96 du 8 juillet 1996 a pour objet de garantir à tout transporteur régulièrement établi dans un État membre le droit de transporter des biens ou des personnes entre les États membres ou en transit entre ceux-ci, sans aucune discrimination — et ce sans préjudice des droits conférés aux transporteurs d'États tiers en vertu de la convention pour la navigation du Rhin (acte de Mannheim) et de la convention pour la navigation sur le Danube (convention de Belgrade).

b) *Admission de transporteurs non résidents aux transports nationaux de marchandises ou de personnes par voie navigable dans un État membre (cabotage)*

Elle découle du règlement (CEE) n° 3921/91 du 16 décembre 1991. Depuis le 1^{er} janvier 1995, tout transporteur régulièrement établi dans un État membre et habilité à y exercer son activité peut effectuer des transports nationaux de marchandises ou de personnes sur le territoire d'un État membre dans lequel il n'est pas établi.

c) *Harmonisation et reconnaissance mutuelle des conditions d'accès à la profession*

La directive 87/540/CEE du 9 novembre 1987 réglemente l'accès à la profession de transporteur de marchandises par voie navigable dans le domaine des transports nationaux et transfrontaliers et vise à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres concernant cette profession.

La reconnaissance mutuelle des certificats de conduite nationaux de bateaux a vu le jour avec la directive 91/672/CEE du 16 décembre 1991. Les conditions d'obtention desdits certificats ont été harmonisées par la directive 96/50/CE du 23 juillet 1996.

d) *Règles de concurrence*

La directive 96/75/CE du 19 novembre 1996 a introduit la liberté complète en matière de conclusion de contrats et de négociation des prix et mis un terme, ce faisant, à la pratique des tarifs minimaux obligatoires à compter du 1^{er} janvier 2000.

2. Harmonisation des législations

a) Surcapacités

Le règlement (CEE) n° 1101/89 du 27 avril 1989 s'est saisi du problème des **surcapacités existantes**. L'assainissement envisagé prévoit:

- l'octroi de primes de déchargement;
- l'obligation pour toute entreprise qui met en service de nouveaux bateaux de faire procéder au déchargement de capacités anciennes correspondantes (règle «vieux pour neuf») ou de verser une prime au déchargement correspondante dans un fonds spécifique destiné à subventionner le déchargement.

Le règlement (CE) n° 336/2002 du 22 février 2002 introduit un nouveau rapport entre bateaux à déchirer et bateaux mis en service, pour préserver l'équilibre général et éviter que les améliorations structurelles ne soient réduites à néant.

b) Prescriptions techniques

La directive 76/135/CEE du 20 janvier 1976 impose aux États membres l'obligation de reconnaître les attestations de navigabilité délivrées par un autre État membre pour les bateaux de navigation intérieure.

Pour la plupart, les dispositions de cette directive ont été modifiées par celles de la directive 82/714/CEE du 4 octobre 1982. Ce texte institue par ailleurs un certificat communautaire de navigation intérieure, qui atteste du respect des prescriptions techniques communes et s'applique à toutes les voies d'eau de la Communauté, à l'exception du Rhin. Ce dernier est pour sa part soumis au certificat de visite délivré conformément à l'article 22 de la convention révisée pour la navigation du Rhin, également valable pour toutes les autres voies d'eau de la Communauté.

c) Services d'information fluviale

La directive 2005/44/CE du 7 septembre 2005 relative à des services d'information fluviale (SIF) harmonisés sur les voies navigables communautaires arrête un cadre global en vue de la mise en place et du développement de services d'information harmonisés et interopérables sur les voies navigables communautaires. Les États membres traversés par certaines voies navigables transfrontalières sont contraints, en vertu de ce texte, d'instaurer ces services d'information conformément aux principes et spécifications énoncés. Les spécifications devraient être développées conformément à un calendrier arrêté. L'objectif est de parvenir, grâce à ces SIF, qui reposent sur des technologies modernes de l'information et de la communication, à une meilleure intégration de la navigation intérieure dans la chaîne logistique intermodale, ces services étant entre autres appelés à fournir des

informations sur la navigabilité des voies d'eau, la situation du trafic, ainsi que des informations stratégiques sur la planification du voyage. On devrait en outre disposer de nouvelles possibilités en vue d'une meilleure gestion du fret et de la flotte.

3. Promotion de la navigation intérieure

Le 17 janvier 2006, la Commission a proposé un plan d'action pluriannuel sur la promotion du transport par voies navigables (**Naiades**) [COM(2006) 6], dont la mise en œuvre devrait porter sur la période 2006-2013. Ce programme devrait permettre une meilleure utilisation du potentiel commercial et des capacités encore non exploitées de la navigation intérieure. Il prévoit de nombreuses mesures législatives et actions de coordination et de soutien, et ce dans cinq domaines stratégiques:

- **création d'un contexte plus favorable** pour les services et la conquête de nouveaux marchés. Sont notamment prévus a) l'étude et l'introduction de nouveaux concepts logistiques, b) l'aide aux services de ligne pour le transport intermodal, c) un accès plus aisé au capital pour les petites et moyennes entreprises (PME) et d) l'amélioration du cadre administratif et réglementaire;
- **incitants à la modernisation de la flotte**, entre autres par le biais du développement et de la promotion de l'utilisation de concepts et de technologies maritimes innovants;
- **lutte contre la pénurie de main-d'œuvre spécialisée**, entre autres par l'amélioration des conditions de travail et des conditions sociales, de la reconnaissance réciproque des qualifications et du maintien des instituts de formation et d'éducation;
- **promotion de l'image de la navigation intérieure en tant que partenaire commercial fiable**, entre autres par l'intermédiaire d'un travail plus poussé au niveau des relations publiques ou de l'instauration d'un réseau européen de promotion et de développement de la navigation intérieure;
- **mise à disposition d'infrastructures appropriées**, par le biais de la maintenance et du développement du réseau européen de navigation intérieure, de la promotion du développement des installations de transbordement, ainsi que des actions d'aide et de coordination en matière de mise en place et de développement des SIF.

B. Intermodalité et logistique

Le transport intermodal est défini comme un système de transport dans lequel deux modes de transport au moins peuvent être intégrés dans une chaîne de transport de

porte à porte. L'enjeu réside tout particulièrement dans une meilleure intégration dans la chaîne de transport des modes de transport plus respectueux de l'environnement que sont le rail, la navigation intérieure et le cabotage. Les obstacles et les ruptures de charge surviennent essentiellement lors du changement de mode de transport. Ils peuvent entraîner une augmentation des prix du transport, des temps de trajet plus long et une perte de compétitivité du transport intermodal de marchandises. Dès lors, l'amélioration de la qualité logistique et de l'efficacité du transport intermodal est au centre de tous les enjeux.

1. Programme d'aide Marco Polo

Le 22 juillet 2003, le Parlement européen et le Conseil ont adopté le règlement (CE) n° 1382/2003 relatif au programme Marco Polo, appelé à promouvoir, du 1^{er} janvier 2003 au 31 décembre 2006, le transfert du trafic de marchandises de la route vers le transport maritime à courte distance, le rail et la navigation intérieure, ainsi que des projets innovants. Ce programme est doté d'une enveloppe financière de 75 millions d'euros.

Le 14 juillet 2004, la Commission a proposé le programme **Marco Polo II**, appelé à succéder au précédent [COM(2004) 478] et inscrit dans sa continuité. Deux éléments nouveaux sont toutefois prévus: a) une extension du champ d'application spatial des solutions et alternatives de transport intermodales en dehors de l'UE et b) le concept des «**autoroutes de la mer**», censé amener à un recours accru au transport maritime à courte distance. Le Parlement et le Conseil sont convenus, dans le courant des négociations sur les perspectives financières, de doter le programme Marco Polo II d'une enveloppe globale de 450 millions d'euros pour la période 2007-2013.

2. Unités de chargement intermodales

La Commission a présenté, en avril 2003, une proposition relative aux unités de chargement intermodales [COM(2003) 155]. Il y est question de la création de normes techniques nouvelles et harmonisées en vue de définir une unité de charge intermodale européenne, applicable à tous les modes de transport. Une telle mesure faciliterait considérablement le transbordement et améliorerait la compétitivité du transport intermodal. Une proposition

modifiée de la Commission a entre-temps été publiée, après que le Parlement eut — contrairement au Conseil — pris position sur le premier texte.

3. Logistique du transport de marchandises

En juin 2006, la Commission a publié une communication intitulée «**La logistique du transport de marchandises en Europe, la clé de la mobilité durable**» [COM(2006) 336]. Elle y expose un concept visant à améliorer le cadre général, afin d'accroître l'efficacité des différents modes de transport et des combinaisons de ceux-ci. L'objectif est de transporter un volume de marchandises plus important avec un nombre d'unités de transport (véhicules, wagons de marchandises et bateaux) plus réduit.

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement européen a régulièrement soutenu la navigation intérieure et les mesures de promotion de l'intermodalité. Dans sa résolution du 12 février 2003 relative au livre blanc sur les transports, il appelait à une extension majeure du programme Marco Polo et à l'accroissement sensible de sa dotation financière. Il y demandait également un cofinancement accru des importants projets relatifs aux voies navigables dans le cadre des réseaux transeuropéens (RTE), conformément à la législation communautaire en matière de protection de l'environnement, ainsi qu'une proposition portant sur des prescriptions techniques harmonisées en matière de mise en œuvre des services d'information fluviale. Il se prononçait par ailleurs en faveur d'une augmentation notable du nombre de centres de transport et de sites de transbordement et avançait des propositions concrètes en vue d'améliorer la promotion de l'intermodalité.

Le 12 février 2004, le Parlement a adopté la proposition de la Commission relative au développement d'unités de chargement intermodales, moyennant quelques modifications. Le programme Naiades et la communication relative à la logistique du transport de marchandises sont actuellement débattus au Parlement.

→ Nils **DANKLEFSEN**
Septembre 2006

4.6. Les réseaux transeuropéens

4.6.1. Réseaux transeuropéens: orientations

Base juridique

Titre XV du traité CE.

Objectifs

Le traité de Maastricht a chargé la Communauté de contribuer à l'établissement et au développement de **réseaux transeuropéens (RTE) dans les secteurs des infrastructures du transport, des télécommunications et de l'énergie**. Ces réseaux doivent contribuer à développer le marché intérieur ainsi qu'à renforcer la cohésion économique et sociale. Par ailleurs, les RTE sont destinés à relier les régions insulaires, enclavées et périphériques aux régions centrales de la Communauté. La création des réseaux transeuropéens vise à favoriser l'interconnexion et l'interopérabilité des réseaux nationaux ainsi que l'accès à ces réseaux.

Conformément au principe de subsidiarité, la Communauté n'a pas de compétence exclusive pour la conception, le financement et la construction des infrastructures. Les États membres restent les principaux responsables en la matière. La Communauté apporte cependant une contribution déterminante au développement de ces réseaux en agissant comme catalyseur et en soutenant financièrement les infrastructures d'intérêt général, surtout au cours de la phase de démarrage des projets.

À cette fin, la Communauté établit, selon la procédure de codécision, 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.

Résultats

A. Orientations générales et idées de base

Le livre blanc de la Commission sur la croissance, la compétitivité et l'emploi, présenté au Conseil européen de Bruxelles en décembre 1993, mettait en évidence le rôle central des réseaux transeuropéens pour le marché intérieur. Le livre blanc soulignait particulièrement la contribution des réseaux à la création d'emplois — non seulement par la mise en place de l'infrastructure proprement dite, mais aussi par le rôle qu'ils joueraient plus tard pour le développement économique. Il identifiait

26 projets prioritaires pour les transports, 8 pour l'énergie et 9 mesures pour un système d'autoroutes de l'information. Le Conseil européen de Bruxelles a adopté le livre blanc en décembre 1993 et a mis en place deux groupes, dont les recommandations furent approuvées par les Conseils européens de Corfou et d'Essen en 1994 (elles prévoyaient 14 projets prioritaires pour les transports et 10 pour le secteur de l'énergie).

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 grandes lignes des mesures nécessaires à la réalisation du réseau. Elle fixait les caractéristiques des réseaux pour les différents modes de transport, 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. Quatorze projets d'intérêt commun ont été identifiés comme prioritaires.

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 complété les critères pour ces éléments manquants du RTE-T, si bien qu'il existe depuis lors un «plan de développement des transports» à l'échelle communautaire, qui couvre tous les modes de transport.

b) Révision des orientations RTE

L'imminence de l'élargissement en 2004 ainsi que d'importants retards et problèmes de financement au niveau de la réalisation — notamment des tronçons transfrontaliers du RTE-T — ont exigé un vaste remaniement des orientations RTE. Sur la base des propositions d'un groupe ad hoc présidé par l'ancien commissaire Karel Van Miert, cette révision a été arrêtée par la décision n° 884/2004/CE du 29 avril 2004. La révision comporte les principaux éléments suivants:

— le nombre des projets prioritaires a été étendu à un total de 30. Bon nombre de ces projets s'étendent

aujourd'hui aussi aux États membres ayant adhéré en 2004;

- les critères environnementaux de l'Union européenne (UE) deviennent plus importants au niveau de la réalisation des projets de transport, notamment par une évaluation stratégique des risques pour l'environnement en complément de l'audit environnemental initial;
- le nouveau concept des «autoroutes de la mer» devrait rendre certaines liaisons maritimes plus efficaces et mieux intégrer le transport maritime à courte distance dans la chaîne intermodale des transports. Quatre de ces autoroutes de la mer ont été réunies dans un projet prioritaire;
- des «coordinateurs européens» devront à l'avenir encadrer les projets prioritaires et contribuer à leur réalisation rapide et à leur bon achèvement. La Commission a entre-temps désigné six coordinateurs pour des projets particulièrement importants;
- d'ici à 2020, le RTE-T comptera 89 500 kilomètres (km) de routes et 94 000 km de voies ferrées, dont quelque 20 000 km de lignes à grande vitesse. Par ailleurs, 11 250 km de voies navigables, 210 ports fluviaux, 294 ports maritimes et 366 aéroports font partie du réseau transeuropéen. L'achèvement du RTE-T implique la construction des «maillons manquants», de manière à allonger le réseau routier existant de 4 800 km et le réseau ferroviaire de 12 500 km. De plus, on prévoit la modernisation de quelque 3 500 km de routes, 12 300 km de voies ferrées et 1 740 km de voies navigables;
- le coût global est évalué à quelque 600 milliards d'euros, dont 225 milliards à 252 milliards d'euros pour les 30 projets prioritaires (pour le financement du RTE, voir →4.6.2).

2. Énergie

a) Orientations de 1996

Au sommet d'Essen en décembre 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. Elles comportaient des lignes d'action, selon lesquelles la Communauté devait identifier des projets d'intérêt commun éligibles et contribuer à établir un contexte favorable à leur réalisation. Elle devait en outre définir des objectifs sectoriels pour l'électricité.

b) Nouvelles orientations

La décision n° 1229/2003/CE du 26 juin 2003 a abrogé les anciennes orientations de la décision n° 1254/96/CE.

Les objectifs des nouvelles orientations sont la diversification des sources d'approvisionnement, l'amélioration de la sécurité d'approvisionnement par un renforcement des relations avec les pays tiers et l'extension

des réseaux aux nouveaux États membres. Par ces nouvelles orientations, l'UE a reformulé ses priorités, ses objectifs et l'organisation des mesures dans le domaine des réseaux transeuropéens de l'énergie. Par rapport aux anciennes dispositions législatives, des critères additionnels ont été imposés pour l'évaluation des projets d'intérêt commun et des projets prioritaires relatifs aux réseaux transeuropéens de l'électricité et du gaz naturel.

Les priorités des réseaux transeuropéens de l'énergie doivent être compatibles avec les objectifs du développement durable. Ces priorités sont notamment: a) la résolution des problèmes causés par les goulets d'étranglement transfrontaliers; b) la prise en compte de l'élargissement; c) la mise en place de réseaux d'énergie dans les régions insulaires et ultrapériphériques, en favorisant la diversification des sources d'énergie et le recours aux énergies renouvelables; 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 douze projets d'intérêt commun comme prioritaires.

Le 10 décembre 2003, la Commission a présenté une nouvelle proposition concernant les réseaux transeuropéens dans le secteur de l'énergie [COM(2003) 742]. Elle vise à adapter les orientations à la nouvelle situation de l'Union européenne à la suite de l'adhésion de dix nouveaux États membres et à garantir la sécurité d'approvisionnement par des interconnexions entre les États membres et les pays voisins (Europe du Sud-Est, pays méditerranéens, Ukraine et Belarus). La proposition vise en outre à accélérer la préparation et la réalisation concrète des projets.

3. Télécommunications (→4.7.4 et →4.7.9)

La décision n° 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. Elle 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 n° 1336/97/CE du 17 juin 1997 définissait les orientations pour les réseaux transeuropéens de télécommunications. Elle identifiait les objectifs, les priorités et les grandes lignes projetées des mesures. Parmi les priorités figurent 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 n° 1376/2002/CE du 12 juillet 2002.

Ces orientations identifient des projets d'intérêt commun et fixent la procédure et les critères de sélection. La Communauté accorde son appui à l'interconnexion des

réseaux dans le domaine des infrastructures de télécommunications, à l'établissement et au développement de services et d'applications interopérables ainsi qu'à leur accès. Les objectifs suivants sont visés en l'occurrence: a) faciliter la transition vers la société de l'information, b) améliorer la compétitivité des entreprises de la Communauté, en particulier des petites et moyennes entreprises, c) renforcer la cohésion économique et sociale et d) accélérer le développement des activités créatrices d'emplois dans les nouveaux secteurs de croissance.

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement européen a évidemment soutenu avec vigueur la politique des réseaux transeuropéens. Dans le même temps, il a régulièrement attiré l'attention sur la lenteur de la réalisation des projets prioritaires dans le domaine des transports, a insisté sur des calendriers d'exécution précis et a invité les États membres à augmenter sensiblement les ressources budgétaires — en particulier pour les réseaux transeuropéens de transport (voir la résolution du Parlement du 4 mai 2000). En outre, le Parlement a demandé, dans sa résolution du 12 décembre 2001, que la priorité soit donnée à la promotion des projets qui exercent incontestablement des effets positifs et de long terme sur l'environnement et l'emploi et contribuent à faire disparaître les goulets d'étranglement dans le réseau transeuropéen des transports, notamment les chemins de fer et le transport combiné. Le Parlement a par ailleurs réclamé une série de modifications administratives en vue d'une meilleure réalisation des réseaux transeuropéens. Ainsi, la Commission devrait présenter de nouvelles orientations pour les réseaux transeuropéens de l'énergie.

Dans ce domaine, le Parlement a critiqué des retards considérables par rapport au calendrier initial.

À l'occasion de la révision des orientations pour les réseaux transeuropéens de transport, le Parlement a obtenu une série de modifications lors des négociations avec le Conseil en avril 2004. C'est sur l'insistance du Parlement que les critères environnementaux des orientations ont été renforcés et que le concept d'évaluation stratégique des risques pour l'environnement a été introduit de manière contraignante. Le Parlement a obtenu par ailleurs un changement dans la liste des projets prioritaires. C'est aussi sur l'insistance du Parlement que la réalisation des projets prioritaires a été — plus qu'initialement suggérée par les États membres — soumise à un calendrier. La possibilité de retirer à un projet son statut de «projet prioritaire» a aussi été prévue pour la première fois. Les États membres seraient ainsi incités davantage à accélérer la réalisation des projets.

Compte tenu de la révision des orientations pour les réseaux transeuropéens de l'énergie en juin 2003, le Parlement a pu faire valoir une série de demandes vis-à-vis du Conseil et obtenir un accord selon lequel, notamment, les subventions de la Communauté pour le développement et le maintien de l'infrastructure d'énergie doivent rester une stricte exception. De plus, les projets prioritaires doivent, pour l'obtention d'un financement, être compatibles avec les objectifs du développement durable et accroître la sécurité d'approvisionnement de la Communauté.

→ Nils **DANKLEFSEN**
Septembre 2006

4.6.2. Financement des réseaux transeuropéens

Base juridique

Titre XV du traité CE. L'article 155 du traité CE prévoit que la Communauté peut soutenir financièrement les projets d'intérêt général identifiés 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 la Communauté (→4.6.1).

Résultats

A. Le financement direct à la charge du budget de la Communauté

D'une manière générale, le financement de l'Union européenne (UE) sert de catalyseur à l'émergence de

projets. Les États membres doivent apporter la majeure partie de l'aide.

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 (RTE).

a) Conditions

Le concours communautaire 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 la Communauté ne peut, en règle générale, dépasser 50 % du coût total d'une étude);
- bonifications d'intérêts sur les prêts accordés par la Banque européenne d'investissement (BEI) ou d'autres organismes financiers publics ou privés;
- contribution aux primes de garantie d'emprunt du Fonds européen d'investissement ou d'autres établissements financiers;
- subventions directes aux investissements dans des cas dûment justifiés;
- les aides communautaires peuvent être combinées entre elles. Indépendamment de la forme d'intervention choisie, le montant total du concours communautaire 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 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 communautaire 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.

Les projets financés doivent être conformes au droit communautaire et aux politiques communautaires, 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 2000-2006 et a ensuite été modifié, notamment par les règlements (CE) n° 1655/1999 du 19 juillet 1999, (CE) n° 788/2004 du 21 avril 2004 et (CE) n° 807/2004 du 21 avril 2004. Ces modifications ont introduit une série de nouveaux éléments, notamment:

- des programmes pluriannuels indicatifs pour accroître l'importance du financement communautaire;
- l'introduction du capital-risque dans les aides financières de l'Union;
- le relèvement du montant total du concours de l'UE, c'est-à-dire, à partir de 2003, à 20 % du coût total pour les projets concernant les systèmes de positionnement et de navigation par satellite et, à partir de 2004, pour les tronçons transfrontaliers des projets prioritaires;
- le cadre financier pour la période 2000-2006 prévoyait 4,6 milliards d'euros pour les RTE, dont 4,17 milliards pour les transports (RTE-T) et 430 millions pour l'énergie (RTE-E) et les réseaux de télécommunications (eRTE);
- au moins 55 % des moyens financiers réservés aux RTE-T devaient être consacrés aux projets ferroviaires et au maximum 25 % aux projets routiers.

B. Autres possibilités de financement

1. Les Fonds structurels de la Communauté

Durant la période 2000-2006, ces Fonds ont contribué aux projets RTE pour environ 20 milliards d'euros, notamment par le biais du Fonds de cohésion en Grèce, en Espagne, en Irlande et au Portugal. Pour les États membres ayant adhéré en 2004, une enveloppe de 2,48 milliards d'euros a été accordée au titre d'aide de préadhésion. En outre, ces pays bénéficient, pour la période 2004-2006, d'une aide de 4,24 milliards d'euros dans le cadre du Fonds de cohésion et de 2,53 milliards dans celui des autres Fonds structurels ([→4.4.2](#) et [→4.4.3](#)).

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 des points 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 50 milliards d'euros.

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 communautaire des marchés publics et des concessions [COM(2004) 327].

Le 7 mars 2005, la Commission 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]. L'instrument vise à encourager des types particuliers de partenariats entre le secteur public et l'économie privée (partenariats public-privé). 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 nouveau cadre financier 2007-2013

Pour le nouveau cadre financier 2007-2013, la Commission, avec l'appui du Parlement européen, avait initialement proposé 20,350 milliards d'euros dans le domaine RTE-T et 0,34 milliard dans le domaine RTE-E. Le Conseil a toutefois demandé avec insistance une réduction drastique de ces ressources. Conseil et Parlement se sont mis d'accord sur le nouveau cadre financier RTE, qui prévoit désormais 8,013 milliards d'euros dans le domaine des transports et 0,155 milliard 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 la Commission a-t-elle, en mai 2006, présenté une proposition modifiée pour l'octroi d'un concours financier communautaire dans le domaine des réseaux transeuropéens [COM(2006) 245]. La Commission y propose que ces ressources 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 proposition suit actuellement le cours de la procédure législative entre le Conseil et le Parlement.

Rôle du Parlement Européen

Au cours de la procédure législative qui a conduit à l'adoption du règlement (CE) n° 2236/95, le Parlement

européen 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 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 maximum 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 du budget communautaire, de la BEI, du Fonds de cohésion, du Fonds européen de développement régional (FEDER) ou d'autres instruments financiers communautaires.

Dans sa résolution du 8 juin 2005 concernant le cadre financier 2007-2013, il s'est félicité de la proposition de la Commission relative aux projets RTE-E et aux projets prioritaires RTE-T. Le Parlement a toutefois noté que les ressources affectées à trente projets prioritaires en matière de transport 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 que le Conseil eut décidé, à la fin de 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.

→ Nils DANKLEFSEN
Septembre 2006

4.7. La politique industrielle

4.7.1. Les principes généraux de la politique industrielle

Base juridique

Depuis le traité de Maastricht, l'article 157 du traité CE prévoit des initiatives en matière de politique industrielle, permettant à la Commission de coordonner les actions des États membres. Modifié par le traité de Nice, cet article est régi par la codécision, donnant au Parlement européen un rôle de colégislateur.

Objectifs

La politique industrielle de l'Union européenne (UE) a pour but d'accélérer l'adaptation de l'industrie aux changements structurels, d'encourager l'initiative, le développement et la coopération entre les entreprises et de stimuler le potentiel industriel de l'innovation, de la recherche et du développement technologique.

Plusieurs politiques déjà bien intégrées à la politique industrielle peuvent contribuer aux objectifs de cette dernière:

- une **plus grande ouverture du système commercial international** — plus précisément, l'ouverture des marchés protégés des pays tiers aux producteurs et prestataires de services de l'UE. Le fait d'accorder aux producteurs de l'UE un accès moins coûteux aux moyens de production étrangers tout en les soumettant à une concurrence accrue de la part des pays tiers leur permet d'améliorer leur compétitivité, et les y oblige même;
- les **politiques liées au marché unique** ont, d'une manière générale, un impact positif sur la compétitivité, surtout parce qu'elles favorisent la libéralisation des marchés et l'harmonisation des règles;
- la **politique de la recherche et du développement (R & D)**, en renforçant la base de connaissances et en se concentrant sur les technologies de pointe;
- la **politique de la concurrence** incite les entreprises à améliorer leur efficacité et leur capacité d'assurer leur survie au sein de leurs marchés. Elle permet également

de préparer les entreprises de l'UE à l'enjeu représenté par les marchés des pays tiers;

- les **politiques sociales et de l'emploi**, y compris la formation professionnelle, jouent un rôle essentiel en garantissant que la promotion de la compétitivité contribue à la mise en œuvre harmonieuse de la stratégie de Lisbonne. Le développement permanent des compétences et des qualités des travailleurs permet de répondre à la demande sur le marché du travail et contribue à l'économie fondée sur la connaissance;
- les **politiques de la protection du consommateur et de la santé publique** sont des conditions sine qua non de la mise en confiance du consommateur, élément de base d'une demande stable et croissante;
- la **protection de l'environnement** peut impliquer la limitation ou l'interdiction de certaines ressources ou technologies, ce qui peut accroître les coûts de production à court terme. À plus long terme, cependant, cela peut permettre aux entreprises de l'UE d'obtenir un avantage concurrentiel au niveau mondial et de créer de nouveaux marchés pour des produits et des technologies respectueux de l'environnement.

Réalisations

1. Concept général

La politique industrielle est de nature horizontale et vise à mettre en place des conditions favorables à la compétitivité industrielle. Ses instruments, 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 tenir compte des besoins et des caractéristiques spécifiques des différents secteurs. Beaucoup de produits, comme les produits pharmaceutiques, chimiques, les automobiles, font l'objet de réglementations propres au secteur en fonction de leurs caractéristiques ou de leur usage spécifiques.

2. Documents fondamentaux

Les initiatives prises en vue de l'achèvement du marché intérieur annoncées en **1985** dans le **livre blanc** de la Commission intitulé **«L'achèvement du marché intérieur»** [COM(85) 310] ont considérablement stimulé la politique industrielle européenne. Un marché intégré devait assurer à l'industrie les mêmes avantages que ceux dont bénéficiaient déjà ses concurrents américains et japonais au sein de leur grand marché intérieur, à savoir des possibilités en matière de production en série, de spécialisation, d'économies d'échelle, de coopération transnationale entre les entreprises, d'harmonisation technique, de recherche, d'innovation, d'investissements et d'appels d'offres au niveau européen.

En **1990**, la **communication** de la Commission sur la **«politique industrielle dans un environnement ouvert et concurrentiel»** [COM(90) 556] proposait une stratégie industrielle cohérente destinée à créer les conditions générales pour permettre aux entreprises d'améliorer la compétitivité de la politique industrielle de l'UE et pour compenser, le cas échéant, les déficiences du marché. Les instruments proposés par d'autres politiques de l'UE seraient utilisés. La stratégie de la politique industrielle a été améliorée et réexaminée au cours des années qui ont suivi.

Dans son **livre blanc** de **1993** intitulé **«Croissance, compétitivité, emploi — Les défis et les pistes pour entrer dans le XXI^e siècle»** [COM(93) 700], la Commission soulignait l'importance particulière que revêtent l'intensification de la recherche et du développement technologique, l'adaptation des systèmes d'éducation et de formation ainsi que l'accélération de la mise en place des réseaux transeuropéens — particulièrement dans le domaine des transports, des télécommunications et de l'énergie — dans le cadre d'un partenariat du secteur public et du secteur privé.

Le **rapport** de la Commission de **1995** [SEC(95) 437 final] intitulé **«La mise en œuvre des résolutions du Conseil et des conclusions sur la politique industrielle»** indiquait que les initiatives communautaires dans le domaine de la politique industrielle contribuaient à une amélioration globale de la compétitivité. La Commission évalue la compétitivité de l'industrie européenne dans des rapports annuels. Le rapport de 2002 sur la compétitivité européenne [SEC(2002) 528] examinait des questions telles que le rôle du capital humain dans la croissance économique, la productivité dans les services, le développement durable dans l'industrie manufacturière et les liens entre la politique industrielle et la politique de la concurrence.

En décembre 1995, la Commission a adopté le livre vert sur l'innovation [COM(95) 688 final], ayant pour objectif d'identifier les facteurs qui favorisent ou entravent l'innovation dans l'Union européenne et de proposer, à tous les niveaux décisionnels, des mesures pratiques visant à augmenter la capacité globale d'innovation de l'Union, en mettant particulièrement l'accent sur les petites et moyennes entreprises (PME). En 1996, le Parlement européen a approuvé les principes fondamentaux des conclusions de la Commission concernant l'innovation.

Dans sa **communication intitulée «La compétitivité des entreprises européennes face à la mondialisation: comment l'encourager»** [COM(1998) 718], la Commission invitait l'industrie, les syndicats et les institutions de l'Union européenne à définir une nouvelle politique industrielle et proposait des mesures visant à renforcer la compétitivité des entreprises européennes sur le marché mondial.

Dans la perspective de l'élargissement, la Commission a estimé qu'il fallait s'interroger sur l'avenir de la politique industrielle de l'UE. En 2002, la communication intitulée **«La politique industrielle dans une Europe élargie»** [COM(2002) 714] soulignait le rôle clé de la connaissance et de l'innovation dans une économie mondiale. L'industrie de l'UE est confrontée au défi de la mondialisation, qui exige que la politique industrielle soit capable de répondre rapidement à des événements qu'elle n'avait pas anticipés et réclame une convergence accrue sur les questions de réglementation. Les autres défis concernent l'évolution technologique et organisationnelle, le développement de l'innovation et de l'esprit d'entreprise, l'accroissement des investissements dans le développement durable et la prise en considération des nouvelles demandes de la société. La Commission propose de répondre à l'ensemble de ces défis à travers la promotion de l'innovation, de la connaissance et de la recherche, de l'esprit d'entreprise et de la production industrielle durable.

La communication intitulée **«Accompagner les mutations structurelles: une politique industrielle pour l'Europe élargie»** [COM(2004) 274] fait suite à celles de décembre 2002 (**«La politique industrielle dans une Europe élargie»**) et de novembre 2003 (**«Les enjeux clés de la compétitivité en Europe — Vers une approche intégrée»**), qui avaient ébauché une analyse du problème de la désindustrialisation. Pour accompagner les mutations structurelles, la Commission propose trois types d'action. Premièrement, l'UE doit poursuivre ses efforts pour mieux légiférer et créer un cadre réglementaire favorable à l'industrie. Deuxièmement, les synergies entre les différentes politiques communautaires qui ont un impact sur la compétitivité de l'industrie devront être mieux exploitées. Troisièmement, l'Union doit continuer à

développer la dimension sectorielle de la politique industrielle.

La communication de la Commission sur la politique industrielle, annoncée dans le cadre du programme communautaire de Lisbonne de juillet 2005, vise à renforcer le secteur industriel de l'Union européenne en développant une approche plus intégrée pour la politique industrielle [COM(2005) 474]. La bonne santé de l'industrie manufacturière est indispensable à la croissance de l'Europe. Cette communication vise donc à approfondir et compléter le cadre existant de la politique industrielle communautaire en mettant l'accent sur son application pratique dans les différents secteurs.

Rôle du Parlement Européen

Les changements apportés par Maastricht au traité CE traitaient de la question de la politique industrielle pour la première fois, un progrès que l'on peut attribuer aux initiatives du Parlement européen, qui a contribué à encourager la restructuration de la sidérurgie et a plaidé en faveur d'une politique industrielle plus dynamique. Le Parlement a adopté de nombreuses résolutions:

- la résolution du 14 mai 1998 sur le document de travail de la Commission relatif à la «compétitivité de l'industrie européenne» repère les faiblesses de l'économie européenne (présence insuffisante dans des secteurs nouveaux des technologies de l'information, faiblesse de l'investissement, régimes fiscaux dissuasifs entraînant des relocalisations, fragmentation du marché unique combinée à l'absence d'identité européenne des entreprises) et invite la Commission à présenter une véritable politique européenne dans le secteur industriel, laquelle devrait être fondée sur un mélange d'incitations à l'investissement, de prêts ou d'aides financières directes à la modernisation d'entreprises vétustes et à l'utilisation d'entreprises communes;
- dans sa résolution du 15 janvier 1999, le Parlement invite la Commission à effectuer une analyse précise des

effets de la crise financière internationale sur l'industrie européenne, dans les secteurs textile, sidérurgique et de la construction navale notamment;

- la résolution du 13 juin 2002 examine la communication de la Commission de novembre intitulée «Faire face aux engagements, accélérer le rythme» [COM(2001) 641] et réitère notamment son soutien à l'objectif du Conseil européen de Lisbonne en 2000 qui consistait à faire de l'UE «l'économie de la connaissance la plus dynamique et compétitive 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»;
- dans sa résolution du 9 juin 2005, le Parlement se félicite que la Commission ait décidé de faire de la politique industrielle une priorité de l'agenda européen et soutient la promotion d'une politique industrielle volontariste pour accompagner et anticiper les mutations structurelles et développer une base industrielle européenne solide et compétitive;
- dans sa résolution du 5 juillet 2006 intitulée «Un cadre politique pour renforcer l'industrie manufacturière de l'Union européenne: vers une approche plus intégrée de la politique industrielle» [2006/2003(INI)], le Parlement se félicite de la communication de la Commission, qui définit pour les industries manufacturières un cadre politique et un programme de travail renforcé pour les années à venir, et considère que cette communication constitue un élément essentiel pour la définition d'une politique industrielle saine et équilibrée, en combinant des actions sectorielles concrètes et des initiatives stratégiques transsectorielles.

→ Miklos GYÖRFFI
Septembre 2006

4.7.2. La sidérurgie

A. Base juridique

Cinquante ans après son entrée en vigueur, le traité a expiré comme prévu le 23 juillet 2002. Avant son abrogation, il a été modifié à plusieurs reprises par les traités suivants: traité de fusion (Bruxelles, 1965), traités portant modifications de certaines dispositions financières (1970 et 1975), traité sur le Groenland (1984), traité sur l'Union européenne (traité UE, Maastricht, 1992), Acte unique européen (1986), traité d'Amsterdam (1997), traité de Nice (2001) et les traités d'adhésion (1972, 1979, 1985 et 1994).

Au début des années 90 et à la suite d'un vaste débat, son expiration a été considérée comme la solution la plus pertinente, comparée au renouvellement du traité ou à une solution de compromis. Ainsi, la Commission a proposé une transition graduelle de ces deux secteurs dans le traité instituant la Communauté européenne dont les règles s'appliquent depuis l'abrogation du traité CECA au commerce du charbon et de l'acier.

Un protocole relatif aux conséquences financières de l'expiration du traité CECA et au fonds de recherche du charbon et de l'acier a été annexé au traité de Nice. Ce protocole établit le transfert du patrimoine actif et passif de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) à la Communauté européenne. La valeur nette de ce patrimoine est destinée à la recherche dans les secteurs liés à l'industrie du charbon et de l'acier.

Des décisions de février 2003 contiennent les mesures nécessaires à la mise en œuvre des dispositions du protocole, les lignes directrices financières et les dispositions relatives au fonds de recherche du charbon et de l'acier. Ainsi, depuis le traité de Maastricht, l'article 157 du traité CE constitue la Base juridique de la sidérurgie. Cet article est régi par la codécision, qui confère au Parlement européen le rôle de colégislateur.

B. Objectifs

Forte d'une production totale d'acier brut de 143 millions de tonnes en 2004, l'UE est le deuxième producteur d'acier (30 % de la production mondiale), derrière la Chine. L'industrie sidérurgique européenne se compose de près de 300 entreprises, presque toutes de grande taille. Ces entreprises représentent environ 1,8 % de la valeur ajoutée et 1,5 % de l'emploi de l'industrie manufacturière européenne. La production sidérurgique a connu une croissance rapide dans d'autres régions du monde (principalement en Asie), entraînant ainsi un recul sensible

des excédents communautaires traditionnels de fer et d'acier. Les importations communautaires ont augmenté, passant de 15,4 millions de tonnes en 1997 à 26,6 millions en 2001. L'UE est la deuxième puissance sidérurgique, derrière les États-Unis et devant le Japon.

Créé en février 2002 à la suite de la fusion des trois sidérurgistes — Aceralia, Arbed et Usinor —, le groupe Arcelor — qui a son siège au Luxembourg — est devenu le deuxième producteur mondial d'acier, avec 5 % du marché. En 2006, à la suite d'une offre d'achat de Mittal Steel, installée aux Pays-Bas, un nouveau groupe baptisé «Arcelor Mittal» a été constitué. Il s'agit de la plus grande entreprise sidérurgique du monde tant en termes de recettes que de production. L'entreprise exploite 61 usines dans 27 pays et emploie près de 320 000 personnes.

Les droits de douane communautaires appliqués aux produits sidérurgiques sont relativement bas. Si le taux consolidé moyen s'élevait à 2 % en 2000, tous les droits vont être supprimés en 2004, conformément aux engagements pris par l'UE dans le cadre du cycle d'Uruguay du GATT. Les importations de nombreux pays entrent dans l'UE à des taux préférentiels fixés par des accords bilatéraux. Les importations de tous les pays, à l'exception de la Russie, de l'Ukraine et du Kazakhstan, sont admises sur le territoire de l'UE sans droits ni restrictions quantitatives ou autres obstacles de cette nature.

Il est évident que la conjoncture économique mondiale a eu une incidence considérable sur la demande d'acier. Les prix des exportations mondiales pour une tonne de coils laminés à chaud négociée dans les conditions standard ont atteint 400 dollars des États-Unis en 2003, contre 260 dollars en 2002 et 175 dollars en 2001. Ces hausses ont provoqué la colère des grands consommateurs d'acier comme Caterpillar, le fabricant de machines de construction, et Emerson, un producteur d'équipements électroniques de premier plan. Depuis janvier 2002, la valeur des actions d'Ispat, de Corus, de Nucor et d'Arcelor (qui figurent parmi les plus grands producteurs sidérurgiques du monde) a augmenté, respectivement, de 85, de 31, de 28 et de 22 % sur les marchés boursiers mondiaux. Quoi qu'il en soit, pendant que la demande européenne et américaine décroît rapidement, la Chine vient à la rescousse des producteurs mondiaux d'acier. Des poussées inattendues de la demande, de l'ordre de 10 % en 2002, ont hissé la consommation mondiale d'acier à un niveau record en 2002. Cette force de la demande

s'explique principalement par l'essor du secteur chinois de la construction.

Pour réduire les coûts et accroître la compétitivité, de nombreux grands producteurs d'acier travaillent ensemble à l'amélioration des technologies de production. En 2002, Eurostrip, un consortium formé par Arcelor, ThyssenKrupp et Voest Apline, a construit deux usines pilotes en Allemagne et en Italie, capables de produire l'acier au moyen d'une méthode «à bande mince» baptisée «Castrip» et fondée sur une technologie mise au point initialement par BHP, un groupe minier et sidérurgique australien. Les partenaires s'efforcent actuellement de breveter cette technologie, dont ils disent qu'elle pourrait permettre aux sites sidérurgiques de produire 500 000 tonnes par an à la moitié des coûts engendrés par les aciéries conventionnelles.

En mars 2002, le président américain Bush a annoncé une hausse pouvant aller jusqu'à 30 % des droits de douane sur les importations d'acier, conformément à l'article 201 du Trade Act, qui renferme une clause de sauvegarde prévue par la législation commerciale américaine. Cette décision a été prise afin de protéger une industrie sidérurgique américaine en difficulté pendant sa restructuration. Le président Bush avait suivi la recommandation de la commission américaine du commerce international de 2001 d'imposer pendant trois ans une hausse significative de 20 à 40 % des droits de douane sur 17 produits sidérurgiques, de manière à surmonter la crise sidérurgique américaine. En vertu des règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), les pays peuvent imposer des sauvegardes, c'est-à-dire des augmentations provisoires de leurs droits de douane, afin de laisser le temps à leur industrie de se restructurer et de renforcer ainsi sa compétitivité. La Commission européenne de l'UE prétend cependant que l'action américaine enfreint la réglementation de l'OMC. Elle s'inquiète notamment du fait qu'aucune hausse globale des importations d'acier n'a été constatée (condition préalable aux actions de sauvegarde) et que certaines des mesures prises ne portent pas sur les produits concernés. Deux tiers des exportations communautaires d'acier ont été affectées par les mesures du président Bush, qui sont entrées en vigueur deux semaines après leur annonce.

En juin 2002, l'organe de règlement des différends de l'OMC a accepté la requête de la Commission et d'autres producteurs mondiaux demandant qu'un panel soit mis sur pied afin d'évaluer la légalité des mesures américaines de sauvegarde dans le secteur sidérurgique. Les requérants ont avancé les arguments suivants:

- les États-Unis ont ciblé une grande variété de produits sidérurgiques en se fondant sur une définition arbitraire des produits assimilés;
- l'action américaine n'était pas justifiée par une hausse soudaine, récente et significative des importations;
- les États-Unis n'ont pas pu faire en sorte que les préjudices causés par d'autres facteurs ne soient pas imputables aux importations;
- les mesures américaines sont donc disproportionnées dans la mesure où elles excèdent l'ampleur des mesures nécessaires pour pallier les préjudices provoqués par les importations;
- les États-Unis ont exclu les importations de certains membres de l'OMC du champ d'application de leurs mesures, ce qui est contraire à la réglementation concernée de l'OMC;
- les États-Unis n'ont pas respecté l'obligation d'égalité de traitement en excluant les pays en développement membres de l'OMC de la portée de leurs mesures protectionnistes.

Les droits de douane ont touché les deux tiers des exportations communautaires d'acier, et la Commission a rapidement pris des mesures en imposant des droits de douane supplémentaires sur les importations de certains produits américains. Le 12 juillet 2002, le nombre total des produits sidérurgiques en franchise de droits de douane s'élevait à 250, soit 6 %. La plupart des produits exemptés étaient des produits spécialisés de moindre taille qui ne sont pas importés en grands volumes aux États-Unis. Les mesures de rétorsion de l'UE à l'encontre des États-Unis pourraient avoisiner les 378 millions d'euros. Le commissaire chargé du commerce, Pascal Lamy, a affirmé que la décision de prendre ou non des mesures de rétorsion dépendrait du nombre d'entreprises sidérurgiques européennes épargnées par les droits de douane contestés.

La hausse des prix de l'acier affecte notamment l'industrie automobile. En Russie, les constructeurs automobiles ont résilié leurs contrats avec les producteurs sidérurgiques régionaux et ont passé de nouveaux contrats avec des fournisseurs étrangers, dont les produits sont moins coûteux. Les Russes exportent jusqu'à 460 millions d'euros d'acier par an aux États-Unis, mais leurs exportations sont aujourd'hui gravement touchées par les droits de douane américains. La baisse des exportations chez les Américains est toutefois partiellement compensée par la signature, le 9 juin 2002, d'un accord commercial UE-Russie visant à accroître les importations de certains produits sidérurgiques russes dans l'Union européenne. Cet accord augmente les restrictions quantitatives imposées à

l'importation dans l'UE de produits sidérurgiques plats et allongés pour la période 2002-2004. Des accords similaires ont été conclus avec l'Ukraine et le Kazakhstan.

Sur le plan environnemental, l'industrie demeure un important producteur d'émissions de dioxyde de carbone (CO₂) puisqu'elle représente près de 30 % de toutes les émissions industrielles de CO₂. Au cours des vingt dernières années, l'énergie nécessaire pour produire une tonne d'acier a baissé de 40 % et, au cours des années 90, les émissions de CO₂ de l'industrie ont chuté de 20 %. L'acier est entièrement recyclable tout en conservant la même qualité. L'acier est d'ailleurs le matériau le plus recyclé au monde.

Dans bon nombre de nouveaux États membres, l'industrie sidérurgique revêt une grande importance. En mars 2002, des représentants de la République tchèque ont rencontré leurs homologues de l'UE pour évoquer la restructuration de l'industrie sidérurgique tchèque. Quant à la Pologne, elle a l'intention de privatiser son industrie avec le concours d'investisseurs étrangers. La production polonaise d'acier au premier trimestre de 2002 a chuté de 11,3 % par rapport à la même période de l'année précédente et, au deuxième trimestre de 2002, elle a perdu encore 16 % avec une production de 8,8 millions de tonnes d'acier, contre 10,5 millions en 2000. Près de la moitié des 25 aciéries polonaises ont été privatisées depuis 1990 et, dans le même temps, plus de 1 milliard d'euros ont été investis dans des programmes de modernisation. De son côté, la Roumanie s'efforce de conserver le statut privilégié que lui a conféré l'accord d'association conclu avec l'UE.

Depuis un certain temps maintenant, l'UE a été pressée par le Japon d'autoriser les nouveaux États membres d'Europe centrale à prolonger les conditions favorables qu'ils accordent à l'investissement étranger. Les entreprises japonaises s'inquiètent de perdre leur cadre d'investissement avantageux si la Pologne, la République tchèque, la Hongrie et d'autres nouveaux États membres de l'UE devaient supprimer les règles préférentielles instituées pour attirer des capitaux étrangers. Jusqu'à présent, l'UE a insisté sur le fait que la suppression de ces pratiques était une condition préalable à l'adhésion à l'Union.

C. Réalisations

Après l'expiration du traité instituant la CECA, le système statistique d'Eurostat relatif à l'industrie sidérurgique devait être démantelé. Pourtant, l'industrie sidérurgique et la Commission européenne ont sollicité une prolongation du système jusqu'à la fin de 2002, les statistiques se révélant être une aide précieuse pour le processus décisionnel des autorités politiques et de l'industrie. En 2003, le règlement

(CE) n° 48/2004 du Parlement européen et du Conseil a institué un cadre statistique commun sur la production de l'industrie de l'acier pour la période 2003-2009. Les États membres transmettent chaque année leurs données statistiques agrégées à la Commission, qui, dans un délai de cinq ans après l'entrée en vigueur du règlement, publiera un rapport au Parlement et au Conseil sur la mise en œuvre.

En réponse aux droits de douane américains, une résolution du Comité consultatif de la CECA a été adoptée à l'unanimité en avril 2002. Tout en reconnaissant que l'industrie sidérurgique américaine doit faire face à des problèmes économiques, sociaux et régionaux, le Comité consultatif a contesté avec force l'assertion selon laquelle ces problèmes auraient été provoqués par les importations, arguant que le volume des importations à destination des États-Unis a chuté de plus de 23 % rien qu'en 2001. Le Comité consultatif doute qu'il existe des motifs suffisants permettant de

prendre les mesures prévues par l'article 201 de l'US Trade Act. Les premières mesures avaient déjà été prises en janvier 2002 lors de l'adoption par la Commission du règlement (CE) n° 76/2002 établissant la surveillance communautaire préalable des importations de certains produits sidérurgiques couverts par les traités CECA et CE, originaires de certains pays tiers, en réponse à la détérioration déjà constatée de la situation de l'industrie sidérurgique et à l'éventualité que les Américains imposent des droits de douane.

Le règlement (CE) n° 1031/2002 du Conseil a instauré des droits de douane supplémentaires sur les importations de certains produits en provenance des États-Unis. Des droits additionnels de 100 % ont été imposés sur certains produits comme des légumes secs, des fruits, des jus et des vêtements. En février 2003, le Parlement a exprimé ses préoccupations dans deux résolutions relatives au maintien des droits de douane américains et à la crise mondiale traversée par l'industrie sidérurgique, faisant allusion à la décision du géant de l'acier Arcelor de fermer les lignes de laminage à chaud de tous les sites continentaux du groupe, une décision qui entraînera la perte de milliers d'emplois en Europe. La Commission a été invitée à poursuivre ses efforts pour obtenir, dans le cadre de l'OCDE et de l'OMC, des règles multinationales plus strictes contre la concurrence déloyale.

L'élargissement a eu des conséquences sur les accords avec un certain nombre de pays. L'ensemble des nouveaux pays entrants de même que la Turquie verront leurs droits de douane progressivement réduits. De même, le Conseil a modifié ces accords avec l'Ukraine (décision 2004/521/CE),

la Russie ainsi que le Kazakhstan, accords tous relatifs au commerce de certains produits sidérurgiques.

La Commission européenne a également adopté une position plus ferme concernant les importations en provenance de Russie, de l'Inde, d'Ukraine, de Chine et d'autres grands producteurs non européens en instaurant une série de mesures antidumping.

D. Rôle du Parlement Européen

Le Parlement européen est intervenu à plusieurs reprises pour défendre le secteur du fer et de l'acier européen:

- dans sa résolution du 12 février 2004, le Parlement considère qu'il est nécessaire de maintenir dans l'Union un secteur de l'acier fort et moderne, comme condition d'un développement durable et d'une politique de création d'emplois. Le Parlement demande aussi à la Commission d'agir avec fermeté au sein de l'OCDE et de

l'OMC pour garantir les règles du jeu sur le marché mondial de l'acier. Le Parlement remercie le commissaire Lamy de son action dans le différend avec les États-Unis et s'inquiète des pertes régulières de parts de marché de la production italienne et européenne d'acier;

- dans sa résolution du 24 février 2005, le Parlement invite la Commission, à la suite de l'expiration du traité CECA, à présenter une stratégie pour le développement du secteur de l'acier de manière à promouvoir l'indépendance européenne et insiste également auprès de la Commission pour parvenir à une décision, au niveau de l'OCDE et de l'OMC, protégeant l'industrie européenne sur le marché mondial.

→ Miklos GYÖRFFI
Septembre 2006

4.7.3. La construction navale

Base juridique

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, l'article 157 du traité instituant la Communauté européenne a défini des initiatives de politique industrielle en vertu desquelles la Commission est habilitée à coordonner les actions des États membres. Modifié par le traité de Nice, cet article, qui est régi par la codécision et confère ainsi au Parlement le rôle de colégislateur, sert également de Base juridique au secteur de la construction navale.

Objectifs

En 2004, le Japon était le plus important constructeur naval au monde, suivi par la Corée du Sud. L'UE ne produit plus aujourd'hui que 13 % du tonnage mondial (2002). Le plus grand groupe européen de construction navale est le groupe norvégien Aker Yards, numéro 4 mondial, avec plus de 10 chantiers navals. L'industrie couvre en Europe le segment de la technologie de pointe de la production mondiale (porte-conteneurs évolués, transbordeurs et unités ro-ro (roll on-roll off), bateaux-citernes multi-usage et navettes, plates-formes offshore et installations FPSO, transporteurs de gaz et de produits chimiques, bateaux de pêche sophistiqués et petits navires spécialisés).

L'industrie de la construction navale connaît depuis quelque temps des problèmes majeurs, dus au déséquilibre entre l'offre et la demande. La prolifération des chantiers navals qui a sévi dans le passé, principalement en Corée du Sud, mais aussi de plus en plus en Chine ensuite, a entraîné une chute rapide des prix. La situation économique mondiale a engendré une réduction brutale de la demande; en 2001, seul le segment des transporteurs de gaz naturel liquéfié (GNL) a connu une augmentation de ses commandes, en volume absolu. Toutefois, il ne s'agit que d'un créneau du marché, qui ne représente que 8 % des commandes mondiales en tonnes brutes compensées (tbc). Les chantiers sud-coréens ont exécuté 79 % des nouvelles commandes de transporteurs GNL en 2001, sans détenir aucun brevet sur les technologies clés requises. Daewoo Shipbuilding, numéro deux mondial, est le premier constructeur de transporteurs GNL; en 2000, il a décroché la moitié des commandes GNL, en termes de tonnage. Avec les semi-conducteurs et l'acier, la construction navale a été le principal moteur de la croissance économique sud-coréenne en 2001.

Dans les années 90, les chantiers navals sud-coréens ont triplé leur capacité de construction navale, sans se préoccuper des niveaux de la demande, pour prendre la tête du marché mondial; ils sont arrivés à leur fin en 1999. Il

y a eu dès lors surcapacité et formation de prix destructeurs pour le marché international de la construction navale. Même la crise économique et financière, qui a débuté en 1997 en Corée du Sud, n'a pas permis de modifier le cours des choses, alors que le pays avait reçu un soutien financier international considérable, à condition d'intégrer les principes économiques du marché libre. Les chantiers navals qui s'étaient lourdement endettés et avaient été déclarés en faillite n'ont pas été fermés, mais libérés de leurs dettes par l'État, sans restriction des capacités en contrepartie. La dévaluation de la monnaie sud-coréenne a alors valu aux chantiers un avantage concurrentiel supplémentaire. Selon un rapport de la Commission européenne, en 1999, les prix pratiqués par les chantiers sud-coréens ont été abaissés jusqu'à 40 % en dessous des coûts de production. Et comme l'UE menait une politique de réduction des aides d'État accordées aux sociétés de construction navale européennes, les prix plus bas des sociétés asiatiques ont apporté aux chantiers navals sud-coréens des parts de marché considérables. Grâce à un record historique du niveau des commandes en 2000, les prix se sont quelque peu redressés, mais la chute significative des commandes en 2001 a de nouveau entraîné une réduction des prix (les commandes totales en tonnes brutes compensées ont été de 20 % inférieures en 2001 à ce qu'elles étaient en 2000). Alors que le ralentissement de l'économie mondiale en 2001 touchait principalement les segments du vrac liquide et des conteneurs, les événements du 11 septembre ont eu un impact important sur l'industrie de croisière, qui a connu trois faillites et une sérieuse chute des réservations.

Jusqu'en mai 2001, la Commission a tenté d'entamer des négociations avec la Corée du Sud dans le but de stabiliser le marché mondial de la construction navale par le biais d'instruments de marché. L'enquête sur les subsides menée dans le cadre du règlement communautaire sur les barrières commerciales (TBR) a montré que des subsides considérables avaient été octroyés aux chantiers navals sud-coréens par le biais de programmes intérieurs et de programmes d'exportation, ce qui va à l'encontre de l'accord de l'OMC sur les subventions de 1994. Ces démarches ont été entreprises à la fois sur le plan bilatéral et à l'OCDE. Cependant, aucun progrès n'a été réalisé, le gouvernement sud-coréen prétendant qu'il n'avait aucune influence sur les chantiers navals ni sur les institutions qui les soutiennent et ajoutant qu'il était persuadé que cette industrie respectait les principes du libre marché.

Après l'échec des négociations entre la Corée du Sud et l'UE, la Commission a élaboré un rapport, conformément au TBR, en mai 2001. Ce rapport démontrait que l'aide de l'État sud-coréen aux chantiers navals couvrait notamment une aide de 2,6 millions d'euros en faveur de Daewoo et

une autre, de 1,7 million, au profit de Sambo. En octobre 2000, le Comité de liaison des constructeurs de navires de l'Union européenne (CESA) a déposé plainte dans le cadre du TBR, afin d'obtenir l'élimination de certaines pratiques commerciales imputables à l'octroi de subventions à la construction navale commerciale en Corée du Sud, qui nuisaient aux ventes européennes de navires commerciaux. Le rapport établi à cette occasion a permis quant à lui de mettre en lumière des subventions sous forme de garanties de paiement à l'avance et des prêts fournis par la Banque d'import-export de Corée (KEXIM) qui ne respectaient pas les réglementations de l'OMC, des remises de dettes et des réductions de taux d'intérêt octroyées par des banques appartenant à l'État ou placées sous contrôle gouvernemental et des concessions fiscales spéciales.

En plein litige commercial avec l'UE, la Corée du Sud dévoilait, le 17 juin 2002, un ambitieux programme d'extension de la domination du pays dans cette industrie, au mépris de la pression étrangère exercée en faveur d'une réduction de la capacité. Le programme, évoqué lors d'une réunion entre représentants du gouvernement et constructeurs navals, prévoyait d'affecter 170 millions de dollars des États-Unis au développement de nouvelles technologies pendant les dix années à venir. Lors de cette réunion, les constructeurs navals sud-coréens décidaient de faire passer leur part du marché mondial de 30 % en 2001 à 40 % en 2010. Il était suggéré que les navires les plus sophistiqués et les plus rentables devraient représenter 35 % de la production totale en 2010, contre 13 % en 2001. De plus, les constructeurs promettaient de renforcer les exportations d'équipement de construction navale en passant d'un budget de 370 millions de dollars en 2001 à 2 milliards en 2010. En 2001, les exportations de navires représentaient 6,4 % des exportations totales sud-coréennes. Le programme soulignait par ailleurs les préoccupations que suscitaient les constructeurs navals japonais qui s'associaient pour rivaliser avec les Sud-Coréens par le biais de fusions et de partenariats stratégiques. Toutefois, les constructeurs navals sud-coréens ont reçu suffisamment de commandes pour être occupés jusqu'à la fin de 2003. En mai 2002, le premier constructeur naval mondial, Hyundai Heavy Industries, a obtenu des commandes pour un total de 400 millions de dollars, de quatre firmes navales, pour la construction de 12 pétroliers. À l'époque, Hyundai avait reçu commande pour 22 bateaux d'une valeur de quelque 800 millions de dollars, ce qui avait porté son retard à 110 navires, de quoi occuper ses chantiers pour les trente mois à venir.

Afin d'augmenter encore le volume de leurs ventes dans l'UE, les constructeurs navals sud-coréens ont entamé des négociations avec plusieurs sociétés néerlandaises, réputées très fortes dans des domaines comme la

navigation, l'équipement de haute technologie et la consultance. De plus, les Pays-Bas ont l'atout du port de Rotterdam, devenu l'un des plus fréquentés du monde. En 2001, les Pays-Bas étaient le deuxième investisseur en Corée du Sud, après les États-Unis. Les constructeurs navals sud-coréens s'intéressent aussi vivement à la République tchèque dont ils espèrent faire une porte d'entrée dans le marché de l'UE. Juste avant son adhésion à l'UE, le pays s'y prêtait idéalement; il présentait réellement un grand nombre d'avantages pour les investisseurs étrangers: main-d'œuvre bon marché, exonérations fiscales pendant dix ans, primes à la création d'emplois et exemption de taxes à l'importation de machines. En outre, la haute qualité de la production d'acier du pays est reconnue par les chantiers navals du monde entier.

S'agissant des nouveaux États membres, la Commission a mené une étude en 2000, qui indiquait que les chantiers d'Europe de l'Est avaient besoin d'aide en liquide pour survivre et supporter la concurrence après leur adhésion à l'UE. Selon le rapport, la Bulgarie a besoin d'une aide financière extracommunautaire, du fait de la faiblesse du système bancaire national. Néanmoins, le faible coût de la main-d'œuvre permet à l'industrie d'espérer à nouveau en l'avenir. Le secteur slovaque connaît les mêmes problèmes et, en outre, souffre encore fortement du conflit au Kosovo. Des signes positifs sont visibles en Lituanie et en Lettonie, les quatre chantiers lituaniens s'ouvrant, au-delà de leurs clients traditionnels d'Europe de l'Est, à la Scandinavie et à l'Europe occidentale. Le troisième constructeur naval européen, polonais, Stocznia Gdańska, a été déclaré en faillite en 2002, ses dettes atteignant alors 448 millions de dollars. Toutefois, la société a rouvert, avec l'aide du gouvernement polonais, avec moins de travailleurs, l'industrie devant être assainie avant l'entrée dans l'UE. Elle emploie environ 7 500 personnes et ses recettes s'élevaient à 300 millions de dollars en 2005.

Réalisations

En ce qui concerne la République de Corée et l'UE, la Commission soutient que l'industrie de la construction navale coréenne enfreint l'accord de l'OMC sur les subventions de 1994. C'est en 1994 également que le règlement (CE) n° 3286/94 du Conseil a été adopté (règlement communautaire sur les barrières commerciales). Ce règlement visait à créer les procédures européennes nécessaires dans le domaine de la politique commerciale commune pour permettre à l'UE d'exercer ses droits conformément aux règles commerciales internationales, particulièrement celles établies sous l'égide de l'OMC. Le 24 octobre 2000, le Comité de liaison des constructeurs de navires de l'Union européenne déposait une plainte

officielle au titre du règlement communautaire sur les barrières commerciales.

En vue d'un règlement rapide du contentieux, l'UE et la Corée du Sud ont tenu, les 18 et 19 juillet 2000, un premier cycle de consultations sur la construction navale, à Séoul; un procès-verbal a été adopté à cette occasion par la Commission et la Corée du Sud, visant à promouvoir des conditions justes et concurrentielles et à stabiliser le marché. Aux termes de cet accord, le gouvernement sud-coréen s'engageait à n'entreprendre aucune intervention directe ou indirecte pour soutenir des chantiers navals sud-coréens déficitaires et à appliquer les principes financiers et comptables internationalement reconnus, de manière à garantir que les prix fixés par les chantiers navals sud-coréens reflètent les conditions du marché. Dès le 31 décembre 2000, l'UE a cessé d'octroyer une aide au fonctionnement sous forme de subventions aux constructeurs navals européens, car la Commission était convaincue que l'aide d'État constituait par principe un facteur de distorsion de la concurrence et n'aidait pas forcément l'industrie à améliorer sa compétitivité.

Vu l'échec des négociations entre l'UE et la Corée du Sud, l'UE a proposé, le 25 juillet 2001, d'adopter un règlement du Conseil imposant un mécanisme de défense provisoire permettant d'octroyer des subventions aux constructeurs navals européens pour les rendre à nouveau compétitifs. C'était l'un des éléments de la stratégie en deux temps de la Commission, qui consistait à proposer un mécanisme de défense provisoire et à engager ensuite les procédures de règlement du litige. Le commissaire chargé de la concurrence, Mario Monti, a déclaré alors que la proposition ne visait pas du tout à réintroduire l'aide opérationnelle aux constructeurs navals, à laquelle il avait été mis un terme le 31 décembre 2000, mais simplement à raviver la compétitivité de l'industrie européenne. La proposition a été adoptée le 27 juin 2002, l'UE se donnant d'abord pour objectif de régler le litige à l'amiable, pour lancer ensuite, sans attendre, les procédures nécessaires à la constitution du panel d'experts chargé d'instruire l'affaire Corée du Sud-UE au sein de l'OMC et activer le mécanisme de défense provisoire de la construction navale européenne, en passant outre aux réserves de la Finlande, de la Suède, du Danemark et du Royaume-Uni. La France a décidé de soutenir la proposition de la Commission lors de la réunion du Conseil des ministres européens de l'industrie du 6 juin 2002 à Luxembourg, permettant ainsi à la majorité qualifiée nécessaire au Conseil de se dégager. Un an plus tôt, la Commission avait déjà proposé de réintroduire provisoirement les subventions pour les constructeurs navals européens, mais un désaccord entre les Quinze avait bloqué ce projet. Cette fois, le commissaire chargé de la concurrence, Mario Monti, a déclaré que le projet de

compromis réduirait la somme des subventions des 14 % initialement proposés et qu'il limiterait aussi leur durée et leur champ d'application. La Commission entamera bientôt une série de négociations avec les autorités sud-coréennes afin d'essayer de restaurer des pratiques commerciales normales. La proposition de mécanisme de défense a été limitée aux segments de marché dans lesquels la Commission et le Conseil ont considéré que les pratiques commerciales sud-coréennes avaient considérablement nui à l'industrie européenne, à savoir les navires conteneurs et les tankers destinés au transport des produits en général et des produits chimiques en particulier.

Vu l'échec des négociations entre l'UE et les autorités sud-coréennes en septembre 2002, la Commission a déclaré, dans sa communication sur l'industrie mondiale de la construction navale (sixième rapport), de novembre 2002, qu'elle lancerait à nouveau une action dans le cadre de l'OMC contre la Corée du Sud par le biais de la procédure de règlement des litiges.

Le 11 juin 2003, la Communauté a demandé à l'organe de règlement des différends (ORD) de mettre sur pied un panel sur les pratiques déloyales de la construction navale sud-coréenne. Le règlement (CE) n° 1177/2002 étant arrivé à expiration le 31 mars 2004, la République de Corée n'ayant pas encore mis en œuvre ce qui avait été décidé dans le «procès-verbal agréé» et les discussions engagées auprès de l'OMC ayant, elles-aussi, peu de chance d'aboutir avant cette date, il a été décidé de prolonger le mécanisme de défense temporaire jusqu'au 31 mars 2005.

Dans le cadre de l'élargissement, la Commission a proposé un nouveau programme, LeaderSHIP 2015, qui définit

l'avenir de l'industrie européenne de la construction et de la réparation navales. Ce programme s'inscrit dans le cadre de la politique industrielle dans une Europe élargie [COM(2002) 714]. LeaderSHIP 2015, qui a pour objectif de promouvoir la construction de navires plus sûrs et respectueux de l'environnement, ainsi qu'une approche européenne des besoins de la construction navale, est le pendant de «G10 Médicaments» pour l'industrie pharmaceutique et de STAR 21 pour l'aérospatiale.

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement européen défend depuis longtemps le secteur de la construction navale européenne, notamment face à la concurrence sud-coréenne. Dans sa résolution du 30 mai 2002, où il signale que, dès novembre 2001, il a approuvé la proposition de règlement du Conseil concernant un mécanisme de défense temporaire en faveur de la construction navale, le Parlement «rappelle qu'il a demandé à la Commission de modifier sa proposition afin d'y inclure d'autres segments du marché, notamment les navires-citernes cryogéniques (GNL et GPL), les transbordeurs et les rouliers, ces types de navire étant aussi visés dans la plainte introduite auprès de l'OMC». Le Parlement a également demandé que le mécanisme de défense temporaire aille de pair avec l'action de la Commission devant l'OMC contre la Corée du Sud et qu'il ne soit d'application que pendant la durée de la procédure.

→ Miklos GYÖRFFI
Septembre 2006

4.7.4. L'industrie automobile

Base juridique

Le traité de Rome (traité CE) ne contenait pas de dispositions particulières relatives à une politique commune de l'industrie automobile. Toutefois, les dispositions du traité dans les domaines de la concurrence, des aides accordées par les États (articles 81 à 89) et du marché intérieur permettent à la Commission d'intervenir sur le marché de l'automobile. Elle peut ainsi être autorisée à négocier avec les pays tiers (politique extérieure). L'article 157 du traité fournit la Base juridique généralement utilisée pour la politique industrielle européenne.

Objectifs

L'UE œuvre au renforcement de la compétitivité de l'industrie automobile européenne, d'une part, en mettant en œuvre un cadre réglementaire efficace pour le marché intérieur et à l'échelle mondiale et, d'autre part, en promouvant les intérêts de l'industrie dans d'autres domaines, comme les transports, l'environnement, la concurrence, le commerce et l'élargissement.

Réalisations

La Commission a lancé, au début de 2005, le groupe de haut niveau CARS 21 — Competitive Automotive Regulatory System for the 21st Century — qui regroupait l'ensemble des acteurs du secteur automobile: des constructeurs aux associations de consommateurs en passant par les pétroliers. Ce groupe était chargé de réfléchir à l'avenir du secteur automobile européen, qui emploie plus de 2 millions de personnes et qui est la première industrie mondiale dans ce domaine. À la fin de 2005, il a publié son rapport final, déterminant quelles sont les pistes à suivre pour les dix prochaines années en termes d'outils de régulation. Mieux légiférer et simplifier la législation existante figurent parmi ses objectifs.

Parallèlement à l'objectif de compétitivité, l'Union européenne (UE) a établi un aperçu des priorités de la sécurité routière [COM(2000) 125], ainsi que des politiques sur les émissions polluantes.

A. Marché intérieur

L'harmonisation des prescriptions techniques pour les véhicules à moteur a été réalisée pour trois catégories de véhicules: les voitures particulières, les motocyclettes et les tracteurs. Au total, plus de 100 directives réglementent actuellement la construction et le fonctionnement des véhicules à moteur:

- véhicules à moteur: directive 70/156/CEE relative à la réception des véhicules à moteur et de leurs remorques, modifiée dix-neuf fois depuis 1970, et en dernier lieu par la directive 2003/97/CE;
- motocyclettes: directive 2002/24/CE concernant la réception des véhicules à moteur à deux ou trois roues;
- tracteurs: directive 2003/37/CE concernant la réception par type des tracteurs agricoles ou forestiers, de leurs remorques et de leurs engins tractés, entrée en vigueur en juillet 2003.

Le système communautaire de réception complète (WVTA) est obligatoire pour les voitures particulières et les motocyclettes, respectivement depuis octobre 1998 et juin 1999. Par conséquent, les constructeurs ne doivent tenir compte que d'un seul ensemble de dispositions (les directives pertinentes en matière de réception des véhicules) pour mettre leurs produits en circulation dans l'ensemble de l'Union.

Une harmonisation facultative a été obtenue pour les tracteurs depuis 1990. Pour cette catégorie de véhicules, les constructeurs peuvent choisir entre l'application des directives communautaires et l'obtention d'une réception complète ou demander une réception nationale du

véhicule sur la base des prescriptions techniques imposées par un État membre.

Une harmonisation partielle a été réalisée pour les catégories de véhicules restantes, à savoir les véhicules commerciaux lourds. Une directive a été proposée pour rendre obligatoire le principe WVTA pour toutes ces catégories de véhicules, par étapes, de 2007 à 2013.

Le principe de la réception implique que chaque autorité accordant la réception d'un véhicule, d'un système, d'un composant ou d'une entité technique est et demeure seule responsable de la garantie de la conformité de la production (COP) tout au long de la période de validité de la réception.

En ce qui concerne la sécurité des véhicules, un certain nombre de directives ont été adoptées, notamment concernant la protection des occupants des véhicules à moteur en cas de collision frontale et latérale (respectivement les directives 96/79/CE et 96/27/CE), la protection des poids lourds contre l'encastrement à l'avant (directive 2000/40/CE), les réservoirs de carburant liquide et les dispositifs de protection arrière des véhicules à moteur et de leurs remorques (directive 2000/8/CE) et le contrôle technique des véhicules à moteur et de leurs remorques (directive 1999/52/CE).

La Commission se penche sur la sécurité des piétons et des cyclistes à travers l'accord volontaire signé par l'industrie automobile. Ce système sera, à terme, complété par une directive sur la protection frontale des véhicules. Le texte, dont le Parlement européen a achevé la première lecture, est en cours d'examen.

B. Politique de la concurrence

Dans le cadre de la promotion de la coopération industrielle en vue d'aider les petits producteurs de pièces de véhicules à moteur, la Commission a adopté le règlement (CE) n° 1475/95 relatif à l'application des règles de concurrence du traité à des catégories d'accords de distribution et de service de vente et d'après-vente de véhicules automobiles, valable pendant une période de sept ans. Ce règlement introduit un instrument permettant de réduire les différentiels de prix pour les voitures dans l'UE, ce qui permet le développement d'un commerce parallèle. La Commission publie périodiquement des tableaux comparatifs des différentiels des prix des voitures entre les États membres.

C. Politique de la recherche et du développement

L'industrie automobile bénéficie du financement communautaire prévu pour la recherche et le développement dans le cadre du sixième programme-cadre (2002-2006). Elle bénéficie également d'un financement important au titre du septième programme-

cadre (2007-2013), de manière qu'elle soit en mesure de répondre à des événements graves et à des défis posés par les systèmes de transport du futur, tels que les concepts originaux de transport et de véhicule, l'automatisation, la mobilité ou l'organisation.

D. Politique commerciale extérieure

L'Union européenne (UE) cherche à protéger son marché automobile des pratiques déloyales et à améliorer l'accès de l'industrie communautaire aux pays tiers, grâce à des mesures de politique commerciale.

Les mesures prises en 1994 par le Conseil, qui définissent le régime des importations ainsi que des règles concernant les instruments de défense des intérêts commerciaux, ont fourni à l'UE un dispositif réglementaire lui permettant de lutter plus efficacement qu'auparavant contre la concurrence déloyale.

En 1991, l'UE a conclu avec le Japon un accord commercial qui visait en particulier à ouvrir progressivement le marché communautaire aux exportations japonaises de voitures et de véhicules utilitaires légers pendant une période de transition expirant le 31 mars 1999, et à prévenir toute désorganisation du marché qui résulterait de ces importations. Les marchés japonais et sud-coréen se sont ouverts davantage aux importations européennes. En 1998, la Commission a continué à veiller à l'application correcte de l'accord UE-Japon concernant les exportations japonaises de voitures et de véhicules utilitaires légers.

L'harmonisation technique mondiale est un facteur clé du renforcement de la compétitivité de l'industrie automobile européenne dans le monde.

L'UE et ses États membres ont toujours été au premier plan des efforts d'harmonisation internationaux, en soutenant activement les travaux menés dans le cadre de l'accord révisé de 1958 de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies (CEE-ONU) concernant une harmonisation technique internationale dans le secteur des véhicules à moteur. L'UE est devenue partie contractante à cet accord le 24 mars 1998, et plus de 100 règlements ont été élaborés sous ses auspices. Il existe une très grande analogie entre la législation communautaire et certains de ces règlements au niveau de leurs dispositions techniques. L'UE a adopté 78 règlements à ce jour, dont la plupart sont considérés comme équivalant aux directives communautaires correspondantes. Par conséquent, les réceptions fondées sur ces règlements sont acceptées au sein de l'UE comme équivalentes aux réceptions fondées sur les différentes directives respectives.

En outre, à travers la CEE-ONU, l'UE a négocié un nouvel accord mondial en 1998 afin de permettre à des pays n'ayant pas adhéré à l'accord mondial de 1958, comme les

États-Unis, d'être associés plus étroitement au processus d'harmonisation international. Ces deux instruments ont la même portée en ce qui concerne l'harmonisation des règlements techniques applicables aux véhicules à moteur et à leurs pièces, mais l'accord de 1998 ne prévoit pas la reconnaissance mutuelle des réceptions accordées sur la base des règlements techniques mondiaux. S'agissant du processus décisionnel, l'accord de 1998 se fonde sur le consensus, alors que l'accord de 1958 repose sur un vote à la majorité des règlements. En outre, contrairement aux règlements adoptés dans le cadre de l'accord de 1958, ceux adoptés dans le cadre de l'accord mondial ne produisent pas d'effet direct sur les systèmes juridiques des parties contractantes.

E. Politique de l'environnement

Concernant la protection de l'environnement, des progrès significatifs ont été réalisés dans le domaine de la réduction des émissions polluantes, des gaz à effet de serre et des déchets:

- la directive 70/220/CEE relative aux mesures à prendre contre la pollution de l'air par les gaz provenant des moteurs à allumage commandé équipant les véhicules à moteur fixe les valeurs limites d'émissions de monoxyde de carbone et d'hydrocarbures par les véhicules à moteur;
- la directive 77/102/CEE de la Commission a ajouté des valeurs limites pour les émissions d'oxyde d'azote (NOx);
- la directive 88/436/CEE a introduit des valeurs limites pour les émissions de particules polluantes par les moteurs diesels;
- la directive 94/12/CE a instauré des valeurs limites plus strictes et prévoyait une réduction de 50 % des émissions les plus polluantes des véhicules par rapport à 1991;
- la directive 98/69/CE a établi des valeurs encore plus strictes devant être appliquées à partir de 2000 et 2005, en fonction du type de véhicule.

La stratégie européenne visant à réduire les émissions de dioxyde de carbone (CO₂) produites par les voitures particulières et à améliorer l'économie de carburant [COM(95) 689] a été adoptée par le Conseil en 1996. Elle tend à obtenir une émission moyenne de 120 g de CO₂/km pour toutes les voitures particulières d'ici à 2010 au plus tard. Cet objectif doit être atteint à l'aide de trois instruments:

- engagement de l'industrie automobile à améliorer l'économie de carburant pour atteindre une norme d'émission moyenne de 140 g de CO₂/km pour toutes les nouvelles voitures particulières d'ici à 2008/2009;

- étiquetage des voitures comportant des informations sur l'économie de carburant et les émissions de CO₂ des nouvelles voitures particulières proposées à la vente ou à la location dans l'UE pour permettre aux consommateurs d'effectuer un choix informé;
- mise en place de mesures fiscales afin d'encourager l'efficacité énergétique des voitures. En octobre 1999, le Conseil «Environnement» a rappelé la nécessité d'étudier la possibilité d'établir un cadre de référence pour les incitations fiscales.

En 1997, l'UE a établi un programme concernant la qualité de l'air, les émissions produites par le trafic routier et les technologies en matière de propulsion et de carburant (programme «Auto-Oil»). Celui-ci a pour objectif l'élaboration d'une meilleure méthode pour évaluer les mesures à prendre afin de réduire les émissions nocives produites par les transports par route et d'autres sources. Cette approche technique contribuera à mettre au point des normes d'émission pour les véhicules et des normes pour la qualité des carburants, ainsi que d'autres mesures afin d'atteindre les normes de qualité de l'air et les objectifs connexes au moindre coût possible.

Une étude sur les technologies de réduction des émissions par les poids lourds, remise en mai 2002 par un consortium regroupant six organisations, aidera la Commission à élaborer la future législation.

Le programme «Auto-Oil II» a été évalué par la Commission dans sa communication COM(2000) 626.

Des dispositions pour garantir que les voitures neuves et les véhicules utilitaires légers neufs jusqu'à 3 500 kg sont

conçus de manière à respecter des taux potentiels minimaux quant à leur «réutilisation», à leur «recyclage» et à leur «valorisation» ont été incluses dans la directive 2005/64/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005.

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement européen a toujours porté un très vif intérêt à l'industrie automobile de l'UE. Il a encouragé la Commission à mettre en place un marché commun de l'automobile, à promouvoir la compétitivité globale de l'industrie automobile et à garantir un meilleur équilibre de la balance commerciale avec les pays tiers. Il a consacré une grande attention aux problèmes de la pollution de l'air causée par les émissions.

Sur CARS 21, le Parlement a procédé, le 6 octobre 2005, à une audition publique, organisée conjointement par la commission du marché intérieur, celle des transports et celle de l'environnement. L'audition a permis d'aborder les thèmes de la compétitivité de l'industrie automobile ainsi que les questions liées à la sécurité routière et à la protection de l'environnement.

Deux députés européens ont participé au groupe à haut niveau CARS 21 en tant que représentants du Parlement. Il s'agit de Garrelt Duin [groupe socialiste au Parlement européen (PSE)] et de Malcolm Harbour [groupe du parti populaire européen (démocrates-chrétiens) et des démocrates européens (PPE-DE)].

→ Miklos GYÖRFFI
Septembre 2006

4.7.5. L'industrie chimique et pharmaceutique

Base juridique

Le traité de Rome (traité CE) ne contient pas de dispositions spécifiques relatives à l'industrie chimique et pharmaceutique. Cependant, l'Union européenne (UE) peut mener certaines actions dans le cadre de la politique de la concurrence (articles 81 à 89), du mandat du 30 mai 1980 confié à la Commission en vue de présenter des propositions en matière notamment de politique industrielle (article 308), de la politique commerciale commune et de l'achèvement du marché intérieur (article 95) et, dans certains cas, sur la base de l'article 152

sur la santé publique. L'article 157 prévoit la possibilité pour la Commission de coordonner les initiatives des États membres en matière industrielle.

Objectifs

L'UE tente de créer des conditions favorables au marché unique afin d'avoir une politique commerciale uniformisée et de stimuler les investissements dans ce secteur.

Réalisations

A. Industrie chimique

Les produits chimiques sont présents dans tous les produits de consommation courante: agroalimentaire, médicaments, textiles, voitures, etc. Ils contribuent aussi au bien-être économique et social des citoyens en termes de commerce et d'emploi. La production mondiale de produits chimiques est passée de 1 million de tonnes en 1930 à 400 millions de nos jours. En 2003, l'industrie chimique européenne était la plus importante au monde — devant les États-Unis — avec 34 % de valeur de production et un excédent commercial de 60 milliards d'euros.

L'industrie chimique est également la troisième industrie manufacturière en Europe. Elle emploie 1,8 million de personnes de manière directe et près de 3 millions d'emplois en dépendent. Outre plusieurs multinationales de tête, elle compte quelque 36 000 petites et moyennes entreprises (PME) qui représentent 96 % du nombre total d'entreprises et fournissent 28 % de la production chimique.

1. Marché intérieur

Le système législatif européen actuel en matière de produits chimiques comprend quatre instruments juridiques:

- les directives 67/548/CEE et 1999/45/CE relatives à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances et préparations dangereuses;
- le règlement (CEE) n° 793/93 relatif à l'évaluation des substances existantes;
- la directive 76/769/CEE relative aux restrictions de mise sur le marché des substances dangereuses.

Il existe un consensus pour une utilisation plus efficace de ces instruments et pour une mise en œuvre et une application plus rigoureuses.

En 2001, un livre blanc de la Commission a proposé une stratégie pour la future politique européenne en matière de produits chimiques, avec le développement durable pour but ultime. Pour y parvenir, la Commission a défini différents objectifs permettant le développement durable de l'industrie chimique dans le cadre du marché unique, à savoir:

- la protection de la santé humaine et de l'environnement;
- le soutien et la valorisation de la compétitivité de l'industrie chimique de l'UE;
- la prévention de la fragmentation du marché intérieur.

Ce livre blanc a donné naissance à la proposition de la Commission REACH sur l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation de l'ensemble des substances chimiques existantes. Cette proposition de directive cherche un point d'équilibre entre la compétitivité de l'industrie chimique et la protection de l'environnement et de la santé, en procédant au test et à l'enregistrement de près de 30 000 substances chimiques. Est par ailleurs prévue une Agence européenne des produits chimiques.

2. Politique de la concurrence

Conformément à la politique de concurrence de l'UE, tout accord entre entreprises du secteur chimique ayant pour objet la restructuration du marché nécessite une autorisation préalable de la Commission. Cette dernière a usé de ses pouvoirs d'investigation quand elle a soupçonné, au début de 1987, une entente sur les prix sur le marché communautaire des matières plastiques. L'aide d'État aux industries chimiques est également soumise à l'approbation de la Commission (voir les rapports annuels sur la politique de concurrence). La législation communautaire, par exemple les règlements d'exemption par catégorie concernant la spécialisation, la recherche et le développement (R & D) et les brevets, est de première importance pour cette industrie.

La communication de la Commission COM(96) 187 définit un cadre d'action visant à renforcer la compétitivité à long terme de l'industrie chimique sur la base d'actions spécifiques: améliorer le cadre réglementaire, garantir une concurrence efficace, encourager des investissements intangibles et développer la coopération industrielle.

3. Politique de la recherche et du développement

La majeure partie des investissements de l'industrie chimique concerne la recherche et le développement. Le domaine le plus novateur est la biotechnologie, c'est-à-dire l'application de principes scientifiques et d'ingénierie au traitement de matières par des agents biologiques. L'innovation se manifeste également dans une deuxième catégorie, celle des matériaux nouveaux (matériaux, composites avancés, plastiques, céramiques, etc.) qui ont conduit à d'importantes innovations dans le domaine de la microélectronique et de la biotechnologie. Beaucoup d'entreprises chimiques ont participé à des projets sous l'égide du programme-cadre de recherche et de développement technologique de l'UE. Celui-ci ne se contente pas d'accorder un soutien financier à hauteur de 50 % des coûts de la recherche, mais concentre les recherches effectuées par les divers instituts et régions en ouvrant de nouveaux créneaux commerciaux.

B. Industrie pharmaceutique

Le secteur se caractérise par:

- le coût élevé de la recherche;
- la concentration de l'industrie;
- la fragmentation du marché, notamment en matière de prix.

1. Marché intérieur

Afin de lever les entraves du marché intérieur pour l'industrie pharmaceutique tout en assurant un haut degré de protection de la santé publique, l'UE a, depuis 1965, progressivement développé l'harmonisation du cadre législatif des médicaments. Le système actuel se fonde sur deux procédures séparées pour l'autorisation de mise sur le marché:

- la procédure centralisée aboutit à une autorisation unique de mise sur le marché valable dans toute l'UE fondée sur l'évaluation scientifique. Cette évaluation est menée par les commissions créées au sein de l'Agence européenne pour l'évaluation des médicaments (EMA) à Londres. Cette procédure est obligatoire pour certains médicaments développés au moyen de processus biotechnologiques, et optionnelle pour certaines autres catégories de médicaments tels que ceux contenant de nouvelles substances actives et ceux représentant une innovation significative;
- pour les médicaments ne répondant pas à la procédure centralisée ou ceux pour lesquels le candidat choisit de ne pas suivre cette procédure centralisée, le système prévoit une procédure de reconnaissance mutuelle. Celle-ci doit être utilisée par le candidat dès qu'une demande d'autorisation de mise sur le marché d'un médicament concerne au moins deux États membres.

Le règlement (CEE) n° 2309/93 a introduit la procédure centralisée, entrée en vigueur en 1995. Au cours des six années suivantes, la Commission a établi un rapport sur l'expérience acquise dans le cadre du chapitre III de la deuxième directive 75/319/CEE relative aux spécialités pharmaceutiques et du chapitre IV de la directive 81/851/CEE relative aux médicaments à usage vétérinaire. Les chapitres sur la pharmacovigilance ont été amendés par les directives 2000/38/CE et 2000/39/CE. Ces amendements sont à présent intégrés dans les directives 2001/83/CE et 2001/82/CE, qui, dans un souci de clarté et de rationalité, codifient et consolident dans un texte unique la législation communautaire relative aux médicaments à usage vétérinaire et à usage humain.

À la lumière de l'expérience acquise entre 1995 et 2000 et de son rapport d'analyse sur le «fonctionnement des procédures d'autorisation de mise sur le marché des médicaments», la Commission a proposé d'amender les directives 2001/83/CE et 2001/82/CE. Cette révision s'est faite par les directives 2004/27/CE et 2004/28/CE.

Parallèlement à cette révision, le règlement (CE) n° 726/2004 a modifié le fonctionnement de l'Agence européenne pour l'évaluation des médicaments et l'a transformée en Agence européenne des médicaments. Les modifications apportées à la procédure centralisée [règlement (CEE) n° 2309/93] sont des corrections de certaines modalités de son fonctionnement et des adaptations visant à prendre en compte l'évolution scientifique et technique ainsi que l'élargissement de l'UE.

2. Politique de la concurrence

Il existe dans la Communauté de grandes disparités de prix des médicaments. Les gouvernements exercent une action déterminante sur les prix et les conditions d'accès au marché. S'agissant des prix, l'harmonisation dépendra de la façon dont les régimes nationaux d'assurance maladie sont gérés et de l'harmonisation des revenus.

La directive 89/105/CEE du Conseil concerne la transparence des mesures régissant la fixation des prix des médicaments à usage humain et leur inclusion dans le champ d'application des régimes nationaux d'assurance maladie. Le caractère très novateur et la longue période de conception des produits pharmaceutiques ne permettent pas d'assurer la rentabilité des investissements sans une période de protection du brevet en raison de l'apparition rapide sur le marché de produits d'imitation.

3. Politique de la recherche et du développement

En ce qui concerne l'application de la communication COM(93) 718 sur les orientations d'une politique industrielle pour le secteur pharmaceutique, la Commission a constaté des lacunes dans l'industrie communautaire, notamment en ce qui concerne sa capacité à financer la recherche et le développement pour les produits thérapeutiques innovants; elle a, d'autre part, examiné les perspectives de concentration et de restructuration qui risquent de modifier profondément cette industrie d'ici à 2000.

C. Industrie cosmétique

Au début des années 70, l'UE a décidé d'harmoniser les réglementations nationales en matière de cosmétiques afin de permettre la libre circulation de ces produits. Après d'intenses discussions, la directive 76/768/CEE relative aux produits cosmétiques a été adoptée. Cette directive tient compte des besoins des consommateurs tout en encourageant les échanges commerciaux et en éliminant les entraves au commerce. L'un de ses objectifs est de fournir un cadre clair concernant les exigences auxquelles un produit cosmétique doit satisfaire pour circuler librement au sein de l'UE, sans autorisation préalable. La sécurité des produits est prise en compte dans la

composition, l'emballage et l'information, qui sont de la responsabilité du producteur ou de l'importateur.

La directive 95/17/CE de la Commission détaille les règles d'application de la directive 76/768/CEE en ce qui concerne la non-inclusion d'un ou de plusieurs ingrédients sur la liste utilisée pour l'étiquetage des produits cosmétiques. Ce cadre législatif a été complété par un inventaire et une nomenclature commune des ingrédients utilisés en cosmétique, créée en vertu de la décision 96/335/CE de la Commission.

La directive 76/768/CEE a déjà subi 7 modifications et 44 adaptations techniques pour tenir compte du progrès scientifique.

Le dernier amendement en date (directive 2003/1/CE) concernait l'interdiction à terme des tests sur animaux des produits cosmétiques. Ces produits ne seront plus testés sur animaux dans l'UE après 2009, et les produits testés sur animaux en dehors de l'UE ne pourront plus être mis en vente dans l'Union après 2013.

Rôle du Parlement Européen

A. Produits chimiques

Le Parlement européen a insisté sur la nécessité de restructurer l'industrie pétrochimique européenne à un niveau européen plutôt que national, en tenant compte du contexte international. Il a recommandé une approche permettant à la Commission de suivre attentivement l'évolution de la situation. Il est nécessaire d'accroître la spécialisation dans le domaine des produits pour lesquels les firmes européennes jouissent d'un avantage comparatif. Le 13 mars 1997, le Parlement a adopté une résolution sur l'industrie chimique soulignant l'élimination de règlements excessifs et la conclusion d'accords multinationaux concernant la protection des investissements.

Le 17 novembre 2005, le Parlement a également adopté une résolution sur la proposition REACH, qui approuve une version amendée de la proposition de la Commission. En plus du travail parlementaire et législatif sur REACH, le

Parlement a organisé une audition publique REACH, en janvier 2005, à l'initiative conjointe de la commission de l'industrie, de celle de l'environnement et de celle du marché intérieur.

B. Produits pharmaceutiques

Au cours du débat sur les prix des médicaments [proposition de directive COM(86) 765], le Parlement a proposé, en mars 1988, la création par la Commission d'une banque de données afin de stimuler la concurrence dans le secteur pharmaceutique et a insisté sur la transparence des prix de transfert. La Commission a accepté l'ensemble des amendements présentés par le Parlement en première lecture de la proposition de directive.

Le 14 novembre 1994, le Parlement a adopté deux résolutions traitant des programmes spécifiques de recherche (dans le quatrième programme-cadre R & D) sur «la biotechnologie» et «la biomédecine et la santé».

Les résolutions adoptées par le Parlement en avril 1996 sur la communication sur les perspectives d'une politique industrielle relative à l'industrie pharmaceutique ont souligné la nécessité de garantir la capacité d'innovation de l'industrie, la réduction du temps nécessaire à l'adoption de nouveaux médicaments et la rentabilité de la recherche. À la suite de la résolution du Parlement et des conclusions du Conseil du marché intérieur du 18 mai 1998, la Commission a publié une communication sur le marché unique des produits pharmaceutiques [COM(1998) 588] définissant l'agenda d'éventuelles approches et de mesures spécifiques visant à compléter le marché européen unique des produits pharmaceutiques.

Le Parlement a, en sa capacité de colégislateur, participé à l'ensemble de la révision des directives sur les produits pharmaceutiques humains et animaux ainsi qu'à l'Agence européenne des médicaments.

→ Miklos GYÖRFFI
Septembre 2006

4.7.6. L'industrie aérospatiale

Base juridique

La politique de navigation aérienne se fonde sur l'article 80, paragraphe 2, du traité CE. La construction aéronautique s'appuie sur l'article 308, qui couvre les cas où les traités ne prévoient pas explicitement des moyens pour atteindre l'un des objectifs de l'Union européenne (UE). L'article 157 est la base légale généralement utilisée pour des actions en matière de politique industrielle.

Objectifs

L'aérospatiale revêt une importance primordiale pour les objectifs de croissance économique, de sécurité et de qualité de vie poursuivis par l'Europe. Elle est influencée par un vaste éventail de politiques européennes telles que le commerce, le transport, l'environnement, la sécurité et la défense. L'aérospatiale européenne doit conserver une position compétitive forte sur le marché mondial, une des conditions pour la réalisation des objectifs économiques et politiques de l'Europe. Le Conseil européen de Cologne (juin 1999) a par ailleurs reconnu la nécessité de disposer d'une base industrielle et technologique pour la défense, afin que l'UE puisse répondre aux crises internationales.

Réalisations

L'industrie aérospatiale européenne figure parmi les leaders mondiaux dans le domaine des aéronefs civils de grande capacité, des jets et des hélicoptères d'affaires, des moteurs d'avion et de l'électronique de défense. Elle représente un tiers du chiffre d'affaires de toutes les activités aérospatiales à l'échelle mondiale, l'industrie américaine atteignant quant à elle presque la moitié. La construction des gros porteurs civils est l'activité qui contribue le plus au chiffre d'affaires de l'industrie européenne, plus de 20 milliards d'euros annuellement sur les 80 milliards que représente l'industrie aérospatiale européenne. La mise en service, prévue pour 2006, du très gros porteur A380 devrait contribuer à une augmentation de ce chiffre d'affaires.

Selon le rapport du groupe consultatif européen sur l'aérospatiale «Strategic Aerospace Review for the 21st Century» (analyse stratégique de l'industrie aérospatiale pour le XXI^e siècle) (STAR 21) — qui comprend sept dirigeants d'entreprises de l'industrie aérospatiale, cinq commissaires européens, le haut représentant du Conseil pour la politique étrangère et de sécurité commune ainsi que deux membres du Parlement européen —, présenté en juillet 2002, les traits suivants confèrent à l'industrie son caractère distinctif:

- des liens étroits entre les activités civiles et le secteur de la défense;
- la nature cyclique de l'industrie;
- le haut niveau d'intensité capitalistique;
- la consolidation;
- la privatisation;
- les relations entre l'UE et les États-Unis.

En réaction au rapport STAR 21, la Commission a publié une communication [COM(2003) 600] qui propose un cadre cohérent pour l'aérospatiale.

A. Industrie aéronautique

1. Politique de la concurrence

La résolution du Conseil et les déclarations de 1975 et 1977 ont jeté les bases d'une coordination des politiques nationales dans le domaine aéronautique, étant donné que la technologie aérospatiale progresse rapidement et devient de plus en plus onéreuse, ce qui nécessite une coopération intensive. Le programme Airbus est à cet égard exemplaire. Lancé en 1968 dans le cadre juridique d'un groupement d'intérêt économique, Airbus est devenu l'un des principaux maillons de l'industrie aéronautique européenne. Le programme Airbus n'est pas le seul exemple de coopération entre les États membres, c'est également le cas des programmes Tornado, Alpha Jet et Transall. Ces diverses formules de coopération et les projets spatiaux communs contribuent largement à améliorer la compétitivité des constructeurs européens. En 1985, un certain nombre de pays européens ont décidé de participer ensemble à la conception de l'avion de combat européen (ACE ou Eurofighter) des années 90.

Dans ses communications de 1997 sur l'industrie aérospatiale européenne et les industries liées à la défense, la Commission reconnaît que l'industrie aérospatiale est trop fragmentée pour pouvoir contrer la concurrence internationale et que le processus de restructuration progresse trop lentement. Des mesures d'accompagnement sont nécessaires: actions dans le cadre du cinquième programme-cadre européen de recherche, application de règles relatives aux marchés publics, adoption du statut de la société européenne, certification uniforme par une autorité européenne de l'aviation civile et normalisation européenne pour éviter un monopole de facto des États-Unis.

Dans sa communication de 1999 intitulée «L'industrie du transport aérien en Europe: du marché unique aux défis

mondiaux», la Commission fait le point sur les progrès réalisés par le secteur européen du transport aérien et désigne des mesures visant à en préserver la compétitivité.

Pour assurer la compétitivité des industries européennes, la communication intitulée «La politique industrielle dans une Europe élargie» [COM(2002) 714] a cité l'aérospatiale comme un secteur nécessitant un engagement clair de l'UE et des États membres pour améliorer la compétitivité.

2. Politique de la recherche et du développement

Les progrès réalisés dans le domaine de la recherche et de l'industrie sont davantage dus à des actions intergouvernementales ou à des projets transfrontaliers émanant des entreprises aéronautiques et spatiales qu'à une intervention communautaire. En 1988, les principaux constructeurs d'avions ont publié un rapport intitulé «Euromart» (European Cooperative Measures for Aeronautical Research and Technology), qui présente un programme de recherche et de développement (R & D) commun indispensable à l'essor de l'industrie aéronautique européenne. Il visait à promouvoir un programme stratégique communautaire pour le secteur aéronautique, analogue au programme Esprit pour le secteur électronique. En juin 1995, la Commission a créé un groupe de travail «Aéronautique» chargé de rassembler les projets de coordination (recherche) concernant ce secteur. La recherche en matière d'aéronautique et d'espace compte parmi les priorités de recherche des sixième et septième programmes-cadres de R & D qui concernent, respectivement, les périodes 2002-2006 et 2007-2013.

B. L'industrie spatiale

1. Politique de la concurrence

Les gouvernements européens ont instauré une coopération par l'intermédiaire de l'Agence spatiale européenne (ASE), des banques et des entreprises industrielles étant également associées à ce programme. Le programme Ariane, auquel participent dix pays européens, a été lancé en 1983. En 1987, le Conseil de ministres des États membres de l'ASE a déclaré que, si l'Europe voulait conserver sa place dans le domaine spatial, les treize États membres devaient adopter comme objectif commun le développement du programme Ariane. L'avenir de l'industrie aérospatiale européenne dépend d'une politique de coopération européenne, aucun pays européen ne disposant des ressources financières et économiques suffisantes pour mener à bien dans l'isolement des projets ambitieux. En 1996, la Commission a proposé une stratégie spatiale européenne encourageant les applications dans les domaines des télécommunications, de la navigation par satellite et de l'observation de la Terre. Les mesures proposées reposent sur les moyens existants [programme-cadre de R & D, réseaux transeuropéens, programmes

nationaux et programmes de l'ASE, financements de la Banque européenne d'investissement (BEI) et du Fonds européen d'investissement (FEI)], l'harmonisation des positions commerciales et l'amélioration de la coordination. Les communications de 1996 et 1997 sur les industries européennes liées à la défense proposent l'application à ce secteur, qui englobe une grande partie de l'industrie aérospatiale, de règles communautaires relatives à la passation des marchés publics, au commerce intracommunautaire et à la concurrence. Au-delà du succès emblématique que représente le lanceur Ariane, les activités spatiales ont évolué pour passer du statut d'effort de recherche à celui de technologie unique et primordiale permettant à l'Europe de poursuivre et d'atteindre bon nombre des objectifs énoncés dans des politiques telles que celles de la croissance économique, de la société de l'information, des infrastructures de transport et d'énergie, de la protection de l'environnement et du maintien de la paix. L'espace a la capacité de devenir un élément à part entière des politiques centrales de l'Union européenne. Les actions Galileo et GMES permettent déjà de mettre en évidence les premiers avantages de cette évolution, dans le domaine de la navigation par satellite, pour l'une, et dans celui de la surveillance mondiale de l'environnement et de la sécurité, pour l'autre.

Après la communication publiée en 2000 sous le titre «L'Europe et l'espace: ouvrir un nouveau chapitre» et les résolutions adoptées par la suite par le Conseil de l'UE et par le conseil de l'ASE, la Commission européenne et l'exécutif de l'ASE ont institué un groupe de travail conjoint. Celui-ci a pour mission d'approfondir la stratégie européenne pour l'espace et d'établir des propositions pour sa mise en œuvre. Il était chargé de présenter pour la fin de 2001, au Conseil de l'UE, au conseil de l'ASE et au Parlement européen, un rapport sur les résultats obtenus. En décembre 2001, la communication de la Commission intitulée «Vers une politique européenne de l'espace» a procédé à une analyse et a formulé des recommandations pour le secteur spatial, notamment la nécessité de coopérer avec l'Agence spatiale européenne. Dans le livre vert intitulé «Politique spatiale européenne» [COM(2003) 17], la Commission a entamé, avec l'ASE, un processus de consultation afin de lancer un débat sur l'utilisation de l'espace à moyen et à long terme au profit de l'Europe. Ces discussions ont abouti à l'élaboration d'un livre blanc et d'un plan d'action (livre blanc «Espace: une nouvelle frontière pour une Union en expansion — Plan d'action pour la mise en œuvre d'une politique spatiale européenne» [COM(2003) 673]).

2. Politique de la recherche et du développement

Pendant de nombreuses années, le soutien financier public européen en faveur de la recherche et du développement

dans le domaine spatial a transité par les organisations spatiales nationales et l'ASE, bien que plusieurs projets de technologies R & D dans le secteur spatial aient bénéficié d'un concours au titre des programmes-cadres de recherche de l'UE. Le septième programme-cadre soutient le programme spatial européen qui est centré sur les applications suivantes:

- le système de surveillance mondiale pour l'environnement et la sécurité, en vue de fournir des informations à la communauté d'utilisateurs, comme spécifié dans le plan d'action de l'UE (2001-2003);
- les applications de télécommunications par satellite, afin de fournir des services abordables et économiquement viables à la clientèle la plus nombreuse possible;
- les aspects touchant à la sécurité (en complément de la recherche sur la sécurité et des activités menées dans le cadre de la GMES);
- la RDT destinée à renforcer les fondements du secteur spatial (technologie et sciences spatiales).

C. Relations entre l'Europe et les États-Unis

Les pays membres de l'ASE et les États-Unis ont tenté, à différentes reprises, de résoudre le problème des aides d'État dans le secteur aéronautique. En 1992, le Conseil a adopté la décision 92/496/CEE relative à la conclusion d'un accord entre l'UE et les États-Unis concernant le commerce des aéronefs civils de grande capacité. Cet accord prévoit une réglementation régissant les différentes formes de soutien accordées par les pouvoirs publics aux constructeurs d'aéronefs de grande capacité. En 1997, la Commission a réexaminé l'accord de 1992 et a estimé qu'il pourrait être amélioré, eu égard notamment aux subsides en faveur des programmes militaires, et ce au moyen de crédits de recherche de la NASA et du Pentagone. En juillet 1997, la Commission a autorisé la fusion entre Boeing et McDonnell Douglas, qui avait déclenché de vives inquiétudes en matière de concurrence.

En janvier 2005, l'UE et les États-Unis se sont mis d'accord pour entamer des négociations sur les subventions affectant le marché des gros porteurs, dominé par les deux entreprises que sont Airbus et Boeing. L'objectif est d'arriver, par la négociation, à éliminer les différentes subventions et d'assurer une concurrence pleine et entière entre les deux firmes.

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement européen a adopté les résolutions suivantes:

- en 1996, une résolution sur l'industrie aéronautique européenne dans laquelle il exprime la crainte de voir

l'industrie européenne perdre sa part du marché mondial. En novembre 1996, l'avenir de l'industrie aérospatiale européenne a été évoqué au cours d'un symposium du Parlement;

- en 1997, une résolution où il se félicite du plan d'action de l'UE pour les communications par satellite dans la société de l'information, ainsi que de la déclaration franco-germano-britannique formulant le souhait d'une restructuration, au niveau européen, du secteur aérospatial militaire et civil et consentant à la transformation d'Airbus Industrie en une société unique;
- en 1998, par réaction à la communication de la Commission de 1996 sur l'espace, le Parlement a demandé l'intensification de l'appui communautaire au secteur spatial européen et, par réaction à la communication de la Commission intitulée «L'Union européenne et l'espace: promouvoir les applications, les marchés et la compétitivité de l'industrie», il a mis l'accent sur la nécessité impérieuse de refonder la politique spatiale de l'UE.

En 2000, le Parlement a adopté une résolution sur le document de travail de la Commission intitulé «Renforcer la cohérence de l'approche européenne de l'espace».

En janvier 2002, le Parlement «approuve la préparation d'une stratégie européenne cohérente pour l'espace et souligne l'importance d'une collaboration étroite et efficace entre la Commission et l'Agence spatiale européenne dans cette démarche».

En octobre 2003, le Parlement, dans une résolution, confirme la nécessité, pour l'Europe, d'être présente sur la scène internationale et d'être en mesure d'accéder à l'espace en toute indépendance et de développer les technologies appropriées en y associant activement les pays ayant adhéré à l'Union européenne, et souligne à cet égard que l'indépendance d'accès à l'espace pour l'Europe s'inscrit pleinement dans le processus de Lisbonne visant à faire de l'Europe la zone la plus compétitive au monde, à travers la maîtrise et le développement d'un haut niveau de compétence industrielle et technologique.

En janvier 2004, dans une résolution sur la mise en œuvre d'une politique spatiale, le Parlement estime que l'UE doit consacrer un effort financier maximal, intégrant notamment le développement des applications spatiales en matière de sécurité globale.

→ Miklos GYÖRFFI
Septembre 2006

4.7.7. L'industrie audiovisuelle

Base juridique

Traité CE:

- articles 23, 25 et 28 (libre circulation des marchandises, y compris les produits audiovisuels);
- articles 39 à 55 (libre circulation des travailleurs, droit d'établissement, libre prestation des services);
- articles 81 et 82 (règles de concurrence);
- article 95 (harmonisation technique, y compris les services de télévision avancés).

Objectifs

- Établissement d'un domaine commun de l'information, comprenant notamment l'instauration de normes communes.
- Promotion de programmes de télévision à contenu européen destinés à compléter les programmes nationaux.
- Cohérence réglementaire entre les États membres en vue d'une déréglementation (ou d'une nouvelle réglementation) des activités de diffusion.

Réalisations

1. État d'intégration

La télévision fait appel à des systèmes de transmission analogique, en utilisant trois normes différentes (NTSC notamment en Amérique du Nord, PAL dans la plupart des pays européens, SECAM notamment en France et dans les pays francophones). Le système de transmission «aérien» est le plus répandu en Europe; cependant, la qualité médiocre de la réception et des problèmes de capacité de fréquence ont conduit au développement de la diffusion par câble et par satellite. Les différents systèmes de transmission terrestre ne sont pas encore harmonisés. La transmission numérique permettra la multiplication des services (interactifs) grâce à la compression numérique. Le groupe européen sur la radiodiffusion télévisuelle numérique [European Digital Video Broadcasting group (DVB)] a défini des spécifications pour le câble et le satellite numériques qui sont devenues les normes ETSI et les recommandations ITU. La télévision haute définition (TVHD) est étroitement liée, financièrement et commercialement, à trois secteurs, en l'occurrence les télécommunications, l'électronique grand public, l'équipement professionnel et l'industrie des composants,

pour lesquels les États-Unis, le Japon et les pays européens ont des normes différentes. Un autre marché en expansion rapide est celui de la télévision grand écran.

En dépit d'une forte augmentation de la demande en matière de programmes télévisés, la production de programmes véritablement européens et le commerce audiovisuel au sein de l'Union européenne (UE) restent relativement limités. Aucun groupe européen ne peut rivaliser avec l'approche globale des «majors» américains, ce qui explique en partie le bilan commercial négatif entre l'UE et les États-Unis. La loi américaine de 1996 sur les télécommunications, qui a libéralisé la transmission par câble, la télévision et les télécommunications aux États-Unis, devrait intensifier la concurrence et s'étendre à tous les services d'information et de divertissement, domaines dans lesquels l'UE a ouvert ses marchés, à la fois sur le plan intérieur et sur le plan extérieur.

2. Principales mesures

Directive 95/47/CE relative à l'utilisation de normes pour la transmission de signaux télévisés.

Directive 92/38/CEE relative aux normes de diffusion par satellite de signaux télévisés.

Décision 93/424/CEE du Conseil concernant un plan d'action pour l'introduction de services de télévision avancés en Europe.

Décisions 89/337/CEE et 89/630/CEE du Conseil concernant la télévision à haute définition.

Il faut également mentionner la directive 97/36/CE du 30 juin 1997 sur la télévision sans frontières et le programme MEDIA. La directive 97/36/CE, qui porte modification de la directive 89/552/CEE du 3 octobre 1989, définit les règles de la programmation télévisée dans l'UE. Celles-ci comportent, entre autres, des dispositions relatives à la publicité, au mécénat, aux producteurs indépendants, aux préférences en matière de diffusion européenne et aux critères de moralité.

Le programme MEDIA, initialement adopté en 1990 pour la période 1991-1995, a consacré 200 millions d'euros à l'industrie audiovisuelle européenne. Le programme MEDIA II (1996-2000) (décision 95/563/CE du Conseil) est doté d'un budget de 310 millions d'euros et cherche à encourager la libre circulation des œuvres audiovisuelles européennes et à renforcer la compétitivité de l'industrie des programmes. Dans sa communication du 14 juillet 1998 intitulée «Politique audiovisuelle: les prochaines

étapes» [COM(1998) 446], la Commission a dégagé les grandes tendances et a engagé un processus de réexamen de la politique audiovisuelle. Le 27 juillet 1998, la Commission a proposé une décision du Conseil visant à établir une infrastructure d'information statistique européenne concernant l'industrie et les marchés audiovisuels [SEC(1998) 1325]. Le 11 mars 1999, la Commission a proposé une décision du Conseil concernant la participation de l'UE à l'Observatoire européen de l'audiovisuel [COM(1999) 111].

3. Politique de la concurrence et concentration des médias

a) Dans les années 80, la libéralisation des médias en Europe a donné lieu à une concurrence acharnée pour s'assurer des parts de marché et une position entre les groupes européens et les sociétés américaines. En 1994, la Commission a procédé avec des industriels européens à une large consultation sur la compétitivité et l'emploi dans le secteur audiovisuel, défini dans le livre blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi [COM(93) 700] comme l'un des secteurs clés dans la société de l'information. La Commission s'est appuyée pour ce faire sur le livre vert intitulé «Options stratégiques pour le renforcement de l'industrie des programmes dans le contexte de la politique audiovisuelle de l'Union européenne» [COM(94) 96]. Les stratégies des principaux groupes audiovisuels européens se sont concentrées sur la nécessité de parvenir à une masse critique, sur la volonté de se diversifier dans de nouveaux secteurs en développement et sur l'objectif de garantir l'accès à des marchés internationaux plus vastes. Une série d'importantes fusions et acquisitions ont eu lieu, un grand nombre d'entre elles ayant toutefois été limitées au niveau national.

b) La Commission a commencé à appliquer les règles de concurrence de l'UE aux organismes de diffusion et aux groupes multimédias supranationaux. En décembre 1992, elle a présenté un livre vert sur le pluralisme et la concentration des médias dans le marché intérieur [COM(92) 480], qui souligne que le maintien de la diversité des médias incombe essentiellement aux États membres et que l'on dispose dès à présent de moyens suffisants pour prévenir la concentration des médias dans le secteur audiovisuel. Elle voit donc trois solutions possibles: l'absence de mesures européennes, l'harmonisation des législations nationales en matière de propriété des médias et une meilleure transparence dans ce domaine.

Le Parlement européen a réclamé à plusieurs reprises l'adoption d'une directive sur la concentration des

médias (résolutions du 16 septembre 1992, du 24 octobre 1994, du 14 juillet 1995 et du 15 juin 1995). Dans sa résolution du 19 septembre 1996, le Parlement a estimé que, à une époque de concurrence croissante entre des groupes médiatiques privés à caractère multinational et les radiodiffuseurs publics, il s'agissait de promouvoir les valeurs des services publics de radiodiffusion, et ce tant au niveau de l'UE qu'au niveau national. De son côté, la Commission envisage un projet de directive réglementant l'accès à la propriété des médias.

4. Les télécommunications et les services de télévision avancés (TVHD)

La mise en place d'un marché commun de la radiodiffusion va de pair avec l'élaboration d'initiatives européennes dans le secteur des télécommunications. Ces deux secteurs se trouvent dans une phase transitoire, et la plupart des États membres ont réagi par un retour à la réglementation de leurs télécommunications nationales et de leurs systèmes de radiodiffusion (bien souvent interconnectés). Le Parlement a souligné à maintes reprises l'importance d'un cadre européen pour ces secteurs connexes que sont la radiodiffusion et les télécommunications, et ce afin d'éviter que coexistent des réglementations nationales divergentes dans les domaines de la communication.

La TVHD est un média électronique destiné à la transmission de programmes de qualité cinématographique et constitue une innovation majeure dans le domaine de l'électronique. Elle donne par ailleurs lieu à des efforts intensifs ayant pour objet l'adoption de normes de production, de transmission et de réception des programmes. La décision 93/424/CE du Conseil prévoit un plan d'action pour l'introduction de services de télévision avancés en Europe, qui vise à promouvoir le format grand écran 16:9 (625 ou 1 250 lignes), indépendamment de la norme utilisée et du mode de diffusion (terrestre, par satellite ou par câble).

La directive 95/47/CE, remplaçant la directive 92/38/CEE relative à l'utilisation de normes pour la transmission de signaux de télévision, fournit le cadre législatif nécessaire à l'introduction de la télévision numérique en Europe. La directive demande que les services de télévision numérique utilisent des systèmes de transmission standardisés, sans pour autant imposer des normes précises. Elle fixe également des règles régissant les dispositifs d'accès conditionnel à la télévision numérique, résultat de longues consultations entre l'industrie et le groupe de radiodiffusion télévisuelle numérique.

L'introduction de services de TVHD n'est plus l'objectif immédiat. Les agents économiques s'accordent à considérer l'introduction du format de la TVHD — écran

large 16:9 — comme un objectif plus stratégique et plus aisément réalisable. L'avantage du format 16:9 en tant qu'objectif stratégique est qu'il éclipse le débat sur les technologies. Le format 16:9 peut être obtenu à l'aide de technologies analogiques ou de technologies numériques. Contrairement aux directives précédentes (directives «MAC»), il n'existe plus un seul objectif requérant une approche particulière. La Commission publie régulièrement des rapports sur l'état d'avancement de la mise en œuvre du plan d'action pour l'introduction de services de télévision avancés en Europe [voir le rapport annuel 1997, COM(1998) 441]. À la fin de 1999, la Commission a publié son rapport sur le développement du marché de la télévision numérique dans l'Union européenne, dans le cadre de la directive 95/47/CE relative à l'utilisation de normes pour la transmission de signaux de télévision [COM(1999) 540].

Rôle du Parlement Européen

1. Dans ses résolutions sur la télévision, le Parlement européen a, à plusieurs reprises, préconisé l'adoption de normes techniques communes pour la diffusion directe par satellite, afin d'empêcher une multiplication des normes de diffusion, comme les systèmes PAL et SECAM pour les postes de télévision en couleur (résolutions du 28 octobre 1983 et du 22 octobre 1986). Le Parlement a soutenu l'introduction de normes de TVHD compatibles avec les postes de télévision actuels et a recommandé l'adoption par la Communauté d'une position commune sur la question des normes de TVHD (résolutions du 16 mai 1986, du 11 avril 1989, du 20 novembre 1991 et du 11 mars 1992). Dans la directive 92/38/CEE du 11 mai 1992 concernant les normes de diffusion par satellite, le Conseil a intégré la plupart des amendements du Parlement qui plaident pour une prise en compte équitable des intérêts des différents groupes concernés.
2. Le Parlement a pris conscience de la nécessité de la promotion économique de la production audiovisuelle dans le contexte de la stratégie de la TVHD. Celle-ci doit permettre à l'industrie européenne des programmes audiovisuels de répondre quantitativement et qualitativement à la demande des opérateurs de

télévision introduisant les nouveaux services et d'augmenter l'offre de produits compétitifs de producteurs européens (résolution du 22 janvier 1993 sur l'encouragement de la production audiovisuelle dans le contexte de la stratégie de télévision à haute définition). À la lumière des récents développements technologiques, le Parlement considère que des normes standard minimales devraient être définies avant même l'introduction de systèmes de télévision numérique. Il a souligné la nécessité d'instaurer un cadre réglementaire souple assurant aux opérateurs et aux utilisateurs un environnement stable (résolution du 19 avril 1994 sur la diffusion numérique).

3. Les 19 et 20 décembre 1994, la commission économique, monétaire et de la politique industrielle a organisé une audition sur les normes applicables et l'accès à la télévision numérique. Le Conseil a intégré les amendements du Parlement dans la directive 95/47/CE. Le texte de compromis prévoit que les détenteurs de droits de propriété intellectuelle sur les systèmes de décodage peuvent accorder des licences aux fabricants d'équipements de consommation à des prix équitables, raisonnables et non discriminatoires. Les États membres doivent prendre toutes les mesures nécessaires afin que les opérateurs de services d'accès conditionnel offrent à tous les diffuseurs, sur la base de prix équitables, raisonnables et non discriminatoires, des services techniques permettant la réception des services des diffuseurs à l'aide de décodeurs gérés par les prestataires de services. Dans sa résolution du 13 juin 1995, le Parlement a repris les amendements de compromis, qui ont été intégrés dans la directive. Le Parlement a insisté pour que le consommateur ne doive pas faire les frais de l'évolution technologique (achats successifs de décodeurs qui deviennent rapidement incompatibles et obsolètes).

Le 14 juin 1995, le Parlement a adopté une résolution sur le livre vert intitulé «Options stratégiques pour le renforcement de l'industrie des programmes dans le contexte de la politique audiovisuelle de l'UE». Le 16 juin 1995, le Parlement a approuvé la proposition de décision du Conseil sur la promotion et la distribution des œuvres audiovisuelles européennes (MEDIA II — développement et distribution — 1996-2000).

4.7.8. Les technologies de l'information

Base juridique

Si l'article 157 fournit une Base juridique pour une politique industrielle européenne, les traités ne contiennent pas de dispositions particulières concernant les technologies de l'information (TI). L'Union européenne (UE) peut toutefois entreprendre certaines actions dans le cadre d'un grand nombre de politiques sectorielles et horizontales, aux niveaux international, européen, national et local, comme la politique de concurrence (articles 81 à 89), la politique commerciale (articles 131 à 134), les réseaux transeuropéens (RTE) (articles 154 à 156), la recherche et le développement technologique (RDT) (articles 163 à 173) et le rapprochement des législations (article 95).

Objectifs

À proprement parler, les technologies de l'information englobent simplement les matériels et logiciels informatiques, mais elles sont souvent utilisées de façon interchangeable avec les technologies de l'information et de la communication (TIC), terme qui se réfère à la fois aux technologies de l'information et aux équipements et services de télécommunications. Ces deux secteurs technologiques, qui étaient nettement séparés au départ, ont convergé de manière considérable ces dernières années et l'on prévoit qu'ils finiront par ne faire plus qu'une technologie.

Les domaines d'action prioritaires sont les suivants: création d'infrastructures de technologies de l'information, amélioration de la compétitivité de l'industrie TI en Europe, meilleure prise en compte des besoins de l'industrie dans la politique de recherche, création de la société de l'information et promotion de la coopération industrielle.

Réalisations

A. Marché intérieur

La directive 96/19/CE a ouvert le marché des télécommunications à la pleine concurrence le 1^{er} janvier 1998 et comporte vingt-trois mesures couvrant l'ensemble du domaine des télécommunications. Le réexamen opéré en 1999 du cadre réglementaire des communications a été l'occasion de lancer une vaste consultation sur le cadre réglementaire et de présenter les éléments essentiels d'un cadre revu en profondeur pour les infrastructures de communications électroniques et les services connexes. Cet examen a donné lieu à l'adoption, en décembre 2002, d'une nouvelle réglementation pour étendre la portée des

services de communications électroniques, tout en faisant passer le nombre de mesures réglementaires de vingt-trois, précédemment, à six directives et une décision, et créé un marché des télécommunications électroniques véritablement libéralisé, où la concurrence est censée faire baisser les prix et améliorer la qualité des services.

Ce cadre réglementaire révisé a été mis en œuvre dans tous les États membres à compter du 25 juillet 2003. Il reprend:

- la **directive «Cadre»** 2002/21/CE relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques;
- la **directive «Autorisation»** 2002/20/CE relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques;
- la **directive «Accès»** 2002/19/CE relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion;
- la **directive «Service universel»** 2002/22/CE concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques;
- la **directive «Vie privée et communications électroniques»** 2002/58/CE concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques;
- la **décision «Spectre radioélectrique»** n° 676/2002/CE relative à un cadre réglementaire pour la politique en matière de spectre radioélectrique dans la Communauté européenne;
- la **directive «Concurrence»** 2002/77/CE relative à la concurrence dans les marchés des réseaux et des services de communications électroniques.

Cet ensemble d'instruments prévoyait un examen général du cadre réglementaire en 2006, mais il ne devrait pas entraîner autant de changements significatifs que le précédent. Cependant, la Commission a lancé une proposition de règlement distinct concernant l'itinérance sur les réseaux publics de téléphonie mobile [COM(2006) 382] en juillet 2006.

Cette proposition de règlement vise à résoudre le problème chronique des prix élevés. Bien qu'une initiative en la matière ait reçu l'approbation générale, la proposition prête à controverse en ce sens qu'elle suggère

l'introduction de limites de prix, non seulement sur le plan de la vente en gros, mais aussi sur celui de la vente au détail, ce qui est pour le moins inhabituel. La Commission a souligné la nécessité d'une introduction rapide (elle pourrait entrer en vigueur au deuxième trimestre de 2007).

Le paquet susmentionné mis à part, le domaine est déjà régi par un certain nombre d'autres décisions, recommandations et lignes directrices. La majeure partie du cadre législatif est déjà en place; les autorités réglementaires nationales jouent un rôle central dans sa mise en œuvre, en particulier grâce aux analyses du marché qu'elles opèrent. La mise en œuvre de la réglementation régissant les communications électroniques fait l'objet d'un contrôle régulier de la Commission dans le cadre de ses rapports annuels et la même Commission a engagé récemment un certain nombre de procédures en infraction contre plusieurs États membres pour non-transposition de toute la législation dans le droit national. Autre domaine connexe actuellement au centre de toutes les attentions: la gestion du spectre radioélectrique — de nouveaux services génèrent un besoin accru en termes de spectre, même si une partie de celui-ci est prise en charge par le transfert à la télévision numérique (→4.7.7) sur l'industrie audiovisuelle pour plus d'informations sur la directive «Télévision sans frontières».

B. Société de l'information

Le Conseil européen de Lisbonne (mars 2000) a donné pour objectif à l'UE de devenir l'économie fondée sur la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici à 2010. Encourager le développement en Europe des technologies et des applications serait l'élément clé du passage à une société de l'information capable d'accroître la compétitivité de l'industrie européenne et de permettre aux citoyens européens de bénéficier pleinement du développement de l'économie fondée sur la connaissance. La relance de la stratégie de Lisbonne en 2005 a rappelé l'importance des TIC et de la société de l'information: «Il est indispensable de développer une société de l'information pleinement inclusive, basée sur la généralisation des technologies de l'information et de la communication dans les services publics, les PME et les ménages» (Conseil européen de mars 2005). Les activités menées dans le domaine de la société de l'information, qui vont dans le sens des conclusions de Lisbonne, sont dominées par l'initiative eEurope et, plus récemment, par le cadre stratégique i2010.

La Commission a proposé le **plan d'action eEurope de 2002** en novembre 1999. Le Parlement européen, quant à lui, a adopté une résolution qui a été adressée au Conseil européen de Lisbonne et a contribué aux balbutiements de l'initiative eEurope. L'une des hautes priorités d'eEurope

2002 était de moderniser les règles et réglementations régissant l'accès à l'internet et de créer un marché unique pour tous les services de télécommunications. Les plans d'action ultérieurs ont permis de définir les feuilles de route énonçant les actions à entreprendre et les délais à respecter. eEurope 2002 ratisait large en parvenant à inscrire l'internet au rang des priorités de l'agenda politique européen.

Un deuxième plan d'action eEurope, **eEurope 2005**, se voulait plus précis, en se concentrant sur l'accès effectif à l'internet, son utilisation et sa disponibilité. Il visait à assurer la disponibilité massive de réseaux à large bande dans toute l'UE en 2005 au plus tard, ainsi que la sécurité des réseaux et de l'information. eEurope 2005 soulignait l'importance des réseaux à large bande. Le plan d'action vise à accélérer le déploiement des services de larges bandes dans des réseaux, y compris le câble, le sans-fil, les fibres optiques, les liaisons par satellite et les téléphones portables de la troisième génération.

En juillet 2005, la Commission a adopté l'initiative **i2010** qui vise à doter le domaine des TIC d'un cadre politique fondé sur les initiatives eEurope. L'initiative i2010 a été mise en œuvre dans le sillage de la relance de la stratégie de Lisbonne et met l'accent sur la recherche et l'innovation dans le domaine des TIC, le développement des industries de contenu, la sécurité des réseaux et de l'information, ainsi que la convergence et l'interopérabilité visant à créer un espace d'information sans frontières. Dans son initiative i2010, la Commission souligne trois priorités politiques:

- créer un marché unique, ouvert et concurrentiel, au sein de l'UE, dans le domaine des services de la société de l'information et des médias, les initiatives prises dans ce domaine portant notamment sur la gestion du spectre, les services de l'audiovisuel et les droits numériques;
- accroître de 80 % les investissements de l'UE dans la recherche relative aux technologies de l'information et de la communication, i2010 comptant sur les projets de démonstration transeuropéens pour tester les résultats de travaux de recherche prometteurs et assurer une meilleure intégration des petites et moyennes entreprises (PME) dans les projets de recherche de l'UE;
- encourager la participation de tous à la société de l'information en Europe, la Commission envisageant, pour combler le fossé entre ceux qui ont accès à la société de l'information et ceux qui en sont exclus, des initiatives portant sur les services en ligne orientés vers le citoyen (2006), des initiatives phares dans le domaine des TIC (technologies adaptées à une société vieillissante, voitures intelligentes plus sûres et plus propres, bibliothèques numériques) et une nouvelle

action visant à assurer la participation de tous à la société de l'information (eInclusion).

Pour encourager l'adoption de l'internet, l'UE s'est concentrée sur la mise en place d'un environnement favorable où les entreprises et d'autres types d'organisations puissent développer des compétences et des services numériques. En avril 2002, une décision officielle [règlement (CE) n° 733/2002] a été prise en vue de créer le **domaine de premier niveau «.eu»** pour permettre aux citoyens, aux organisations et aux entreprises d'Europe d'avoir des sites internet et des adresses de messagerie électronique finissant par «.eu» (point-eu), en plus des noms de domaines actuels, avec indication du pays et des termes génériques comme «.org», «.net», etc.). L'organisation indépendante EURid a été retenue pour gérer le nouvel enregistrement des sites «.eu» (<http://www.eurid.eu>) et les premiers préenregistrements sous «.eu» ont commencé le 7 décembre 2005, l'enregistrement général s'étant pour sa part effectué en avril 2006. Peu après, les institutions européennes ont transféré toutes les adresses internet et tous les courriers électroniques aux nouveaux comptes «.eu».

Plus les réseaux et les ordinateurs font partie intégrante de la vie professionnelle et quotidienne, plus la sécurité des données se révèle essentielle. Au cours des années, les institutions de l'Union européenne ont pris un certain nombre d'initiatives concernant la sécurité des réseaux et des systèmes d'information. L'une des initiatives les plus importantes prises au cours des années récentes est l'établissement d'une agence. L'**Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information (ENISA)** est une agence temporaire de l'Union européenne qui a été créée formellement le 14 mars 2004 [à la suite de l'adoption du règlement (CE) n° 460/2004]. Sise à Héraklion (Grèce), l'Agence veille à assurer un niveau élevé réel de sécurité des réseaux et de l'information au sein de la Communauté. Elle cherche également à favoriser l'émergence d'une culture de la sécurité des réseaux et de l'information dans l'intérêt des citoyens, des consommateurs, des entreprises et des organismes du secteur public de l'Union européenne. Cela devrait également contribuer au bon fonctionnement du marché intérieur. L'ENISA doit aussi servir de centre d'expertise à la fois aux États membres et aux institutions de l'Union européenne éventuellement en quête de conseils sur des matières relevant de la sécurité des réseaux et de l'information. En adoptant notamment des rapports d'initiative, le Parlement européen poursuit ses efforts pour maintenir l'accent sur le domaine de la sécurité des technologies de l'information et de la communication — en témoignant la recommandation sur la protection des

infrastructures critiques dans le cadre de la lutte contre le terrorisme (juin 2005).

Sur le plan de la sécurité, la Commission a adopté une communication [COM(2006) 251] en mai 2006 relative à une stratégie pour une société de l'information sûre. D'autres initiatives sont en cours d'élaboration dans de nouveaux domaines comme l'utilisation des techniques d'identification par radiofréquence (RFID).

Société de l'information — Programmes liés:

- **Modinis** est un programme (2003-2005) qui a été adopté pour faire suite au plan d'action eEurope 2005 et le soutenir financièrement. Modinis est censé aider à diffuser les bonnes pratiques, à comparer les performances des États membres et à promouvoir les actions visant à sensibiliser le public de manière à renforcer la sécurité des réseaux et de l'information (décision n° 2256/2003/CE). En juillet 2005, la Commission a proposé de prolonger le programme de un an de manière à assurer un passage en douceur au futur programme de soutien de la politique des TIC qui entrera en vigueur en janvier 2007;
- **Safer Internet plus** est un programme s'étendant sur quatre ans (2005-2008), qui vise à promouvoir une utilisation plus sûre de l'internet et des nouvelles technologies en ligne, en particulier pour les enfants, et à lutter contre les contenus illicites nuisibles et les contenus non désirés par l'utilisateur final (décision n° 854/2005/CE). Le programme succède au plan d'action Safer Internet développé de 1999 à 2004;
- **eContentplus** est un programme s'étendant sur quatre ans (2005-2008) visant à rendre le contenu numérique européen plus accessible, plus utilisable et plus exploitable (décision n° 456/2005/CE). Le programme eContentplus appuie le développement de contenus multilingues dans des services en ligne innovants dans toute l'Union européenne. Le programme cible des domaines spécifiques du marché où le développement est relativement lent: contenus géographiques (en tant que composante clé du contenu du secteur public), contenus éducatif, culturel, scientifique et spécialisé. Le programme fait suite au programme eContent qui avait été mis en œuvre entre 2001 et 2004;
- **IDABC** est l'acronyme d'Interoperable Delivery of European eGovernment Services to public Administration, Business and Citizens (fourniture interopérable de services paneuropéens d'administration en ligne aux administrations publiques, aux entreprises et aux citoyens). Il vise à assurer l'exploitation des possibilités offertes par les technologies de l'information et de la communication pour encourager et soutenir la fourniture de services

administratifs transfrontières aux citoyens et aux entreprises en Europe, à améliorer l'efficacité des administrations publiques européennes et la collaboration entre elles et à contribuer à faire de l'Europe un endroit où il fait bon vivre, travailler et investir. Le programme se fonde sur l'expérience des programmes IDA (échange de données entre administrations) précédents;

- **eTEN** est un programme destiné à favoriser la mobilisation des services de télécommunications basés sur les réseaux (e-services) ayant une dimension transeuropéenne. Il met particulièrement l'accent sur les services publics, surtout dans des zones où l'Europe l'emporte sur le plan de la concurrence. Ce programme relève des réseaux transeuropéens, qui couvrent également les domaines des transports et de l'énergie et ont été instaurés pour lever les obstacles s'opposant à la circulation des personnes, des biens et des services dans toute l'Europe ainsi que pour favoriser la construction du marché unique. En 1997, la première décision était adoptée concernant un ensemble d'orientations pour les réseaux transeuropéens de télécommunications (décision n° 1376/2002/CE).

Le programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (PIC) [COM(2005) 121] rassemblera des programmes de soutien communautaire dans un cadre commun. L'un des trois programmes spécifiques du PIC est le programme de soutien à la politique des TIC (les deux autres sont le programme «Esprit d'entreprise et innovation» et le programme «Une énergie intelligente pour l'Europe»). Le programme de soutien à la politique des TIC s'articulera autour des objectifs des anciens programmes **eTEN**, **Modinis** et **eContent** et appuiera les objectifs de la stratégie intégrée **i2010** — société européenne de l'information 2010. Le programme des TIC stimulera les nouveaux marchés convergents pour les réseaux électroniques, les contenus médias et les technologies numériques. Il mettra au banc d'essai des solutions en faisant intervenir des facteurs qui retardent le vaste déploiement en Europe des services électroniques. Il favorisera également la modernisation des services du secteur public aux fins de l'accroissement de la productivité et de l'amélioration des services. Les actions entreprises dans le cadre du programme de soutien à la politique des TIC visent à:

- soutenir des actions sur le plan de la réglementation et de la recherche pour stimuler l'économie numérique émergente sur la base de la convergence entre les services en réseau, les contenus médias et les nouveaux dispositifs électroniques;

- établir un lien entre les investissements dans la recherche et l'adoption à grande échelle en fournissant un terrain d'essai pour les services électroniques paneuropéens dans les secteurs privé et public;
- renforcer les identités culturelle et linguistique européennes en soutenant la production et la distribution d'un contenu numérique européen;
- soutenir le développement d'une société européenne de l'information ouverte et globale en favorisant les approches novatrices envers l'inclusion, la qualité de vie et les services publics.

Le **sommet mondial sur la société de l'information (SMSI)** a d'abord été approuvé dans une résolution de l'Assemblée générale des Nations unies en 2001 (56/183); il s'est tenu en deux phases. La première phase a eu lieu du 10 au 12 décembre 2003 à Genève, où 175 pays ont adopté une déclaration de principe et un plan d'action. La deuxième phase s'est tenue à Tunis du 16 au 18 novembre 2005. Des efforts ont été déployés pour lancer le plan d'action en mettant sur pied des groupes de travail pour trouver des solutions et obtenir des accords dans les domaines de la gestion et des mécanismes de financement de l'internet. Le Parlement européen a participé au sommet de Tunis et œuvre actuellement avec les autres institutions européennes au suivi, notamment à l'aube de la première réunion d'un nouveau forum qui propose un dialogue multilatéral ouvert, le forum sur la gouvernance de l'internet, qui a été proposé dans l'agenda de Tunis pour la société de l'information. La première réunion du forum est prévue en octobre-novembre 2006 à Athènes.

L'Union européenne, consciente des problèmes, a consenti des efforts notables pour apporter une contribution valable au sommet mondial [COM(2005) 234 et conclusions du Conseil 10285/05, notamment]. Le Parlement européen a quant à lui adopté une résolution sur la deuxième phase en juin 2005 (B5/2004/2204), soulignant la nécessité de développer des capacités sur le plan de l'entreprise et de l'innovation pour permettre aux pays d'exploiter les TIC pour développer des services et des systèmes propres à répondre directement aux besoins de la société. Le Parlement européen a compris que le développement de la gestion de l'internet constituait la clé de la réussite du sommet mondial sur la société de l'information, soulignant toutefois la nécessité de maintenir un système de gestion de l'internet international et indépendant. Le Parlement européen a encore souligné l'importance des programmes de culture numérique et la nécessité de sauvegarder la diversité culturelle lors de la mise en œuvre des accords de gestion. Le Parlement encourage la promotion de l'innovation dans les systèmes éducatifs, les programmes

de formation tout au long de la vie et les initiatives d'é-formation.

C. TIC et recherche

Dans le contexte des programmes-cadres de recherche, les technologies de l'information ont fait l'objet d'une attention toute particulière:

- dans le cinquième programme-cadre (5^e PC), un certain nombre de programmes spécifiques concernaient des technologies industrielles (société de l'information conviviale, croissance compétitive et durable, promotion de l'innovation et encouragement de la participation des PME). En outre, ce cinquième programme, par le biais du programme des technologies de la société de l'information (programme TSI), regroupait et élargissait des programmes antérieurs du quatrième programme-cadre (ACTS, Esprit, «Applications télématiques»);
- dans le sixième programme-cadre 2002-2006 (6^e PC), les technologies de la société de l'information constituaient par ailleurs une des sept priorités thématiques principales au titre du programme spécifique en faveur de l'intégration et du renforcement de la recherche européenne;
- le septième programme-cadre 2007-2013 (7^e PC) reprend à nouveau les TIC comme un des thèmes centraux du programme spécifique de coopération et

un des domaines hautement prioritaires en ce qui concerne les crédits affectés. L'objectif est de permettre à l'Union européenne de maîtriser et de concevoir l'évolution de la situation dans le domaine de manière à répondre aux exigences de la société et de l'économie. Des activités ont été convenues pour renforcer la base scientifique et technologique de l'Europe en matière de TIC, encourager l'innovation liée à l'utilisation des TIC et garantir que les progrès réalisés dans le domaine des TIC seront rapidement diffusés et mobilisés.

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement européen recommande une politique robuste et ambitieuse dans le domaine des TIC. La matière relevant largement de la codécision, le Parlement européen a contribué activement à l'adoption d'actes législatifs, mais il a également contribué à mettre toujours l'accent sur les thèmes des technologies de l'information et des communications en adoptant une multitude de questions orales et écrites, de rapports d'initiative, d'avis et de résolutions, et en réclamant une plus grande coordination des efforts nationaux, un soutien renforcé de l'UE, une attention particulière pour la concurrence et une priorité plus grande pour tous les thèmes relevant des TIC.

→ Karin HYLDELUND
Août 2006

4.7.9. L'industrie biotechnologique

Base juridique

Le traité CE ne comporte aucune disposition spécifiquement applicable à la biotechnologie. L'article 157 fournit, toutefois, une Base juridique pour la politique industrielle de l'Union européenne (UE). L'UE peut entreprendre un certain nombre d'actions, dans le cadre de nombreuses politiques sectorielles et horizontales à l'échelon international, de l'UE, des États membres et à l'échelon local, telles que les règles de concurrence (articles 81-89), le mandat du 30 mai 1980, qui autorise la Commission à présenter des propositions dans le domaine de la politique industrielle (article 308), de la politique commerciale et de l'achèvement du marché intérieur (article 95).

L'importance du secteur a également été abordée dans la décision relative à la compétitivité de l'industrie et des entreprises: programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (PIC), 2007-2013, basée sur la proposition de la Commission, proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (2007-2013).

Objectifs

L'industrie biotechnologique est un secteur qui prend plus d'importance pour l'UE en raison de son potentiel économique, social et environnemental. À cet égard, il est essentiel que les pays de l'UE coopèrent, car les défis et les besoins du secteur demeurent très grands.

Réalisations

Les avancées scientifiques et technologiques réalisées dans le domaine des sciences de la vie et de la biotechnologie se poursuivent à un rythme soutenu. La Commission a proposé une stratégie pour l'Europe et un plan d'action dans sa communication intitulée «Sciences du vivant et biotechnologie — Une stratégie pour l'Europe» [COM(2002) 27 final], qui attire l'attention sur trois questions majeures:

- les sciences du vivant et la biotechnologie offrent des possibilités pour répondre à une grande partie des besoins mondiaux liés à la santé, au vieillissement, à l'alimentation, à l'environnement et au développement durable;
- un large soutien public est indispensable, et les conséquences et préoccupations éthiques et sociétales doivent être prises en considération;
- la révolution scientifique et technologique est une réalité mondiale qui crée de nouvelles perspectives et de nouveaux défis pour tous les pays du monde.

A. Marché intérieur

1. Les organismes génétiquement modifiés, y compris les semences, ainsi que les denrées alimentaires et aliments pour animaux génétiquement modifiés

Les récentes crises alimentaires [encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) et dioxine] ont renforcé la réorientation de la politique publique et ont également conduit à un nouveau durcissement des dispositions réglementaires et des critères de sécurité dans les secteurs des denrées alimentaires et des aliments pour animaux. Dans le *Livre blanc sur la sécurité alimentaire* [COM(1999) 719 final], la Commission attire l'attention sur la nécessité de rétablir la confiance des consommateurs et des partenaires commerciaux dans l'approvisionnement alimentaire européen. Cette question a été soulignée à nouveau dans la proposition relative à la législation alimentaire, qui a institué l'Autorité alimentaire européenne [COM(2000) 716 final] et fixé les objectifs généraux de la législation alimentaire ainsi qu'une série de principes, notamment la précaution, la traçabilité, la responsabilité et la protection des intérêts des consommateurs.

À l'origine, le cadre réglementaire applicable à la biotechnologie reposait sur une approche «horizontale», qui tenait compte de la protection de la santé humaine et de l'environnement dans les secteurs concernés.

La directive 90/220/CEE régit la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés (OGM) dans l'environnement et la mise sur le marché de produits consistant en OGM ou en contenant, destinés à être utilisés

comme denrées alimentaires, aliments pour animaux, semences ou produits pharmaceutiques.

La directive 90/219/CEE régit les activités impliquant l'utilisation confinée de micro-organismes génétiquement modifiés (MOGM) (dans leur législation nationale, la majorité des États membres a élargi le champ d'application de cette directive à l'ensemble des OGM dans des conditions de confinement).

Étant donné que les différents secteurs ont continué à croître, une approche plus spécifique à chaque secteur s'est progressivement mise en place, notamment sur le plan de la commercialisation des produits. À titre d'exemple:

- les applications pharmaceutiques et médicales obéissent majoritairement au règlement (CEE) n° 2309/93, qui établit des procédures communautaires pour l'autorisation et la surveillance des médicaments à usage humain et à usage vétérinaire et institue l'Agence européenne pour l'évaluation des médicaments (EMA), dont le siège est à Londres;
- le règlement (CE) n° 258/97 régit les denrées alimentaires génétiquement modifiées et les semences génétiquement modifiées au titre des différentes directives applicables aux semences (66/401/CEE, 66/402/CEE, 66/403/CEE, 69/208/CEE, 70/457/CEE et 70/458/CEE sur la commercialisation des semences).

Ce cadre réglementaire sectoriel a introduit des dispositions tenant spécifiquement compte du risque et d'autres questions. Le volet environnemental relève, toutefois, de la directive 2001/18/CE qui a remplacé en 2002 la directive 90/220/CEE.

La directive 2001/18/CE établit des mesures et des orientations de mise en œuvre adéquates; elle prévoit un cadre harmonisé pour l'autorisation et l'étiquetage des aliments pour animaux consistant en OGM, en contenant ou dérivés d'OGM; elle met en place un système d'étiquetage global pour permettre aux consommateurs/utilisateurs d'opérer un choix en toute connaissance de cause; et elle tient compte de la question des responsabilités en cas d'importants dommages environnementaux découlant de l'utilisation confinée de micro-organismes génétiquement modifiés (dans le cadre de la directive 90/219/CEE) et de la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement. Elle veille également à la mise en œuvre adéquate dans la législation de l'UE des dispositions du protocole sur la biosécurité dans le cadre de la convention 2000 sur la diversité biologique signée par l'UE [COM(2000) 182 final].

2. Biotechnologie industrielle et bioremédiation

L'Europe est un chef de file au niveau mondial en ce qui concerne l'utilisation des MOGM aux fins de la production de composés pharmaceutiques et d'enzymes industrielles. Les principaux usages pharmaceutiques résident dans la production de produits protéiniques thérapeutiques, tels que l'insuline et les hormones de croissance, tandis que les applications industrielles concernent essentiellement l'industrie alimentaire, l'industrie des détergents et la bioremédiation. Ces opérations s'effectuent dans des systèmes fermés hermétiquement, et le produit final n'est ni un MOGM, ni un produit directement issu d'un MOGM. La procédure d'autorisation de ces activités est régie par la directive 90/219/CEE relative à l'utilisation confinée de micro-organismes génétiquement modifiés. Dans la mesure où des organismes génétiquement modifiés sont disséminés dans l'environnement, par exemple à des fins de bioremédiation, ils devront passer par la procédure d'autorisation prévue par la directive 2001/18/CE.

3. Biotechnologies agricoles non alimentaires et sylvicoles

Les OGM agricoles non alimentaires doivent être approuvés au regard de la directive 2001/18/CE. Des arbres ont été développés, mais non encore plantés à une échelle commerciale, en vue de produire du papier de manière plus rationnelle. Ces arbres sont soumis à une autorisation préalable, conformément à la directive 1999/105/CE concernant la commercialisation des matériels forestiers de reproduction. En dehors de l'Union, le coton constitue déjà une importante culture génétiquement modifiée. Le coton n'a aucun usage alimentaire en Europe, excepté les petites quantités (négligeables d'un point de vue économique) consommées sous la forme d'huile de coton. Les fibres et le bois/papier resteront probablement les seuls en lice à cet égard pendant un certain temps. D'autres plantes ont un double usage. Le colza classique, utilisé dans l'alimentation des animaux et sous la forme d'huile, sert aussi à la production de gazole. Si une plante propre à la consommation humaine/animale est génétiquement modifiée en vue de remplacer des produits pétroliers par la production de substances chimiques nobles, et non pour être utilisée en tant que denrée alimentaire/aliment pour animaux, elle devra être approuvée au regard de la directive 2001/18/CE. Si elle devait également être utilisée en tant que denrée alimentaire ou aliment pour animaux, une nouvelle approbation serait nécessaire au regard de la proposition de règlement concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés. Autre exemple: une plante est modifiée en vue de contenir un composé pharmaceutique et d'être consommée à ce titre (vaccin d'origine végétale, par

exemple). Cette modification devrait être approuvée par l'EMA, qui devrait également procéder à une évaluation des risques pour l'environnement équivalente à celle prévue par la directive 2001/18/CE.

4. Produits pharmaceutiques

La biotechnologie est un moteur essentiel de progrès dans le secteur pharmaceutique, où les avantages pour les utilisateurs finaux sont clairement perceptibles. La biotechnologie permet la mise au point de nouveaux traitements, ainsi qu'une amélioration du rendement et de la qualité. Grâce à elle, les produits pharmaceutiques existants peuvent également être fabriqués avec une incidence moindre sur l'environnement. Le secteur pharmaceutique est très réglementé et fait déjà l'objet d'une législation communautaire substantielle. Les nouveaux produits pharmaceutiques sont régis par la directive 65/65/CEE et par ses mesures d'accompagnement, notamment le règlement (CEE) n° 2309/93. Tout produit (biotechnologique ou non) présenté comme un médicament doit satisfaire à des normes strictes de qualité, de sécurité et d'efficacité. En vertu du règlement (CEE) n° 2309/93, tous les nouveaux produits présentant une importante composante biotechnologique sont soumis à une évaluation centralisée réalisée par l'EMA. Compte tenu des entraves considérables à l'entrée de ces produits sur le marché, le système réglementaire devrait veiller à ne pas créer de difficultés inutiles qui freineraient les efforts déployés par les sociétés de biotechnologie pour affronter la concurrence et mettre des produits pharmaceutiques sur le marché. Le coût du développement d'un nouveau médicament est estimé à 250 millions d'euros. Par conséquent, les sociétés pharmaceutiques concentrent en général leurs efforts sur des succès de vente potentiels s'adressant à des milliers de personnes: les «médicaments orphelins» (traitement de maladies rares) et les médicaments destinés à soigner des maladies qui ne sont fréquentes que dans des pays à faibles revenus ne font l'objet que de recherches relativement limitées. Toutefois, des modifications apportées aux contraintes juridiques peuvent inciter les sociétés pharmaceutiques à développer des «médicaments orphelins»: en 2000, la Commission a introduit une directive sur les médicaments orphelins qui, bien que récente, a déjà un effet favorable sur l'utilisation de la biotechnologie.

B. Politique dans le domaine de la compétitivité

La biotechnologie s'attache à résoudre des problèmes spécifiques. La Commission a également été très attentive au renforcement de la compétitivité des entreprises européennes en améliorant le potentiel de création de petites et moyennes entreprises (PME), dont l'activité

repose sur la recherche et l'esprit d'entreprise. Ces nouvelles industries, fondées sur la connaissance scientifique, sont une source de compétitivité industrielle et d'innovation technologique, qui sont favorables à l'investissement et à la création d'emplois.

La directive 98/44/CE sur la protection juridique des inventions biotechnologiques établit un cadre juridique solide, notamment en ce qui concerne les critères à remplir pour obtenir un brevet dans ce domaine. En outre, le projet de règlement communautaire sur les brevets renforcera la compétitivité des entreprises européennes en leur offrant une protection efficace, accessible et juridiquement valable et en contrecarrant la tendance actuelle qu'ont les sociétés de la biotechnologie à préférer faire breveter leurs découvertes aux États-Unis.

C. Politique dans le domaine de la recherche et du développement

La réussite de l'économie fondée sur la connaissance dépend de la production, de la diffusion et de l'application de nouvelles connaissances. Les investissements consentis par l'UE dans le domaine de la recherche et du développement sont nettement inférieurs à ceux consentis par les États-Unis. La Commission vise à restaurer le rôle de chef de file de l'Europe pour ce qui concerne la recherche dans le domaine des sciences de la vie et de la biotechnologie. Le sixième programme-cadre pour la recherche (2002-2006) accorde à la recherche une importance prioritaire pour établir une plate-forme solide pour la construction, avec les États membres, d'un espace de recherche européen. Le programme européen en matière de recherche dans le domaine des sciences de la vie devrait tenir compte des besoins émergents et renforcer les liens avec les autres politiques communautaires (santé, alimentation, environnement, biotechnologie, compétitivité, etc.).

D. Implications éthiques

Les sciences de la vie et la biotechnologie traitent de questions impliquant la vie et la mort d'organismes vivants. Elles soulèvent des questions fondamentales concernant l'existence des êtres humains et la vie sur Terre, celles-là mêmes qui ont eu une influence déterminante sur le patrimoine religieux, éthique et culturel de l'humanité. L'UE est une communauté de droit, dont les membres partagent les mêmes valeurs et les mêmes droits fondamentaux dans le respect des différences de culture, d'éthique et de mœurs. Cela ressort également de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. L'examen des questions éthiques et le respect des valeurs culturelles et éthiques font partie intégrante de l'action de l'UE.

La principale contribution de la Commission a été la création du groupe européen d'éthique des sciences et des nouvelles technologies, le soutien fourni aux recherches effectuées dans le domaine de la bioéthique et l'introduction de principes et d'une évaluation éthiques dans l'aide communautaire à la recherche. Le groupe européen d'éthique a contribué activement à la clarification du débat public et au dialogue avec les États membres et les autres parties concernées et a prodigué des conseils spécifiques destinés à guider le processus législatif communautaire. La coopération transfrontalière dans la recherche en matière d'éthique a été à l'origine d'une véritable réflexion sur les valeurs fondamentales et sur les raisons de la diversité des points de vue en Europe menant à une meilleure compréhension mutuelle.

Rôle du Parlement Européen

Dans un certain nombre de rapports d'initiative, le Parlement européen invite à une meilleure coordination des efforts à l'échelon national, à un soutien accru de l'UE aux activités industrielles de recherche et de développement et à l'élaboration d'une politique commune sur la biotechnologie. Le parlement a fortement influencé le contenu et le financement du quatrième programme-cadre (13,125 milliards d'euros) qui se compose de trois programmes thématiques relatifs aux sciences de la vie et à la biotechnologie: «Biotechnologie», «Biomédecine et santé», «Agriculture et pêche». Le Parlement a présenté sa vision de l'innovation, de la science et de la politique technologique européenne, ainsi que le suivi du quatrième programme-cadre dans une résolution de novembre 1996.

En décembre 1998, le Parlement a adopté le budget pour les programmes spécifiques du cinquième programme-cadre (14,96 milliards d'euros) pour 1998-2002, qui sont les suivants:

- qualité de la vie et gestion des ressources vivantes: 2,413 milliards d'euros;
- croissance compétitive et durable: 2,705 milliards d'euros.

En juin 2002, le Parlement a approuvé le budget pour les programmes thématiques au titre du sixième programme-cadre (17,5 milliards d'euros) pour 2002-2006, qui sont les suivants:

- sciences de la vie, génomique et biotechnologie pour la santé: 2,255 milliards d'euros;
- qualité et sécurité alimentaire: 685 millions d'euros.

Le 21 novembre 2002, le Parlement européen a adopté une résolution non législative sur la biotechnologie ayant trait à la nécessité d'élargir le débat public et d'avoir accès à une

information objective. Les consommateurs doivent avoir la possibilité de poser des questions et de recevoir des réponses des scientifiques. En ce qui concerne la coopération internationale, le Parlement fait valoir que la biotechnologie ne peut à elle seule vaincre la faim dans le monde et que d'autres méthodes, comme une meilleure répartition des aliments disponibles, sont à l'heure actuelle plus importantes. Compte tenu de l'accroissement constant de la population mondiale, il pourrait toutefois

être également nécessaire d'utiliser des cultures génétiquement modifiées pour produire des aliments en suffisance. Si un pays en développement souhaite utiliser les biotechnologies, l'UE et les États membres devraient lui apporter une aide afin qu'il puisse renforcer ses propres capacités.

→ [Marcello SOSA IUDICISSA](#)
Novembre 2005

4.7.10. L'industrie de la défense

Base juridique

L'action de l'Union européenne (UE) dans ce domaine doit se fonder sur l'article 308, 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'UE. L'article 157 constitue une Base juridique pour la politique industrielle de l'UE. 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 296, paragraphe 1, du traité CE 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'UE 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 européenne de sécurité et de défense (PESD). Il est important que les États membres de l'UE 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.

Réalisations

L'industrie européenne de la défense est importante pour l'économie européenne dans son ensemble. Elle emploie quelque 800 000 personnes et a représenté, ces dernières années, de 2 à 2,5 % du produit intérieur brut (PIB) de l'UE. 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. Normalisation

Une étude datant de 1999 sur les industries de la défense dans l'UE et aux États-Unis préconisait que l'Europe formule sur une base commune des spécifications destinées à faciliter les acquisitions communes de matériel militaire. Dans le prolongement de cette étude, une conférence de la Commission organisée en novembre 2000 et portant sur «l'achat d'équipement de défense dans l'Union au XXI^e siècle» s'est penchée sur les possibilités de réforme des normes de défense dans le domaine des marchés publics de la défense. La Commission s'est attelée à examiner les pratiques de référence en vigueur aux États-Unis en matière de passation de marchés dans le secteur de la défense et leurs implications vis-à-vis des industries de défense en Europe. Cet exercice consiste à comparer les pratiques d'achat d'équipement de défense aux États-Unis à celles de l'UE, en mettant l'accent tout spécialement sur les petites et moyennes entreprises (PME).

2. Politique de recherche et de développement

Le programme-cadre européen en matière de recherche et développement (R & D) poursuit exclusivement des objectifs civils. Certains des domaines technologiques abordés (par exemple, le matériel et 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 cette 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.

3. Transferts intra-UE et marchés publics

L'UE 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 est important de disposer de lignes directrices en vue d'établir un cadre de référence européen dans ce domaine.

4. 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 [modifié par le règlement (CE) n° 2432/2001] et sur l'action commune 2000/401/PESC au titre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) relative au contrôle de l'assistance technique liée à certaines destinations finales militaires, lesquelles forment ensemble 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.

En ce qui concerne les 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.

B. Politique relative à l'industrie européenne de la défense

1. Premiers développements

En janvier 1996, une communication de la Commission exposait les défis auxquels devaient faire face les industries européennes liées à la défense et avançait des propositions pour permettre au secteur de maintenir sa compétitivité à court terme. Le texte proposait de soumettre ce secteur, autant que possible, au droit européen régissant les marchés publics, le commerce intraeuropéen et le contrôle de la concurrence, en accordant une attention particulière aux aides. La recherche et la normalisation, à la fois civiles et militaires, devaient être mieux coordonnées et les droits à l'importation mieux harmonisés. Les distorsions de concurrence résultant de différences dans les politiques de contrôle des importations et des exportations devaient aussi être éliminées. Cet avertissement n'a pas été suivi d'effets et le besoin d'appliquer une stratégie européenne pour faire face aux changements majeurs dans les

industries européennes liées à la défense se faisait plus pressant jour après jour. En décembre 1997, une autre communication de la Commission intitulée «Mettre en œuvre la stratégie de l'Union européenne en matière d'industries liées à la défense» réclamait une restructuration urgente de l'industrie européenne de la défense ainsi qu'un marché unique des équipements de défense. Ce document innovant a encouragé le Conseil à adopter une position commune sur la définition d'une politique européenne de l'armement.

2. Vers une politique en matière d'équipements de défense

Plus récemment, dans le but de faire avancer les choses, la Commission s'est appliquée à étudier en profondeur les différents aspects que recouvre l'actualité du marché de la défense et de la politique industrielle de la défense. Ce travail est également soutenu par des experts extérieurs. En juillet 2002, par exemple, le groupe consultatif européen sur l'aérospatiale a rédigé un rapport intitulé «Strategic Aerospace Review for the 21st century» («Examen stratégique de l'aérospatiale pour le XXI^e siècle», ou STAR 21). Dans une communication datée du 11 mars 2003 et intitulée «Vers une politique de l'Union européenne en matière d'équipements de défense», la Commission a identifié sept domaines d'action prioritaires: la normalisation, le contrôle des industries liées à la défense, les transferts intracommunautaires, la concurrence, les règles qui régissent les passations de marchés, le contrôle des exportations de biens à double usage et la recherche. Dans la foulée, elle a énuméré les différentes actions en cours qui doivent permettre de réaliser des progrès. Elle propose:

- de fournir le soutien financier nécessaire pour que le manuel européen de la normalisation soit finalisé en 2004;
- de contrôler les industries liées à la défense;
- de lancer en 2003 une étude d'évaluation d'impact qui, si elle s'avère pertinente, servira de base à l'élaboration, à la fin de 2004, d'un instrument juridique destiné à faciliter le transfert intracommunautaire d'équipements de défense;
- de poursuivre sa réflexion sur l'application des règles de concurrence dans le secteur de la défense en respectant les dispositions prévues par l'article 296 du traité CE;
- d'entamer une réflexion sur la passation de marchés dans le secteur de la défense aux niveaux national et européen;

- de soulever, dans les groupes de travail appropriés du Conseil, la question de la participation de la Commission aux régimes de contrôle des exportations;
- de lancer une action préparatoire destinée à la recherche avancée dans le domaine de la sécurité;
- de poursuivre les travaux relatifs à un éventuel cadre des équipements de défense de l'UE, supervisés par une ou plusieurs agences. Ce dernier point a désormais été pris en charge par l'Agence européenne de défense (AED).

3. Livre vert sur les marchés publics de défense

En outre, la Commission a présenté en septembre 2004 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 equipment market», EDEM), plus transparent et ouvert entre les États membres». Le livre vert fait partie intégrante de la stratégie «Vers une politique de l'Union européenne en matière d'équipements de défense» adoptée par la Commission au début de 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 (PESD). Le livre vert avance par ailleurs et soumet à la discussion que la dérogation existante dont fait état l'article 296 du traité CE pourrait être clarifiée par une communication interprétative de la Commission, dont l'objectif serait de définir plus précisément les contrats couverts par l'exception visée à l'article 296. Il propose également de publier une nouvelle directive visant à coordonner les procédures d'adjudication de contrats qui tombent dans le champ d'application de la règle d'exception visée à l'article 296 du traité CE. Enfin, il prend note des arguments avancés par certains en faveur de l'établissement d'un code de conduite volontaire dans ce secteur, lequel code serait supervisé par l'Agence européenne de défense.

4. Une Agence européenne de défense

En juin 2003, le Conseil européen réuni à Thessalonique s'est engagé à créer [...] dans le courant de l'année 2004, une agence intergouvernementale dans le domaine du développement des capacités de défense, de la recherche, des acquisitions et de l'armement. Le 12 juillet 2004, le Conseil a adopté une action commune (2004/551/PESC) instituant l'Agence européenne de défense, dont les 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 (BITD), 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.

5. Programme européen de recherche en matière de sécurité

En parallèle, la Commission européenne, dans la foulée des travaux entamés durant les années 90 et, plus récemment, de son livre vert sur les marchés publics de défense, a donné un coup d'accélérateur à ses travaux menés sur 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. 18-22). Dotée d'un budget de 65 millions d'euros étalés sur trois ans entre 2004 et 2006, cette action préparatoire devrait mener, selon les attentes de la Commission, au lancement d'un programme européen de recherche sur la sécurité complet à partir de 2007. Le travail de la Commission dans ce domaine est sous-tendu 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'UE 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 de un milliard d'euros au minimum (et jusqu'à 1,8 milliard) par an. Un tel budget permettrait de répondre aux besoins européens en matière de sécurité tout en permettant à l'Europe de satisfaire aux critères économiques de Lisbonne et d'atteindre l'objectif de Barcelone, soit allouer au secteur R & D 3 % de la totalité des dépenses communautaires de la recherche. Il reste à démontrer que ce projet ambitieux pourra être rencontré dans le cadre des perspectives financières 2007-2013.

Rôle du Parlement Européen

Dans une résolution d'avril 2002 relative aux industries européennes de la défense, le Parlement européen a

répété qu'une industrie européenne de l'armement forte, efficace et viable et qu'une politique efficace en matière de passation de marchés étaient essentielles au développement de la PESD. Cela a été confirmé dans un récent rapport sur le livre vert sur les marchés publics de défense [2005/2030(INI)] en réponse à la consultation organisée par la Commission à propos du livre vert. Le rapport du Parlement encourage également 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. Le rapport souligne en particulier le rôle de l'article 296; il développe des arguments contre son application systématique et plaide pour des initiatives en vue de son retrait. En outre, il prie instamment la

Commission de coopérer étroitement avec l'Agence européenne de 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 intraeuropéenne équitable. Le rapport signale également l'absence de réciprocité dans la passation de marchés de défense transatlantiques, un point qu'il conviendra de traiter.

→ Gérard **QUILLE**
Mai 2006

4.8. La politique sociale et de l'emploi

4.8.1. La politique sociale et de l'emploi: principes généraux

Base juridique

- Article 2 du traité UE.
- Articles 2, 3, 13, 39-42, 125-130 et 136-148 du traité CE.

Objectifs

Promotion de l'emploi, amélioration des conditions de vie et de travail, protection sociale adéquate, dialogue social, développement des ressources humaines propre à assurer un niveau d'emploi élevé et durable, et lutte contre l'exclusion.

Réalisations

A. Le traité de Rome

Le traité de Rome ne comportait que quelques dispositions sur la politique sociale et du marché de l'emploi. La politique sociale était considérée comme un prolongement de la politique économique. Les articles 48 à 51 portaient

sur la libre circulation des travailleurs et le titre III concernait la politique sociale. Celui-ci comprenait deux parties: les articles 136 à 145 renfermaient des dispositions sociales en vue de promouvoir la coopération (notamment le principe de l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale) et les articles 146 à 148 traitaient du Fonds social européen (FSE). L'article 136 exprimait la conviction que de meilleures conditions de travail et une amélioration du niveau de vie des travailleurs résulteraient du fonctionnement du marché commun, bien que des mesures législatives, réglementaires ou administratives fussent également nécessaires. L'interprétation de ce paragraphe ambigu a fait l'objet de nombreux désaccords.

Jusqu'en 1972, l'harmonisation de la politique sociale était essentiellement livrée au fonctionnement du marché commun. Les mesures adoptées se sont limitées à la création du **Fonds social européen** (→4.8.2) et à l'amélioration de la mobilité des travailleurs par la coordination des régimes de sécurité sociale [règlement

(CEE) n° 1408/71, (→4.8.4)]. Certaines démarches ont également été entreprises afin d'améliorer les aspects de santé et de sécurité au travail (→4.8.5). Le marché commun a entraîné de nombreux changements structurels qui ont affecté la situation de l'emploi. Une meilleure prise de conscience de l'inégalité de la croissance, combinée à des changements de gouvernement, a conduit à une politique sociale plus proactive.

En 1974, le Conseil a adopté le **premier programme d'action sociale**. Les mesures proposées s'articulaient autour des thèmes suivants: protection de l'emploi, participation des travailleurs, égalité de traitement des hommes et des femmes, santé et sécurité au travail.

Au milieu des années 80, les gouvernements des États membres se sont plus concentrés sur la dérégulation des marchés du travail. Un certain nombre de directives relatives à la santé et à la sécurité au travail, ainsi qu'à l'égalité de traitement des hommes et des femmes, a été adoptée, mais la procédure du vote à l'unanimité au Conseil a paralysé les progrès dans d'autres domaines.

B. L'Acte unique européen (1986)

L'Acte unique européen a introduit l'article 138 qui, dans le but d'éviter le «dumping social» (à savoir, le transfert d'entreprises vers des régions où le niveau social est moins élevé, comme facteur clé de la compétitivité), a permis d'harmoniser les conditions de santé et de sécurité au travail. Statuant à la majorité qualifiée, le Conseil a adopté des directives fixant des exigences minimales.

L'Acte unique européen a en outre défini le rôle des partenaires sociaux dans la négociation d'accords et a également introduit un titre consacré à la cohésion économique et sociale au sein de la Communauté (→4.4.1).

C. La charte sociale

Tout le monde comprenait que la réalisation du marché intérieur, qui devait intervenir en 1992, entraînerait une vaste restructuration des secteurs secondaire et tertiaire au sein de la Communauté européenne. La vie professionnelle des citoyens européens en serait perturbée. Un consensus croissant se formait autour de l'idée qu'il fallait tenir compte, dans une plus large mesure, des aspects sociaux.

1. La charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs

Au terme de longs débats, la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, ou, en abrégé, «la charte sociale», a été adoptée à l'occasion du sommet de Strasbourg en décembre 1989 par les chefs d'État ou de gouvernement de onze États membres — le Royaume-Uni ayant décidé de s'abstenir. Fondée sur la charte sociale du Conseil de l'Europe et les conventions de l'Organisation

internationale du travail (OIT), elle établit toute une série de droits sociaux qui doivent être garantis sur le marché européen de l'emploi. Elle a été adoptée sous la forme d'une déclaration d'intention politique mais exigeait que la Commission définisse un programme d'action sociale pour l'encadrer.

2. Le programme d'action sociale

L'adoption du programme d'action sociale s'est déroulée lentement, surtout en ce qui concerne les actes à caractère contraignant. Il proposait 47 initiatives différentes. Le Conseil a adopté la directive 91/533/CEE relative à l'obligation de l'employeur d'informer le travailleur des conditions applicables au contrat ou à la relation de travail, mais le plus grand succès remporté a sans doute été l'adoption des directives visant à améliorer la sécurité et la santé sur le lieu de travail (→4.8.5). La Cour de justice des Communautés européennes a soutenu une large interprétation de la notion de santé et de sécurité au travail, y compris du temps de travail.

D. Le traité de Maastricht

La promotion d'un niveau élevé d'emploi et de protection sociale a été intégrée par le sommet européen de Maastricht dans les objectifs de la Communauté européenne. Les tâches du Fonds social européen (→4.8.2) ont été précisées et un tout nouveau chapitre relatif à l'éducation et à la formation professionnelle a été introduit (→4.16). Un protocole ainsi qu'un accord sur la politique sociale ont été incorporés dans le nouveau traité.

Au cours du sommet de Maastricht, il s'est avéré impossible d'obtenir l'accord des douze États membres sur les changements proposés dans le chapitre de la politique sociale. Le Royaume-Uni, en particulier, n'était pas d'accord avec plusieurs de ces changements. Plutôt que de renoncer à ce chapitre social, les onze autres États membres ont conclu un accord entre eux. Cet accord a été annexé au protocole sur la politique sociale (protocole n° 14) qui énonce que «onze États membres [...] sont désireux de poursuivre dans la voie tracée par la charte sociale de 1989» et qui dispense le Royaume-Uni d'y participer.

Cela signifiait que deux séries de règles s'appliquaient dorénavant dans le domaine de la politique sociale: les dispositions du traité CE, valables pour tous les États membres, et l'accord sur la politique sociale.

Cet accord comportait trois innovations importantes:

- les objectifs de la politique sociale étaient formulés de manière plus ambitieuse;
- le rôle des partenaires sociaux était considérablement accru au niveau communautaire (→4.8.6);

— le vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil était étendu aux domaines suivants: amélioration du milieu de travail propre à protéger les travailleurs, conditions de travail, information et consultation des travailleurs, égalité entre les hommes et les femmes en ce qui concerne leurs chances sur le marché de l'emploi et leur traitement sur le lieu de travail, et intégration des personnes exclues du marché de l'emploi.

E. Le traité d'Amsterdam

1. Principaux résultats

À Amsterdam, le Royaume-Uni a souscrit au chapitre social et l'accord a été intégré dans le traité, remplaçant ainsi les articles 136 à 145, moyennant quelques changements mineurs:

- une référence était faite à la charte sociale européenne de Turin et à la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs;
- la procédure de codécision remplaçait la procédure de coopération dans de nombreux domaines;
- des mesures concernant la lutte contre l'exclusion sociale étaient introduites;
- les mesures communautaires relatives à l'égalité des chances étaient étendues.

2. Autres changements pertinents

La procédure de codécision a également acquis de l'importance dans les dispositions relatives au Fonds social européen (4.8.2), à la libre circulation des travailleurs et à la sécurité sociale des travailleurs migrants de la Communauté (→4.8.4).

La promotion de l'emploi a été ajoutée à la liste des objectifs de l'Union européenne. Afin d'atteindre cet objectif, le nouveau titre «Emploi» attribue à l'UE un domaine de responsabilité supplémentaire pour compléter l'action des États membres, ce qui implique l'élaboration d'une «stratégie coordonnée» pour l'emploi. Le principal élément de cette stratégie européenne pour l'emploi consiste en des orientations communes (→4.8.3). Un comité de l'emploi a été créé en vue de promouvoir la coopération entre les États membres et avec la Commission.

Un nouvel article (l'article 13) autorise le Conseil à prendre les mesures appropriées pour **combattre toute discrimination** fondée sur le sexe, la race, l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. Deux directives ont été adoptées, à savoir la directive 2000/43/CE sur l'égalité raciale «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».

2007 a été proclamée **Année européenne de l'égalité des chances pour tous** afin d'encourager un grand débat sur les bienfaits de la diversité pour les sociétés européennes. Les activités prévues seront axées sur les discriminations dont sont victimes certaines personnes du fait de leur race ou de leur origine ethnique, de leur religion ou de leurs convictions, de leur âge, de leur sexe, de leur orientation sexuelle ou de leur handicap, tous étant des motifs de discrimination susceptibles d'être abordés à l'échelle européenne.

Les principaux objectifs consistent i) à conscientiser les citoyens européens à leur droit à la non-discrimination et à l'égalité des chances; ii) à promouvoir l'égalité des chances pour tous — accès à l'emploi, à l'éducation, sur le lieu de travail ou dans le secteur des soins de santé, et iii) à promouvoir les bienfaits de la diversité pour l'Union européenne.

F. Le traité de Nice

Un nombre restreint de changements a été apporté par le traité de Nice: l'article 137 décrivant les activités de la Communauté a été réécrit dans un souci de concision et un comité de la protection sociale a été introduit.

Traditionnellement, les initiatives concernant la politique sociale européenne étaient contenues dans une série de programmes d'action de la Commission. En ce début de siècle nouveau, ce nom a été remplacé par celui d'agenda pour la politique sociale. Cet agenda est un élément de l'approche européenne intégrée qui vise le renouveau social et économique décrit au sommet de Lisbonne (mars 2000) et qui vise à ce que l'Union européenne devienne, d'ici à 2010, «l'économie la plus compétitive et la plus dynamique basée sur la connaissance, capable d'une croissance économique durable et offrant davantage d'emplois et une plus grande cohésion sociale». Le sommet de Nice a souscrit à l'agenda pour la politique sociale jusqu'en 2005 et a invité la Commission à présenter chaque année un tableau de bord décrivant les progrès réalisés dans sa mise en œuvre.

G. Partenariat pour la croissance et l'emploi

Sur la base du rapport du groupe à haut niveau, de novembre 2004, présidé par M. Wim Kok, la Commission a présenté, en février 2005, un nouveau partenariat pour la croissance et l'emploi, relançant et simplifiant la stratégie de Lisbonne, désormais fondée sur un cycle de trois ans (2005-2008) (→4.8.3). Cette orientation a été entérinée par le Conseil européen de mars 2005 qui a reconnu que «cinq ans après le lancement de la stratégie de Lisbonne, le bilan est mitigé». Dans sa résolution du 12 avril 2004, le

Parlement attend de la Commission une feuille de route claire pour les trois institutions communautaires et demande à être consulté sur le contenu de cette feuille de route. Le Parlement européen souhaite également la mise en place d'un mécanisme de programmation conjointe avec la Commission européenne ainsi qu'une adéquation des budgets nationaux et européens — perspectives financières 2007-2013 y compris — avec les objectifs de la stratégie.

Dans le contexte de la stratégie révisée de Lisbonne pour la «croissance et l'emploi», Progress, le programme communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale, sera mis sur pied afin de soutenir financièrement la mise en œuvre des objectifs de l'Union européenne dans les domaines de l'emploi et des affaires sociales, ainsi que l'a annoncé la Commission dans sa communication sur l'agenda social, et de contribuer ainsi à la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne dans ces domaines pour la période 2007-2013.

Progress se divisera en cinq parties: i) l'emploi; ii) l'inclusion et la protection sociales; iii) les conditions de travail; iv) la lutte contre les discriminations; v) l'égalité hommes/femmes. Il sera doté d'un montant global de 743,25 millions d'euros pour la période mentionnée. Il viendra compléter le Fonds social européen, ainsi que le soutien financier apporté au dialogue social, à la libre circulation des travailleurs et aux études dans le domaine social.

Il remplacera les programmes et les lignes budgétaires communautaires dans ces domaines afin de consolider les programmes existants dans le cadre d'un seul programme rationalisé, de simplifier les procédures et d'accroître la visibilité, la clarté et la cohérence des différents domaines d'action couverts par le programme.

Rôle du Parlement Européen

Depuis la création de la Communauté européenne, le Parlement a pris une part très active au développement de la politique sociale et de l'emploi. L'objectif du Parlement a toujours été de combattre le chômage, d'améliorer les conditions de travail et les conditions de vie des personnes défavorisées et exclues de la société, des personnes âgées, des enfants, des handicapés et des travailleurs migrants ainsi que d'assurer l'égalité des chances entre les hommes et les femmes.

Même si, selon le traité de Rome, le rôle du Parlement se limitait à une activité de contrôle, il a adopté de nombreuses résolutions durant les années 60, 70 et 80. D'une part, le Parlement a appuyé les différentes propositions de la Commission et, d'autre part, il a réclamé une politique communautaire plus active dans le domaine

social pour contrebalancer l'importance croissante de la Communauté sur le plan économique. Le Parlement a également soutenu sans faiblesse le concept d'une dimension sociale européenne. Le Parlement a défendu l'idée qu'il fallait revoir la procédure de décision prévue par le traité de Rome car l'unanimité était très difficile à obtenir au sein du Conseil.

Le Parlement a été plus impliqué dans la préparation du traité d'Amsterdam que dans la révision des traités précédents. Au cours de la Conférence intergouvernementale (CIG) de 2003/2004, le Parlement a adopté de nombreuses résolutions faisant état, entre autres choses, de ses propres propositions en matière de politique sociale. Les dispositions sociales adoptées dans le traité d'Amsterdam reflètent ainsi nombre des recommandations contenues dans ces résolutions, telles que l'inclusion de l'accord social et d'un titre sur l'emploi dans le traité, et récompensent dûment tous les efforts déployés en ce sens par le Parlement. Cependant, le Parlement regrette que l'unanimité et la simple consultation du Parlement restent la règle dans de nombreux domaines d'ordre social.

En 2003, lorsque la Commission a présenté le troisième tableau de bord sur la mise en œuvre de l'agenda pour la politique sociale, le Parlement a déclaré que les fragilités structurelles constatées sur le marché du travail expliquaient, dans une large mesure, la persistance de la pauvreté et de l'exclusion sociale, qui se voyaient encore aggravées par d'autres facteurs tels qu'un mauvais état de santé, un handicap, des ruptures familiales, un manque de qualifications de base et des difficultés de logement. Le Parlement a souligné que la protection sociale jouait un rôle central dans la réduction du risque de pauvreté. Il a demandé à la Commission de présenter de nouvelles initiatives, entre autres dans le but d'intégrer une dimension sociale dans la politique de la concurrence, de réviser les directives concernant les comités d'entreprise européens et le temps de travail, d'élaborer une directive relative à la protection sociale pour les nouvelles formes d'emploi et d'adopter une initiative permettant de mieux concilier vies professionnelle et familiale. Il a appelé la Commission et les États membres à garantir une mise en œuvre correcte, complète et dans les délais prescrits, des directives en vigueur, en particulier celles qui ont été adoptées sur la base de l'article 13 du traité: la Commission ne doit pas hésiter à entreprendre des poursuites à l'encontre des États membres pour manquement dans ce domaine.

Le Parlement a activement pris part à la révision à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne. Dans sa résolution du 9 mars 2005, le Parlement insiste pour qu'il soit amplement consulté et qu'une programmation soit établie

conjointement avec la Commission européenne. Il souhaite aussi «réserver à la stratégie de Lisbonne une place de choix dans le débat national et européen».

Dans ce cadre, le Parlement a organisé, les 16 et 17 mars 2005, la première rencontre parlementaire sur la stratégie de Lisbonne. Députés européens et députés nationaux des vingt-cinq États membres, réunis autour du président du Parlement, M. Josep Borrell Fontelles, du Premier ministre luxembourgeois, M. Jean-Claude Juncker, en qualité de président du Conseil et du président de la Commission

européenne, M. José Manuel Barroso, ont débattu de l'orientation à donner à la révision. Le Parlement a plaidé pour une plus grande participation des parlements nationaux qui ont, entre leurs mains, les outils pour peser sur la stratégie de Lisbonne en modernisant l'économie, en légiférant sur l'éducation, etc. Des domaines dans lesquels le Parlement dispose de compétences moins étendues.

→ Christa **KAMMERHOFER**
Septembre 2006

4.8.2. Le Fonds social européen

Base juridique

Articles 146 à 148 et articles 158 à 162 du traité CE.

Objectifs

Favoriser l'accès à l'emploi dans le marché intérieur européen en facilitant l'adaptation des travailleurs aux mutations économiques et leur mobilité géographique et professionnelle, en particulier par la formation professionnelle et l'aide à la reconversion.

Participer au renforcement de la cohésion économique et sociale de l'Union.

Réalisations

A. Évolution historique

1. Les débuts

Existant dès le traité de Rome, le Fonds social européen (FSE) est le plus ancien des Fonds structurels. Pendant la période de transition (jusqu'en 1970), il remboursait aux États membres la moitié des allocations de formation et de réinstallation des travailleurs victimes de restructurations économiques. Au total, il a aidé pendant cette période près de deux millions de personnes.

2. Les premières réformes

a) 1971

Une révision du système à la fin de la période de transition a abouti à une première réforme (décision du Conseil de 1971) consistant en une forte augmentation des ressources du Fonds, le remplacement de la méthode de remboursement a posteriori par la soumission préalable des demandes d'aide et l'introduction d'un lien entre les aides et les politiques communautaires.

b) 1983

Une seconde réforme (décision du Conseil 83/516/CEE du 17 octobre 1983) a orienté l'action du Fonds:

- vers la formation des jeunes pour combattre le chômage grandissant dans cette tranche de population: ils devaient représenter 75 % des bénéficiaires;
- vers les régions les plus nécessiteuses.

3. Les réformes essentielles

a) Réformes à la suite de l'Acte unique européen

L'Acte unique européen (1986), en introduisant dans le traité CE l'objectif de cohésion économique et sociale de la Communauté à travers la réduction des disparités entre régions, a entraîné la réforme fondamentale de l'ensemble des Fonds structurels en 1988 (règlements des 24 juin et 19 décembre 1988), consistant à:

- doubler les ressources des Fonds;
- organiser leur action de manière intégrée, à travers
 - des principes et des objectifs communs,
 - un cadre unique de fonctionnement.

Le FSE a été pleinement intégré à ce nouveau dispositif, en se voyant assigner à la fois une partie des objectifs communs et des objectifs qui lui sont propres (règlement du 19 décembre 1988).

b) Réformes à la suite du traité de Maastricht (1991)

Le traité a fait de la politique régionale l'une des grandes politiques communautaires avec pour instruments les Fonds à finalité structurelle. Il a en particulier élargi les objectifs du FSE pour y inclure «l'adaptation aux mutations industrielles et à l'évolution des systèmes de production, notamment par la formation et la reconversion

professionnelles». Il supprimait en même temps les dispositions détaillées sur les aides jusque-là incluses dans le traité CE pour confier cette responsabilité au Conseil.

Sur cette nouvelle Base juridique, une réforme a été opérée en juillet 1996 par deux règlements communs aux Fonds [(CEE) n° 2081/93 et (CEE) n° 2082/93] et des règlements propres à chacun d'eux. Elle a consisté:

- en un nouveau doublement des ressources (pour la période 1994-1999), avec affectation majoritaire aux régions défavorisées;
- en l'établissement de nouveaux objectifs;
- et, pour le FSE en particulier [règlement (CEE) n° 2084/93], en une concentration de l'aide sur les besoins les plus marquants et les projets les plus efficaces.

4. Les dernières modifications

Elles ont été apportées par:

- le règlement (CE) n° 1260/1999 du 21 juin 1999 qui fixe les dispositions communes aux différents Fonds structurels;
- le règlement (CE) n° 1784/1999 du 12 juillet 1999 qui définit la place du FSE dans ce cadre global;
- le règlement (CE) n° 1081/2006 du 5 juillet 2006 sur le FSE et abrogeant le règlement (CE) n° 1784/1999.

B. La mission du FSE (pour la période 2000-2006)

1. Rôle dans l'ensemble des politiques communautaires

a) Politique de l'emploi

Le FSE est l'instrument financier essentiel de la politique communautaire de l'emploi définie par la stratégie européenne pour l'emploi et les lignes directrices pour l'emploi. (→4.8.3).

b) Politique structurelle

Le FSE s'inscrit dans le cadre de la politique structurelle à laquelle concourent les différents Fonds. Alors que dans la période précédente (1994-1999) le FSE se voyait assigner six des sept objectifs de la politique structurelle, il se limite à trois objectifs, avec les objectifs n° 2 et n° 3 récemment créés:

- **objectif n° 1:** régions en retard de développement (où le niveau de développement est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire). Le FSE y concourt avec les trois autres Fonds structurels;
- **objectif n° 2:** régions subissant des changements économiques et sociaux.

Cet objectif s'adresse aussi à l'ensemble des Fonds;

- **objectif n° 3:** ressources humaines.

Propre au FSE, cet objectif consiste à soutenir l'adaptation des systèmes et politiques d'emploi, d'éducation et de formation des États membres. Il devra être poursuivi de manière souple, étant donné la diversité des pratiques nationales.

2. Champ d'intervention propre au FSE

a) Domaines essentiels

Dans le cadre de l'objectif qui lui est propre, le FSE se voit assigner cinq domaines clés [règlement (CE) n° 1784/1999]:

- le développement de politiques actives du marché du travail pour i) lutter contre le chômage; ii) éviter le chômage de longue durée; iii) faciliter la réinsertion des chômeurs de longue durée et l'insertion des jeunes;
- la promotion de l'égalité des chances avec une attention spéciale aux personnes menacées d'exclusion;
- la promotion et l'amélioration de l'éducation et la formation, dans le cadre d'une politique de formation tout au long de la vie;
- la promotion d'une main-d'œuvre compétente et adaptable, de l'innovation et de l'esprit d'entreprise;
- l'amélioration de l'accès des femmes au marché du travail.

b) Préoccupation complémentaire

Dans ces domaines d'intervention, le FSE doit tenir compte de trois objectifs complémentaires de type «horizontal»:

- soutenir les autorités locales en matière d'emploi;
- donner une dimension sociale à la société de l'information;
- tendre vers l'égalité entre les hommes et les femmes.

Le FSE contribue à la mise en œuvre de l'**initiative communautaire EQUAL** visant la lutte contre les discriminations et les inégalités sur le marché du travail et l'insertion sociale et professionnelle des demandeurs d'asile. En outre, des actions innovatrices et des projets pilotes en matière de marché du travail, d'emploi et de formation professionnelle sont soutenues par le FSE.

c) Activités éligibles

Trois formes d'aide peuvent bénéficier du soutien du FSE:

En premier lieu, l'assistance aux personnes:

- éducation et formation professionnelle, réhabilitation, orientation, conseil;
- formation de haut niveau pour la recherche scientifique et le développement technologique.

Ensuite, l'aide aux structures et aux systèmes pour augmenter l'efficacité de leurs actions au service des personnes, en particulier:

- l'amélioration de la formation des enseignants, des formateurs et du personnel administratif;
- l'amélioration des services de l'emploi;
- le développement des relations entre le monde de l'emploi et le secteur de l'éducation, de la formation et de la recherche;
- le développement des systèmes de prévision des tendances de l'emploi et des besoins en qualifications.

Enfin, les mesures d'accompagnement:

- assistance à la prestation de services aux bénéficiaires;
- promotion des mesures sociopédagogiques;
- actions d'information.

d) *Les méthodes d'intervention*

i) Procédures décisionnelles

Le FSE intervient sur la base des priorités définies dans les plans d'action nationaux pour l'emploi. Sa gestion doit être simplifiée et décentralisée, en impliquant davantage les autorités régionales et locales et les organisations non gouvernementales (ONG). Les procédures financières et de contrôle seront améliorées.

ii) Concentration de l'action

Les interventions du FSE doivent porter sur un nombre limité de domaines ou de thèmes et sur les besoins les plus importants et les actions les plus performantes. Une partie significative des montants alloués au titre des objectifs n° 2 et n° 3 doit être distribuée sous forme de petites subventions avec des modalités spéciales d'accès pour les ONG.

C. Mission du FSE pour la période 2007-2013.

1. Cadre d'intervention

Le nouveau règlement (CE) n° 1081/2006 du FSE pour 2007-2013 a été adopté par le Parlement européen et le Conseil le 5 juillet 2006. Il vise à contribuer de façon plus efficace aux objectifs de la «stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi». Les liens entre le FSE et la stratégie européenne pour l'emploi sont renforcés pour atteindre ses objectifs en matière d'emploi. Une importance particulière est accordée aux trois objectifs principaux de plein emploi de la stratégie, à savoir la qualité et la productivité au travail, la cohésion sociale et l'inclusion sociale.

Le FSE soutiendra les politiques des États membres qui sont conformes aux lignes directrices et aux recommandations adoptées dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi.

2. Champ d'intervention propre au FSE

Dans le cadre des objectifs régionaux de concurrence, d'emploi et de convergence, l'aide du FSE devrait se concentrer en particulier sur quatre domaines clés d'action soulignés par le Conseil européen:

- le renforcement de la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises;
- l'amélioration de l'accès à l'emploi et le prolongement de la vie active;
- le renforcement de l'inclusion sociale par la lutte contre la discrimination; et la facilitation de l'accès au marché du travail pour les personnes désavantagées;
- la promotion du partenariat pour les réformes en matière d'emploi et d'inclusion sociale.

Dans les régions et États membres les moins prospères, le Fonds se concentrera sur le soutien à l'ajustement structurel, à la croissance et à la création d'emplois. — Dans ce but, sous l'objectif «Convergence» et en plus des priorités mentionnées ci-dessus, le FSE soutiendra également i) des actions de développement et d'amélioration de l'investissement dans le capital humain, notamment en améliorant les systèmes d'éducation et de formation; ii) des actions visant la capacité institutionnelle et l'efficacité des administrations publiques, aux niveaux national, régional et local.

Le FSE insistera en particulier sur la promotion de la bonne gouvernance et du bon partenariat. L'implication des partenaires sociaux revêt une importance capitale dans la programmation et la mise en œuvre des priorités et des opérations des priorités du Fonds. En particulier, dans le cadre de l'objectif «Convergence», les partenaires sociaux seront encouragés à participer activement aux actions visant à renforcer les compétences et à entreprendre des activités communes dans les domaines politiques au sein desquels ils jouent un rôle décisif.

Le nouveau règlement du FSE reflète plus l'engagement de l'Union à éliminer les inégalités entre les femmes et les hommes: des actions spécifiques à l'attention des femmes sont combinées à une approche centrée autour de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes afin d'accroître l'intégration des femmes dans le monde du travail.

Enfin, la promotion des activités innovatrices et la coopération transnationale seront entièrement intégrées dans le champ d'application du FSE, et incluses dans les programmes opérationnels nationaux et régionaux. Pour les deux objectifs «Convergence» et «Compétitivité régionale et d'emploi», le FSE accordera une priorité au financement de la coopération transnationale, y compris

les échanges d'expériences et de meilleures pratiques à travers l'Union et les actions communes, en assurant le cas échéant, la cohérence et la complémentarité avec d'autres programmes communautaires ou transnationaux.

Rôle du Parlement Européen

A. Compétence

Le Parlement européen a gagné de l'influence sur les Fonds structurels:

- depuis le traité de Maastricht, les dispositions générales relatives aux Fonds sont soumises à son avis conforme;
- depuis le traité d'Amsterdam, les règles d'application concernant le FSE relèvent de la codécision.

B. Rôle

Estimant que le FSE constitue l'instrument majeur de l'Union pour lutter contre le chômage, le Parlement a

toujours plaidé pour un fonctionnement optimal du Fonds. Il a critiqué sa complexité: trop d'objectifs et d'initiatives communautaires, gestion lourde source de complications et de lenteurs dans l'acheminement des aides à leurs destinataires.

Dans un souci d'améliorer les critères d'éligibilité des projets, le Parlement souhaite, pour la période 2007-2013, que les projets novateurs soient soutenus et la coopération transnationale intensifiée, y compris les échanges d'expériences et de meilleures pratiques à travers l'Union. Le FSE devrait aussi, selon le Parlement, développer l'information à l'attention du public pour mieux combattre les discriminations et les inégalités de traitement.

→ Christa KAMMERHOFER
Septembre 2006

4.8.3. La politique de l'emploi

Base juridique

Articles 2, 3, 125 à 130, 136, 137, 140, 143, 145 à 148 du traité CE.

Objectifs

Au nombre des principes, objectifs et actions essentiels mentionnés dans le traité figure la promotion, dans l'ensemble de la Communauté européenne, 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.

Réalisations

A. Le commencement

1. Le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier

Depuis les années 50, les travailleurs bénéficiaient 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)** (→4.8.2), créé au début des

années 60, était la principale arme pour lutter contre le chômage.

2. Mesures prises dans les années 80

Dans les années 80 et au début des années 90, **les programmes d'action pour l'emploi étaient ciblés sur des groupes spécifiques**: ERGO (programme d'action communautaire en faveur des chômeurs de longue durée), LEDA (action pour le développement local de l'emploi) et ELISE (réseau européen d'échange d'informations sur le développement local et les initiatives locales d'emploi) (aide aux PME). On a établi, à la même époque, un certain nombre de systèmes **d'observation et de documentation**. En 1982, la Commission européenne et les ministères de l'emploi des États membres sont convenus de créer le MISEP (système mutuel d'information sur les politiques de l'emploi). Le Sysdem (système européen de documentation sur l'emploi permettant de rassembler, d'analyser et de diffuser des informations sur l'emploi) a, par ailleurs, été établi en 1989. À la fin de l'année 1989, le Conseil a invité la Commission et les États membres à créer l'Observatoire européen de l'emploi (OEE). Le troisième réseau de l'Observatoire européen de l'emploi, Resnet (réseau de recherche), a été établi en 1997.

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, en 1992, et rebaptisé **EURES** (services européens de l'emploi).

En 2002, la Commission a réformé le système en renforçant et en consolidant EURES comme instrument fondamental de mise en réseau des services pour l'emploi au sein de l'EEE (Espace économique européen). La réforme améliore le cadre institutionnel d'EURES en décentralisant les décisions vers les membres du réseau ainsi qu'en adaptant sa structure à l'élargissement de l'Union européenne (UE) à 25 membres.

La coordination administrative est assurée par le bureau européen de coordination, géré par la direction générale de l'emploi, des affaires sociales et l'égalité des chances de la Commission européenne.

La réforme s'appuie sur deux instruments:

- la **charte d'EURES**, qui régit le fonctionnement du réseau, prévoit la création d'un système uniforme pour l'échange des informations. Des modèles communs de contenu et de forme sont utilisés pour faciliter les échanges. Les membres du réseau ont intégré leurs bases de données de conditions de vie dans les différents pays dans celle d'EURES. Les bases de données d'offres d'emploi seront progressivement mises en commun;
- les membres et les partenaires présentent des **plans d'action triennaux** à partir des orientations définies par le bureau de coordination.

Les membres et partenaires du réseau sont:

- les services nationaux et locaux pour l'emploi;
- les services de l'emploi compétents pour les régions transfrontalières;
- les autres services de l'emploi spécialisés communiqués à la Commission;
- les organisations syndicales et patronales.

Dans ce contexte, la Commission européenne a proclamé 2006 **Année européenne de la mobilité des travailleurs** (→3.2.2). Cette année vise à sensibiliser les travailleurs aux avantages de la mobilité géographique et professionnelle, ainsi qu'à souligner la manière dont l'UE peut contribuer à cette mobilité.

B. Vers une politique plus complète

1. Livre blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi de 1993

Au début des années 90, on a craint que les taux de chômage, qui étaient élevés dans la plupart des pays, ne revêtent un caractère permanent. À cette fin, la Commission européenne a publié, sous la présidence de Jacques Delors en 1993, le livre blanc intitulé «Croissance, compétitivité, emploi». Ce livre blanc a ouvert le débat sur la stratégie européenne en matière d'économie et d'emploi et a permis, pour la première fois, de considérer l'emploi comme la priorité la plus importante 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, est convenu de cinq objectifs clés à atteindre par les États membres, à savoir: i) promouvoir l'investissement dans la formation professionnelle; ii) renforcer la croissance à forte intensité de main-d'œuvre; iii) abaisser les coûts salariaux indirects; iv) accroître l'efficacité des politiques du marché du travail; v) lutter contre le chômage des jeunes et le chômage de longue durée. Les États membres doivent garantir la traduction de ces recommandations dans des programmes pluriannuels examinés par la Commission et le Conseil. Ensuite, la Commission et le Conseil rendaient compte du résultat de cet examen, sur une base annuelle, au Conseil européen. Le processus d'Essen a contribué à sensibiliser au taux élevé de chômage dans les États membres au niveau communautaire.

3. La contribution du traité d'Amsterdam (1997)

En 1997, la Conférence intergouvernementale (CIG) d'Amsterdam a cherché un compromis entre les États membres favorables au renforcement de l'action de l'UE dans le domaine de l'emploi et les États membres qui ne souhaitaient pas que l'on dote l'Union européenne de compétences décisionnelles. Ce compromis reposait sur une innovation du mécanisme de gouvernance qui s'inscrivait dans le processus de surveillance multilatérale fixant le début de l'Union économique et monétaire (UEM) et représentait une évolution du processus d'Essen.

Le nouveau **chapitre sur l'emploi**, qui figure dans le traité d'Amsterdam et institue la **stratégie européenne pour l'emploi**, ainsi que le **Comité de l'emploi** permanent et à caractère constitutionnel afin de promouvoir la coordination, entre les États membres, des politiques en matière d'emploi et de marché du travail est le résultat de cette approche.

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 les États membres se sont engagés à

coordonner leurs politiques en matière d'emploi au niveau communautaire. Le traité confère au Conseil et à la Commission un rôle beaucoup plus important et des 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 du protocole social dans le traité.

C. Stratégie européenne pour l'emploi

Le sommet extraordinaire de Luxembourg sur l'emploi de novembre 1997 a préfiguré l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam en 1998 et lancé la stratégie européenne pour l'emploi (SEE), appelée également processus de Luxembourg.

Il a mis sur pied le cadre pour le cycle annuel visant à coordonner et suivre les politiques nationales pour l'emploi. La coordination européenne des politiques nationales pour l'emploi s'appuie sur la volonté des États membres à établir un jeu commun d'objectifs et de buts. La stratégie s'articule autour des composantes suivantes:

- **lignes directrices pour l'emploi:** sur la base d'une proposition de la Commission, le Conseil adopte chaque année une série de lignes directrices exposant les priorités communes pour les politiques de l'emploi des États membres;
- **plans d'action nationaux:** chaque État membre élabore un plan d'action national annuel décrivant la manière dont les orientations communes sont mises en pratique au niveau national;
- **rapport annuel conjoint sur l'emploi:** la Commission et le Conseil examinent ensemble les plans d'action nationaux et présentent un rapport conjoint sur l'emploi au Conseil européen. Sur la base de cette analyse, la Commission présente une proposition de lignes directrices pour l'emploi pour l'année suivante;
- **recommandations:** le Conseil peut décider, à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission, d'adopter des recommandations spécifiques par pays.

La SEE 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 qui, pour la première fois, a été mis sur un pied d'égalité avec les objectifs macroéconomiques de croissance et de stabilité. L'emploi est devenu un élément de «préoccupation commune». Les États membres et la Communauté s'engagent 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 clés: subsidiarité,

convergence, gestion par objectifs, surveillance multilatérale et approche intégrée.

Les 19 premières lignes directrices ont été adoptées en 1998 et reposaient sur **quatre piliers:**

- **employabilité:** politiques visant à réaliser des systèmes pour l'emploi plus actifs et à accroître les compétences des travailleurs;
- **esprit d'entreprise et création d'emplois:** politiques visant à encourager les nouvelles petites entreprises les plus innovantes et à alléger la fiscalité pour favoriser l'emploi;
- **capacité d'adaptation:** politiques visant à accroître la flexibilité des travailleurs et à moderniser l'organisation du travail;
- **égalité des chances:** politiques visant à promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes.

Le Conseil européen, réuni à Lisbonne en 2000, est convenu du nouvel objectif stratégique pour que l'UE 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 représente l'objectif général de la politique de l'emploi et de la politique sociale et fixé des objectifs concrets à atteindre d'ici à 2010, à savoir augmenter le taux d'emploi global de l'UE à 70 % et le taux d'emploi des femmes à plus de 60 %. En 2001, un autre objectif a été ajouté, consistant à accroître le taux d'emploi des travailleurs plus âgés (entre 55 et 64 ans) pour qu'il atteigne 50 % d'ici à 2010.

Pour refléter ces conclusions, on a introduit, dans les lignes directrices 2001, cinq nouveaux «objectifs horizontaux» qui sont les suivants: réaliser le plein emploi, favoriser l'apprentissage tout au long de la vie, promouvoir le rôle des partenaires sociaux, garantir un juste équilibre entre les quatre piliers et élaborer des indicateurs communs pour évaluer les avancées accomplies. L'amélioration de la qualité du travail a été ajoutée en 2002.

D. Évaluation de la stratégie européenne pour l'emploi

1. L'évaluation des incidences

La SEE a fait l'objet d'une évaluation approfondie en 2002, cinq ans après son lancement. La Commission a mené une **évaluation**, qui est fondée sur les évaluations de l'impact des politiques réalisées par des experts indépendants. La Commission a synthétisé les résultats de ces études dans sa Communication *sur l'évaluation des cinq premières années de mise en œuvre de la stratégie pour l'emploi* [COM(2002) 416]. L'une des principales Réalisations de la

SEE est d'avoir pu déterminer que l'emploi est un objectif général et d'avoir promu la convergence des stratégies nationales pour l'emploi vers les lignes directrices européennes pour l'emploi. Le soutien accordé à une nouvelle politique volontaire pour le marché de l'emploi visant à transformer les mesures passives et curatives du passé en mesures actives et préventives constitue également une avancée.

Toutefois, le rapport de la task-force pour l'emploi («L'emploi, l'emploi, l'emploi — Créer plus d'emplois en Europe», novembre 2003, également connu sous le nom de «rapport Kok») a identifié des problèmes économiques et sociaux liés à un faible taux de croissance et à un taux de chômage élevé à la veille de l'élargissement et recommandé de se concentrer sur la mise en œuvre de la stratégie.

2. Relance de la stratégie européenne pour l'emploi

Sur la base du rapport de Wim Kok, la Commission a rédigé la communication intitulée «Travaillons ensemble pour la croissance et l'emploi — Un nouvel élan pour la stratégie de Lisbonne» [COM(2005) 24], stipulant que les progrès de l'UE concernant les objectifs de la stratégie de Lisbonne étaient insuffisants et n'atteignaient pas les objectifs en matière de taux d'emploi fixés pour 2005. Elle propose de relancer la stratégie de Lisbonne et de se concentrer sur la croissance et l'emploi, de mobiliser le soutien au changement, ainsi que de simplifier et de rationaliser la stratégie de Lisbonne.

La proposition a mené à une révision complète de la SEE sur la base d'un cadre pluriannuel (2005-2008) et d'une présentation plus rationnelle de la stratégie sous la forme du paquet «Mise en œuvre». Le nouveau processus s'organise comme suit:

- en janvier, la Commission présente au Conseil européen de printemps les conclusions de son évaluation des programmes nationaux de réforme sous la forme d'un **paquet «Mise en œuvre»**, en même temps que son rapport de printemps. Ce rapport présente les priorités politiques stratégiques de l'UE. Le paquet «Mise en œuvre» comprend: i) le rapport sur la mise en œuvre des grandes orientations des politiques économiques; ii) le projet de rapport conjoint sur l'emploi; iii) le rapport sur la mise en œuvre de la stratégie pour le marché intérieur, ainsi qu'une évaluation détaillée de la mise en œuvre dans ces domaines politiques;
- en avril, à la suite de la présentation par le Conseil européen de printemps des orientations politiques générales, la Commission présente ses propositions d'action dans ces domaines politiques dans un document unique intitulé **paquet «Orientations»** composé des grandes orientations des politiques

économiques, des lignes directrices pour l'emploi et des recommandations pour l'emploi. Après examen des propositions par le Parlement européen, les formations appropriées du Conseil adoptent les grandes orientations des politiques économiques (GOPE), les lignes directrices et les recommandations pour l'emploi et le Conseil européen de juin tire des conclusions;

- en octobre, le nouveau cycle commence lorsque les États membres présentent leurs programmes nationaux de réforme à la Commission européenne.

Ce nouveau processus de rationalisation des lignes directrices existantes est en pratique depuis juillet 2005 et l'approbation des lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi par le Conseil européen.

En outre, les États membres ont nommé un «M. ou une M^{me} Lisbonne» au niveau gouvernemental pour coordonner les différents éléments de la stratégie à l'échelle nationale et présenter le programme de Lisbonne de manière à renforcer la mise en œuvre au niveau national.

3. Lignes directrices 2005-2008 pour l'emploi

Le 12 avril 2005, la Commission a proposé les **lignes directrices pour l'emploi pour la période 2005-2008**, au nombre total de 23, dont 8 sont spécifiquement consacrées à l'emploi, à savoir les lignes 16 à 23, afin de stimuler la stratégie de Lisbonne:

- ligne 16: appliquer des politiques de l'emploi visant à atteindre le plein emploi, à améliorer la qualité et la productivité du travail et à renforcer la cohésion sociale et territoriale;
- ligne 17: favoriser une approche fondée sur le cycle de vie à l'égard du travail;
- ligne 18: créer des marchés du travail qui favorisent l'insertion des demandeurs d'emploi et des personnes défavorisées;
- ligne 19: améliorer la réponse aux besoins du marché du travail;
- ligne 20: favoriser la flexibilité en la conciliant avec la sécurité de l'emploi et réduire la segmentation du marché du travail;
- ligne 21: veiller à ce que l'évolution des salaires et des autres coûts du travail soit favorable à l'emploi.
- ligne 22: accroître et améliorer les investissements dans le capital humain;
- ligne 23: adapter les systèmes d'éducation et de formation aux nouveaux besoins en matière de compétences.

Les huit lignes directrices pour l'emploi sont essentielles pour atteindre les trois priorités d'action dans le domaine

de l'emploi consistant i) à attirer et retenir davantage de personnes dans le monde de l'emploi, accroître l'offre d'emploi et moderniser les régimes de protection sociale; ii) à améliorer l'adaptabilité des travailleurs et des entreprises; iii) à accroître l'investissement en capital humain par une meilleure éducation et le développement des compétences.

Rôle du Parlement Européen

A. Généralités

Le Parlement européen, qui considère l'**emploi comme la priorité la plus importante pour l'Union européenne**, a toujours fait valoir que l'Union européenne et ses États membres devaient coordonner leurs efforts et qu'ils devaient tendre expressément à réaliser le plein emploi. Depuis la période de session spéciale que le Parlement européen a consacrée à la lutte contre le chômage en avril 1983, il a adopté de nombreuses résolutions à ce sujet.

B. Actions détaillées

En 1994, une **commission temporaire spéciale pour l'emploi** a été créée. Le Parlement européen a adopté le rapport final de la Commission en juillet 1995. Le Parlement européen a estimé 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 très activement à faire en sorte que la politique de l'emploi reçoive un degré plus élevé de priorité dans le traité d'Amsterdam que cela n'était le cas dans les traités précédents et il a demandé l'insertion dans le traité d'un chapitre spécifique sur l'emploi. Le traité d'Amsterdam reprend nombre des propositions du Parlement européen concernant la politique de l'emploi.

En octobre 1997, le Parlement européen a présenté ses propositions pour le **Conseil européen de Luxembourg sur l'emploi**. Les conclusions du Conseil et les lignes directrices pour l'emploi adoptées par la suite reflètent nombre des recommandations du Parlement européen.

Dans sa **résolution de juin 2003 sur les lignes directrices pour l'emploi**, le Parlement demande l'inclusion des éléments suivants:

- rationalisation de la coordination entre les grandes orientations des politiques économiques, les lignes directrices pour l'emploi, la stratégie pour l'intégration sociale et la stratégie pour la durabilité;

- promotion de la participation de tous les acteurs concernés (y compris les partenaires sociaux);
- fixation des critères quantitatifs pour mesurer les progrès accomplis au niveau de la qualité du travail;
- développement d'une approche intégrée en matière d'égalité des chances et de traitement équitable entre les femmes et les hommes sur le marché du travail;
- diminution significative par les États membres des inégalités entre les personnes handicapées et valides;
- réduction de 50 % du nombre de travailleurs pauvres d'ici à 2010;
- attribution d'un caractère prioritaire par les États membres aux mesures visant l'innovation et la création d'emplois dans les régions à faible performance, en vue de réduire chaque année de 10 % les disparités dans le domaine de l'emploi;
- discussion et adoption des plans d'action nationaux au sein de l'assemblée parlementaire concernée.

Les **nouvelles lignes pour l'emploi**, partie intégrante de la révision à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne, ont également été avalisées par le Parlement qui, dans sa résolution du 22 juin 2005, soutient «les principes économiques et sociaux qui définissent les lignes directrices intégrées» mais invite «les États membres à adopter des programmes nationaux de réforme ambitieux qui soient en totale cohérence avec les orientations». Le Parlement a également insisté pour impliquer davantage les parlements nationaux dans la stratégie de Lisbonne.

Dans son **rapport sur un modèle social européen pour l'avenir** (A6-0238/2006), le Parlement européen souligne que la méthode ouverte de coordination doit accroître le rôle des parlements et appelle la Commission à démocratiser cette méthode pour garantir que non seulement le Parlement européen, mais aussi les parlements nationaux, jouent un rôle important dans la fixation et la réalisation des objectifs par les gouvernements des États membres. En outre, il se dit déçu du fait que de nombreux États membres n'aient pas atteint les objectifs de la stratégie de Lisbonne et appelle ces derniers à mettre totalement en œuvre la stratégie révisée et à fixer des objectifs concrets en matière d'emploi.

→ Christa KAMMERHOFER
Septembre 2006

4.8.4. Couverture sociale dans d'autres États membres de l'Union

Base juridique

Articles 42, 63 et 308 du traité CE.

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 (→3.2.2). Pour ce faire, il est nécessaire d'adopter, en matière de protection sociale, des mesures qui permettront aux citoyens de l'Union européenne (UE) travaillant et séjournant dans un autre État membre que leur État d'origine de ne pas être dessaisis de la totalité ou d'une partie de leurs droits sociaux.

Réalisations

Dès 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 par l'accord sur l'Espace économique européen (EEE) et les ressortissants suisses par l'accord UE-Suisse.

A. Les quatre principes majeurs du règlement (CEE) n° 1408/71

1. Le principe de l'égalité de traitement

Il a pour effet d'accorder au travailleur et au travailleur indépendant originaire d'autres États membres des droits identiques à ceux dont sont titulaires les ressortissants nationaux de l'État d'accueil. Pour que le principe de l'égalité de traitement soit applicable, trois conditions doivent être réunies: l'assimilation des faits, le cumul des périodes et le maintien des droits. En d'autres termes, un État membre ne peut réserver à ses seuls ressortissants le bénéfice d'une couverture sociale. 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. Le principe du cumul des périodes

Il est applicable lorsqu'une législation nationale dispose, par exemple, que tout travailleur devra avoir été assuré ou employé pendant un certain temps avant de pouvoir bénéficier de prestations sociales, par exemple en cas de maladie, d'invalidité, de vieillesse, de décès ou de chômage.

En la circonstance, le principe de cumul 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. En ce qui concerne le droit à l'affiliation, par exemple à des caisses de chômage ou à des caisses de maladie, le principe du cumul autorise le transfert direct d'une caisse d'un État membre vers une autre située dans un autre État membre.

3. Le principe d'interdiction des prestations doubles

Ce principe vise à interdire à toute personne 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 à percevoir plusieurs prestations analogues.

4. Le principe de l'exportabilité

Il signifie que les prestations sociales peuvent être versées en quelque point que ce soit de l'Union. Cet article, qui fait interdiction aux États membres de réserver le paiement de prestations aux seules personnes résidant sur leur territoire, ne s'applique toutefois pas à toutes les prestations sociales. C'est ainsi que des dispositions particulières sont, par exemple, applicables en ce qui concerne les chômeurs. Ce droit à l'exportabilité des prestations diffère selon qu'il s'agit de prestations en espèces (indemnités journalières ou pensions, par exemple) ou de prestations en nature (aide médicale, par exemple). Les prestations en espèces sont généralement versées conformément aux dispositions du pays où la personne autorisée vit ou séjourne. De manière générale, les prestations en nature obéissent à la réglementation du pays où séjourne l'affilié. Si l'«État compétent» est différent de celui de résidence, l'«État compétent» devra rembourser à l'État de résidence ou de séjour de l'affilié le montant des dépenses occasionnées au titre de prestations fournies en nature.

B. Catégories visées

À l'origine, le règlement (CEE) n° 1408/71 ne concernait que les **travailleurs**, mais, avec effet au 1^{er} juillet 1982, il a été élargi aux **«travailleurs indépendants»** [voir le règlement (CEE) n° 1390/81]. Il couvre 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 (voir l'article 2, paragraphe 1).

Par le règlement (CE) 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 (CE) 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 aux **ressortissants de pays tiers**, pour autant qu'ils **séjournent légalement** sur le territoire.

C. Prestations

L'article 4, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1408/71 énumère les prestations sociales couvertes par le règlement et, par conséquent, les dispositions visant à ce que les travailleurs et travailleurs indépendants migrants ne soient pas pénalisés du fait qu'ils travaillent ou ont travaillé dans un ou plusieurs États membres:

- prestations de maladie et de maternité/paternité;
- prestations d'invalidité, dont celles visant à maintenir ou à améliorer la capacité de gain;
- prestations de vieillesse;
- prestations de survivants;
- prestations d'accidents du travail et de maladie professionnelle;
- prestations de chômage;
- prestations familiales.

Les prestations versées au titre de régimes de préretraite ne relèvent pas du champ d'application du règlement. Aux termes du règlement (CEE) n° 1408/71, les personnes assurées résidant dans un autre État membre pour une courte période peuvent elles-mêmes avoir recours aux services médicaux d'urgence sur place. S'il ne s'agit pas de services d'urgence, la caisse d'assurance en question doit d'abord donner son approbation. Deux arrêts de la Cour de justice, les arrêts Decker (C-120/95) et Kohll (C-158/96), proposent que toute personne assurée puisse à l'avenir avoir droit à un traitement médical ou à des produits médicaux dans tout endroit de l'Union, sous réserve que cela n'occasionne pas une hausse excessive des coûts.

D. Perspectives

1. Perspectives de 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. Comme le règlement était un **texte législatif très complexe et peu pratique**, la Commission a soumis, à la fin de 1998, une proposition visant une **réforme fondamentale** de tout le système législatif [COM(98) 779].

2. Vers une meilleure coordination des systèmes de sécurité sociale

S'appuyant sur la proposition de la Commission, le Parlement européen et le Conseil ont approuvé le **règlement (CE) n° 883/2004 du 29 avril 2004**, pour le substituer au règlement (CEE) n° 1408/71. Ce nouveau règlement 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.

Par exemple, dans le domaine des pensions de vieillesse, il faut préciser quelle démarche un assuré doit accomplir pour demander la liquidation de sa pension, auprès de quelle institution il doit déposer sa demande lorsqu'il a travaillé dans plusieurs États membres, comment les institutions vont devoir échanger des informations entre elles pour tenir compte de la carrière complète de l'intéressé et comment elles vont calculer, chacune pour ce qui la concerne, la pension à verser.

Toutefois, les nouvelles règles de coordination du règlement (CE) n° 883/2004 ne pourront s'appliquer tant que le règlement d'application correspondant se substituant au règlement d'application (CEE) n° 574/72 n'aura pas été adopté.

La **proposition de révision du règlement d'application** a été soumise par la Commission en janvier 2006 [COM(2006) 16] et est actuellement en première lecture au Parlement européen et au Conseil.

Cette proposition 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. La proposition comporte les principes généraux qui permettent à la coordination de fonctionner. Au nombre de ces principes figurent l'unicité de la législation d'application, l'assimilation des faits et l'égalité de traitement. Les États

membres sont tenus de les respecter, cependant, ils sont seuls compétents pour définir, organiser et financer leur système national de sécurité sociale.

Les aspects suivants seront couverts par le règlement (CE) n° 883/2004 et par son règlement d'application:

- l'amélioration des droits des assurés par une extension du champ d'application personnel et du champ d'application matériel; la population couverte par le règlement inclura tous les ressortissants des États membres qui sont couverts par la législation de sécurité sociale d'un État membre. Cela signifie que non seulement les travailleurs salariés, les travailleurs non salariés, les fonctionnaires, les étudiants et les pensionnés mais également les personnes non actives sont protégés par les règles de la coordination. Cela simplifie et clarifie les règles déterminant la législation applicable dans les situations transfrontalières;
- **l'augmentation des branches de sécurité sociale** soumises au régime de coordination afin d'inclure les législations relatives à la préretraite: le champ d'application matériel du règlement est étendu aux régimes légaux de préretraite, ce qui implique que les bénéficiaires de tels régimes auront la garantie que les prestations seront versées, seront couverts pour les soins de santé et bénéficieront des prestations familiales, même s'ils résident dans un autre État membre;
- la modification de certaines **dispositions concernant le chômage**: maintien pour un certain temps (période de trois mois extensible jusqu'à un maximum de six mois) du droit aux prestations de chômage pour le chômeur qui se rend dans un autre État membre afin d'y chercher un emploi;
- le renforcement du principe général de **l'égalité de traitement**;
- le renforcement du principe d'exportation des prestations; **les personnes assurées qui séjournent temporairement** dans un autre État membre **pourront bénéficier des soins de santé** s'avérant médicalement nécessaires au cours de ce séjour;
- l'introduction du principe de bonne administration; l'obligation imposée aux institutions des États membres de coopérer entre elles et de s'entraider au bénéfice du citoyen.

3. Carte européenne d'assurance maladie

Les citoyens européens, qui se déplacent au sein de l'Espace économique européen, 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. Auparavant, on devait se munir d'un

formulaire papier: E110 pour les transporteurs internationaux, E111 pour les touristes, E119 pour les demandeurs d'emploi à la recherche d'un travail dans un autre État membre ou E128 pour les travailleurs détachés dans un autre État membre et les étudiants.

La carte doit remplacer, dans un premier temps, le formulaire E111 (pour les touristes) à partir de juin 2004, puis les autres formulaires par la suite. La délivrance de cette carte est assurée par l'institution de l'État compétent ou de résidence. Pour faciliter la prise en charge et le remboursement des soins dispensés, il est nécessaire que les trois principaux acteurs concernés — les assurés, les prestataires de soins et les institutions — reconnaissent le modèle unique et les spécifications uniformes de la carte.

La distribution de la carte est étalée sur les périodes suivantes:

- à partir de l'été 2004: Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Irlande, Luxembourg, Norvège, République tchèque, Slovaquie, Suède;
- avant l'été 2005: Autriche, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Portugal;
- à partir de janvier 2006: Chypre, Hongrie, Islande, Malte, Pays-Bas, Pologne, Royaume-Uni, Slovaquie et Suisse.

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement européen s'est toujours vivement intéressé aux problèmes auxquels se heurtent les travailleurs migrants, les travailleurs frontaliers, les travailleurs indépendants et les ressortissants de pays tiers travaillant dans d'autres États membres, à telle enseigne qu'il a arrêté différentes résolutions visant à améliorer leur sort. À plusieurs reprises, le Parlement européen 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 du règlement (CEE) n° 1408/71 à toutes les personnes assurées. Un certain nombre de ces demandes sera concrétisé avec l'adoption finale de la version fondamentalement révisée du règlement (CEE) n° 1408/71. Le Parlement veut améliorer la situation des travailleurs frontaliers notamment en ce qui concerne leur couverture sociale et leur imposition (résolution du 17 janvier 2001).

→ Christa KAMMERHOFER
Septembre 2006

4.8.5. Santé et sécurité au travail

Base juridique

Articles 71, 94, 95, 136, 137 et 308 du traité CE.

Objectifs

Sur la base de l'article 137, l'Union européenne (UE) 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 (PME).

Réalisations

A. Jusqu'en 1987

1. Premières étapes

Depuis l'établissement de la Communauté économique européenne, plusieurs pas ont été accomplis vers une approche globale de la santé et de la sécurité sur le lieu de travail, comme la création du comité permanent de la sécurité et de la santé dans les mines de houille et du comité consultatif de la sécurité, de l'hygiène et de la santé au travail, chargé d'assister la Commission dans la préparation et la mise en œuvre d'actions dans le domaine de l'environnement du travail.

2. La directive-cadre de 1980 et son suivi

En 1980, le Conseil a adopté la directive-cadre 80/1107/CEE relative à la protection contre les risques résultant de l'exposition aux agents chimiques, physiques et biologiques pendant le travail. La directive a entraîné toute une série de «directives-filles» au cours des années qui ont suivi:

- la directive 82/130/CEE, modifiée par les directives 88/35/CEE, 91/269/CEE, 94/44/CE, 98/65/CE, relative au matériel électrique utilisable en atmosphère explosible des mines grisouteuses;
- la directive 82/605/CEE, remplacée par la directive 98/24/CE concernant la protection contre les risques saturnins;
- la directive 83/477/CEE, modifiée par les directives 91/382/CEE, 98/24/CE et 2003/18/CE, sur l'amiante;

- la directive 86/188/CEE, modifiée par la directive 98/24/CE, sur le bruit;
- la directive 88/364/CEE, remplacée par la directive 98/24/CE, sur la protection contre certains agents;
- la directive 91/322/CEE, modifiée par les directives 96/94/CE et 2000/39/CE, sur les valeurs limites indicatives.

B. De 1987 à 1989

1. Les innovations de l'Acte unique européen (1986)

Depuis l'introduction de l'article 138 dans le traité par l'Acte unique européen (AUE) de 1986, des mesures peuvent être prises dans le domaine de la santé et de la sécurité sur le lieu de travail par le Conseil statuant à la majorité qualifiée. Quatre objectifs principaux ont présidé à l'introduction de l'article 138:

- intensifier les efforts visant à protéger la santé et la sécurité des travailleurs sur le lieu de travail;
- harmoniser les conditions de travail;
- lutter contre le dumping social lors de la mise en œuvre du marché intérieur;
- empêcher que les entreprises ne se délocalisent dans des régions où le niveau de protection est le moins élevé, dans le seul but d'obtenir un avantage concurrentiel.

L'article 95, introduit par l'AUE, a également servi à lever toutes les entraves au commerce.

2. Résultats

Les directives adoptées en vertu de l'article 138 définissent des critères minimaux concernant la santé et la sécurité sur le lieu de travail.

Les directives élaborées en vertu de l'article 95 visent à mettre sur le marché des produits sûrs, y compris des machines et des équipements de protection personnelle à usage professionnel. Les États membres ne sont pas autorisés à imposer des critères plus élevés pour leurs produits que ceux fixés par les directives.

La charte européenne des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989, quoique non contraignante, consacre le droit à la santé et à la sécurité sur le lieu de travail.

C. Après 1989

1. Directive-cadre 89/391/CEE

La 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. La directive couvre tous les travailleurs de l'UE employés par les entreprises privées et par des institutions/organismes publics. Les indépendants et des employés de maison ne sont pas couverts par la directive-cadre. Cette dernière constitue la base sur laquelle s'appuient les 19 directives-filles suivantes:

- la directive 89/654/CEE sur les **lieux de travail**;
- la directive 89/655/CEE amendée par la directive 2001/45/CE, sur l'utilisation des **équipements de travail**;
- la directive 89/656/CEE sur l'utilisation des **équipements de protection personnelle**;
- la directive 90/270/CEE sur le travail sur des **équipements à écran de visualisation**;
- la directive 90/269/CEE sur la **manutention manuelle**;
- la directive 90/394/CEE sur l'**exposition aux agents carcinogènes**;
- la directive 92/57/CEE sur les **constructions temporaires ou mobiles**;
- la directive 92/58/CEE sur les dispositions en matière de **sécurité et de santé sur le lieu de travail**;
- la directive 92/85/CEE sur les **travailleuses enceintes**;
- la directive 92/91/CEE sur les industries extractives par forage;
- la directive 92/104/CEE sur les industries extractives de minerais;
- la directive 93/103/CE sur les **navires de pêche**;
- la directive 98/24/CE amendée par la directive 2000/39/CE, sur les **agents chimiques**;
- la directive 1999/92/CE sur 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**;
- la directive 2000/54/CE sur la protection contre les risques liés à l'exposition à des **agents biologiques** au travail;
- directive 2004/37/CE sur les risques liés à l'exposition à des **agents cancérigènes ou mutagènes au travail**;

- quatre directives relatives aux prescriptions minimales de santé et de sécurité concernant l'exposition des travailleurs aux risques découlant des **agents physiques**:

- la directive 2002/44/CE (vibrations),
- la directive 2003/10/CE (bruit),
- la directive 2004/40/CE sur les champs électromagnétiques,
- la directive 2006/25/CE sur les rayonnements optiques artificiels.

2. Impact de la directive-cadre sur d'autres actes législatifs:

- la directive 91/383/CEE sur les **travailleurs intérimaires**; la Commission a déposé en 2002 une nouvelle proposition visant à garantir les mêmes conditions de santé et de sécurité pour les travailleurs affectés à l'entreprise utilisatrice. La proposition est bloquée au Conseil depuis 2003;
- la directive 92/29/CEE sur les traitements médicaux à bord des navires;
- la directive 93/104/CE, amendée par les directives 98/662/CE, 2000/34/CE et 2003/88/CE, sur certains aspects de l'**organisation du temps de travail**; en 2004, la Commission a proposé de modifier la directive «Temps de travail» 2003/88/CE existante en vue d'améliorer l'environnement de travail et de protéger ainsi la santé et la sécurité des travailleurs, plus particulièrement dans le cadre du temps de travail hebdomadaire;
- le règlement (CE) n° 2062/94 du Conseil instituant l'**Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (OSHA)**, basée à Bilbao (Espagne) et fournissant aux organes communautaires, aux États membres et aux personnes impliquées dans ce domaine, des informations techniques, scientifiques et économiques sur la sécurité et la santé sur le lieu de travail;
- la directive 96/29/Euratom sur la protection contre les risques dus aux **rayonnements ionisants**;
- la directive 1999/95/CE sur les dispositions relatives au temps de travail dans les **transports maritimes**;
- la directive 2000/34/CE modifiant la directive 93/104/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);

— la directive 94/33/CE sur la protection des jeunes sur le lieu travail.

3. Contribution du traité d'Amsterdam (1997)

Il 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 adoptées à la majorité qualifiée et en codécision avec le Parlement européen. La portée de la notion de «conditions de travail» visée à l'article 138 a été un sujet de controverse et des approches différentes ont été adoptées par le Parlement, le Conseil, la Commission et les États membres. Dans son arrêt du 12 novembre 1996 (affaire C-84/94), la Cour de justice européenne a décidé que l'article 138 ne devait pas être interprété de manière restrictive.

4. La charte des droits fondamentaux (décembre 2000)

Son article 31 stipule que «tout travailleur a droit à des conditions de travail qui respectent sa santé, sa sécurité et sa dignité». Cependant, la charte des droits fondamentaux n'est pas encore légalement contraignante.

5. La semaine européenne de la sécurité et de la santé sur le lieu de travail

Il s'agit d'une campagne d'information annuelle soutenue par tous les États membres, la Commission, le Parlement, les syndicats et les fédérations patronales. Elle donne l'occasion d'accorder une attention particulière à l'importance de la sécurité et de la santé au travail dans un domaine particulier.

Par exemple, en 2006, la semaine européenne de la sécurité et de la santé sur le lieu de travail sensibilise les jeunes travailleurs à la campagne «Safe start». Baptisée «Halte au bruit», la campagne 2005 a porté sur le bruit au travail, tandis que celle de 2004 s'est concentrée sur le secteur de la construction.

D. L'agenda social européen

Approuvé par le Conseil européen de Nice (décembre 2000), il vise à développer une stratégie communautaire pour la santé et la sécurité sur le lieu de travail afin de:

- consolider, adapter et, si nécessaire, simplifier les normes existantes;
- répondre aux nouveaux risques comme le stress lié au travail au moyen d'initiatives sur les normes et échanges de bonnes pratiques;
- promouvoir l'application de la législation dans les PME, en tenant compte des contraintes particulières auxquelles elles sont soumises, par le biais d'un programme spécifique;

— développer, à partir de 2001, des échanges de bonnes pratiques et la collaboration entre les institutions d'inspection du travail afin de satisfaire plus efficacement aux exigences essentielles communes.

E. Stratégie communautaire de santé et de sécurité au travail (2002-2006)

La Commission a adopté, en mars 2002, cette stratégie qui vise à faciliter l'application de la législation existante en matière de sécurité et de santé au travail et à donner de nouvelles impulsions pour la période concernée. Elle s'appuie sur un état des lieux établi avant 2002, à la suite duquel la Commission a rappelé les trois exigences à remplir pour assurer un environnement de travail sûr et sain: la consolidation de la culture de prévention des risques, une meilleure application du droit existant et une approche globale du bien-être au travail.

La stratégie communautaire propose trois grandes directions:

- elle adopte une approche globale du bien-être au travail, prenant en compte les changements du monde du travail et l'émergence de nouveaux risques, notamment psychosociaux, et vise à améliorer la qualité du travail, dont un environnement de travail sain et sûr est l'une des composantes essentielles;
- elle repose sur la consolidation d'une culture de prévention des risques, sur la combinaison d'instruments politiques variés — législation, dialogue social, démarches de progrès et identification des meilleures pratiques, responsabilité sociale de l'entreprise et incitants économiques — et sur la construction **partenariats** entre tous les acteurs de santé et de la sécurité;
- elle démontre ainsi qu'une politique sociale ambitieuse est un facteur de compétitivité et que, à l'inverse, la «non-politique» engendre des coûts qui pèsent lourdement sur les économies et les sociétés.

Le Parlement a participé à la procédure de consultation et a demandé un plan d'action détaillé assorti d'un calendrier concret de mise en œuvre de la stratégie. Cette dernière doit notamment accorder une attention particulière aux femmes sur le lieu de travail et il convient d'étendre le champ d'application de la directive-cadre 89/391/CEE (rapport A5-310/2002).

Dans son programme de travail pour 2006, la Commission a annoncé qu'elle soumettrait une nouvelle stratégie pour la période 2007-2012 axée sur la prévention: la diminution du nombre d'accidents du travail et des maladies professionnelles a une incidence positive sur la productivité, sur les coûts et sur la qualité du travail et elle valorise par voie de conséquence le capital humain de

l'Europe. La nouvelle stratégie devrait être orientée vers les risques nouveaux et émergents et vers la sauvegarde de niveaux minimaux de protection sur le lieu de travail et à l'intention des travailleurs qui ne sont pas couverts de manière adéquate. Une attention particulière devrait également être accordée à la qualité des services de prévention, à la formation en matière de santé et de sécurité ainsi qu'aux autres outils conçus pour améliorer l'application des normes de santé et de sécurité. La Commission continuera ses efforts de surveillance de la transposition et de la mise en œuvre de la législation. En outre, une mise en œuvre efficace exige que tous les acteurs concernés aient la capacité d'assumer leurs responsabilités.

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement a souvent souligné la nécessité d'une protection optimale de la santé et de la sécurité des travailleurs. Il a appelé dans plusieurs résolutions à couvrir tous les aspects touchant directement ou indirectement le bien-être physique ou psychique des travailleurs. Le Parlement joue un rôle important dans l'élaboration des directives améliorant l'environnement 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 handicapés ou plus âgés. Le Parlement invite instamment la Commission à se pencher sur les nouvelles problématiques non encore couvertes par l'actuelle législation, par exemple le stress, l'épuisement moral, la violence et le harcèlement sur le lieu de travail. Le Parlement en appelle à la Commission pour qu'elle alloue les fonds nécessaires pour refléter la priorité élevée à accorder à la santé et à la sécurité sur le lieu de travail et demande d'urgence un plan d'action détaillé reprenant les engagements financiers et le calendrier pour chaque proposition majeure.

Le Parlement plaide pour une extension de la portée de la directive-cadre 89/391/CEE aux groupes de travailleurs exclus, comme les militaires, les indépendants, les employés de maison et les travailleurs à domicile. Il souhaite également une directive fixant des normes minimales pour la reconnaissance des maladies professionnelles.

Dans son rapport sur la promotion de la santé et de la sécurité sur le lieu de travail (2004/2205 INI), le Parlement plaide pour une meilleure application des directives existantes.

→ Christa KAMMERHOFER
Septembre 2006

4.8.6. Le dialogue social: information, consultation et participation des travailleurs

I. Dialogue entre les partenaires sociaux

Base juridique

Articles 136-140 du traité CE.

Objectifs

Promouvoir le dialogue entre les partenaires sociaux, en vue notamment de permettre la conclusion d'accords ou de conventions au niveau européen.

Réalisations

A. Évolution générale du dialogue social au niveau européen

Sur le plan européen, la situation a évolué vers une prise d'influence accrue des partenaires sociaux sur la politique sociale et du marché de l'emploi.

1. Traité de Rome

Conformément à l'article 138, la Commission avait notamment pour mission 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.

2. Dialogue social de Val-Duchesse

Entamé en 1985, 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 confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe (UNICE) et le Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général (CEEP) dans le processus du marché intérieur. Le Conseil n'est pas représenté. Les réunions du comité du dialogue social ont produit un certain nombre de déclarations communes sur l'emploi, l'éducation, la formation et d'autres problèmes.

3. Acte unique européen

L'article 139, incorporé au traité par l'Acte unique européen (1986), a élargi la portée de l'article 138 et créé une Base juridique pour l'établissement du dialogue entre les partenaires sociaux. Le développement de ce dialogue est devenu l'une des missions officielles de la Commission et les conventions collectives au niveau européen ont été rendues possibles.

4. Accord sur la politique sociale

En octobre 1991, l'UNICE, la CES et le CEEP adoptaient un accord commun réclamant 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. Cet accord fut entériné dans l'**accord sur la politique sociale (APS)** adopté par tous les États membres, Royaume-Uni excepté, et annexé au traité de Maastricht sur l'Union européenne.

Sur le plan national, les partenaires sociaux se voient offrir l'occasion de mettre en œuvre des directives par le biais d'accords. Sur le plan communautaire, l'accord prévoit des règles spécifiques. La Commission doit consulter les partenaires sociaux avant d'engager toute action dans le domaine de la politique sociale. Le processus de négociation peut prendre jusqu'à neuf mois et il s'offre aux partenaires sociaux 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 pratiques spécifiques aux partenaires sociaux et aux États membres, ou bien encore
- la possibilité existe qu'ils soient incapables de parvenir à un accord.

Dans ce dernier cas, la Commission reprendra ses travaux sur la proposition en question et transmettra le résultat de ses délibérations au Conseil.

Les premiers résultats pratiques de ce processus sont l'adoption d'**accords-cadres sur le congé parental**, sur le **travail à temps partiel** et sur le **travail à durée déterminée**, et deux accords-cadres sur l'**aménagement du temps de travail des gens de mer** et dans le **transport aérien**. L'accord sur le **télétravail** conclu en mai 2002 sera mis en œuvre pour la première fois conformément aux procédures et pratiques spécifiques aux partenaires sociaux et aux États membres. Les négociations sur le **travail temporaire** se sont soldées par un échec en mai 2001. Néanmoins, la Commission a adopté en mars 2002 une proposition de directive sur le travail temporaire fondée sur le consensus qui s'est dégagé entre les partenaires sociaux malgré l'échec de leurs négociation, mais les négociations sont bloquées au Conseil depuis 2003. Le premier accord multisectoriel européen a été signé en mai 2006 pour protéger les travailleurs exposés aux poussières de silice cristalline, qui peuvent provoquer la silicose, une maladie pulmonaire potentiellement mortelle.

5. Traité d'Amsterdam

L'insertion de l'accord sur la politique sociale dans le traité UE, à la suite du traité d'Amsterdam, implique que le traité UE forme une structure unique et cohérente pour les politiques sociale et de l'emploi pour tous les États membres.

B. Instances de niveau européen

1. Il a été jugé important, dès le début de la coopération européenne, d'associer différents groupes socioprofessionnels et sociaux à l'élaboration de la législation de la CEE, ainsi qu'en témoigne le **Comité économique et social européen** (→ 1.3.11).
2. De nombreux **comités consultatifs** avaient été mis en place dans les années 60 pour conseiller la Commission sur 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 gouvernements.

Certaines des structures de **dialogue social** les plus anciennes ont été mises en place dans les principaux secteurs. Le dialogue social sectoriel au niveau européen a accompli des progrès considérables depuis la réforme de ses structures sur la base des propositions faites par la Commission en 1998. Le dialogue social sectoriel est organisé soit par des **comités mixtes**

nommés par la Commission pour des secteurs correspondant habituellement à une politique communautaire, soit par des **groupes de travail informels** mis sur pied à la suite d'une demande conjointe des partenaires sociaux. Une série de textes conjoints ont été négociés par les comités sur des questions comprenant l'égalité des chances, la modernisation du travail, la formation, l'élargissement et la responsabilité sociale des entreprises.

De 1970 à 2003, l'instance tripartite cruciale, au niveau européen, au chapitre de l'emploi a été le **comité permanent de l'emploi**. La consultation permanente entre le Conseil de ministres, la Commission et les partenaires sociaux visait à faciliter la coopération en matière de politique de l'emploi. Le Comité permanent de l'emploi a subi une réforme en 1999. Son action était intégrée dans la stratégie coordonnée pour l'emploi. Il comprenait vingt représentants des partenaires sociaux, répartis entre les syndicats et les organisations des employeurs.

En se basant sur une contribution commune des partenaires sociaux au sommet social de Laeken en décembre 2001, le Conseil a institué un **sommet social tripartite pour la croissance et l'emploi** en mars 2003. Le sommet social tripartite remplace le Comité permanent de l'emploi et assurera une concertation continue entre le Conseil, la Commission et les partenaires sociaux sur les questions économiques, sociales et relatives à l'emploi. Le sommet social tripartite se réunira au moins une fois par an.

À l'automne 1995, le **Centre européen des relations industrielles** (CERI) a été inauguré, résultat d'une initiative prise par les partenaires sociaux avec l'aide de la Commission [COM(95) 445]. Ce centre vise à promouvoir une compréhension de la dimension européenne dans les relations industrielles par l'intermédiaire de la formation des dirigeants et des représentants des organisations patronales et syndicales.

C. Perspectives d'avenir

Depuis les changements introduits par le traité d'Amsterdam, le processus de consultation est devenu plus important encore, en ce sens qu'il couvre l'ensemble des propositions relevant de l'article 137 et présentées par l'ensemble des États membres.

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement a toujours soutenu le développement du dialogue social et apporte une contribution concrète en invitant souvent les partenaires sociaux au niveau

communautaire à faire connaître leurs positions à la commission de l'emploi et des affaires sociales avant que celle-ci n'établisse son rapport sur une proposition les concernant. Le Parlement estime qu'il est indispensable de promouvoir et de garantir une participation aussi large que possible des organisations regroupant les partenaires sociaux, notamment au niveau des petites et moyennes entreprises (PME).

Dans sa communication du 26 juin 2002, la Commission a précisé son approche du dialogue social, qui constitue pour elle tout autant une clé pour une meilleure gouvernance dans une Union élargie qu'un moteur des réformes économiques et sociales. La communication fait référence au rapport du groupe de haut niveau sur les relations industrielles face au changement (février 2002) ainsi qu'à la contribution commune des partenaires sociaux remise à l'occasion du sommet de Laeken (décembre 2001).

Dans sa communication sur le partenariat pour le changement dans une Europe élargie [COM(2004) 557], la Commission s'attache à la promotion des résultats du dialogue social européen, en cherchant à améliorer son impact et à encourager sa poursuite. L'élargissement de l'Union européenne (UE) représente un enjeu important pour le dialogue social qui, par l'implication des partenaires sociaux, permettra de gérer les restructurations économiques dans les nouveaux États membres.

II. Information, consultation et participation des travailleurs

Base juridique

Articles 44, 94, 95 et 137 du traité CE.

Objectifs

Soutenir l'action des États membres en ce qui concerne l'information et la consultation des travailleurs.

Réalizations

La formation, la consultation et la participation des travailleurs sont 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 l'opposition du Conseil et toute une série de propositions n'ont, à ce jour, pas été adoptées. Il faut se rappeler, cependant, que les actes communautaires dans ce domaine ne pouvaient être adoptés qu'à l'unanimité avant les modifications introduites par les traités de Maastricht et d'Amsterdam. Ce dernier a renforcé

l'influence du Parlement. La procédure est maintenant la codécision, avec majorité qualifiée au sein du Conseil.

A. Législation actuelle

La plupart des directives adoptées par le Conseil sont caractérisées par le fait qu'elles portent sur le droit des travailleurs à être informés et consultés sur de nombreuses questions importantes touchant à la bonne santé de l'entreprise ou à leurs intérêts. En revanche, ces directives ne contiennent aucune disposition leur accordant le droit de participer à la prise de décision:

- la directive 75/129/CEE du 17 février 1975 sur les **licenciements collectifs**, modifiée par la directive 98/59/CE du 20 juillet 1998. Aux termes de cette directive, l'employeur entame, en cas de licenciements collectifs, des négociations avec les travailleurs;
- la directive 77/187/CEE du 14 février 1977, modifiée par la directive 98/50/CE, concernant la sauvegarde des droits des travailleurs lors des **transferts d'entreprises**, qui prévoit que les travailleurs sont notamment informés des raisons du transfert et des conséquences;
- la directive 78/855/CEE du 9 octobre 1978 relative aux **fusions de sociétés anonymes**, aux termes de laquelle les entreprises qui fusionnent sont protégées dans la même mesure que selon la directive relative au transfert d'entreprises;
- la directive 94/45/CE du 22 septembre 1994 relative à la création de **comités européens d'entreprise**. L'adoption de cette directive était une nouveauté puisque, à la différence des directives antérieures dans ce domaine, elle ne concerne pas des situations spécifiques. Elle contient des dispositions générales pour garantir l'information et la consultation des travailleurs dans les grandes sociétés multinationales et lors des fusions d'entreprises. C'est, en outre, la première directive adoptée en vertu de l'accord sur la politique sociale. Par ailleurs, les travailleurs ont obtenu certains droits d'information et de consultation qui concernent **l'environnement du travail**;
- la directive 2002/14/CE du 11 mars 2002 établissant un **cadre général relatif à l'information et la consultation des travailleurs** dans l'UE;
- **le statut de la société européenne (SE)**. Le **règlement sur le statut de la société européenne** [(CE) n° 2157/2001] était assorti d'une **directive complémentaire sur la participation des travailleurs** (2001/86/CEE) (→3.4.2);
- de la même façon, le **statut de la société coopérative européenne (SCE)** [règlement (CE) n° 1435/2003] a été complété par la directive 2003/72/CE relative à la participation des travailleurs (→3.4.2).

B. Perspectives futures

D'autres propositions n'ont toujours pas fait l'objet d'une décision. Les propositions de règlement du Conseil sur l'«association européenne» et la «mutualité européenne», ainsi que les propositions correspondantes de directives du Conseil complétant les dispositions relatives au statut des travailleurs [COM(93) 252] sont sur la table du Conseil depuis que le Parlement a procédé à sa première lecture, le 15 février 1993.

Rôle du Parlement Européen

A. Généralités

Plusieurs résolutions du Parlement témoignent du souci de garantir le droit des travailleurs à participer aux décisions des entreprises. La position du Parlement est que les travailleurs doivent non seulement détenir un droit à l'information et à la consultation, mais doivent également disposer d'un droit de participation au pouvoir de décision. Ce droit à l'information, à la consultation et à la cogestion doit s'appliquer aux entreprises tant nationales que transnationales, ainsi qu'à toutes les sociétés, 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. Il espère que les règles sur la participation des travailleurs dans la société européenne pourront être également appliquées à l'«association européenne» et à la «mutualité européenne».

B. Plus spécifiquement

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 employés aux profits et aux résultats de l'entreprise.

Sa résolution sur le rapport de la Commission [COM(2000) 188] relatif à l'application de la directive concernant l'institution d'un **comité européen d'entreprise** réclamait une révision rapide de la directive de 1994.

Le Parlement a également exigé l'application de sanctions en cas de non-respect de la directive de la part des représentants des partenaires sociaux. Le Parlement s'est prononcé en faveur de la création de comités d'entreprise à l'échelle mondiale.

→ Christa KAMMERHOFER
Septembre 2006

4.8.7. L'égalité hommes/femmes

Base juridique

Articles 2, 3, paragraphe 2, 13, 94, 137, 141 du traité CE.

Dans le traité établissant une Constitution pour l'Europe (non encore en vigueur): articles I-2, I-3 paragraphe 3, alinéa 2, II-81, II-83, II-93, III-116, III-118, III-124, III-210j, III-214.

Objectifs

Assurer l'égalité des chances et de traitement entre les femmes et les hommes par le biais de dispositions législatives, de l'intégration de la question du genre et d'actions positives.

Réalisations

A. Les premières directives en matière d'égalité

Le traité CE consacre en son article 141 (ex-article 119) le principe de l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale entre les femmes et les hommes.

Cependant, les premières directives en matière d'égalité hommes/femmes n'ont pas été adoptées sur cette base mais sur la base de l'article 308 (ex-article 235: compétences subsidiaires), de l'article 94 (ex-article 100: rapprochement des législations) et de l'article 137 (ex-article 118: santé et sécurité des travailleurs). Sur ces bases a été adoptée une série de directives:

- rapprochement des législations des États membres relatives à l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre les travailleurs masculins et les travailleurs féminins: directive 75/117/CEE du 10 février 1975;
- 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: directive 76/207/CEE du 9 février 1976;
- 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;
- mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes dans les régimes professionnels de sécurité sociale: directive 86/378/CEE du 24 juillet 1986, modifiée par la directive 96/97/CE du 20 décembre 1996;
- application du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes exerçant une activité indépendante, y compris une activité agricole, et protection de la maternité: directive 86/613/CEE du 11 décembre 1986;
- mise en œuvre de mesures visant à améliorer la sécurité et la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail: directive 92/85/CEE du 19 octobre 1992.

B. Les avancées de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes

La Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) a joué un rôle important dans ce domaine par le développement d'une jurisprudence en faveur de l'égalité hommes/femmes. Les arrêts les plus marquants ont été:

- **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;
- **arrêt Bilka du 13 mai 1986** (affaire 170/84): la Cour a considéré 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'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;
- **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, 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;
- **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»), dans la mesure où cet avantage n'est pas automatique et garantit aux candidats masculins un examen sans exclusion a priori de leur candidature.

C. Développements récents

Le traité d'Amsterdam a fait du principe d'égalité hommes/femmes un objectif et un principe fondamental de la Communauté (article 2). L'article 3, paragraphe 2, confie également à la Communauté la mission d'intégrer l'égalité hommes/femmes dans toutes ses activités («gender mainstreaming»). À cette fin, un groupe de haut niveau consacré à l'intégration de la question du genre a été mis sur pied en 2001.

Le traité d'Amsterdam a également élargi les bases juridiques disponibles pour promouvoir l'égalité hommes/femmes et a introduit de nouveaux éléments d'importance majeure. Le nouvel **article 13** prévoit la lutte contre toutes les formes de discrimination et les articles 137 et 141 permettent à l'Union européenne (UE) d'agir non seulement dans le domaine de l'égalité des rémunérations mais également dans le domaine plus large de l'égalité des chances et de traitement en matière d'emploi et de travail. Dans ce cadre, l'article 141 autorise les discriminations positives en faveur des femmes.

Les actions les plus récentes de l'Union européenne dans le domaine de l'égalité hommes/femmes ont été:

1. Cadre financier

a) *Cinquième programme d'action communautaire pour l'égalité des chances (2001-2005) (décision 2001/51/CE du 20 décembre 2000)*

Le programme d'action constitue l'instrument de la mise en œuvre de la **stratégie-cadre communautaire en matière d'égalité entre les femmes et les hommes (2001-2005)**. Il permet de coordonner et de financer des projets transnationaux ayant pour objectif la promotion de l'égalité des chances. Ce programme est doté, pour la période 2001-2005, d'un budget de 50 millions d'euros. Un thème prioritaire d'action est choisi chaque année: en 2001, l'égalité de rémunération entre hommes et femmes, en 2002, l'équilibre entre travail et vie de famille, en 2003, les femmes dans la prise de décision et en 2004 la promotion de l'évolution des rôles des femmes et des hommes et l'élimination des stéréotypes sexistes.

Le programme a été prolongé jusqu'à la fin de 2006 et fera partie intégrante du nouveau programme Progress 2007-2013 (→4.8.1).

b) *Programme d'action communautaire pour la promotion des organisations actives au niveau européen dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes (décision 2004/848/CE du 29 avril 2004)*

Ce programme permet de soutenir financièrement le lobby européen des femmes et d'autres organisations actives dans le domaine de la promotion de l'égalité hommes/femmes.

c) *L'initiative communautaire EQUAL 2000-2006*

Dans le cadre de la stratégie communautaire de lutte contre la discrimination, la Commission a développé une initiative communautaire pour la promotion de la lutte contre la discrimination en relation avec le marché du travail. Les objectifs dans le domaine de l'égalité hommes/femmes sont la conciliation des vies familiale et professionnelle et la réduction des écarts de traitement entre les hommes et les femmes.

2. Les femmes sur le marché du travail

a) *Accords-cadres européens*

La consultation des partenaires sociaux — CES (Confédération européenne des syndicats), UNICE (Union des confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe) et CEEP (Centre européen de l'entreprise publique) — a abouti à la signature de deux accords-cadres dans le domaine de l'égalité hommes/femmes:

— accord-cadre sur le congé parental (directive 96/34/CE du 3 juin 1996);

— accord-cadre sur le temps de travail partiel (directive 97/81/CE du 15 décembre 1997).

b) *Législation*

Modification de la **«charge de la preuve»** dans les cas de discrimination fondée sur le sexe (directive 97/80/CE du 15 décembre 1997). Selon cette directive, il incombe à la partie défenderesse attaquée en justice pour discrimination de prouver qu'il n'y a pas eu de violation du principe de l'égalité de traitement.

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 des discriminations directe et indirecte, du harcèlement et du harcèlement sexuel. Elle incite également les employeurs à prendre des mesures préventives pour lutter contre le harcèlement sexuel, renforce les sanctions en cas de discrimination et prévoit la création dans les États membres

d'organismes chargés de la promotion de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes.

La directive 2006/54/CE du 5 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) fusionne la directive 75/117/CEE relative à l'égalité des rémunérations entre hommes et femmes, la directive 76/207/CEE telle que modifiée par la directive 2002/73/CEE, la directive 86/378/CEE telle que modifiée par la directive 96/97/CE et la directive 97/80/CE relative à la charge de la preuve dans les cas de discrimination fondée sur le sexe afin de contribuer à la sécurité et à la clarté juridiques dans le cadre de l'application du principe d'égalité des chances.

c) *Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes*

La Commission a déposé une proposition visant à créer un **institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes (2005/0017/COD)** dans l'objectif général de contribuer à la promotion de l'égalité entre hommes et femmes et de la renforcer, y compris l'intégration de la question du genre dans toutes les politiques communautaires et nationales. Il luttera également contre les discriminations fondées sur le sexe et sensibilisera à l'égalité entre hommes et femmes en fournissant une assistance technique aux institutions communautaires. L'institut aura notamment pour activités la collecte, l'analyse et la diffusion de données et d'outils méthodologiques. Un réseau européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes sera créé.

La proposition de règlement est actuellement en première lecture au Conseil. Le Parlement a donné son avis en février 2006, demandant que l'institut soit indépendant, fournisse une analyse de données sur l'égalité entre hommes et femmes et des avis experts, contribue à sensibiliser aux questions d'égalité des genres et soit consulté à propos de la nomination du conseil de direction de l'institut par le Conseil.

d) *Feuille de route*

La **feuille de route pour l'égalité entre hommes et femmes [COM(2006) 92]** s'appuie sur l'expérience de la stratégie-cadre pour l'égalité entre les hommes et les femmes pour la période 2001-2005 et expose six domaines prioritaires d'action communautaire concernant l'égalité entre hommes et femmes pour la période 2006-2010: une indépendance économique égale pour les hommes et les femmes, la conciliation de la vie privée et de la vie professionnelle, une représentation égale dans la prise de décision, l'éradication de toute forme de violence fondée sur le genre, l'élimination des stéréotypes de genre, la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes

dans le cadre des politiques extérieures et de développement. Cette feuille de route constitue l'engagement de la Commission dans le domaine de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes.

e) *Pacte 2006 pour l'égalité entre les hommes et les femmes*
Créé à l'initiative des gouvernements danois, espagnol, finlandais, français, suédois et tchèque, le pacte européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes a été adopté par le Conseil européen du printemps 2006. Son principal objectif est de rappeler et d'encourager la participation des femmes sur le marché de l'emploi, de favoriser des mesures visant à améliorer l'équilibre entre vie privée et vie professionnelle pour les hommes et les femmes et de promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes. Ce pacte doit s'appuyer sur les objectifs, les cibles et les instruments préexistants dans le cadre du processus de Lisbonne et renforcer l'application des programmes nationaux de réforme (→4.8.3) pour augmenter le niveau d'emploi des femmes.

3. Les violences envers les femmes et les enfants

a) *Programme d'action communautaire Daphné II (2004-2008)*

Ce programme (décision n° 803/2004/CE du 21 avril 2004) vise à prévenir et à combattre la violence envers les enfants, les adolescents et les femmes et à protéger les victimes de ces violences. Il fait suite au programme Daphné (2000-2003) et il est doté d'un budget de 50 millions d'euros pour l'ensemble de la période.

4. L'égalité hommes/femmes dans la politique extérieure de l'Union

a) *Promotion de l'égalité hommes/femmes dans la coopération au développement*

Le règlement (CE) n° 806/2004 du 21 avril 2004 prévoit l'intégration de la dimension de genre dans l'ensemble de la politique de coopération et de développement de l'Union et l'adoption de mesures spécifiques en vue de l'amélioration de la situation des femmes.

Le traité établissant une Constitution pour l'Europe va plus loin que le traité d'Amsterdam car il intègre le principe de l'égalité hommes/femmes parmi les valeurs de l'Union (article I-2) tout en reprenant les articles déjà présents dans les traités dans le domaine de l'égalité des genres. La Conférence intergouvernementale (CIG) a également adopté, en annexe du projet de traité, une déclaration dans laquelle les États membres s'engagent à lutter contre la violence domestique (déclaration n° 13).

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement européen a joué un rôle très important dans le cadre de la politique d'égalité des chances, surtout

depuis qu'il a créé en son sein, en juillet 1984, une commission des droits de la femme et de l'égalité des genres.

L'action du Parlement a été facilitée par l'extension de l'application de la procédure de codécision dans les domaines suivants:

- les mesures visant à l'égalité entre hommes et femmes en ce qui concerne leurs chances sur le marché du travail et le traitement dans le travail (depuis le traité d'Amsterdam: article 137);
- les mesures visant à l'application du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes en matière d'emploi et de travail (depuis le traité d'Amsterdam: article 141, paragraphe 3). Ainsi, le Parlement a joué un rôle important dans l'adoption de la directive 2002/73/CE du 23 septembre 2002 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes pour l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles et les conditions de travail;
- les mesures d'encouragement communautaires pour appuyer les actions des États membres dans la lutte contre les discriminations (depuis le traité de Nice: article 13, paragraphe 2), notamment le programme d'action communautaire pour la promotion des organisations actives au niveau européen dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes (décision 2004/848/CE du 29 avril 2004).

De plus, le Parlement européen contribue non seulement à l'évolution générale de la politique d'égalité hommes/femmes, par exemple en participant à la définition et à la mise en œuvre de **la stratégie-cadre** communautaire et du **programme d'action** en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, mais également à l'élaboration de la politique communautaire dans des domaines plus précis, comme par exemple la lutte contre la traite des femmes (voir la résolution du 19 mai 2000) ou la participation des femmes aux processus de décision (voir la résolution du 18 janvier 2001).

Le Parlement européen a également eu une influence dans d'autres domaines particuliers:

- les propositions du Parlement européen ont beaucoup contribué à la position de l'Union lors de la **conférence mondiale sur les femmes** à Pékin en septembre 1995 où le Conseil, la Commission et le Parlement ont été unanimes dans leur accord sur la plate-forme d'action à

mettre en œuvre. Le Parlement européen a également exercé une influence importante dans le suivi du programme d'action de la conférence de Pékin (résolution du 18 mai 2000);

- le Parlement européen a contribué à l'inclusion des principes d'égalité de traitement et d'égalité des chances dans la **charte des droits fondamentaux de l'Union européenne** (résolutions des 17 mai 1995 et 13 mars 1996);
- le Parlement européen, par la voix de ses représentants issus de la commission des droits de la femme et de l'égalité des genres, a renforcé le dialogue et la coopération entre les Parlements nationaux en matière d'égalité des chances au sein de la **conférence des commissions parlementaires pour l'égalité des chances** des femmes et des hommes de l'Union européenne (CCEC) depuis sa création en 1997;
- estimant que la violence touche profondément la vie des femmes et les empêche d'aboutir à une véritable égalité des chances, le Parlement a voté une résolution sur la nécessité d'une campagne européenne de tolérance zéro à l'égard de la **violence contre les femmes** qui demandait à la Commission et au Conseil que l'année 1999 soit déclarée Année européenne contre la violence à l'égard des femmes (résolution du 16 septembre 1997). À la suite de cette résolution, un programme d'action communautaire de lutte contre la violence envers les femmes et les enfants (Daphné) a été adopté;
- renforcer le principe d'**intégration de la question du genre** dans les politiques européennes et nationales.

L'engagement du Parlement dans ce domaine s'est confirmé en 2002: par le vote d'une résolution le 4 septembre, les députés ont demandé la poursuite du programme Daphné après 2003. Sous la pression du Parlement européen, le budget du programme a été porté de 41 millions d'euros à 50 millions d'euros.

Le Parlement européen assure enfin un rôle d'impulsion à travers ses rapports d'initiative, qui lui permettent d'attirer l'attention des autres institutions sur des problèmes spécifiques.

→ Christa **KAMMERHOFER**
Markus **WARASIN**
Septembre 2006

4.8.8. Inclusion sociale: les handicapés, les personnes âgées et les exclus

Base juridique

Bien que la compétence essentielle dans ce domaine appartienne aux États membres, le traité UE offre plusieurs possibilités d'action au niveau de l'Union européenne (UE).

A. D'une manière générale

Les articles 13, 39, 42, 125-130, 136-145, 150 et 308 du traité CE et la déclaration n° 22 annexée au traité d'Amsterdam. L'article 13 du traité CE relatif à la non-discrimination en général cite le handicap et l'âge parmi les domaines dans lesquels le Conseil peut prendre les mesures nécessaires pour combattre la discrimination.

B. En particulier

Les articles 136 et 137 du traité CE, ajoutés par le traité d'Amsterdam en 1999, mentionnent la lutte contre l'exclusion sociale et l'intégration des personnes exclues du marché du travail parmi les domaines de politique sociale dans lesquels l'UE soutient et complète l'action des États membres.

L'article 308 fournit une Base juridique générale pour les actions qui relèvent des objectifs de l'UE mais pour lesquelles le traité n'a pas prévu les compétences requises.

Objectifs

Promouvoir l'égalité des droits pour les handicapés et les personnes âgées.

Lutter contre l'exclusion sociale.

Réalisations

A. Handicapés

L'objectif de la stratégie de l'Union européenne en matière de handicap est d'arriver à une société ouverte et accessible à tous. Eurostat a évalué à 15 % le pourcentage des actifs présentant un problème de santé ou un handicap de longue durée. Au total, dans les 25 pays où l'enquête s'est déroulée, près de 45 millions de personnes en âge de travailler (entre 15 et 65 ans) ont signalé qu'elles souffraient d'un problème de santé ou d'un handicap de longue durée.

1. Stratégie générale en faveur des personnes handicapées

À la suite de la résolution adoptée en 1993 par les Nations unies, intitulée «Dispositions de référence pour l'égalité des chances en faveur des handicapés», la Commission a

adopté une communication en juillet 1996 [COM(96) 406]. Cette **stratégie européenne en faveur des personnes handicapées** est **fondée sur l'égalité des droits et la non-discrimination** ainsi que sur l'intégration des problèmes de handicap dans toutes les politiques appropriées de l'UE, telles que la politique sociale, l'éducation et la formation, la recherche, les transports, les télécommunications et la santé publique. Bien que les questions relatives à ce domaine relèvent de la compétence des États membres, la communication souligne que l'UE contribuera de manière significative à la promotion de la coopération entre les États membres en encourageant l'échange et le développement des **meilleures pratiques**.

En 1996, un **groupe de haut niveau sur le handicap** a été mis en place, chargé de suivre les politiques et priorités des gouvernements, de mettre en commun informations et expériences et de conseiller la Commission. En 1997, les **partenaires sociaux** ont entrepris la collecte d'exemples de bonnes pratiques, ce qui les a conduits, entre autres, à adopter, le 19 mai 1999, une **résolution** sur l'emploi des personnes handicapées.

Sur la base de l'article 13 du traité, le Conseil a adopté la **directive 2000/78/CE** du 27 novembre 2000 portant création d'un **cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail visant à interdire la discrimination des personnes handicapées et autres sur le marché du travail, sur le lieu de travail et dans la formation professionnelle**.

La **résolution sur l'égalité des chances pour les personnes handicapées adoptée par le Conseil le 17 juin 1999** invite les États membres à développer, évaluer et examiner les programmes de soutien à l'intégration des personnes handicapées de plusieurs manières. Cette résolution a préparé la décision 2000/750/CE établissant le **programme d'action communautaire de lutte contre la discrimination (2001-2006)**. Ce programme d'action sera intégré au programme Progress 2007-2013 (→4.8.1).

Par sa décision 2001/903/CE du 3 décembre 2001, le Conseil a déclaré 2003 **Année européenne des personnes handicapées**. Pendant cette année européenne, le Conseil a adopté plusieurs résolutions:

— 2003/C39/03, visant à améliorer l'accès des personnes handicapées à la société de la connaissance;

- 2003/C134/04, sur l'égalité des chances dans l'enseignement et la formation des élèves et étudiants handicapés;
- 2003/C175/01, sur la promotion de l'emploi et de l'intégration sociale des personnes handicapées.

L'année 2007 a été proclamée **Année européenne de l'égalité des chances pour tous en 2007** (→4.8.1).

En octobre 2003, une communication de la Commission [COM(2003) 650] a été à la base de la création d'un **plan d'action européen relatif à l'égalité des chances pour les personnes handicapées** visant à améliorer leur inclusion dans une économie européenne élargie et dans la société dans son ensemble et comprenant trois objectifs opérationnels fondamentaux:

- assurer la pleine application de la directive relative à l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail;
- réussir l'intégration des questions de handicap dans les politiques communautaires concernées;
- améliorer l'accessibilité pour tous.

2. Les personnes handicapées et l'emploi

Les personnes handicapées sont frappées de plein fouet par le chômage. Une des questions clés des initiatives communautaires est d'élargir leurs perspectives d'emploi et de changer les attitudes envers les personnes handicapées en matière d'emploi. Les aspects du handicap sont inclus dans les programmes nationaux de réforme (→4.8.3) et dans les stratégies nationales de protection et d'inclusion sociale (voir ci-dessus point C, «Inclusion sociale»).

Conformément à la stratégie de l'UE pour l'emploi, lancée en 1998, les orientations en matière d'emploi contiennent des engagements à promouvoir l'employabilité des personnes handicapées sur la base de la méthode ouverte de coordination (→4.8.3).

Dans le cadre du Fonds social européen (FSE) pour la période s'étendant de 2000 à 2006, l'initiative EQUAL encourageait l'adoption de nouvelles approches de la discrimination sur le marché du travail (→4.8.2).

En outre, la résolution du Conseil du 15 juillet 2003 invite les États membres et la Commission, dans le respect de leurs pouvoirs respectifs, à prendre des mesures pratiques pour promouvoir l'emploi et l'intégration sociale des personnes handicapées.

B. Personnes âgées

En 2000, plus de 60 millions de personnes (16,4 % de la population) étaient, dans l'UE, âgées de 65 ans ou plus. L'amélioration de l'espérance de vie est appelée à se poursuivre; ce phénomène, conjugué à la baisse de la fécondité, accélérera le vieillissement de la population. Il est

ainsi prévu que, au sein de l'UE, le nombre de personnes âgées de 60 ans et plus enregistrera une augmentation de 37 % d'ici à 2050.

1. L'approche stratégique de l'UE face au vieillissement

a) Importance de la question

Une des premières régions du monde à être touchée par le vieillissement de la population, l'Europe a développé un éventail de réponses stratégiques. Depuis 1984, l'UE a organisé un certain nombre d'études et de séminaires qui concernent en particulier la contribution des personnes âgées à la vie économique et sociale. Le premier programme d'action en faveur des personnes âgées remonte à 1991. Les années 90 ont été marquées par des évolutions importantes dans la coopération communautaire touchant aux questions de vieillissement. En 1990, la Commission européenne a présenté une communication sur les réponses stratégiques au vieillissement dans le cadre de sa contribution à l'année internationale des personnes âgées de l'Organisation des Nations unies (ONU). Depuis lors, les États membres se sont engagés à étudier les questions de vieillissement dans le contexte de finances publiques saines, de l'emploi, de la protection sociale et du développement durable, tout en maintenant ces points dans leurs politiques nationales.

b) Conception

La réponse au vieillissement développée par l'UE l'est dans le cadre de la stratégie globale qui consiste à établir des politiques qui se renforcent mutuellement et couvre les implications économiques, sociales et celles liées à l'emploi du vieillissement. L'approche de l'UE consiste à chercher à mobiliser le plein potentiel des personnes de tous âges. Le principe de base est que, si l'on veut apporter de bonnes réponses au problème du vieillissement, il convient d'aller au-delà du simple intérêt des personnes âgées d'aujourd'hui.

À cette fin, de nouvelles politiques actives et des stratégies de vieillissement actif doivent être adoptées pour

- encourager l'apprentissage tout au long de la vie;
- soutenir le vieillissement actif, notamment en créant des conditions de travail appropriées, en améliorant l'état de santé au travail et en prévoyant des incitants adéquats pour travailler plus longtemps (→4.8.3, point D.3, troisième tiret);
- permettre aux entreprises de faire face au vieillissement de la main-d'œuvre et à la pénurie de jeunes recrues (→4.8.3, point D.3, sixième tiret).

2. Principaux enjeux

Deux communications de la Commission, «Vers une Europe pour tous les âges» [COM(1999) 221] et ensuite «La réponse de l'Europe au vieillissement de la population mondiale»

[COM(2002) 143], présentent les principaux enjeux identifiés:

- faire face aux incidences économiques du vieillissement en vue de préserver la croissance et des finances publiques saines;
- bien s'adapter à une main-d'œuvre qui vieillit et est moins nombreuse;
- garantir des pensions appropriées, viables et adaptables;
- assurer un accès à des soins de santé de qualité pour tous, tout en garantissant la viabilité financière des systèmes de soins de santé.

3. Livre vert intitulé «Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre générations» — COM(2005) 94

L'UE est confrontée à des changements démographiques sans précédent qui auront un impact majeur sur l'ensemble de la société. Les chiffres présentés dans le livre vert sur les changements démographiques montrent que, d'ici à 2030, l'UE manquera de 20,8 millions de personnes en âge de travailler (soit 6,8 %). Les changements démographiques ont des implications majeures sur la prospérité, les conditions de vie et les relations intergénérationnelles.

Ces changements résultent de deux facteurs: la hausse de l'espérance de vie et la baisse du taux de natalité. Entre 2005 et 2030, le nombre de personnes âgées de plus de 65 ans augmentera de 52,3 % (40 millions), tandis que le groupe des 15-64 ans diminuera de 6,8 % (20,8 millions). En 2030, environ deux personnes actives (15-65 ans) devront prendre soin d'une personne inactive (65+).

L'Europe moderne n'a jamais connu de croissance économique sans naissances. Le faible taux de natalité est le résultat d'un accès tardif à l'emploi, de l'instabilité de l'emploi, du coût élevé des logements et du manque d'incitants (allocations familiales, congés parentaux, gardes d'enfants, égalité des salaires).

C. Inclusion sociale

L'Union européenne s'est engagée à moderniser son modèle social fondé sur les valeurs partagées et à continuer à promouvoir la cohésion sociale, l'égalité des chances et la solidarité intergénérationnelle, tout en répondant mieux aux changements économiques et sociaux et en promouvant la croissance et l'emploi.

Selon Eurostat, quelque 18 % de la population de l'Union, soit 65 millions de personnes, disposent, pour vivre, d'un revenu inférieur à 60 % du revenu national moyen. Un peu plus d'un tiers des ménages pauvres, les «actifs pauvres», travaille. Un autre tiers est à la retraite et le tiers restant est soit inactif (19 %), soit au chômage (13 %).

1. L'instrument: la méthode ouverte de coordination

En se basant sur la communication de la Commission intitulée «Construire une Europe de l'inclusion» [COM(2000) 79], le Conseil européen de Lisbonne a débattu pour la première fois le thème de l'exclusion sociale en mars 2000. En décembre 2000, il a été convenu que les politiques de lutte contre l'exclusion sociale devaient reposer sur une méthode ouverte de coordination combinant les plans d'action nationaux et les initiatives de la Commission favorisant la coopération dans ce domaine.

Les éléments principaux de cette méthode sont i) les objectifs communs de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale; ii) les plans d'action nationaux de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale; iii) les rapports conjoints sur l'inclusion sociale et le suivi régulier, l'évaluation en commun et l'examen par les pairs; iv) les indicateurs communs permettant de mesurer les progrès réalisés et de comparer les bonnes pratiques.

Un ensemble de quatre objectifs a été défini: i)

promouvoir la participation à l'emploi et l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et aux services; ii) prévenir les risques d'exclusion; iii) agir pour les plus vulnérables; iv) mobiliser l'ensemble des acteurs.

En 2005, la Commission a proposé un **nouveau cadre pour la coordination ouverte des politiques de protection sociale et d'inclusion sociale dans l'UE**

[COM(2005) 706] abordant trois objectifs communs connexes et fournissant un cadre général de travail au sein de la méthode ouverte de coordination (MOC):

- i) promouvoir la cohésion sociale et l'égalité des chances;
- ii) interagir avec les objectifs de Lisbonne visant à la réalisation d'une croissance économique accrue et d'une augmentation et d'une amélioration de l'emploi (→4.8.3);
- iii) renforcer la gouvernance, la transparence et l'implication des acteurs dans la conception, la mise en œuvre et le contrôle de la politique.

Une importance particulière est accordée à l'impact décisif de l'éradication de la pauvreté et de l'exclusion sociale, à la création de pensions adéquates et durables et à l'assurance de soins de santé et à long terme accessibles, de haute qualité et durables.

Sur la base de ces objectifs, les États membres établiront des stratégies nationales en matière de protection et d'inclusion sociales pour la période 2006-2008. Ensuite, la Commission rédigera un rapport conjoint sur la protection et l'inclusion sociales et le soumettra au Conseil ou à la Commission pour adoption avant le Conseil européen de printemps suivant.

2. Les programmes

a) Programmes de lutte contre la pauvreté

Dans le cadre du premier programme de lutte contre la pauvreté, la Communauté a mis en œuvre un premier programme de projets pilotes et d'études pilotes destinés à combattre la pauvreté entre 1975 et 1980. Ce premier programme a été suivi de deux autres. Cependant, l'action communautaire a constamment été contestée, faute de fondement juridique. C'est pour cette raison que le quatrième programme de lutte contre la pauvreté proposé en 1993 n'a jamais été adopté par le Conseil. La situation a évolué avec le traité d'Amsterdam de 1999: les articles 136 et 137 prévoient que la lutte contre l'exclusion sociale constitue l'un des objectifs de la politique sociale de l'UE.

b) Programme d'inclusion sociale 2002-2006

En décembre 2002, la Commission a adopté, par sa décision 2002/59/CE, un programme d'action visant à encourager la coopération entre les États membres, portant sur les années 2001-2006, doté d'un budget total de 75 millions d'euros. Les activités prévues au titre du programme se répartissent sur trois volets:

- analyse des caractéristiques, causes, processus et évolutions de l'exclusion sociale;
- coopération et échange d'informations et des meilleures pratiques;
- promotion d'un dialogue associant les divers acteurs concernés et soutien aux réseaux.

Le programme deviendra partie intégrante du nouveau programme **Progress 2007-2013** (→4.8.1)

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement européen a adopté des résolutions visant à améliorer la situation des exclus, des personnes âgées et des handicapés. Le Parlement insiste pour que la Communauté témoigne d'une solidarité accrue à l'égard des groupes mentionnés et œuvre pour leur intégration dans la société. Dans ce contexte, le Parlement invite les États membres à fixer un revenu minimal pour que les groupes les moins favorisés bénéficient de ressources

convenables leur permettant de vivre décemment, et leur garantissant une protection sociale et des soins médicaux adéquats. Il considère qu'il est essentiel que les activités communautaires, sous forme de programmes d'action, se poursuivent et il a invité à diverses reprises le Conseil à adopter le programme d'aide à l'intégration des personnes âgées et des exclus proposé par la Commission.

En 1993, le Parlement a été à l'origine de l'organisation du **Parlement des seniors**. En octobre 1998, le Parlement a organisé une conférence européenne intitulée «Personnes âgées au XXI^e siècle: nouvelles perspectives de vie» et, en novembre 2003, un «Parlement européen des personnes handicapées» a été organisé.

Le **3 décembre** de chaque année, depuis 1993, le Parlement, avec la Commission, célèbre la **Journée européenne des handicapés**. Dans plusieurs résolutions, il a également demandé que toutes les politiques et tous les programmes de l'UE en matière d'éducation, de formation et de jeunesse comportent des mesures de soutien destinées à promouvoir l'intégration de tous les handicapés dans les systèmes classiques d'éducation et de formation.

Entre-temps, le Parlement européen a, dans le rapport Mantovani de 2004, appelé les États membres à transposer la directive 2000/78/CE ainsi qu'à faire usage, plus fréquemment, au sein du Conseil, de la procédure de codécision et du vote à la majorité qualifiée pour adopter des mesures législatives de lutte contre les discriminations. Le Parlement en a profité pour réaffirmer son soutien à une convention des Nations unies sur les droits des personnes handicapées et encourager les États membres à soutenir cette initiative.

Le Parlement européen soutient le vieillissement actif dans son **rapport sur un modèle social européen pour l'avenir**.

→ Christa **KAMMERHOFER**
Septembre 2006

4.9. La politique de l'environnement

4.9.1. La politique de l'environnement: principes généraux

Base juridique

La législation européenne en matière de protection de l'environnement remonte à une conférence de chefs d'État ou de gouvernement en octobre 1972. Depuis 1972, 200 actes législatifs ont été adoptés par l'Union européenne (UE) afin de limiter la pollution par l'introduction de normes minimales, notamment en matière de gestion des déchets, de pollution de l'eau et de pollution de l'air. Plusieurs programmes d'action constituent le cadre de cette législation. L'entrée en vigueur de l'Acte unique européen en 1987, qui a ajouté un titre spécifique sur ce sujet au traité instituant la Communauté européenne, est généralement reconnue comme le tournant de la politique environnementale. Depuis que les traités de Maastricht et d'Amsterdam ont modifié les traités de Rome, la Base juridique de la politique de l'environnement de l'UE est constituée des articles 174 à 176 (ex-articles 130 R à 130 T) du traité CE.

Objectifs

Le traité d'Amsterdam a renforcé l'importance de la politique de l'environnement de l'UE. Ainsi, le principe de développement durable a été renforcé par l'apport de modifications au préambule et à l'article 2, ex-article B, en faisant un des objectifs principaux de l'UE. L'article 6, paragraphe 3c, du traité CE mentionne explicitement la nécessité d'intégrer la protection de l'environnement dans toutes les politiques sectorielles. Cette nouvelle clause est d'application générale. La déplaçant à une place importante au début du traité, les dirigeants européens ont souligné leur engagement à l'égard du développement durable. Dans l'acte final, la Commission s'engage à élaborer des études d'évaluation de l'impact pour toute proposition susceptible d'avoir des implications importantes sur l'environnement.

En vertu de l'article 174, ex-article 130 R, paragraphe 2, du traité CE, la politique européenne de l'environnement est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et du «pollueur-payeur». L'article 95, ex-article 100 A, paragraphe 3, stipule

expressément «qu'en matière de santé, de sécurité, [et] de protection de l'environnement [...] [la Commission] prend pour base «un niveau de protection élevé en tenant compte notamment de toute nouvelle évolution basée sur des faits scientifiques. Dans le cadre de leurs compétences respectives, le Parlement européen et le Conseil s'efforcent également d'atteindre cet objectif». Dans ce sens, l'UE mène une politique énergique de protection des sols, des eaux, du climat, de l'air, de la faune et de la flore. Toutefois, elle n'agit en matière d'environnement, en vertu du principe de subsidiarité (→1.2.2), que dans la mesure où les problèmes peuvent être mieux traités au niveau communautaire qu'au niveau des États membres et des régions.

Réalizations

A. Instruments pour l'environnement

1. Programmes communautaires pour l'environnement

Le cinquième programme d'action pour l'environnement, intitulé «Vers un développement durable» a établi le principe d'une stratégie européenne d'action volontaire pour la période 1992-2000 et a marqué le début d'une approche «horizontale» de toutes les causes de la pollution (industrie, énergie, tourisme, transport, agriculture, etc.).

Le sixième programme d'action pour l'environnement, intitulé «Environnement 2010: notre avenir, notre choix» (décision n° 1600/2002/CE), adopté par le Parlement européen et le Conseil en 2002, fournit un cadre stratégique pour la politique communautaire en matière d'environnement jusqu'en 2012 et est considéré comme le composant environnemental central de la stratégie de développement durable de l'UE. Il se fonde principalement sur le principe du «pollueur-payeur», le principe de précaution et l'action préventive ainsi que sur le principe de rectification de la pollution à la source. Il se concentre sur quatre domaines d'actions prioritaires: le changement climatique; la biodiversité; l'environnement et la santé; l'utilisation durable des ressources naturelles et la gestion des déchets. Cinq axes prioritaires d'action sont proposés:

améliorer la mise en œuvre de la législation en vigueur, intégrer l'environnement dans d'autres politiques, collaborer plus étroitement avec le marché, impliquer et modifier les comportements des citoyens et tenir compte de l'environnement dans les décisions relatives à l'aménagement et à la gestion du territoire.

En outre, le programme enjoint la Commission européenne de préparer des stratégies thématiques couvrant sept domaines: la **pollution atmosphérique** (adoptée le 21 septembre 2005), la **prévention et le recyclage des déchets** (adoptée le 21 décembre 2005), la **protection et la conservation du milieu marin** (adoptée le 24 octobre 2005), la **protection des sols** (pas encore adoptée), l'**utilisation durable des pesticides** (adoptée le 12 juillet 2005), l'**utilisation durable des ressources** (adoptée le 21 décembre 2005) et le **milieu urbain** (adoptée le 11 janvier 2006).

Les stratégies représentent la prochaine génération de la politique environnementale. Comme leur nom l'indique, elles travaillent sur des thèmes plutôt que sur des polluants spécifiques ou des activités économiques comme c'était le cas dans le passé. Elles ont une perspective à plus long terme en fixant des objectifs environnementaux à environ 2020 et fournissent donc un cadre politique stable. Enfin, elles se concentrent sur l'identification des instruments les plus appropriés pour atteindre les objectifs politiques européens de la manière imposant le moins de charge et la moins coûteuse.

Chaque stratégie est fondée sur des recherches et une science approfondies et procède à une révision en profondeur des politiques existantes et à une vaste consultation des acteurs. L'objectif est de créer des synergies positives entre les sept stratégies, ainsi que de les intégrer dans les politiques sectorielles existantes, dans la stratégie de Lisbonne et dans la stratégie de développement durable. Chaque stratégie thématique aidera donc à atteindre l'objectif à long terme de la durabilité environnementale tout en contribuant aux objectifs de Lisbonne de renforcement de la croissance et de l'emploi et en promouvant l'éco-innovation.

2. Évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement

La directive sur l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (2001/47/CE) complète la directive (85/337/CEE) sur l'impact environnemental, qui couvre les travaux de construction et d'autres installations ou régimes, ainsi que d'autres mesures affectant l'environnement naturel ou le paysage. La nouvelle directive de 2001 introduit un système d'évaluation environnementale préalable dans la phase initiale des plans et programmes en matière de

planification urbaine et rurale, d'utilisation des sols, de transport, d'énergie, de gestion des déchets, de gestion de l'eau, d'industrie, de télécommunications, d'agriculture, de sylviculture, de pêche et de tourisme.

3. Agence européenne pour l'environnement

Le 7 mai 1990, le Conseil a adopté un règlement établissant la création de l'Agence européenne pour l'environnement (AEE) et du réseau européen d'observation et d'information de l'environnement [règlement (CEE) n° 1210/90 du Conseil, amendé ultérieurement par le règlement (CE) n° 933/1999]. Il définit l'Agence comme un organe central de l'UE.

L'objectif de l'AEE est de protéger et d'améliorer l'environnement, conformément aux dispositions du traité et aux programmes d'action communautaires pour l'environnement, en vue d'établir un développement durable.

Pour atteindre cet objectif, l'Agence fournit à l'UE et aux États membres des informations objectives, fiables et comparables au niveau communautaire afin de leur permettre de prendre les mesures nécessaires pour la protection de l'environnement, d'évaluer leur mise en œuvre et de garantir que le public est dûment informé de l'état de l'environnement.

L'Agence peut coopérer dans le cadre d'échanges d'informations avec d'autres organes, dont le réseau IMPEL («*Implementation of Environment Law*» — réseau d'information sur la législation environnementale liant les États membres et la Commission). Les États membres ont l'obligation d'informer l'Agence des principaux éléments de leurs réseaux d'information nationaux sur l'environnement. L'Agence est aussi ouverte aux pays tiers de l'UE.

4. Système communautaire d'attribution du label écologique

Le règlement (CEE) n° 880/92 [amendé par le règlement (CE) n° 1980/2000] a institué le système communautaire d'attribution du label écologique. Ce label peut être attribué à des produits disponibles dans l'Union européenne et qui satisfont à des critères environnementaux et de label écologique spécifiques, définis et revus par le Comité de l'Union européenne pour le label écologique (CUELE), également responsable des évaluations et vérifications. Les attributions sont publiées au *Journal officiel des Communautés européennes*.

Le système d'attribution du label écologique vise à promouvoir des produits ayant un impact réduit sur l'environnement par rapport à des produits similaires ainsi qu'à fournir aux consommateurs des informations et des orientations précises obtenues scientifiquement. La Commission et les États membres doivent promouvoir

l'utilisation du label écologique au moyen d'actions de sensibilisation et de campagnes d'information et garantir une coordination entre le système communautaire et les systèmes nationaux existants. En 2005, la Commission a terminé l'évaluation du label écologique, comme requis par le règlement sur le label écologique, et a publié les recommandations finales, les résultats des recherches et un compte rendu synthétique.

5. Éco-audit

Le règlement (CE) n° 761/2001 [remplaçant le règlement (CEE) n° 1836/93, qui permettait la participation volontaire des organisations à un système communautaire de management environnemental et d'audit — EMAS], met sur pied un nouveau régime visant à améliorer la protection de l'environnement par les industries en introduisant une forme de management de l'environnement.

Son objectif est de promouvoir des améliorations des performances environnementales des organisations dans tous les secteurs grâce :

- à l'introduction et à la mise en œuvre de systèmes de management de l'environnement tels que définis à l'annexe I du règlement;
- à une évaluation objective et périodique de ces systèmes;
- à la formation et à l'implication active du personnel de ces organisations;
- à la fourniture d'informations au public et aux autres parties intéressées.

Le programme EMAS a été évalué par la Commission en 2005 dans le cadre de l'étude EVER (*Evaluation of EMAS and Eco-label for their Revision* — évaluation de l'EMAS et du label écologique en vue de leur révision). Le 24 janvier 2006, le Parlement a signé une déclaration environnementale, exprimant la volonté du Parlement européen de garantir que ses activités respectent les meilleures pratiques actuelles en matière de gestion de l'environnement.

6. Inspections de l'environnement dans les États membres

Une recommandation du Parlement européen et du Conseil du 4 avril 2001 (recommandation 2001/331/CE) établit des critères minimaux pour les États membres en matière d'organisation, de performance, de suivi et de publicité des inspections de l'environnement afin de garantir une mise en œuvre et une application plus uniformes de la législation environnementale. La recommandation couvre les inspections de l'environnement de toutes les installations industrielles,

entreprises et sites soumis à des autorisations, des permis ou des licences aux termes de l'actuelle législation communautaire sur l'environnement («installations contrôlées»).

7. Impôts, taxes et redevances environnementaux dans le marché unique

En plus des mesures-cadres au niveau communautaire, la mise en œuvre d'une politique requiert également plusieurs instruments économiques, techniques et fiscaux. Les impôts, taxes et redevances environnementaux constituent une manière d'appliquer le principe du «pollueur-payeur» en incitant les consommateurs et les producteurs à adopter des comportements plus compatibles avec l'environnement.

La Commission a présenté le cadre juridique applicable et a défini les options et les obligations des États membres conformément aux règles du marché unique dans une communication [COM(97) 9]. La résolution correspondante du Parlement du 15 juillet 1998 soulignait la nécessité d'introduire des impôts environnementaux dans tous les États membres afin d'éviter toute distorsion de la concurrence entre les États membres qui les ont introduits et ceux qui ne l'ont pas fait.

8. LIFE: l'Instrument financier pour l'environnement

a) LIFE+

En 2004, la Commission a proposé un nouvel instrument unique de financement des actions dans le domaine de l'environnement, dénommé LIFE+ [COM(2004) 621]. Cet instrument, qui remplace les programmes financiers existants, tels que LIFE, le «programme urbain», le «programme ONG» et Forest Focus, couvrira la période allant de 2007 à 2013. Le 27 juin 2006, le Conseil européen «Environnement» est parvenu à un accord concernant LIFE+. Le budget final pour LIFE+ s'élève à 2 097,9 millions d'euros pour la période s'étalant de 2007 à 2013, par rapport à une proposition originale de budget à hauteur de 2,19 milliards par la Commission européenne en 2004. La proposition de la Commission de 2004 comprenait deux volets: «Mise en œuvre et gouvernance» et «Information et communication». En première lecture, en juillet 2005, le Parlement a proposé d'ajouter un troisième volet, «nature et biodiversité». Le nouveau montant du budget a été proposé par la Commission après que le Parlement européen et les États membres ont trouvé un accord sur les perspectives financières globales de l'UE pour la période 2007-2013. Le nouveau programme LIFE+ est désormais divisé en trois volets:

- **LIFE+ Nature et biodiversité:** il se concentre sur la mise en œuvre des directives européennes sur la conservation des habitats et des oiseaux sauvages, ainsi que sur le renforcement des connaissances nécessaires

au développement, à l'évaluation et au contrôle de la politique et de la législation communautaires en matière de nature et de biodiversité;

— **LIFE+ Mise en œuvre et gouvernance:** ce volet couvre les six autres priorités des programmes d'action communautaires pour l'environnement (PAE) en dehors de la nature et de la biodiversité, ainsi que les approches stratégiques du développement, de la mise en œuvre et de l'exécution des politiques;

— **LIFE+ Information et communication** sur les questions environnementales.

Sur le budget total de LIFE+, 40 % sont réservés aux dépenses pour le volet «Nature et biodiversité» du programme. Le texte de la position commune est actuellement en deuxième lecture et le Parlement adoptera un projet de recommandation à la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire en septembre 2006.

9. Coopération internationale dans le domaine de l'environnement

Les actions communautaires importantes dans le domaine de la coopération internationale comprennent:

- la coopération avec la Russie: l'accord de partenariat et de coopération UE-Russie (en vigueur depuis 1997) comprend un programme de travail conjoint sur l'environnement;
- la stratégie de coopération Europe-Asie vise à aider les pays asiatiques à constituer des capacités de gestion environnementale (utilisation des ressources naturelles plus efficace et rationnelle, introduction d'un modèle de création de richesses durable et établissement d'institutions environnementales) ainsi qu'à adopter des mesures environnementales basées sur le marché;
- le sommet mondial de l'Organisation des Nations unies (ONU) sur le développement durable (du 26 août au 4 septembre 2002 à Johannesburg): l'Union européenne a joué un rôle majeur et a contribué activement à l'adoption de la déclaration politique et du plan de mise en œuvre (pour améliorer l'accès à un système sanitaire et à l'eau potable, réduire la perte de biodiversité, mettre fin au déclin des stocks de poissons, minimiser les effets nocifs sur la santé humaine de la production et de l'utilisation de produits chimiques d'ici à 2020).

10. Responsabilité environnementale

La directive 2004/35/CE, adoptée par le Parlement et le Conseil en février 2004, établit un cadre pour la responsabilité environnementale fondé sur le principe du «pollueur-payeur» en vue de prévenir et de réparer les

dommages causés à l'environnement. Cette directive s'applique aux dommages environnementaux ou à une menace imminente de pollution diffuse lorsqu'il est possible d'établir un lien de cause à effet entre le dommage et les activités des opérateurs. Cette législation fait suite à une série de catastrophes qui ont émaillé les dernières décennies, y compris l'accident de l'usine de produits chimiques à Seveso en 1976, l'incendie de l'usine de Sandoz à Bâle en 1986 et les marées noires comme celles de l'*Amoco Cadiz*, de l'*Erika* et du *Prestige*. La directive s'applique sans préjudice d'une législation communautaire plus stricte régissant l'exploitation de l'une des activités relevant de son champ d'application. Les sociétés peuvent se mettre à l'abri de tels frais en contractant une assurance ou en recourant à d'autres formes de garantie financière. Sur proposition du Parlement, la Commission procédera dans six ans à un réexamen de cette législation et s'assurera que, dans l'Europe entière, semblables assurances et garanties peuvent bel et bien être obtenues à un coût raisonnable. Dans la négative, la Commission proposera s'il le faut une législation mettant en place un système contraignant et normalisé de garantie financière.

11. Principe de précaution

La proposition de la Commission [COM(2000) 1] ainsi que le vote du Parlement du 14 décembre 2000 sur le principe de précaution tentaient d'établir des orientations communes pour appliquer ce principe dans un contexte plus large et de fournir des critères d'évaluation, d'estimation et de communication des risques que la science n'est pas encore en mesure d'évaluer totalement.

12. Stratégie européenne en matière d'environnement et de santé

Il existe une relation étroite entre la mauvaise santé et les problèmes environnementaux: jusqu'à 60 000 décès par an sont imputables à une exposition prolongée à la pollution de l'air. Les enfants étant plus exposés aux risques environnementaux que les adultes, un enfant sur sept souffre d'asthme. Pour inverser cette tendance alarmante, la Commission européenne a lancé, en juin 2003, une stratégie européenne en matière d'environnement et de santé [COM(2003) 338], dénommée SCALE, visant à mieux comprendre les relations complexes entre l'environnement et la santé, ainsi qu'à identifier et à réduire les pathologies dues à des facteurs environnementaux. Cette stratégie repose sur cinq éléments fondamentaux: la science, les enfants, une meilleure connaissance des problèmes de santé liés à l'environnement, les instruments juridiques et les évaluations. Elle sera mise en œuvre par cycle. Le premier cycle, de 2004 à 2010, portera sur quatre pathologies: les maladies respiratoires de l'enfant, l'asthme, les allergies; les troubles du développement neurologique; les cancers infantiles; les perturbations du système

endocrinien. En juin 2004, la Commission a présenté un plan d'action européen sur l'environnement et la santé pour la période 2004-2010 [COM(2004) 416] comprenant des aspects destinés à améliorer la coordination entre les secteurs de la santé, de l'environnement et de la recherche. Une révision à mi-parcours du plan d'action est prévue en 2007. En janvier 2005, le Parlement a adopté un rapport d'initiative (rapporteur: Frédérique Ries) sur le plan d'action. Le Parlement considère que le plan d'action n'est pas suffisamment ambitieux et qu'il ne promeut pas suffisamment l'action préventive. De plus, il pourrait n'avoir aucune valeur ajoutée pour certains États membres dans lesquels une stratégie en matière d'environnement et de santé est déjà en place.

13. Programme de promotion des activités des organisations non gouvernementales en matière de protection de l'environnement

La décision n° 466/2002/CE établit un programme d'action communautaire de promotion des organisations non gouvernementales (ONG) principalement actives dans le domaine de la protection environnementale, avec un budget planifié de 32 millions d'euros pour la période 2002-2006. Le soutien sera ciblé sur les domaines prioritaires du sixième programme d'action pour l'environnement. La Commission a l'obligation de présenter un rapport au Parlement européen et au Conseil relatif à la réalisation des objectifs du programme durant les trois premières années.

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement a été à l'origine de nombreuses législations, telles que celles sur les évaluations d'impact sur l'environnement, le libre accès à l'information et le label écologique pour les produits respectueux de l'environnement. Le traité d'Amsterdam a renforcé son rôle en étendant la procédure de codécision à toutes les mesures prises en vertu de l'article 175, à l'exception de celles traitant de la fiscalité et de la gestion des ressources hydriques. Après un long débat entre le Parlement, la Commission et le Conseil, un accord a pu être atteint sur un texte conjoint pour le sixième programme d'action pour l'environnement (2001-2010). À la demande du Parlement, le programme contient des dispositions relatives à la définition et à l'élimination progressive des subventions dommageables à l'environnement, aux taxes environnementales au niveau approprié, national ou communautaire, aux objectifs d'émission du protocole de Kyoto ainsi qu'à des stratégies thématiques de gestion des priorités environnementales. Toutes les législations émanant des stratégies thématiques seront adoptées par la procédure de codécision.

Des objectifs supplémentaires seront — également à la demande du Parlement — poursuivis dans le cadre du programme de réduction des émissions de gaz à effet de serre, liés à une évaluation par l'*International Panel on Climate Change*. Le programme encouragera le développement de combustibles alternatifs ainsi que de véhicules performants sur le plan de la consommation. Conformément à l'accord, les volumes croissants du trafic urbain seront également traités et des efforts seront consentis afin d'améliorer la qualité de l'environnement urbain.

En outre, la rationalisation des préoccupations environnementales sera intégrée à l'élaboration des politiques de l'UE, ce que le Parlement a demandé, et une attention particulière sera accordée à une sensibilisation accrue du public et des autorités locales à l'environnement.

Enfin, le programme a pour objectif l'adoption de méthodes de production et de comportements de consommation plus durables en améliorant la gestion et l'utilisation des ressources naturelles ainsi que la gestion des déchets.

Le Parlement a également joué un rôle actif lors du sommet de Johannesburg sur le développement durable et a souligné l'importance que l'UE prenne la tête pour garantir des progrès quantifiables vers un développement durable. En juin 2006, le Parlement a adopté une résolution sur la stratégie de développement durable révisée.

Au cours des longues négociations avec les pays candidats, le Parlement a joué un rôle actif concernant l'élargissement en général et les conséquences environnementales en particulier (atelier sur «l'élargissement et l'environnement» en novembre 2003).

Afin d'améliorer l'assistance législative aux députés, la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire du Parlement européen a conclu deux contrats-cadres avec des instituts de recherche indépendants afin d'obtenir des conseils d'experts sur une série de nouvelles questions tombant sous sa responsabilité. Le premier contrat-cadre portera sur les questions réglementaires et les évaluations de politiques dans le domaine de l'environnement. Le deuxième contrat-cadre couvrira les évaluations de nature plus technique et scientifique liées à l'environnement, à la santé publique et à la sécurité alimentaire.

→ Yanne GOOSEENS
Gianpaolo MENECHINI
Juillet 2006

4.9.2. Application et contrôle du droit communautaire de l'environnement

Base juridique et objectifs

→4.9.1.

Réalisations

A. La convention d'Århus sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice en matière d'environnement

En 1998, l'Union européenne et les quinze États membres ont signé la convention de la Commission des Nations unies pour l'Europe sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (dite la «convention d'Århus»). La convention, entrée en vigueur le 30 octobre 2001, part de l'idée qu'une plus grande implication et sensibilisation des citoyens par rapport aux problèmes environnementaux conduit à une meilleure protection de l'environnement. Elle a pour objectif de contribuer à la protection du droit de chaque personne, des générations présentes et futures, de vivre dans un environnement convenant à sa santé et à son bien-être. À cette fin, la convention propose d'agir dans trois domaines:

- assurer l'accès du public à l'information sur l'environnement détenue par les autorités publiques;
- favoriser la participation du public à la prise de décisions ayant des incidences sur l'environnement;
- étendre les conditions d'accès à la justice en matière d'environnement.

Les parties à la convention s'engagent à en appliquer les dispositions et, par conséquent, doivent:

- prendre les mesures législatives, réglementaires et autres qui s'imposent;
- permettre aux fonctionnaires et autorités publiques d'aider et de conseiller les citoyens pour avoir accès à l'information, participer au processus décisionnel et accéder à la justice;
- favoriser l'éducation écologique du public et le sensibiliser aux problèmes environnementaux;
- accorder la reconnaissance et un appui aux associations, groupes ou organisations qui ont pour objectif la protection de l'environnement.

La signature de la convention d'Århus oblige la Communauté européenne à aligner sa législation sur les exigences de la convention. La Communauté s'est engagée

à prendre les mesures nécessaires afin de garantir la mise en œuvre effective de la convention.

1. Accès du public à l'information

Le premier pilier de la convention, à savoir **l'accès du public à l'information**, a été transposé au niveau communautaire au moyen de la directive **2003/4/CE** concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement. Cette directive, qui fixe les conditions de base de l'octroi du droit d'accès aux informations relatives à l'environnement détenues par des autorités publiques ou pour le compte de celles-ci, a pour but de permettre une mise à disposition et une diffusion systématiques aussi larges que possible de ce type d'informations au public. La directive s'articule autour des éléments suivants:

- la divulgation d'informations est la règle générale, sauf s'il existe une raison supérieure d'intérêt public pour refuser cet accès;
- l'accès aux informations est en principe gratuit; mais les autorités publiques peuvent, dans certaines circonstances, subordonner la mise à disposition d'informations environnementales à une redevance raisonnable;
- les informations sur la contamination de la chaîne alimentaire sont également couvertes, s'il y a lieu;
- les informations sont communiquées au plus tard dans le mois qui suit la réception de la demande d'informations. Ce délai peut être prolongé d'un mois supplémentaire si nécessaire;
- lorsqu'elles répondent à une demande, les autorités précisent les différentes procédures utilisées pour réunir les informations ou indiquent la procédure normalisée qui a été utilisée. En outre, les États membres seront tenus de faire rapport, avant le 14 février 2009, de l'expérience acquise lors de l'application de la présente directive et se verront demander de remettre un rapport à la Commission avant le 14 août 2009. À la lumière de cette expérience et compte tenu des nouveautés dans le domaine de l'informatique, des télécommunications et de l'électronique, la Commission rendra compte au Parlement européen et au Conseil, en faisant part également de toute proposition de révision qu'elle pourrait juger adéquate.

2. Participation du public

Le deuxième pilier, qui traite de la participation du public aux procédures environnementales, a été transposé par la

directive **2003/35/CE**, laquelle contribue au respect des obligations qui découlent de la convention d'Århus, en particulier en organisant la participation du public 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 du public et l'accès à la justice, afin de veiller à leur compatibilité totale avec les dispositions de la convention d'Århus.

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 soumise en 2003, mais n'en est aujourd'hui qu'au stade de la première lecture au Parlement européen. Le Parlement souhaite que la 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. L'Assemblée a proposé des amendements qui élargiraient l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement, réservé, dans la proposition initiale, aux entités environnementales, aux organisations de citoyens confrontées à un problème écologique concret.

4. Application par les institutions et organes de la Communauté européenne

La Commission a soumis une proposition de règlement [COM(2003) 622] visant à garantir l'application des dispositions et principes de la convention d'Århus par les **institutions et organes de la Communauté**. En mai 2006, le comité de conciliation a trouvé un accord sur un texte conjoint de règlement du Parlement européen et du Conseil sur l'application des dispositions de la convention d'Århus. Le Parlement estime que le texte final est un compromis très satisfaisant et bien équilibré, étant donné que de nombreux amendements présentés par le Parlement en deuxième lecture ont été acceptés et que des compromis satisfaisants ont été trouvés pour les autres (rapport Korhola, juin 2006). En juillet 2006, le Parlement a adopté une résolution législative approuvant le texte conjoint convenu par le comité de conciliation.

5. Décision 2005/370/CE du Conseil relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, de la convention d'Århus

Par cette décision, le Conseil a approuvé la convention d'Århus au nom de la Communauté européenne. L'autorité publique, telle que définie par la convention, correspond à la nature des institutions communautaires, lesquelles sont par conséquent mises sur un pied d'égalité avec les autorités nationales ou locales.

B. Création d'un registre européen des rejets et transferts de polluants

En 2004, la Commission a adopté une proposition de règlement tendant à l'amélioration de l'accès du public à l'information en matière environnementale au moyen de l'établissement d'un «registre européen des rejets et transferts de polluants» (PRTR) cohérent et intégré. Le 18 janvier 2006, le Parlement et le Conseil ont signé le règlement (CE) n° 166/2006 concernant l'établissement d'un registre européen des rejets et transferts de polluants, et modifiant les directives 91/689/CEE et 96/61/CE du Conseil. Le PRTR européen succède au «registre européen des émissions de polluants» (EPER) (basé sur la décision 2004/479/CE de la Commission) et à l'instrument de «prévention et de réduction intégrées de la pollution» ou IPPC (créé par la directive 96/61/CE du Conseil). Il prendra la forme d'une base de données électronique accessible au public et établira les règles en vue de l'exécution du protocole de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies (CEE-ONU) sur les registres de rejets et de transferts de polluants. Il visera à faciliter la participation du public aux décisions environnementales et contribuera à la prévention et à la réduction de la pollution dans l'environnement.

C. Mise en œuvre et application du droit communautaire de l'environnement

Le Conseil européen de Dublin du mois 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 appliqué par les États membres. Le 14 mai 1997, dans sa résolution concernant la communication de la Commission [COM(96) 500 final], le Parlement européen a demandé à la Commission de produire et de publier un rapport annuel sur les progrès accomplis en termes d'adoption et de mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement.

La sixième enquête annuelle, qui couvre l'année 2004, fait suite aux études antérieures en fournissant des informations à jour sur l'état de mise en œuvre de la législation communautaire en matière d'environnement. Il s'agit d'une réponse à la communication de la Commission sur la mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement [COM(96) 500 final] et aux résolutions connexes du Conseil et du Parlement européen.

La mise en œuvre de la législation communautaire en matière d'environnement par les États membres s'est améliorée ces dernières années. Cela se reflète dans la forte diminution du nombre de plaintes et de procédures d'infraction ouvertes par la Commission en 2004 dans le secteur environnemental. Ces plaintes se présentent souvent sous la forme de questions écrites et de pétitions

adressées au Parlement européen. Cette situation reflète l'inquiétude des citoyens européens face à l'état de l'environnement et à «l'ordre du jour vert» des États membres.

Aussi est-il nécessaire de mettre au point des nouvelles méthodes de travail au niveau des États membres à tous les stades du cycle de transposition du droit. En outre, la mise en œuvre complète de la convention d'Århus permettra d'améliorer l'accès à la justice des États membres et de faciliter ainsi le traitement des plaintes par la Commission européenne.

D. Délits environnementaux graves — Protection de l'environnement par le droit pénal

Afin de garantir un haut niveau de protection environnementale, il est indispensable de s'attaquer au problème croissant des délits environnementaux. L'Union européenne a adopté plusieurs 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 suffisent pas toujours à une conformité parfaite avec le droit communautaire. Les États membres ne prévoient pas tous des sanctions pénales pour les infractions les plus graves à la législation communautaire de protection de l'environnement. Il est donc nécessaire d'établir un niveau minimal de pénalisation des infractions aux mesures européennes en matière de protection de l'environnement. La poursuite de cet objectif, à savoir une application meilleure et harmonisée de cette législation dans tous les États membres, sera plus facile au niveau communautaire qu'au niveau national.

Le 13 mars 2001, la Commission a présenté un projet de directive intitulée «Protection de l'environnement: la lutte contre la criminalité, les infractions pénales et les sanctions». Le rapport du Parlement en première lecture a été adopté le 9 avril 2002 (rapporteur: M^{me} Oomen-Ruijten). Le Conseil n'a jamais adopté un accord politique sur cette proposition mais, au lieu de cela, a adopté une décision du troisième pilier sur le même sujet (directive-cadre 2003/80/JAI du Conseil du 27 janvier 2003 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, JO L 29 du 5.2.2003, p. 55). Cette décision a été contestée par la Commission et le Parlement devant la Cour de justice des Communautés européennes et, le 13 septembre 2005, la Cour a annulé la décision-cadre. Pour voir ce que la Commission et le Conseil envisagent de faire en réponse à la décision de la Cour de justice, le Parlement européen a proposé d'adopter deux questions orales, ainsi qu'un projet de résolution.

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement européen a toujours insisté sur la nécessité d'améliorer l'accès du public aux informations environnementales, ainsi que sa participation et son accès à la justice dans le domaine de l'environnement. Le Parlement a préconisé (recommandation amenée à remplacer la directive 90/313/CEE) une amélioration de l'accès du public aux informations (environnementales) détenues par les autorités publiques et la diffusion de ces informations à l'aide des dernières technologies disponibles, et cela afin d'aider à l'alignement de la législation européenne sur la convention d'Århus.

De plus, le Parlement européen considère la simplification et l'amélioration de la législation communautaire 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 communautaire, notamment à la lumière de l'élargissement.

Par ailleurs, le Parlement s'est dit favorable à l'établissement d'un système de sanctions pénales minimales pour les infractions les plus graves au droit communautaire de l'environnement.

L'efficacité de la politique environnementale européenne est largement déterminée par sa mise en œuvre aux échelles nationale, régionale et locale. Cependant, à l'heure actuelle, même si le nombre de plaintes pour non-respect du droit communautaire diminue légèrement, la mise en œuvre et l'application insuffisantes du droit restent un problème majeur. Le besoin d'une meilleure mise en œuvre a été reconnu comme une priorité clé tant dans le cinquième que dans le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement.

Le Parlement a souligné [voir la décision n° 1600/2002/CE établissant le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement; (→4.9.1)] qu'«une mise en œuvre et une application plus efficaces de la législation communautaire sur l'environnement» 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 dans les États membres.

Le Parlement européen soutient vivement l'objectif d'une mise en œuvre prompte, uniforme et efficace du droit communautaire de l'environnement. En 1997, le Parlement européen a adopté une résolution invitant la Commission à produire et à publier des rapports annuels sur les progrès

accomplis en termes d'adoption et de mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement. Ainsi, c'est à la demande du Parlement européen que la Commission européenne publie aujourd'hui des études annuelles sur la mise en œuvre et l'application du droit communautaire.

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, de la santé publique et de la sécurité alimentaire. Cette dernière élabore désormais trois rapports de suivi chaque année qui se penchent sur la législation européenne qui a été adoptée en matière d'environnement et dans d'autres domaines associés, examinent les problèmes de mise en œuvre et évaluent si la législation répond ou pas aux objectifs initiaux.

À maintes occasions, plusieurs questions spécifiques de mise en œuvre ont été débattues au sein du Parlement européen. À plusieurs reprises, le plan hydrologique national espagnol a ainsi été abordé dans le cadre de l'heure des questions de la commission. Il a été examiné par une délégation de la commission de l'environnement en février 2003 et a fait l'objet d'un nouveau débat en présence des commissaires Wallström et Barnier le 16 décembre 2003.

→ Yanne **GOOSEENS**
Gianpaolo **MENECHINI**
Juillet 2006

4.9.3. Le développement durable

Base juridique et objectifs

→4.9.1.

Réalisations

A. Partenariat mondial pour le développement durable

La mondialisation constitue un puissant moteur pour alimenter la croissance mondiale et dégager des moyens pour répondre aux problèmes globaux tels que la santé, l'éducation et l'environnement. Mais les forces du marché engendrent et accroissent les inégalités, les forces d'exclusion et risquent de créer des dommages irréversibles à l'environnement. La mondialisation doit donc s'accompagner de mesures visant à éviter ou atténuer ces effets.

Le 16 mai 2002, le Parlement européen a adopté une résolution sur une communication de la Commission intitulée «Vers un partenariat mondial pour un développement durable» [COM(2002) 82] en vue du sommet mondial sur le développement durable organisé à Johannesburg en septembre 2002. Pour 2004 et 2005, l'accent politique a été mis sur l'eau, l'assainissement et les établissements humains. Le cycle pour 2006 et 2007 porte sur l'énergie, le développement industriel, la pollution atmosphérique et les changements climatiques, comme décidé lors de la quatorzième session de la commission des

Nations unies sur le développement durable (CSD-14) de mai 2006. En outre, tous les cycles abordent des questions touchant à plusieurs domaines tels que la gouvernance, la finance et la consommation et la production durables. Afin de réaliser «l'objectif du millénaire» consistant à réduire la pauvreté de moitié d'ici à 2015, la Commission a exhorté les États membres à augmenter leur aide au développement en la portant d'abord à une moyenne européenne de 0,39 % du produit intérieur brut (PIB) et ensuite à 0,7 % d'ici à 2010. Elle les a également invités à se mettre d'accord sur un moratoire immédiat suspendant le service de la dette de tous les pays les moins avancés (PMA) ayant des problèmes d'endettement.

Cette stratégie de l'Union européenne (UE) en faveur du développement durable définit des lignes directrices pour mettre en œuvre le développement durable dans l'Union et couvre les aspects économiques, sociaux, environnementaux et financiers, ainsi que la cohérence des politiques communautaires et de gouvernance à tous les niveaux: maîtriser la mondialisation (le commerce au service du développement durable); lutter contre la pauvreté et promouvoir le développement social (réduire la pauvreté extrême dans le monde d'ici à 2015 — sont ici visées les personnes qui vivent avec un maximum de 1 euro par jour); gestion durable des ressources naturelles et environnementales (renverser la tendance à la perte des ressources environnementales avant 2015 et développer des objectifs intermédiaires dans les secteurs de l'eau, des

sols, de l'énergie et de la biodiversité); meilleure gouvernance à tous les niveaux (renforcer la participation de la société civile et la légitimité, la cohérence et l'efficacité de la gouvernance économique, sociale et environnementale globale); financement du développement durable.

La stratégie communautaire du développement durable a été revue par la Commission européenne dans le but de mieux intégrer les dimensions nationales et internationales du développement durable. À la suite de l'examen de la stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable de 2001 [COM(2005) 658] en décembre 2005 et sur la base des contributions du Conseil, du Parlement européen, du Comité économique et social européen et d'autres organes, le Conseil européen a adopté, en juin 2006, une nouvelle stratégie pour le développement durable (SDD) ambitieuse et globale (DOC 10117/06) dans une Union européenne élargie. Ce document établit une stratégie cohérente unique concernant la manière dont l'UE tiendra plus efficacement ses engagements à long terme pour répondre aux défis du développement durable. L'objectif global de la SDD de l'UE consiste au soutien et à la promotion d'actions permettant à l'UE de parvenir à une amélioration continue de la qualité de vie pour les générations actuelle et futures, par le biais de la création de communautés durables capables de gérer et d'utiliser les ressources efficacement et d'exploiter le potentiel d'innovation écologique et social de l'économie, assurant la prospérité, la protection environnementale et la cohésion sociale.

En adoptant une résolution conjointe sur la stratégie de développement durable révisée le 15 juin 2006, le Parlement européen exprime sa déception par rapport au manque de progrès dans le développement et le suivi de la stratégie de développement durable adoptée à Göteborg en 2001. Il a estimé que la plate-forme de la Commission pour l'action concernant la révision de la SDD était trop prudente et faible et que, sous sa forme actuelle, elle ne parviendrait pas à mobiliser l'opinion publique et les décideurs politiques en faveur des tâches vitales qui nous attendent.

B. L'écotechnologie au service du développement durable

Un rapport de la Commission [COM(2002) 122] résume les principales questions concernant l'écotechnologie, en ce compris un plan d'action.

Lors du Conseil européen de Lisbonne, en mars 2000, l'UE s'était fixé comme objectif de devenir «l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde». Le Conseil européen de Göteborg, en juin 2001, était convenu d'une stratégie de développement durable

en ajoutant une dimension environnementale à la stratégie de Lisbonne. L'écotechnologie constitue un lien important entre la stratégie de Lisbonne (→4.0.0) et le développement durable car elle a le potentiel de contribuer à la croissance tout en améliorant la qualité de l'environnement et en protégeant les ressources naturelles.

Les nouvelles techniques innovantes relevant de l'écotechnologie peuvent contribuer à la croissance économique de diverses manières. Elles peuvent nous permettre de renforcer la protection de l'environnement pour un prix moins élevé ou de satisfaire aux normes actuelles à moindre coût, libérant ainsi des ressources qui peuvent être utilisées ailleurs dans l'économie. Elles aident aussi à dissocier la pollution de l'environnement et l'utilisation des ressources de la croissance économique et offrent à nos économies de meilleures possibilités de développement à long terme, sans pour autant imposer à notre environnement plus de contraintes qu'il ne peut en supporter. Cet élément est fondamental pour le développement durable. Enfin, un secteur de l'écotechnologie innovant peut contribuer à soutenir la croissance s'il peut être connecté à des marchés à l'exportation en expansion rapide.

Le 5 juillet 2005, le Parlement européen a adopté une résolution [2004/2131 (INI)] sur la communication de la Commission intitulée «Promouvoir les technologies au service du développement durable: plan d'action de l'Union européenne en faveur des écotechnologies» [COM(2004) 38]. Les principales questions traitées par ce document étaient: la stimulation de la demande en écotechnologies; la création d'un marché équitable et compétitif des écotechnologies (comme l'octroi de suffisamment de moyens à la recherche); et des politiques cohérentes aux niveaux interne et externe. Enfin, le Parlement a souligné que le développement durable requérait des solutions globales et salué toutes les initiatives visant à promouvoir les écotechnologies dans les pays en développement. Les exportations de technologies dépassées et polluantes vers des pays tiers doivent être découragées.

C. Intégration de la politique environnementale

Le 1^{er} juin 2004, la Commission a adopté le document de travail intitulé «Intégration des considérations environnementales dans les autres politiques — Bilan du processus de Cardiff» [COM(2004) 394]. Ce bilan de l'intégration environnementale découle du sommet de Cardiff de juin 1998 et du Conseil européen de printemps de 2003, qui a remarqué «l'intention de la Commission d'effectuer un bilan annuel du processus de Cardiff en matière d'intégration environnementale et une révision régulière de la politique environnementale, ainsi que d'en

rendre compte à temps pour que les résultats de ces exercices puissent être pris en compte dans la préparation des futurs rapports de printemps, à partir de 2004». Le bilan complète l'examen de la politique environnementale (EPE) de 2003, adopté en décembre 2003, et doit être lu dans le contexte des informations présentées dans l'EPE 2003.

En réponse à la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen intitulée «Examen de la stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable pour 2005: premier bilan et orientations futures» [SEC(2005) 225] [COM(2005) 37 final], le Parlement européen a adopté une résolution, le 18 janvier 2006, sur la base du rapport d'initiative rédigé par Anne Ferreira sur les aspects environnementaux du développement durable. Le rapport affirmait qu'il était regrettable que la plupart des orientations contenues dans la communication ne répondent pas à l'ampleur des défis. Il soulignait la dégradation des tendances non durables dans plusieurs domaines: la mauvaise utilisation des ressources naturelles, générant de la pollution; la perte de la biodiversité; l'aggravation des changements climatiques; les inégalités de pauvreté et l'accumulation de la dette publique dans l'UE et les pays tiers.

1. Environnement et emploi

Une proposition de la Commission [COM(97) 592] et une résolution du Parlement (votée le 16 juillet 1998) ont encouragé les États membres à accélérer la transition vers des technologies nouvelles et propres, afin de remplacer les technologies polluantes, et à réexaminer les manières de financer la fourniture de biens publics. Le moment le plus adéquat pour effectuer cette transition intervient lorsque des capitaux anciens doivent être remplacés par de nouveaux investissements intégrant des normes environnementales élevées. Les bénéfices seraient doubles: les investissements engendreraient la création d'emplois et de possibilités commerciales, tandis que les nouvelles technologies donneraient lieu à un meilleur environnement.

2. Politique environnementale et énergétique

Quatre directives de la Commission [COM(2003) 739, 740, 741 et 742] ont été discutées au sein des institutions de l'UE. Le 28 septembre 2005, le Parlement et le Conseil ont adopté le règlement (CE) n° 1775/2005 concernant les conditions d'accès aux réseaux de transport de gaz naturel. Le 18 janvier 2006, la directive du Parlement européen et du Conseil concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en électricité et les investissements dans les infrastructures (2005/89/CE) a été adoptée. Le 5 avril 2006, le Parlement européen et le Conseil ont signé la directive 2006/32/CE relative à l'efficacité énergétique dans les utilisations finales et aux

services énergétiques et abrogeant la directive 93/76/CEE. En trouvant un accord sur cet acte, l'UE a l'intention de contribuer à l'amélioration de la sécurité de l'approvisionnement en énergie ainsi qu'à la réduction des émissions de gaz à effet de serre dangereux. Le premier plan d'action sur l'efficacité énergétique doit être soumis au plus tard le 30 juin 2007.

En outre, le 4 avril 2006, le Parlement européen a adopté un rapport d'Anne Laperrouze en deuxième lecture, modifiant la position commune du Conseil sur la directive relative aux réseaux transeuropéens en matière d'énergie. Le 6 juillet 2006, la Commission a donné son avis sur les amendements du Parlement à la position commune [COM(2006) 381].

3. Pistes pour une agriculture durable

L'accord politique atteint au sein du Conseil au sujet de la proposition de réforme soumise par la Commission et intitulée «Réforme de la PAC — Une perspective à long terme pour une agriculture durable» (26 juin 2003) s'attache de plus en plus à écarter les risques de dégradation environnementale tout en incitant les agriculteurs à continuer à jouer un rôle positif dans l'entretien des campagnes et de l'environnement, au moyen de mesures ciblées de développement rural et en veillant à la rentabilité des exploitations agricoles dans les différentes régions de l'UE. La stratégie agroenvironnementale de la politique agricole commune vise essentiellement à renforcer la durabilité des écosystèmes agricoles. Les mesures établies pour assurer l'intégration des questions environnementales dans la politique agricole commune (PAC) comprennent des exigences environnementales (écoconditionnalité) et des mesures d'incitation (par exemple, le gel des terres) intégrées dans la politique des marchés et des revenus, ainsi que des mesures environnementales ciblées qui font partie des programmes de développement rural (par exemple, les régimes agroenvironnementaux).

4. Intégration de la dimension environnementale dans les pays en développement

L'actuel règlement (CE) n° 2493/2000 vise à poursuivre l'action sur la base de l'expérience acquise au cours de la mise en œuvre du règlement précédent, afin de promouvoir la pleine intégration de la dimension environnementale dans le processus de développement des pays en développement.

Le règlement définit les modalités selon lesquelles les actions de coopération menées par différents acteurs (gouvernements, organismes publics, collectivités régionales, communautés traditionnelles ou locales, coopératives, organisations internationales et non gouvernementales, acteurs privés) dans les pays en

développement dans le but de promouvoir le développement durable pourront bénéficier de l'aide financière et de l'assistance technique de la Communauté. Le budget pour l'application du présent règlement pendant la période 2000-2006 est de 93 millions d'euros.

5. Stratégie de l'intégration de l'environnement dans le marché unique

L'adoption de normes environnementales est souvent perçue comme une entrave à l'accès au marché (normes techniques strictes), de même que l'ouverture des marchés est souvent considérée comme une menace pour la qualité de l'environnement. Une proposition de la Commission [COM(1999) 263] tente de développer les synergies entre le marché unique et la politique communautaire de l'environnement dans le cadre de la stratégie élaborée par le Conseil européen de Vienne, au moyen de diverses initiatives concernant les marchés publics, les aides d'État, la normalisation, l'information financière et le développement du label écologique. En outre, une corrélation forte entre l'environnement et le marché unique est définie comme une étape essentielle vers la réalisation des objectifs de Lisbonne. Les instruments de politique économique, tels que les instruments fiscaux (écoredevances et écotaxes) peuvent constituer un moyen approprié de mise en œuvre du principe de «pollueur-payeur».

6. Stratégie d'intégration de l'environnement dans l'industrie

Le secteur industriel a fait de nombreux progrès en matière de protection de l'environnement, par la mise en œuvre de systèmes de gestion environnementale et d'audit, ainsi que de stratégies et objectifs nouveaux (introduction du concept d'efficacité, par exemple). Selon les conclusions du Conseil du 29 avril 1999, la politique environnementale et le développement durable doivent être intégrés dans la politique industrielle. Les 14 et 15 mai 2001, la stratégie d'intégration industrielle a été adoptée lors du Conseil «Industrie et énergie». La communication intitulée «La politique industrielle dans une Europe élargie» [COM(2002) 714 final], adoptée par la Commission le 11 décembre 2002, reconnaît la nécessité de développer et de renforcer les politiques dans le domaine de la production durable.

7. Promotion du développement durable au sein de l'industrie extractive non énergétique

Les incidences de l'industrie extractive sur l'environnement sont principalement de deux sortes: l'exploitation de ressources non renouvelables et les détériorations de l'environnement (pollution de l'air, des sols, de l'eau, bruit, destruction ou perturbation d'habitats naturels, impact visuel sur le paysage et effets sur le niveau des nappes

phréatiques). L'industrie minière est une des activités qui produit le plus de déchets dans la Communauté, dont certains sont dangereux. Les anciens sites miniers abandonnés et les carrières non réhabilitées gâchent le paysage et peuvent être dangereux pour l'environnement, surtout en raison des eaux acides provenant de ceux-ci.

8. Intégration des exigences environnementales dans la politique commune de la pêche

Sur la base d'une analyse de la situation actuelle et du débat international sur la pêche responsable, la Commission a déjà exposé un certain nombre d'idées au cours des dernières années. Dans le cadre de la réforme de la politique commune de la pêche (PCP), ces idées ont été transposées dans un plan d'action dont l'objectif est d'intégrer les exigences de la protection de l'environnement dans la PCP par la définition des principes directeurs, des mesures de gestion et d'un programme de travail, en vue de promouvoir un développement durable. Une communication de la Commission [COM (2002) 186 final] définit un plan d'action communautaire pour l'intégration des exigences de la protection de l'environnement dans la politique commune de la pêche. Dans le contexte de la «conservation et de l'environnement», deux communications abordent les problèmes de front: COM(2001) 143 expose les «éléments d'une stratégie d'intégration des exigences de protection de l'environnement dans la politique commune de pêche», tandis que COM(1999) 363 définit les «éléments de base de la gestion halieutique et de la conservation de la nature en milieu marin».

9. Intégration de la dimension environnementale dans le développement durable du milieu urbain

À la suite d'une communication intitulée «Cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union européenne» [COM(98) 605 final], la décision n° 1411/2001/CE met en place un cadre communautaire de coopération encourageant la conception, l'échange et la mise en œuvre de bonnes pratiques en matière de développement durable urbain (dans le cadre de l'Agenda 21). Les partenaires principaux sont la Commission et les réseaux de villes organisés au niveau européen. À la suite de la décision n° 1600/2002/CE du 22 juillet 2002 établissant le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement, la Commission européenne a adopté la stratégie thématique sur l'environnement urbain le 11 janvier 2006. Cette stratégie se base sur les initiatives politiques existantes de l'Europe en matière d'amélioration de la qualité de l'environnement urbain et établit de nouvelles mesures de soutien et de facilitation de l'adoption des approches de la gestion de l'environnement urbain par les autorités nationales, régionales et locales.

10. Intégration de l'environnement dans la politique économique

La meilleure stratégie d'intégration de l'environnement dans la politique économique consiste à créer ou à rendre plus complets les marchés pour les biens environnementaux; à créer et à assigner des droits de propriété aux biens ou services environnementaux, bien définis, ayant force de loi et négociables; à fixer un prix à payer (sous forme de taxe ou de redevance) pour la pollution; à établir des systèmes de consigne pour promouvoir le recyclage; à offrir des subventions aux biens et services qui ont un effet positif sur l'environnement; à négocier des accords avec l'industrie; à informer sur les caractéristiques environnementales des biens et services.

La communication de la Commission sur l'intégration des questions environnementales dans la politique économique du 20 septembre 2000 a constitué la base du rapport du Conseil «Affaires économiques et financières» au cours du Conseil européen de Nice — «Concilier nos besoins et nos responsabilités en intégrant les questions d'environnement dans la politique économique» («premier pas en vue d'une stratégie») du 27 novembre 2000. Le but sous-jacent du rapport consistait à atteindre les objectifs de Kyoto par le biais d'instruments de marché, comme le système d'échange d'émissions. En outre, le rapport soulignait la nécessité pour les grandes orientations annuelles des politiques économiques d'intégrer totalement les objectifs de l'intégration environnementale.

11. Intégration de l'environnement dans le transport aérien

La communication COM(1999) 640 (résolution du Parlement européen adoptée le 7 septembre 2000) vise à améliorer les performances environnementales des activités liées au transport aérien afin de compenser les effets de la croissance de ce secteur sur l'environnement. À la suite de la communication de la Commission intitulée «Réduction de l'impact de l'aviation sur le changement climatique» [COM(2005) 459], le Parlement européen a adopté, le 4 juillet 2006, une résolution sur la base du rapport d'initiative de Caroline Lucas [2005/2249 (INI)]. Ce rapport appelle à de nouvelles mesures strictes de réduction de l'impact de l'aviation sur le réchauffement planétaire et à l'application du principe du «pollueur-payeur» à l'industrie aéronautique. Les députés ont soutenu l'instauration d'une taxe sur le kérosène pour tous les vols nationaux et intracommunautaires, en tant que première étape vers une taxe mondiale sur le kérosène. La commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire a également soutenu une proposition de la Commission visant à limiter les émissions de CO₂ pour tous les avions décollant d'aéroports sur le territoire de l'UE. Les compagnies aériennes pourront

échanger leurs éventuels surplus de «crédits pollution» sur le «marché du carbone» de l'UE (système d'échange d'émissions). La Commission devrait avancer une proposition formelle d'inclure l'aviation dans le SCEQE d'ici à la fin de 2006.

Rôle du Parlement Européen

→4.9.1 et 4.9.2.

À la fin de 2005, la Commission a publié une communication sur la révision de la stratégie de l'UE en faveur du développement durable adoptée lors du sommet de Göteborg en 2001. En juin 2006, le Conseil a adopté sa nouvelle SDD. Le Parlement européen a contribué à ce débat par le rapport d'initiative de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire sur les aspects environnementaux du développement durable (Anne Ferreira, PSE, France), qui, adopté en séance plénière en janvier 2006, souligne l'aggravation des tendances non durables dans une série de domaines où des améliorations sont nécessaires: exploitation abusive et polluante de ressources naturelles, perte de la biodiversité et aggravation des changements climatiques, etc. Ainsi, l'Union risque de ne pas atteindre les objectifs du protocole de Kyoto pour 2012 faute de mesures adéquates jugulant l'augmentation du transport routier. Dans sa résolution conjointe, adoptée à Strasbourg le 15 juin 2006, le Parlement européen se dit déçu du manque de progrès dans le développement et le suivi de la stratégie de développement durable adoptée à Göteborg en 2001. Le Parlement a toutefois salué le travail appréciable de la présidence autrichienne pour chercher à relancer la SDD.

La commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire du Parlement s'est aussi inquiétée de l'augmentation forte et rapide du transport aérien et des émissions polluantes de ce secteur qui appellent une action immédiate. Aussi les parlementaires membres de cette commission ont-ils soutenu la création d'un système pilote d'échange des droits d'émission pour la période 2008-2012, lequel englobera tous les vols à partir et au départ des aéroports de l'UE. La Commission européenne espère faire une proposition législative d'ici à la fin de 2006.

Le rapport final sur les aspects environnementaux du développement durable tel qu'il a été adopté en janvier 2006, demandait à la Commission d'intensifier ses efforts dans de nombreux domaines, et notamment:

- de transférer une large partie du transport routier vers des modes de transport plus respectueux de l'environnement;
- de promouvoir l'utilisation des biocarburants;

- d'enrayer la perte actuelle de la biodiversité d'ici à 2010;
- de réduire à la source la production de déchets;
- de promouvoir l'urbanisme durable;
- d'augmenter l'efficacité des ressources et de l'énergie;
- de renforcer les aspects environnementaux et sociaux des évaluations d'impact de toutes ses propositions législatives;
- de soumettre de nouvelles propositions en vue d'une première écotaxe européenne;
- d'adopter toutes les stratégies thématiques annoncées pour l'été 2006 au plus tard. En juillet 2006, seule la stratégie thématique sur la protection des sols n'a pas encore été adoptée.

La commission conclut que le développement durable doit être un principe directeur des politiques de l'UE dans tous les domaines. Elle rappelle que l'inaction aura des coûts et des conséquences directes toujours plus considérables.

→ Yanne **GOOSEENS**
Gianpaolo **MENEGHINI**
Juillet 2006

4.9.4. Le traitement des déchets

Base juridique ET objectifs

→4.9.1.

Réalisations

A. Contexte général

La production annuelle totale de déchets dans l'Union européenne (UE) s'élève à deux milliards de tonnes environ (hors déchets agricoles), soit environ 3,5 tonnes de déchets par habitant. Selon les informations publiées par l'Agence européenne pour l'environnement (AEE), les déchets générés dans l'UE proviennent principalement de six grands flux de déchets: déchets du secteur manufacturier (26 %), déchets des mines et carrières (29 %), déchets de construction et de démolition (22 %) et déchets solides des municipalités (14 %), auxquels il convient d'ajouter les déchets de l'agriculture et de la sylviculture, dont on estime qu'ils revêtent une importance similaire aux déchets de construction et de démolition en termes de poids.

Au sein des zones les plus densément peuplées de l'UE, la mise en **décharge** des déchets a atteint ses limites. Dans d'autres régions, où il existe encore des superficies suffisantes, cette solution reste envisageable mais se heurte à long terme au danger que représente la pollution des eaux et des sols et aux protestations des populations locales. Cette option ne sera retenue que dans la mesure où il existe des lieux bien situés et bien conçus et où sera entrepris un prétraitement de certains déchets avant la mise en décharge.

Dans de nombreux cas, l'une des solutions envisagées est l'**incinération**, qui présente l'avantage de produire de

l'énergie. Elle exige cependant des investissements pour éviter les émissions toxiques, ainsi qu'une conception et un fonctionnement rigoureux des installations, assortis dans tous les cas d'une sélection minutieuse des sites. La meilleure solution pour réduire la production de déchets est d'en éviter la production et de recourir au **recyclage**. Le recyclage offre des possibilités importantes de réduction des polluants. Chaque tonne de papier obtenue à partir de vieux papiers au lieu de bois permet de réduire la consommation d'énergie dans une proportion de un quart à trois cinquièmes et de diminuer la pollution atmosphérique de 75 %. Le recyclage du papier, du carton et du verre est dès lors essentiel. Dans les États membres, la proportion de papier et de carton recyclés varie de 28 à 53 % (moyenne UE: 49,6 %), celle du verre se situant entre 21 et 70 %.

1. Grandes orientations de la politique de l'UE

La stratégie thématique pour la prévention et le recyclage des déchets, adoptée par la Commission européenne le 21 décembre 2005, traite des impacts environnementaux majeurs. La politique de l'UE tourne autour de plusieurs grands objectifs, au rang desquels figurent: la prévention de la production de déchets par l'utilisation accrue de techniques et procédures favorables à l'environnement, produisant peu de déchets, et la fabrication de produits respectueux de l'environnement et recyclables; la promotion de la valorisation, notamment de la récupération et de la réutilisation de déchets comme matières premières; l'amélioration de l'élimination au moyen de normes environnementales européennes rigoureuses, en particulier de dispositions législatives; le

renforcement des dispositions relatives au transport des matières dangereuses; et l'assainissement des terrains contaminés. Ces objectifs doivent être atteints en procédant à l'élimination des déchets dans les installations appropriées les plus proches du lieu de production.

B. Principales mesures législatives

1. Directive de base

Les directives 75/442/CEE et 91/689/CEE contiennent les dispositions générales et fondamentales applicables à l'ensemble des déchets, y compris les déchets dangereux, tandis que les directives 75/439/CEE et 86/278/CEE contiennent les dispositions relatives aux flux de déchets (boues d'hydrocarbures et boues d'épuration) qui diffèrent en raison de la spécificité des types de déchets et des problèmes pertinents.

Le 21 décembre 2005, la Commission a adopté une proposition de nouvelle directive sur les déchets [COM(2005) 667]. La stratégie thématique sur la prévention et le recyclage des déchets a identifié trois raisons principales de procéder à une révision de la directive 75/442/CEE, la directive-cadre sur les déchets:

- la nécessité de définitions plus claires et/ou d'un mécanisme visant à clarifier la question des déchets au niveau de l'UE;
- la nécessité d'une nouvelle approche de la politique des déchets, mieux adaptée à une situation dans laquelle la plupart des opérations importantes de gestion des déchets sont actuellement couvertes par la législation environnementale. Cela requiert l'introduction d'un objectif environnemental dans la directive révisée sur les déchets (portant sur la réduction des impacts environnementaux résultant de la production et de la gestion des déchets, en tenant compte de l'ensemble du cycle de vie) et le passage à une approche davantage basée sur des normes (application de normes minimales, définitions claires de la valorisation et utilisation de critères déterminant à partir de quel moment un déchet cesse de l'être);
- la nécessité de simplifier le cadre juridique existant. La nouvelle directive-cadre sur les déchets abrogera la directive 75/439/CEE concernant l'élimination des huiles usagées et intégrera la directive 91/689/CEE relative aux déchets dangereux. La directive sur les huiles usagées (**directive 75/439/CEE du Conseil du 16 juin 1975**) est considérée comme dépassée et les dispositions de la directive relative aux déchets dangereux sont étroitement liées à la directive-cadre sur les déchets. C'est pourquoi leur intégration dans un seul cadre permettra de consolider et de simplifier la législation. En outre, certaines dispositions obsolètes ou peu claires

des trois directives doivent être modifiées ou supprimées. De plus, en ce qui concerne les autorisations des installations de traitement des déchets, la directive-cadre relative aux déchets est appliquée conjointement avec la directive 96/61/CE relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (dite «directive IPPC»).

La proposition de nouvelle directive relie la hiérarchie des déchets (prévention, réutilisation, recyclage, incinération et, enfin, mise en décharge) à ses objectifs de réduction des impacts environnementaux de la production et de la gestion des déchets.

2. Déchets dangereux

a) Gestion contrôlée des déchets dangereux

La directive 91/689/CEE du Conseil porte sur la gestion, la valorisation et l'élimination correcte des déchets dangereux. La décision 2000/532/CE (modifiée par la décision 2001/573/CE) a établi une liste unique intégrant tous les déchets dangereux figurant dans les décisions précédentes. La nouvelle directive-cadre relative aux déchets intégrera l'ancienne directive sur les déchets dangereux. Plusieurs éléments de la directive sur les déchets dangereux, qui n'ont pas été repris dans la proposition de nouvelle directive-cadre, sont adéquatement couverts par d'autres actes législatifs communautaires, comme la directive 2000/76/CE sur l'incinération des déchets et la directive 96/59/CE concernant les polychlorobiphényles et les polychloroterphényles (PCB/PCT).

b) Élimination des polychlorobiphényles et des polychloroterphényles et questions environnementales liées aux PVC

La directive 96/59/CE rapproche la législation des États membres relative à l'élimination contrôlée des polychlorobiphényles (PCB) usagés et à la décontamination ou à l'élimination d'appareils contenant des PCB et/ou l'élimination de PCB usagés afin de les éliminer définitivement. Dans une résolution du 17 janvier 2001, le Parlement a recommandé une meilleure application de la directive 96/59/CE concernant l'élimination des polychlorobiphényles et des polychloroterphényles (PCT), plutôt que sa modification. Le 24 octobre 2001, la Commission a adopté une stratégie communautaire concernant les dioxines, les furannes et les polychlorobiphényles [COM(2001) 593] visant à réduire le plus possible les émissions de ces substances dans l'environnement et leur introduction dans la chaîne alimentaire.

Dans une résolution du 3 avril 2001, il a formulé diverses recommandations au regard du livre vert publié par la Commission en juillet 2000 sur les problèmes

environnementaux liés à l'utilisation du polychlorure de vinyle (PVC) [COM(2000) 469]. Par ailleurs, le Parlement critiquait le fait que la Commission n'ait pas procédé à une analyse du cycle de vie des produits en PVC en vue d'en faire la comparaison avec des matériaux de substitution et demandait à la Commission de présenter rapidement un projet de stratégie horizontale à long terme visant à remplacer le PVC. Il proposait également d'appliquer le principe du «pollueur-payeur» aux déchets de PVC et demandait que les mesures nécessaires soient prises pour garantir une collecte séparée du PVC. Le Parlement invitait en outre la Commission à proposer l'interdiction de l'utilisation du plomb et du cadmium dans les PVC et suggérait l'instauration d'un système de recyclage semblable à celui des véhicules hors d'usage et l'étiquetage obligatoire de toutes les matières plastiques.

c) Élimination des piles et des accumulateurs usagés

Le 4 juillet 2006, le Parlement européen a adopté une résolution approuvant le texte conjoint convenu par le comité de conciliation en mai 2006 sur la proposition de directive relative aux piles et accumulateurs [COM(2003) 723]. Il est convenu d'un compromis prévoyant une interdiction minimale du cadmium dans les piles et un objectif en matière de recyclage de 50 % d'ici à 2016.

3. Transferts de déchets

La surveillance et le contrôle des transferts transfrontières des déchets sont régis par le règlement (CEE) n° 259/93 du Conseil. En juin 2003, la Commission européenne a proposé [COM(2003) 379] une révision du règlement relatif aux transferts de déchets, adopté il y a dix ans, afin de simplifier les procédures de contrôle applicables à ces transferts. Ce règlement définit les critères environnementaux applicables aux transferts de déchets à l'intérieur, à l'entrée et à la sortie de l'Union européenne. Il s'applique à la quasi-totalité des types de déchets, quel que soit le mode de transport utilisé, notamment la route, le train, le bateau et l'avion. La proposition renforce les procédures de contrôle en vigueur en les simplifiant et en les précisant, ce qui profitera à la fois à l'environnement et aux entreprises de transfert de déchets. La proposition constitue également un progrès vers une plus grande harmonisation internationale des mouvements de déchets, dans la mesure où elle transpose intégralement la convention de Bâle concernant les mouvements internationaux de déchets dangereux. La proposition harmonise les procédures, ramène les listes de déchets de trois à deux et vise quatre buts principaux:

- la transposition dans la législation de l'UE de la décision de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) C(2001) 107 du 14 juin 2001;

- la solution des problèmes apparus dans l'application, la gestion et la mise en vigueur du règlement de 1993, dans un souci de clarté juridique;
- le renforcement de l'harmonisation des règles à l'échelon international dans le domaine des transferts transfrontières de déchets;
- l'amélioration de la structure des articles du règlement. La proposition de la Commission fournit une description plus fine de l'application et de la transposition du règlement existant, sans en modifier la logique de base.

Le 14 juin 2006, le Parlement européen et le Conseil sont convenus d'un nouveau règlement (CE) n° 1013/2006 sur les transferts de déchets. Au niveau international, la Communauté a signé, en 1989, la convention de Bâle sur les mouvements transfrontières de déchets dangereux.

C. Traitement des déchets

1. Utilisation des boues d'épuration en agriculture

La directive 86/278/CEE du Conseil relative à la protection de l'environnement et notamment des sols, lors de l'utilisation des boues d'épuration en agriculture a donné de bons résultats en matière de prévention de la contamination des cultures par des agents pathogènes du fait de l'utilisation des boues d'épuration en agriculture. Certains États membres ont des taux particulièrement élevés de réutilisation des boues, tandis que d'autres préfèrent recourir à la mise en décharge ou à une nouvelle incinération des boues produites.

2. Sites de décharge

La directive 1999/31/CE vise à prévenir ou à réduire autant que possible les effets négatifs de la mise en décharge des déchets sur l'environnement, et notamment la pollution des eaux de surface, des eaux souterraines, du sol et de l'air, et sur la santé humaine. Elle prévoit la mise en place d'un système de permis d'exploitation pour les sites de décharge.

3. Incinération

La directive 2000/76/CE est applicable, depuis le 28 décembre 2005, aux installations existantes destinées à l'incinération des déchets et est applicable aux nouvelles installations depuis décembre 2002. Elle vise à prévenir ou à réduire, dans la mesure du possible, la pollution de l'air, de l'eau et du sol résultant de l'incinération et de la coïncinération des déchets.

Dans la proposition de nouvelle directive relative aux déchets, la Commission appelle à plus de flexibilité dans la hiérarchie des déchets pour permettre aux déchets d'être traités de manière moins coûteuse et plus économe en énergie. La Commission a proposé un seuil d'efficacité

énergétique pour déterminer si une installation d'incinération doit être considérée comme une installation de revalorisation ou d'élimination. L'évaluation est nécessaire pour définir les seuils d'efficacité énergétique, les pays dans lesquels les incinérateurs sont situés, ainsi que le nombre estimé d'installations qui seront alors considérées comme installations de «revalorisation» ou d'«élimination».

D. Déchets spécifiques

1. Dioxyde de titane

La directive 78/176/CEE du Conseil vise à prévenir et diminuer progressivement, en vue de sa suppression, la pollution provoquée par les déchets provenant de l'industrie du dioxyde de titane. La directive 82/883/CEE du Conseil vise à établir des mesures de référence communes pour le prélèvement d'échantillons afin de préserver les milieux concernés par les rejets de dioxyde de titane. La directive 92/112/CEE du Conseil instaure des règles relatives aux programmes de réduction de la pollution. Conformément au plan d'action de la Commission intitulé «Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire», la Commission a procédé à une consultation des parties prenantes concernant un projet de document de travail visant à simplifier les trois directives relatives au dioxyde de titane, qui datent de plus de quinze ans.

2. Véhicules hors d'usage

Actuellement, 75 % des véhicules hors d'usage sont recyclés (fraction métallique). L'objectif de la directive 2000/53/CE est d'augmenter le taux de réutilisation et de valorisation jusqu'à 85 % en poids moyen par véhicule et par an d'ici à 2006 et jusqu'à 95 % en 2015, ainsi que d'augmenter le taux de réutilisation et de recyclage dans les mêmes délais à un minimum de 80 % et de 85 % respectivement en poids moyen par véhicule et par an. Les véhicules produits avant 1980 peuvent faire l'objet d'objectifs moins stricts.

En novembre 2005, un groupe de travail constitué des parties prenantes a présenté son rapport final sur la révision des objectifs pour 2015. Il souligne que ces objectifs ne seront probablement pas réalisés en raison du coût élevé du traitement et du manque d'infrastructures adéquates de gouvernance en place. Il remet également en cause la fiabilité des données collectées conformément à la décision de la Commission (2005/293/CE) établissant des règles détaillées de contrôle et de rapport sur la réalisation des objectifs fixés par la directive sur les véhicules hors d'usage.

3. Déchets d'équipements électriques et électroniques

Au terme d'un débat long et controversé, le Parlement a adopté la directive 2002/95/CE, dite directive RoHS, relative

à la limitation de l'utilisation de certaines substances dangereuses dans les appareils électriques et électroniques.

Elle vise à protéger le sol, l'eau et l'air contre la pollution par la limitation de l'utilisation de certaines substances telles que le plomb, le mercure, le cadmium, le chrome hexavalent et certains agents ignifuges au brome (notamment les polybromobiphényles ou les polybromodiphényléthers) dans ce type d'équipements. Elle contient des dispositions visant à ce que, à partir du 1^{er} juillet 2006, les nouveaux équipements électriques et électroniques mis sur le marché ne contiennent aucune des substances mentionnées ci-dessus. Certaines exceptions concernent, notamment, l'utilisation du mercure dans les tubes fluorescents classiques et les lampes fluorescentes compactes, ainsi que l'utilisation du plomb dans différents types de soudures et en tant qu'élément d'alliage.

La directive prévoit l'interdiction d'autres substances dangereuses et leur remplacement par des solutions plus respectueuses de l'environnement dès que l'on disposera de nouvelles données scientifiques, sur la base d'une nouvelle proposition de la Commission. En 2005 et 2006, la Commission a adopté plusieurs décisions modifiant la directive 2002/95/CE établissant des valeurs de concentration maximales pour certaines substances dangereuses (2005/618/CE) et sur l'adaptation aux progrès techniques de l'annexe sur les exemptions (2005/717/CE, 2005/747/CE et 2006/310/CE).

La directive 2002/96/CE relative à l'élimination des déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) a elle aussi été adoptée par le Parlement au terme d'un débat long et controversé. Elle vise à protéger le sol, l'eau et l'air contre la pollution en améliorant l'élimination des déchets d'équipements électriques et électroniques. Elle prévoit principalement:

- un objectif annuel contraignant relatif à la collecte sélective des DEEE provenant des ménages d'au moins quatre kilogrammes par habitant et des points de collecte gratuits;
- la possibilité pour les producteurs de mettre en pratique des programmes de financement individuels ou collectifs pour la collecte des DEEE provenant des ménages;
- le financement par les producteurs ou par les utilisateurs autres que les ménages du coût de gestion des «déchets historiques» (DEEE provenant de produits commercialisés entre aujourd'hui et 2005);
- le placement par les producteurs de marquages clairs sur les équipements électriques et électroniques de

manière à faciliter leur identification et leur datation, ainsi que le traitement et l'élimination des DEEE.

En juillet 2006, la Commission a procédé à l'examen de la directive 2002/96/CE par, entre autres, la consultation des parties prenantes.

4. Substances et déchets radioactifs

En vertu de la directive 80/836/Euratom, chaque État membre doit soumettre à déclaration l'exercice des activités qui impliquent un risque résultant des rayonnements ionisants. Dans certains cas, qui sont déterminés par chaque État membre, les activités sont soumises à une autorisation préalable, compte tenu notamment du danger possible. Les transferts de déchets radioactifs entre États membres, ainsi qu'à l'entrée et à la sortie de la Communauté, sont soumis aux mesures spécifiques fixées par le règlement (Euratom) n° 1493/93 du Conseil et par la directive 92/3/Euratom. Chaque État membre doit s'assurer que ses propres déchets radioactifs sont correctement gérés. Les dispositions de cette directive interdisent les exportations de déchets radioactifs vers les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), conformément aux dispositions de la convention Lomé IV signée le 15 décembre 1989, ainsi que vers une destination située au sud du 60° parallèle de l'hémisphère sud ou vers un pays tiers qui n'est pas en état de gérer en toute sécurité les déchets radioactifs.

5. Emballages et déchets d'emballage

La directive relative aux emballages et déchets d'emballage (94/62/CE), signée pour la première fois en 1994, vise l'ensemble des emballages mis sur le marché au sein de la Communauté, ainsi que tous les déchets d'emballage, qu'ils soient utilisés ou produits au niveau d'installations industrielles ou commerciales, de bureaux, de commerces, de services, de ménages ou de tout autre niveau, indépendamment du matériel utilisé. La directive 2004/12/CE (modifiant la directive 94/62/CE) établit des critères visant à clarifier la définition du terme «emballages» et fournit des exemples clairs dans son annexe I: ainsi, les sachets de thé ne constituent pas un emballage, tandis que le film plastique recouvrant un boîtier de disque compact ou les étiquettes directement apposées sur un produit ou attachées à celui-ci sont des emballages.

6. Directive concernant la gestion des déchets de l'industrie extractive

Le 15 mars 2006, une directive concernant la gestion des déchets de l'industrie extractive a été adoptée (2006/21/CE) sur la base de la proposition de la Commission COM(2003) 319. Cette directive vise à résoudre les importants risques pour l'environnement et la santé qu'induit la gestion des déchets de l'industrie minière, du

fait de leur volume et de leur potentiel en matière de pollution.

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement plaide depuis longtemps pour le renforcement de la stratégie de l'UE relative à la gestion des déchets et a invité la Commission à élaborer des propositions appropriées, qui insistent davantage sur la prévention des déchets, l'intensification du recyclage et le développement d'incitants économiques et fiscaux.

Le Parlement a souvent joué un rôle tant moteur que critique dans la politique de gestion des déchets de l'UE; il a également invité la Commission à mettre sur pied une véritable stratégie de gestion des déchets fondée sur le développement durable, qui veut que l'utilisation des ressources par la génération actuelle ne porte pas préjudice à celle des générations futures. Soucieux d'éviter le «tourisme des déchets», le Parlement a également plaidé pour la mise en œuvre du principe du pollueur-payeur, la suppression des déchets à la source et le développement du marché du recyclage.

En octobre 2006, le Parlement européen devrait adopter un rapport (rapporteur: Caroline Jackson) sur la nouvelle directive relative aux déchets [COM(2005) 667]. Le rapporteur a déposé 38 amendements visant à: réinstaurer la hiérarchie existante en cinq étapes; demander à la Commission de faire des propositions pour déterminer si certains flux de déchets pourraient être classés comme produits secondaires et, le cas échéant, quelles spécifications leur sont applicables; faire usage de la procédure législative normale, au lieu de la procédure de comitologie comme proposé par la Commission, pour les décisions de nature politique.

De même, concernant la stratégie thématique relative à la prévention et au recyclage des déchets, le Parlement a rédigé un rapport (rapporteur: Hans Blokland), qui devrait être adopté en commission en octobre 2006. Ce rapport souligne que l'utilisation de la procédure de comitologie doit être limitée aux décisions de nature technique et scientifique; s'oppose à une déclassification générale des déchets, susceptible de déboucher sur un traitement environnemental inapproprié et sur un manque de traçabilité; met l'accent sur l'importance capitale de la hiérarchie en cinq étapes; demande à la Commission de proposer des mesures concrètes de prévention des déchets et de développer un ensemble d'indicateurs; demande à la Commission de proposer des directives spécifiques sur les déchets biodégradables, les déchets de la construction et de la démolition et les boues d'épuration.

Concernant les deux directives de 2001 relatives à l'élimination des déchets d'équipements électriques et

électroniques, le Parlement a insisté sur le fait que, s'agissant de ces déchets, la prévention revêt un caractère prioritaire absolu. Il a aussi mis l'accent sur la réutilisation, le recyclage et les autres formes de valorisation, afin de réduire l'élimination des déchets. Le Parlement a également appelé à restreindre l'utilisation de substances dangereuses dans les équipements électriques, pour contribuer à la valorisation et à l'élimination rationnelles et respectueuses de l'environnement des déchets d'équipements électriques et électroniques, en veillant au remplacement des substances provoquant les principaux problèmes durant la phase de gestion des déchets, tels que le plomb, le mercure, le cadmium, le chrome hexavalent et certains agents ignifuges au brome.

Au cours de la procédure de conciliation sur les piles et accumulateurs, le Parlement a appelé à un objectif plus

ambitieux (55 %) que celui proposé dans la position commune (50 %) en matière de recyclage des piles autres que les piles au nickel-cadmium et plomb acide. Le Parlement a également appuyé l'introduction d'un circuit fermé pour le recyclage de l'ensemble du plomb et du cadmium contenu dans les batteries usagées; et envisagé d'obliger les États membres à garantir que les processus de recyclage respectent ces objectifs. Étant donné les autres améliorations assurées au cours de la procédure et dans le cadre d'un accord global, la délégation du Parlement a décidé d'accepter la position commune du Conseil fixant un objectif de recyclage de 50 % et, le 4 juillet 2006, le Parlement a adopté une résolution sur un texte conjoint.

→ Yanne **GOOSEENS**
Gianpaolo **MENECHINI**
Juillet 2006

4.9.5. Le bruit

Base juridique et objectifs

→4.9.1.

Réalisations

A. Généralités

Dans le cinquième programme d'action communautaire sur l'environnement (1992-2000, →4.9.1), la lutte contre le bruit est apparue pour la première fois comme l'une des priorités d'une politique environnementale intégrée. Le livre vert sur la lutte contre le bruit [COM(96) 540] adopté le 5 novembre 1996 cherchait à développer une nouvelle approche du problème du bruit et marquait un premier pas vers un programme intégré de lutte contre le bruit. D'après le livre vert, près de 20 % de la population d'Europe occidentale (soit 80 millions de personnes) souffre de niveaux de bruit jugés inacceptables par les experts [supérieurs à 65 dB(A)] et plus de 50 % de la population de l'Union européenne (UE) est constamment exposée à des niveaux de bruit provenant d'une source unique compris entre 55 et 65 dB(A). Ces nuisances sont causées par la circulation, l'industrie et les diverses activités de loisirs.

Dans le cadre de la politique européenne de protection contre le bruit, des incitations économiques sont indispensables. Parmi les mesures envisageables, citons:

- des subventions à l'achat de matériels peu bruyants;
- des obligations légales d'information sur les produits;
- des taxes sur le bruit conformes au principe du «pollueur-payeur»;
- l'introduction de licences pour le bruit;
- des subventions pour le développement de produits moins bruyants.

En ce qui concerne le transport aérien et les aéroports, la directive 2002/30/CE du Parlement européen et du Conseil relative à l'établissement de règles et procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de la Communauté [texte présentant de l'intérêt pour l'Espace économique européen (EEE)] a été publiée le 26 mars 2002.

En 2005, la Commission a lancé une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2000/14/CE relative aux émissions sonores des matériels destinés à être utilisés à l'extérieur des bâtiments [COM(2005) 370].

B. Directive-cadre relative à l'évaluation et à la gestion de l'exposition au bruit ambiant

La directive 2002/49/CE relative à l'évaluation et à la gestion du bruit ambiant:

- vise à harmoniser les indicateurs de bruit ainsi que les méthodes d'évaluation du bruit ambiant;
- vise à rassembler des informations relatives à l'exposition au bruit, sous la forme de «cartes de bruit»;
- les États membres veillent à ce que, au plus tard le 30 juin 2007, des cartes de bruit stratégiques montrant la situation au cours de l'année civile précédente soient établies et, le cas échéant, approuvées par les autorités compétentes;
- toutes les informations seront accessibles au public;
- les États membres veillent à ce que, au plus tard le 18 juillet 2008, les autorités compétentes aient dressé des plans d'action destinés à gérer, au sein de leurs territoires, les problèmes et les effets du bruit, y compris la réduction du bruit, si nécessaire, pour:
 - les endroits situés à proximité des grands axes routiers dont le trafic dépasse six millions de passages de véhicules par an, les grands axes ferroviaires dont le trafic dépasse 60 000 passages de trains par an et les grands aéroports;
 - les agglomérations de plus de 250 000 habitants.

En janvier 2004, la Commission a transmis un rapport au Conseil et au Parlement concernant les mesures communautaires existantes dans le domaine des sources de bruit ambiant.

C. Mesures législatives sectorielles

La protection contre le bruit fait l'objet d'une série de directives. Les émissions de bruit sont notamment définies pour les automobiles, les motos, les machines agricoles et sylvicoles automotrices, les appareils ménagers, les machines et appareils de chantier, les tondeuses à gazon et les avions subsoniques civils.

Une attention particulière est accordée aux transports routiers et aériens, dont le bruit représente une nuisance considérable.

1. Véhicules à moteur

La directive de base du Conseil sur le niveau de bruit admissible et les dispositifs d'échappement des véhicules à moteur (70/157/CEE, adaptée par la directive 1999/101/CE) comprend tous les véhicules à moteur capables de se déplacer à une vitesse maximale supérieure à 25 km/h.

Les directives établissent les niveaux sonores du dispositif d'échappement des véhicules concernés. Les limites vont de 74 dB(A) pour les automobiles à 80 dB(A) pour les véhicules de marchandises puissants. Cela correspond à une réduction de moitié des émissions sonores, le bruit de deux voitures de la prochaine génération équivalant à celui d'un seul véhicule actuel. La réduction notable du bruit de

la propulsion des voitures sera toutefois annulée en partie par l'augmentation du nombre et du kilométrage des voitures ainsi que du nombre des véhicules puissants et lourds.

La valeur limite fixée en novembre 1992 par l'UE pour les poids lourds s'élève à 80 dB(A). Le camion peu bruyant devient ainsi le véhicule réglementaire pour le transport de marchandises sur les routes européennes. À partir de 1995/1996, dans des conditions de trafic urbain, le bruit de vingt-cinq camions — mesuré par rapport aux valeurs limites et compte tenu du procédé de mesure — équivaut à celui d'un seul poids lourd du début des années quatre-vingt. Les camions respectant les valeurs limites peuvent bénéficier d'un marquage depuis 1994. La surveillance des dispositions avantageant les utilisateurs de camions peu bruyants s'en trouve notablement simplifiée: ainsi l'interdiction de rouler la nuit (de 22 heures à 5 heures du matin) pratiquée sur toutes les autoroutes de transit et routes nationales associées d'Autriche, dont les camions peu bruyants [maximum de 78 dB(A) pour les camions de moins de 150 kW et de 80 dB(A) pour les camions de plus de 150 kW] sont exemptés.

2. Véhicules motorisés à deux ou à trois roues: niveau sonore admissible des motocycles

La directive 78/1015/CEE établissait des limites communes pour le niveau sonore des motocycles et des exigences techniques pour les dispositifs d'échappement (construction, matériau et durabilité).

La dernière réduction fixe les valeurs limites à 75 dB(A) pour une cylindrée de 80 cm³, 77 dB(A) pour une cylindrée de 80 à 175 cm³ et 80 dB(A) pour une cylindrée supérieure à 175 cm³.

3. Avions à réaction subsoniques civils

Le règlement (CE) n° 925/1999 s'applique aux avions à réaction subsoniques civils modifiés et munis d'un nouveau certificat indiquant leur conformité avec les normes du volume I, deuxième partie, chapitre 3, de l'annexe 16 de la convention sur l'aviation internationale (troisième édition, juillet 1993).

Le 29 septembre 1999, la Commission a présenté une communication relative aux progrès réalisés dans le cadre des concertations avec les États-Unis sur le développement d'une nouvelle génération de normes sonores pour les avions à réaction subsoniques civils et de mesures de transition pour les catégories d'avions à réaction subsoniques civils les plus bruyants dans le cadre du chapitre 3 [COM(1999) 452].

La directive relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement (85/337/CEE) s'applique aux projets privés et publics, c'est-à-dire aux ouvrages d'art et autres

interventions sur la nature et le paysage. Pour les aéroports comportant une piste de décollage et d'atterrissage de plus de 2 100 mètres de longueur, il est prévu que les États membres établissent une procédure de vérification permettant notamment de déterminer et d'évaluer les principales répercussions du projet sur l'environnement. La procédure prévoit en particulier une consultation du public.

4. Trafic ferroviaire

Le programme «Low Noise Train», une initiative commune des chemins de fer allemands, autrichiens et italiens, vise un abaissement considérable des émissions de bruit de l'ensemble du système jusqu'à 23 dB(A) grâce à des wagons de marchandises acoustiquement optimisés. Parallèlement, le but est de rendre le transport de marchandises par rail plus attrayant et, dès lors, plus compétitif par une réduction des «Life Cycle Costs» de 40 % par rapport aux coûts actuels et par une augmentation de la vitesse jusqu'à 160 km/h. À cette fin, on vise le développement d'une à deux locomotives différentes et de trois à cinq wagons de marchandises différents, adaptés au produit à transporter, au cours des prochaines années.

Au niveau de l'UE, une proposition datant de 1984 relative au rapprochement des dispositions légales concernant les émissions de bruit des véhicules ferroviaires a été retirée par la Commission le 28 juillet 1993.

5. Bruit aérien émis par les appareils domestiques

Le rapprochement des législations doit se limiter aux exigences nécessaires pour mesurer le bruit émis par les appareils domestiques et pour effectuer les vérifications du niveau déclaré. Ces mesures sont prévues par la directive 86/594/CEE. Les directives 88/180/CEE et 84/538/CEE (modifiées par la directive 88/181/CEE) concernent les niveaux de puissance acoustique admissibles des tondeuses à gazon. Le niveau de puissance acoustique admissible varie entre 96 dB/pW et 105 dB/pW en fonction de la largeur de coupe de la tondeuse à gazon. Dans le cas des tondeuses à gazon ayant une largeur de coupe supérieure à 120 cm, le niveau de pression acoustique du bruit aérien, exprimé en dB(A) et mesuré au poste de conduite dans les conditions indiquées à l'annexe I bis de la directive 88/180/CEE, ne doit pas dépasser 90 dB(A).

6. Engins de chantier

Le bruit émis par les pelles hydrauliques, les pelles à câbles, les bouteils, les grues et les chargeuses-pelleteuses est depuis longtemps limité par des directives communautaires. La réduction des niveaux sonores de certains types d'engins de terrassement a été prévue en deux étapes. La seconde étape établissant le niveau de puissance acoustique admissible varie entre 93 et 114

dB(A)/1 pW depuis le 30 décembre 2001. La directive 87/405/CEE prévoit des mesures spécifiques pour les grues à tour. Des attestations d'examen «CE» sont délivrées pour les grues à tour qui satisfont les conditions suivantes: le mécanisme de levage doit émettre moins de 100 dB(A)/1 pW et le niveau de pression acoustique au poste de conduite ne peut dépasser 80 dB 20 µ pA depuis 1992.

7. Émissions sonores des matériels utilisés à l'extérieur des bâtiments

Le livre vert de la Commission de 1996 sur la future politique de lutte contre le bruit soulignait le développement des nuisances sonores au sein des zones urbaines. Si l'essentiel des bruits extérieurs provient des moyens de transport, la part d'émissions sonores résultant de l'utilisation de matériels à l'extérieur des bâtiments est en augmentation.

La directive 2000/14/CE sur les émissions sonores dans l'environnement des matériels utilisés à l'extérieur des bâtiments est une directive-cadre destinée à mieux lutter contre les émissions sonores de plus de 50 types de matériels utilisés à l'extérieur des bâtiments.

Les limites d'émission sonore fixées pour certains types de matériels comportent deux phases, afin de permettre aux entreprises de s'adapter aux nouvelles prescriptions. Les limites d'émission de la première phase s'appliquent deux ans après l'entrée en vigueur de la directive. Des valeurs plus strictes entreront en vigueur dans la seconde phase, quatre ans plus tard.

Dans ce domaine, le nouveau cadre sera établi par la directive basée sur la proposition de la Commission COM(2005) 370, décrite ci-dessus sous le titre «Généralités».

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement européen souligne constamment qu'une réduction plus importante des valeurs limites et un perfectionnement des procédés de mesure s'imposent. Pour les transports aériens, des interdictions de voler la nuit, des taxes aéroportuaires basées sur le bruit et l'abandon de manœuvres de décollage et d'atterrissage particulièrement bruyantes doivent être pris en considération pour les zones résidentielles situées à proximité des aéroports. En outre, le Parlement souhaite que des valeurs communautaires soient fixées pour le bruit autour des aéroports et que les réductions des émissions de bruit soient étendues aux avions à réaction subsoniques militaires.

→ [Marcello SOSA IUDICISSA](#)
Novembre 2005

4.9.6. La pollution atmosphérique

Base juridique et objectifs

→4.9.1.

Réalisations

A. Généralités

Les activités de l'Union européenne (UE) ayant trait à la préservation de la qualité de l'air s'intéressent à toute une série de problèmes: l'appauvrissement de l'ozone stratosphérique, l'acidification, l'ozone troposphérique et autres polluants, ainsi que les changements climatiques.

Les polluants atmosphériques, dont les sources d'émission sont multiples, peuvent être subdivisés en trois grandes catégories:

- émissions provenant de sources mobiles (secteur des transports). Hormis le dioxyde de carbone (CO₂), les principales émissions sont: les oxydes d'azote (NO_x), le monoxyde de carbone (CO) et les hydrocarbures (HC), c'est-à-dire les composés organiques volatils ou non volatils, les particules de suie (PM) et l'ozone (O₃);
- les émissions provenant de sources fixes (entreprises, logements, exploitations agricoles et décharges). Hormis le CO₂, les principales émissions sont: le dioxyde de soufre (SO₂), les oxydes d'azote, les hydrocarbures, les particules de suie, les chlorofluorocarbures (CFC) et le méthane;
- les émissions issues de la production d'énergie: CO₂, dioxyde de soufre et particules de suie.

La présence de concentrations élevées, dans l'atmosphère et dans le sol, de ces gaz et des substances polluantes qu'ils génèrent par réaction chimique, présente des risques pour la santé humaine, détériore diverses matières, nuit à la végétation, porte atteinte à la production agricole et sylvicole, et donne lieu à des nuisances olfactives. Nombre de ces substances polluantes, telles que le dioxyde de carbone, le méthane, les oxydes d'azote et les chlorofluorocarbures (CFC), sont responsables de l'effet de serre. Certaines substances telles que l'arsenic, le cadmium, le nickel et les hydrocarbures aromatiques polycycliques sont des agents carcinogènes génotoxiques pour l'homme et il n'existe pas de seuil identifiable au-dessous duquel ces substances ne présentent pas de risque pour la santé humaine. Le benzène (un hydrocarbure aromatique) est cancérigène tandis que l'ozone constitue un puissant oxydant qui abîme les voies respiratoires, causant des inflammations et des irritations.

L'UE a pris des mesures importantes ces dix dernières années qui ont permis de réduire les émissions dans l'air et dans l'eau d'un certain nombre de polluants tels que le SO₂ (baisse de 50 % depuis 1980), le plomb (réduction de 60 % depuis 1980), le phosphore dans les bassins versants (diminution comprise entre 30 % et 60 % depuis les années 80) et, dans une moindre mesure, le NO_x et les composés organiques volatils (baisse de 14 % depuis 1990).

Les actions entreprises au niveau communautaire ont été axées sur l'établissement de normes de qualité minimales pour l'air ambiant, le traitement de problèmes tels que les pluies acides, l'ozone troposphérique, de même que la diminution de l'exposition des personnes dans le but de protéger leur santé. L'UE est notamment parvenue à réduire les émissions polluantes provenant des grandes installations de combustion et des sources mobiles, à améliorer la qualité des carburants et à intégrer les impératifs en matière de protection de l'environnement dans les secteurs des transports et de l'énergie.

B. La stratégie thématique sur la pollution atmosphérique et le programme «Air pur pour l'Europe»

Le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement prône la mise au point d'une stratégie thématique sur la pollution atmosphérique, avec en ligne de mire l'obtention de «niveaux de qualité d'air n'entraînant pas d'incidences ou de risques inacceptables pour la santé et l'environnement». C'est à cette fin qu'un programme «Air pur pour l'Europe» (CAFE) [COM(2001) 245] a vu le jour en 2001, lequel a ensuite débouché sur l'adoption par la Commission en septembre 2005 d'une stratégie thématique sur la pollution atmosphérique [COM(2005) 446].

Les objectifs que la stratégie entend atteindre portent sur la réduction, d'ici à 2020, des concentrations de PM_{2,5} de 75 % et de l'ozone troposphérique de 60 %, de même que sur la baisse, techniquement possible pour 2020, de l'acidification et de l'eutrophisation de 55 %, phénomènes qui représentent une menace pour l'environnement naturel. Ces efforts passeront par la diminution des émissions du SO₂ de 82 %, du NO_x de 60 %, des composés organiques volatils (COV) de 51 %, de l'ammoniac de 27 % et des PM_{2,5} primaires de 59 % par rapport aux niveaux de 2000. Selon les estimations, ces réductions permettraient de sauver 1,71 million d'années de vie en diminuant l'exposition aux PM, de réduire la mortalité aiguë due à l'exposition à l'O₃, d'économiser 42 milliards d'euros par an dans le domaine

de la santé, de diminuer les dégâts environnementaux aux forêts, lacs et cours d'eau et à la biodiversité, de diminuer les dégradations des bâtiments et des équipements, de même que le coût engendré par les dégâts causés aux cultures de 0,3 milliard d'euros par an.

Selon la stratégie, telle que proposée, ces réductions visées passeront, pour un grand nombre d'entre elles, par une meilleure mise en œuvre de mesures déjà adoptées. Cette stratégie sera partiellement appliquée au moyen de la simplification et de la révision de la législation actuelle. D'autres mesures s'attacheront à intégrer les inquiétudes en matière de qualité de l'air dans différentes politiques, notamment dans les domaines de l'énergie, des transports, de l'agriculture, des Fonds structurels et de la coopération internationale. D'autres initiatives seront prises pour les nouveaux véhicules et de nouvelles mesures pourraient être envisagées pour les émissions rejetées par les petites installations de combustion, les navires et les avions. La nouvelle phase du CAFE — mise en œuvre de la stratégie thématique sur la pollution atmosphérique — a commencé en septembre 2005.

Lors de sa réunion des 20 et 21 juin 2006, la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire du Parlement européen a adopté le projet de rapport (rapporteur: Dorette Corbey) consacré à la stratégie thématique sur la pollution atmosphérique. Ce rapport demande une stratégie plus ambitieuse en ce qui concerne les cibles relatives aux NO_x, aux COV et aux PM_{2,5} et de se consacrer davantage aux mesures visant les sources de pollution, plus particulièrement les secteurs de la navigation et de l'agriculture. Ce rapport devrait être adopté en plénière à l'automne 2006.

C. Rejets issus du secteur des transports

Les rejets produits par le secteur des transports revêtent une importance particulière en raison du fort taux de croissance de ce secteur: le transport de marchandises par route en Europe s'est accru de 54 % depuis 1980, tandis que ces dix dernières années le transport de passagers par route dans l'Union européenne a augmenté de 46 % et que le transport de passagers par avion a progressé de 67 %.

Les principaux rejets imputables à la circulation routière concernent les oxydes d'azote, les hydrocarbures et le monoxyde de carbone, qui représentent respectivement 58 %, 50 % et 75 % de l'ensemble de ces émissions. Si les niveaux de rejet dans les pays économiquement les plus développés se stabilisent de plus en plus, ils ne cessent de s'élever dans les pays moins développés.

Plusieurs directives communautaires ont été adoptées pour limiter les rejets polluants des véhicules de transport en

fixant des limites maximales d'émission pour les véhicules et les autres sources polluantes et en prévoyant des mesures fiscales dans le secteur des transports pour inciter le consommateur à adopter un comportement plus respectueux de l'environnement. Les directives européennes fixant des normes plus sévères pour les émissions polluantes des véhicules automobiles ont donné des résultats positifs, mais les progrès constatés jusqu'à présent sont remis en cause par le nombre croissant de véhicules en circulation et l'usage de ces véhicules. Ces dernières années, la consommation de carburant a progressé de 1,5 % par an dans l'UE.

1. Véhicules routiers: moteurs essence et diesel

En collaboration avec l'industrie pétrolière et l'industrie des véhicules à moteur, la Commission a élaboré un programme appelé Auto-Oil visant à réduire les émissions de gaz d'échappement. Lancé en 1997, le programme Auto-Oil II [COM(2000) 626] vise à évaluer les options dont disposent les responsables politiques pour réaliser les objectifs relatifs à la qualité de l'air, en mettant en particulier l'accent sur la réduction des émissions dues au transport routier. Les résultats laissent penser que les émissions des substances polluantes traditionnellement réglementées chuteront d'ici à 2020 à moins de 20 % des niveaux atteints en 1995, tandis que les émissions de CO₂ continueront d'augmenter au moins jusqu'en 2005. La part d'émissions globales (hors CO₂) imputables au transport routier se sera considérablement réduite entre 1990 et 2010 et l'importance relative des autres secteurs se sera accrue proportionnellement.

Plusieurs mesures ont été adoptées dans le cadre des programmes Auto-Oil dans le but de lutter contre la pollution atmosphérique causée par les émissions des véhicules à moteur et de se pencher sur la qualité de l'essence et du diesel:

- **l'essence plombée** ne peut plus être commercialisée depuis 2000 et des améliorations progressives de la qualité écologique de l'essence sans plomb et du carburant diesel ont été exigées (directive 98/70/CE);
- **valeurs limites d'émission des voitures roulant à l'essence ou au carburant diesel**, en fonction du type de véhicule, applicables depuis 2000 et 2005, nouveau cycle d'essai européen et autorisation pour les États membres d'octroyer des avantages fiscaux pour encourager le respect de ces nouvelles valeurs limites (directive 98/69/CE);
- **réception CE des convertisseurs catalytiques de remplacement et réception CE de véhicules** pouvant fonctionner au gaz de pétrole liquéfié ou au gaz naturel (directive 98/77/CE);

- **valeurs limites d'émission des camions roulant au diesel** ainsi que valeurs limites pour les moteurs de poids lourds qui fonctionnent au gaz naturel ou au gaz de pétrole liquéfié (directive 1999/96/CE);
- **teneur en soufre de certains combustibles liquides** inférieure à 10 mg/kg (ppm), alors que la valeur limite actuelle est de 50 ppm, dès le 1^{er} janvier 2005, et passage complet à des carburants sans soufre dès le 1^{er} janvier 2009 (directive 2003/17/CE), ainsi qu'entrée en vigueur de nouvelles limites d'émission pour les véhicules Euro IV.

2. Engins mobiles non routiers: gaz polluants

L'objectif de la directive 97/68/CE modifiée par la directive 2002/88/CE consiste à rapprocher les législations des États membres en termes de normes d'émission et de procédures d'homologation pour les moteurs devant être adaptés aux engins mobiles non routiers. La directive 2004/26/CE étend le champ de la directive 97/68/CE aux locomotives et aux bateaux de navigation intérieure. Elle renforce également les normes d'émissions applicables aux engins en question, en particulier en ce qui concerne les oxydes d'azote et les particules et donne les moyens nécessaires pour améliorer les méthodes d'essai des nouveaux moteurs avant leur commercialisation. En outre, les fabricants qui respectent les exigences avant l'échéance prévue sont libres de le mentionner sur leurs moteurs, ce qui leur permet de renforcer leur visibilité sur le marché.

3. Tracteurs agricoles ou forestiers à roues: gaz polluants

La directive 2000/25/CE, modifiant la directive 74/150/CEE du Conseil, concerne les émissions de tracteurs agricoles ou forestiers. Elle vise particulièrement la définition de procédures d'homologation par type de moteurs adaptés aux tracteurs et la définition de procédures d'homologation par type de véhicule du point de vue des substances polluantes émises.

4. Émissions de CO₂ des véhicules particuliers neufs

La décision n° 1753/2000/CE a mis en place un nouveau mécanisme de surveillance de la moyenne des émissions spécifiques de CO₂ dues aux véhicules particuliers neufs, dans le but de mesurer l'efficacité de la stratégie européenne pour réduire de telles émissions de CO₂. La Commission rédige régulièrement des rapports sur l'efficacité de cette stratégie [COM(2002) 693].

D. Émissions industrielles

1. Polluants provenant de grandes installations de combustion

La directive 2001/80/CE [la directive GIC (grandes installations de combustion)] s'applique aux installations de

combustion, quel que soit le combustible utilisé, dont la puissance thermique nominale est égale ou supérieure à 50 MW. Elle vise à ce que les usines existantes réduisent par étapes les émissions annuelles de SO₂ et de NO_x et établit des valeurs limites d'émission pour le SO₂, le NO_x et les poussières rejetés par les nouvelles usines. Dans le cadre de la stratégie thématique sur la pollution atmosphérique, d'autres critères sont à l'étude pour les usines dont la puissance thermique est inférieure à 50 MW.

2. Composés organiques volatils

La directive 1999/13/CE du Conseil relative à la réduction des émissions de composés organiques volatils (COV) dues à l'utilisation de solvants organiques dans certaines activités et installations fait partie de la stratégie générale de réduction de la pollution. Elle renforce le programme Auto-Oil en luttant contre les émissions de solvants organiques provenant de sources fixes commerciales ou industrielles, ainsi que la directive de 1994 sur les émissions de composés organiques volatils provenant du stockage de l'essence et sa chaîne de distribution. Les exigences relatives à la teneur en solvant des peintures et des vernis sont énoncées dans la directive relative aux peintures (directive 2004/42/CE).

3. Prévention et réduction intégrées de la pollution

La directive-cadre (IPPC) 96/61/CE concerne les activités industrielles à fort potentiel de pollution, telles que définies à l'annexe I (industries d'activités énergétiques, production et transformation des métaux, industrie minérale, industrie chimique et gestion des déchets). La directive définit des obligations fondamentales auxquelles toute installation industrielle concernée, nouvelle ou existante, doit répondre. Ces obligations fondamentales couvrent une liste de mesures permettant de lutter contre les rejets dans l'eau, l'air et le sol par effluent industriel ou autre déchet. Ces mesures servent de base à l'établissement d'autorisations d'exploitation pour les installations concernées.

La directive IPPC a été amendée à deux reprises en 2003: le premier amendement (2003/35/CE) renforce la participation publique (conformément à la convention d'Århus), alors que le second (2003/87/CE) précise la relation entre les conditions d'octroi de permis définies par la directive IPPC et le système communautaire d'échange de quotas d'émission. La Commission a récemment lancé un processus de révision de la directive IPPC et de la législation connexe concernant les émissions industrielles (comme la directive GIC). Ce processus devrait s'achever à la fin de l'année 2007.

E. Gestion et qualité de l'air ambiant

1. La directive-cadre sur la qualité de l'air ambiant et ses directives-filles

La directive-cadre 96/92/CE sur la qualité de l'air ambiant énonce les principes fondamentaux d'une stratégie commune visant à établir des objectifs de qualité de l'air ambiant en vue de réduire ou de prévenir des effets nocifs pour l'environnement et la santé. Elle établit des objectifs concernant la qualité de l'air ambiant (air extérieur de la troposphère), des méthodes et critères communs d'évaluation de la qualité de l'air, de même que des critères relatifs à l'obtention et à la diffusion d'informations sur la qualité de l'air. Elle est complétée par ce que l'on appelle les directives-filles relatives à des substances polluantes spécifiques.

a) *Dioxyde de soufre, dioxyde d'azote et oxydes d'azote, particules (PM 10) et plomb dans l'air ambiant*

La première directive-fille (1999/30/CE) introduit les critères concernant l'évaluation des concentrations de ces substances sur la base de méthodes et critères communs, l'obtention d'informations adéquates et leur accessibilité garantie au public, de même que le maintien de la qualité de l'air ambiant là où elle est bonne et son amélioration le cas échéant. Elle complète et abroge partiellement la directive 82/884/CEE du Conseil, telle que modifiée par la directive 90/656/CEE du Conseil et la directive 91/692/CEE du Conseil concernant une valeur limite pour le plomb contenu dans l'atmosphère, de même que la directive 85/203/CEE du Conseil concernant les normes de qualité de l'air pour le dioxyde d'azote.

b) *Benzène et monoxyde de carbone*

La deuxième directive-fille (2000/69/CE) introduit des valeurs limites spécifiques pour le benzène et le monoxyde de carbone.

c) *Ozone*

La troisième directive-fille (2002/3/CE) fixe un seuil d'information, un seuil d'alerte (supérieur au seuil d'information), des valeurs cibles, de même que des objectifs à long terme pour les concentrations d'ozone dans l'air ambiant et la fourniture d'informations publiques adéquates sur ces concentrations.

d) *Arsenic, cadmium, mercure, nickel et hydrocarbures aromatiques polycycliques*

La quatrième directive-fille (2004/107/CE) définit des valeurs cibles pour les concentrations de ces substances dans l'air, détermine des méthodes et des critères pour l'évaluation de leurs concentrations et niveaux de dépôt, de même qu'elle garantit l'obtention et la diffusion aux citoyens d'informations adéquates sur ces substances.

La Commission a soumis en septembre 2005 une proposition de directive CAFE [COM(2005) 447], en même temps que la stratégie thématique sur la pollution atmosphérique. Elle tend à combiner la directive-cadre avec les première, deuxième et troisième directives-filles, à établir des critères plus stricts pour remédier au problème de non-application et à introduire un plafond de concentration pour les particules fines (PM_{2,5}) et un système de rapports électroniques dans le cadre de l'initiative Inspire. En juin 2006, la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire du Parlement européen a adopté un projet de rapport relatif à la proposition de la Commission qui vise à réviser la législation communautaire existante en matière de qualité de l'air ambiant. Le Parlement a demandé l'adoption d'une approche en deux étapes en matière de pics de concentration pour les PM_{2,5}. Dans un premier temps, seule une valeur cible devrait être fixée. À plus long terme, les valeurs limites devront toutefois être plus strictes pour les PM_{2,5} et les PM₁₀ que celles proposées par la Commission.

2. Plafonds nationaux d'émission pour certains polluants atmosphériques

La directive 2001/81/CE fait partie du suivi de la communication de la Commission sur la stratégie de lutte contre l'acidification [COM(97) 88 final], qui cherchait à créer pour la première fois des plafonds nationaux pour quatre substances polluantes: dioxyde de soufre, oxyde d'azote, composés organiques volatils et ammoniac — des substances engendrant l'acidification, l'eutrophisation et la formation d'ozone troposphérique. La Commission a entamé les préparatifs en vue d'une proposition législative révisant la directive sur les plafonds nationaux d'émission, qui s'inspirera du travail effectué dans le cadre du programme CAFE et de la stratégie thématique sur la pollution atmosphérique. Une nouvelle proposition devrait être adoptée par la Commission dans le courant de l'été 2007.

F. Émissions de gaz à effet de serre et changement climatique

1. Le protocole de Kyoto et sa ratification

Dans le cadre du protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) conclu en 1997, les parties contractantes se sont engagées à réduire les émissions des six gaz à effet de serre à l'origine du changement climatique: le dioxyde de carbone, le méthane, l'oxyde nitreux, l'hydrofluorocarbure, l'hydrocarbure perfluoré et l'hexafluorure de soufre. La Communauté européenne s'est engagée à atteindre une réduction générale de 8 % des émissions de CO₂ au cours de la période 2008-2012 par rapport aux niveaux de 1990.

Pour que le protocole entre en vigueur, il devait être ratifié par 55 parties contractantes, comptabilisant 55 % des émissions totales de CO₂ en 1990. Le protocole est entré en vigueur en février 2005.

Le Conseil a adopté une décision concernant la ratification par la Communauté européenne du protocole de Kyoto (décision 2002/358/CE). Il avait été convenu que les États membres s'efforceraient de prendre les mesures nécessaires en vue du dépôt de leurs instruments de ratification ou d'approbation en même temps que ceux de la Communauté européenne et des autres États participants, et cela avant le 1^{er} juin 2002 dans la mesure du possible. La Communauté européenne et les États membres s'acquitteront de leurs obligations conjointement. Les niveaux d'émission sont fixés sous la forme de pourcentages des chiffres pour l'année ou la période de base dans «l'accord de partage de la charge». La limitation quantifiée des émissions et l'engagement de réduction acceptés par l'UE et ses États membres dans le but de déterminer les niveaux d'émission respectifs pour chacun d'entre eux pour la première période de limitation quantifiée des émissions et d'engagement de réduction entre 2008 et 2018 sont stipulés dans l'annexe II.

a) Mécanismes de surveillance et information

La décision n° 280/2004/CE du Parlement européen et du Conseil (modifiant les décisions 93/389/CEE et 1999/296/CE du Conseil) prévoit un mécanisme pour surveiller les émissions de gaz à effet de serre dans la Communauté et mettre en œuvre le protocole de Kyoto. Elle permet à la Communauté et à ses États membres de se conformer davantage aux obligations relatives à la surveillance, à l'évaluation et à la préparation de rapports telles que stipulées dans la CCNUCC et le protocole de Kyoto. De plus, la Communauté envisage d'accroître ses capacités de surveillance, notamment au travers des technologies de l'information et des systèmes d'observation par satellite.

2. Système d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre

a) La directive 2003/87/CE a établi un système d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre au sein de la Communauté

L'objectif qu'elle poursuit est de créer un instrument de protection de l'environnement dans le but de réduire les émissions de gaz à effet de serre de manière rentable, afin de permettre à l'Union de remplir ses obligations prises en vertu de la CCNUCC et du protocole de Kyoto. Tout en recherchant une réduction générale des émissions de gaz à effet de serre, elle vise également à assurer le fonctionnement correct du marché intérieur et à prévenir toute distorsion de la concurrence qui pourrait naître de la

création de systèmes d'échanges nationaux distincts. La première phase couvre la période 2005-2007 et précède la première période d'engagement du protocole de Kyoto de 2008 à 2012 correspondant à la deuxième phase du système européen. Celui-ci a débuté en janvier 2005 et, durant une première étape, couvre les émissions de CO₂ des activités industrielles et énergétiques importantes. Selon les estimations, ces activités compteront pour 46 % des émissions de CO₂ de l'UE en 2010, et quelque 4 000 à 5 000 installations à travers l'UE seront affectées. Chaque installation reprise dans la directive demande à l'autorité compétente de l'État membre une autorisation d'émission de gaz à effet de serre. La procédure d'autorisation devra être pleinement coordonnée avec celle prévue par la directive 96/61/CE relative à la prévention et la réduction intégrées de la pollution (IPPC) afin d'éviter toute bureaucratie superflue. Sur la base de ces permis, les États membres alloueront des droits d'émission à chaque installation sur une base annuelle. Le 22 décembre 2005, la Commission a adopté une communication intitulée «Orientations complémentaires relatives aux plans d'allocation de la période 2008-2012 du système d'échange de quotas d'émission» [COM(2005) 703].

b) Échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, protocole de Kyoto

La directive que l'on appelle «directive-lien» (2004/101/CE) lie le système d'échange des droits d'émission aux autres mécanismes de flexibilité de Kyoto: application conjointe (AC) et mécanismes de développement propre (MDP). Cette directive permet aux sociétés européennes de mener des projets de réduction des émissions aux quatre coins du globe et de convertir les crédits gagnés en droits d'émission dans le système d'échange européen. Ce «lien» élargit l'éventail des possibilités de mise en conformité offertes par le système communautaire et se traduira par une diminution des coûts de mise en conformité des installations relevant de ce système.

c) Le changement climatique et l'aviation

La Commission a adopté en septembre 2005 une communication [COM(2005) 459] exposant des mesures de réduction de l'impact de l'aviation sur le changement climatique. Dans sa communication, la Commission recommande d'inclure les émissions provenant de l'aviation dans le système européen d'échange de quotas d'émission, et cela dans le cadre d'une approche globale associant les études sur des activités de transport aérien plus propres, une meilleure gestion du trafic aérien et la suppression des obstacles juridiques à la taxation des carburéacteurs.

Le 4 juillet 2006, le Parlement a adopté un rapport d'initiative rédigé par Caroline Lucas (INI/2005/2249). Le Parlement recommande l'adoption d'un système pour l'aviation et son inclusion dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE).

3. Programme européen sur le changement climatique

Le programme européen sur le changement climatique (PECC) est né en juin 2000 de deux communications [COM(2000) 88 et COM(2001) 580] et vise à identifier les mesures européennes les plus rentables et respectueuses de l'environnement au moyen desquelles l'UE peut réaliser les objectifs fixés dans le protocole de Kyoto. Selon les estimations, les mesures actuellement mises en œuvre par l'UE lui permettront de parvenir à une réduction globale de 4,1 % d'ici à 2008-2012. Il convient de redoubler d'efforts pour remplir les objectifs du protocole de Kyoto, et un deuxième PECC a été lancé en octobre 2005.

4. La stratégie européenne au-delà de 2012

La Commission a publié une communication intitulée «Vaincre le changement climatique planétaire» [COM(2005) 35], qui recommande d'inclure un certain nombre d'éléments dans les prochaines stratégies européennes en matière de changement climatique et contient des suggestions concernant la préparation de la position de l'UE pour les futures négociations internationales. Le 16 novembre 2005, le Parlement a adopté une résolution en réponse à cette communication.

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement européen a joué un rôle décisif dans la conception d'une politique environnementale graduelle de lutte contre la pollution de l'air ainsi qu'un rôle actif et directeur dans les longues discussions entre le Parlement, la Commission et le Conseil concernant la politique européenne sur le changement climatique et l'échange de droits d'émission. Dans le cadre du débat sur l'intégration de l'aviation dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission, le Parlement soulignait le fait que les instruments politiques doivent être choisis de manière à veiller à ce que la réduction des émissions de gaz à effet de serre soit aussi élevée que possible tout en limitant la distorsion de la concurrence entre les transporteurs aériens européens et les transporteurs aériens extraeuropéens et en réduisant la concurrence inéquitable entre le secteur du transport aérien et les autres secteurs de transport dans l'Union européenne. La question de l'introduction au niveau mondial d'un système de taxation du kérosène a également été soulevée. Le Parlement soulignait que les exemptions de taxes sur le transport aérien et d'autres

déséquilibres aboutissent à une concurrence très inéquitable entre l'aviation et les autres secteurs de transport tels que le secteur du rail. Le Parlement invitait ensuite instamment la Commission à promouvoir l'introduction de biocarburants pour l'aviation en tant que contribution à la réduction des répercussions sur le changement climatique. En ce qui concerne le septième programme-cadre en matière de recherche et développement technologique (RDT), la priorité doit être accordée à la recherche et au développement de technologies de moteurs propres et aux carburants de substitution.

Le Parlement a proposé l'instauration d'un système distinct spécial applicable aux émissions de l'aviation, sachant que le secteur de l'aviation serait en réalité incapable de les vendre dans le cadre du SCEQE en raison de l'absence d'obligations contraignantes en matière d'émissions de l'aviation internationale dans le cadre de la CCNUCC et du protocole de Kyoto. Une phase pilote, sous forme de système séparé, doit au minimum couvrir la période 2008-2012 avant l'intégration finale de l'aviation dans le SCEQE. Des conditions particulières doivent être appliquées afin d'empêcher toute distorsion du marché par rapport à des secteurs moins protégés: un plafond applicable au nombre de droits d'émission qu'il peut acheter sur le marché ainsi qu'une norme rendant obligatoire la réalisation d'une partie des réductions d'émissions nécessaires sans recourir au trading avant de pouvoir acheter des permis.

Dans son rapport sur «Vaincre le changement climatique planétaire», le Parlement souligne que la stratégie de l'Union sur les changements climatiques devrait s'articuler autour de sept grands objectifs, notamment: s'appuyer sur des éléments clés de Kyoto (à savoir des objectifs contraignants en ce qui concerne les émissions de gaz à effet de serre, un système associant plafonds et échanges au niveau international ainsi que des mécanismes flexibles); procéder à une nette réduction des émissions (en commençant par des réductions nationales de l'ordre de 20-30 % d'ici à 2020); agir de manière volontariste pour mobiliser d'autres grands acteurs, notamment les États-Unis; établir un partenariat énergétique stratégique avec des pays tels que l'Afrique du Sud, le Brésil, la Chine, l'Inde et le Mexique pour les aider financièrement à définir des stratégies viables en matière d'énergie; encourager vigoureusement la recherche et l'innovation pour des techniques énergétiques qui préservent l'environnement et supprimer les incitations ayant des effets pervers, telles que les subventions accordées en faveur des combustibles fossiles; recourir à la législation européenne et nationale pour augmenter l'efficacité énergétique; et encourager une participation beaucoup plus large et directe des citoyens à

l'atténuation des changements climatiques par des campagnes de sensibilisation, une condition préalable et nécessaire étant la diffusion d'informations détaillées sur la teneur en carbone des produits et des services. Le rapport affirme qu'un régime pour l'avenir devrait reposer sur «des responsabilités communes mais différenciées tendant à une réduction et à une convergence, ainsi que sur une réduction constante et croissante des émissions et sur la participation d'un plus grand nombre de pays aux efforts de réduction». Tout objectif fixé pour la réduction des émissions devrait être fondé sur l'état actuel de la science et viser à ne pas dépasser une augmentation de 2 °C de la température moyenne au niveau mondial, avec un degré de certitude raisonnable. L'efficacité par rapport aux coûts

doit être une caractéristique de toutes les mesures envisagées et que, par conséquent, un objectif à long terme devrait consister à créer un marché mondial du charbon, fondé sur la fixation

de plafonds et les échanges. Le Parlement soutient l'instauration d'écotaxes au niveau communautaire et souligne que pour pouvoir atténuer véritablement les changements climatiques, il faut réformer en profondeur les systèmes d'énergie et de transport.

→ Yanne **GOOSEENS**
Gianpaolo **MENEGHINI**
Juillet 2006

4.9.7. La protection et la gestion de l'eau

Base juridique et objectifs

→4.9.1.

Réalisations

A. Directive-cadre dans le domaine de la politique de l'eau

La directive-cadre (2000/60/CE) vise à mettre en place un cadre communautaire pour la protection des eaux de surface, de transition, côtières et souterraines afin de prévenir et de réduire la pollution, promouvoir une utilisation durable de l'eau, protéger l'environnement aquatique, améliorer l'état des écosystèmes aquatiques et atténuer les effets des inondations et des sécheresses. Pour décembre 2003, les États membres devaient identifier tous les bassins hydrographiques sur leur territoire national et les assigner à des districts hydrographiques individuels. Les bassins hydrographiques qui couvrent le territoire de plus d'un État membre sont assignés à un district hydrographique international.

D'ici à 2007, les États membres doivent réaliser une analyse des caractéristiques de chaque district hydrographique, une révision de l'impact de l'activité humaine sur les eaux, une analyse économique de l'utilisation des eaux et un registre des zones nécessitant une protection spéciale. Toutes les masses d'eau utilisées pour le captage d'eau destinée à la consommation humaine produisant plus de

10 m³ par jour en moyenne ou approvisionnant plus de 50 personnes doivent être identifiées. Neuf années après la date d'entrée en vigueur de la directive, un plan de gestion et un programme de mesures doivent être produits pour chaque district hydrographique. L'objectif de la directive-cadre doit être atteint au plus tard quinze ans après la date de son entrée en vigueur, mais ce délai peut être étendu ou assoupli sous certaines conditions.

D'ici à 2010, les États membres doivent s'assurer que les politiques de fixation des prix de l'eau incitent de manière adéquate les consommateurs à utiliser efficacement les ressources en eau et que les différents secteurs économiques contribuent à la récupération des coûts des services liés à l'eau, notamment ceux liés à l'environnement et aux ressources. D'ici à 2012 au plus tard, puis tous les six ans, la Commission publiera un rapport sur la mise en œuvre de la directive et convoquera, le cas échéant, une conférence des parties intéressées sur la politique de l'eau de l'Union européenne (UE) rassemblant les États membres, les représentants des autorités compétentes, le Parlement, des organisations non gouvernementales (ONG), des partenaires sociaux et économiques, des organismes de défense des consommateurs, des universitaires et d'autres experts. La décision n° 2455/2001/CE a ajouté l'annexe X à la directive-cadre. Celle-ci énumère, par ordre de priorité, les substances pour lesquelles des normes de qualité et des mesures de contrôle des émissions seront définies.

B. Accords communautaires internationaux

1. Convention de Helsinki: cours d'eau transfrontières et lacs internationaux

Signée au nom de l'UE à Helsinki en 1992.

2. Convention pour la protection du Rhin

L'UE a signé la nouvelle convention en avril 1999 à Berne.

3. La région Danube-mer Noire

Coopération environnementale dans la région Danube-mer Noire [COM(2001) 615]. Avec l'élargissement, de nombreux pays du Danube deviendront membres de l'UE et la mer Noire deviendra une région côtière de l'UE. Étant donné la situation environnementale extrêmement critique de cette région, une stratégie est nécessaire pour y remédier.

4. Convention de Barcelone sur la protection de la région méditerranéenne

Actuellement, vingt États côtiers de la région méditerranéenne et l'UE sont les parties contractantes de la convention de Barcelone, signée en 1976 par tous les États membres. En 1995, les amendements à la convention établissaient le principe de précaution et définissaient comme nouvel objectif ultime l'élimination totale des sources de pollution. L'aspect le plus significatif de la convention de Barcelone et du plan d'action pour la Méditerranée sont ses six protocoles, qui traitent, par exemple, de la pollution provoquée par les bateaux et les avions, la pollution provenant de sources d'origine tellurique, la pollution des mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination et les zones spécialement protégées de la Méditerranée. Une fois que suffisamment d'États membres auront ratifié la convention, ces protocoles deviendront contraignants en droit international.

5. Convention de Helsinki sur la protection de la mer Baltique

Cette convention, signée en mars 1974 par tous les États membres entourant la mer Baltique, vise à éliminer la pollution de la mer Baltique provoquée par des déversements à travers les rivières, les estuaires, les points de déversement et les réseaux de canalisations des déversements d'hydrocarbures et des opérations normales de navires ainsi que par des polluants atmosphériques. La convention est entrée en vigueur en 1980.

6. Convention de Paris sur la protection de l'environnement marin de l'Atlantique du Nord-Est

Cette convention a été signée à Paris le 22 septembre 1992. Les parties à la convention doivent observer deux principes: le principe de précaution et le principe du «pollueur-payeur».

C. Stratégie thématique sur la conservation et la protection du milieu marin

1. Mesures spécifiques pour la pollution marine

Le 24 octobre 2005, la Commission européenne a adopté une stratégie thématique sur la conservation et la protection du milieu marin, dont l'objectif est de parvenir à rétablir l'équilibre biologique, chimique et physique de l'environnement marin d'ici à 2021, et qui fera office de pilier environnemental de la future stratégie maritime. Les principales menaces identifiées pour le milieu marin sont la surpêche, le déversement de substances polluantes d'origine terrestre, les marées noires, les rejets dus à l'exploration pétrolière et gazière off-shore, la pollution due au démantèlement des navires, l'effet des changements climatiques, l'eutrophisation et la prolifération d'algues qu'elle entraîne, le rejet illégal de nucléides et la pollution sonore. La proposition de directive [COM(2005) 505] définit des objectifs et des principes communs au niveau de l'UE, et des régions marines européennes seront créées en tant qu'unité de base à des fins de gestion du milieu marin. Les États membres devront élaborer des stratégies pour leur région et coopérer activement entre eux.

2. Pollution marine accidentelle

L'action de l'UE sur la pollution marine accidentelle se base, depuis 1978, sur les trois éléments suivants: les programmes d'action sur le contrôle et la réduction de la pollution provoquée par les déversements d'hydrocarbures dans la mer, les systèmes d'information de l'UE et les groupes de travail composés d'experts des États membres appelés à fournir une aide pratique en cas de pollution marine accidentelle. La décision n° 2850/2000/CE vise à améliorer ces trois éléments et à les intégrer dans un cadre unique de coopération, qui couvre la période allant du 1^{er} janvier 2000 au 31 décembre 2006.

3. Indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures dans les eaux européennes

Un fonds d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures dans les eaux européennes (le «fonds COPE») a été mis en place [COM(2000) 802] en vue d'indemniser toute personne ayant droit à une indemnisation pour des dommages dus à la pollution, mais qui n'a pas pu obtenir une indemnisation complète en vertu du régime international en raison de limites d'indemnisation insuffisantes. Les États membres doivent établir un système de sanctions financières qui seront imposées à toute personne impliquée dans le transport d'hydrocarbures par la mer et déclarée coupable de négligence grave.

D. Législation sur la qualité de l'eau

1. Destinée à la consommation humaine

Étant donné que les eaux souterraines fournissent 75 % de l'eau potable au sein de l'UE, la pollution provoquée par l'industrie, les décharges et les nitrates provenant du secteur agricole constitue une grave menace pour la santé. On estime que 800 000 personnes en France, 850 000 au Royaume-Uni et 2,5 millions en Allemagne consomment de l'eau dont les concentrations en nitrates dépassent la limite autorisée par l'UE (directive 75/440/CEE sur la qualité requise des eaux de surface destinées à la production d'eau alimentaire, telle que modifiée en dernier lieu par la directive 91/692/CEE). À la suite des propositions de la Commission en vue d'une modification en profondeur de la législation sur la qualité de l'eau destinée à la consommation humaine, la directive 98/83/CE a adapté la directive 80/778/CEE afin de tenir compte des progrès scientifiques et technologiques et a réduit la valeur limite en plomb de 50 à 10 µg/l. Certains prétendaient que cette décision aurait des implications financières graves en raison de la nécessité de remplacer les canalisations.

Étant donné qu'un grand nombre de polluants nettoyés du sol au cours des dix dernières années n'a pas encore atteint le niveau hydrostatique, il faudra compter entre 25 et 50 ans pour que les taux de nitrates des eaux souterraines des lignes de partage des eaux de la Belgique, du Danemark, de l'Allemagne et des Pays-Bas reviennent à un chiffre acceptable, conformément à la directive relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, malgré les récentes réductions de l'utilisation des engrais dans certains États membres.

2. Eaux de baignade

La directive «Eaux de baignade» (76/160/CEE, modifiée en dernier lieu par la directive 91/692/CEE) concerne la qualité des eaux de baignade (à l'exception des eaux destinées à des fins thérapeutiques et de l'eau utilisée dans les piscines) et établit les critères de qualité minimaux (paramètres physiques, chimiques et microbiologiques). La protection des eaux de baignade constitue l'un des volets les plus réussis de la politique européenne dans le domaine de l'eau, débouchant en effet sur une sensibilisation sans précédent de l'opinion publique. Le 15 février 2006, la Commission a adopté une nouvelle directive sur les eaux de baignade (2006/7/CE). Celle-ci vise à renforcer la protection de la santé publique et de l'environnement en énonçant des dispositions relatives au contrôle et à la classification (en quatre catégories) des eaux de baignade. Elle prévoit une vaste information et participation du public (conformément à la convention d'Århus) ainsi que des mesures de gestion globales et modernes. La nouvelle directive complètera la directive-cadre sur l'eau ainsi que

les directives sur le traitement des eaux urbaines résiduaires et sur la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles. La principale question abordée en procédure de conciliation portait sur le degré de sévérité appliqué aux normes de santé que doivent satisfaire les sites de baignade pour respecter la directive.

3. Eaux de surface

Le 17 juillet 2006, la Commission européenne a adopté une proposition de nouvelle directive en vue de lutter contre la pollution des eaux de surface [COM(2006) 397 final]. La proposition, nécessaire pour appuyer la directive-cadre sur l'eau, déterminera des plafonds de concentration dans les eaux de surface pour 41 substances chimiques toxiques (dont 33 substances prioritaires et 8 autres substances polluantes) qui constituent une menace spécifique pour la faune et la flore du milieu aquatique et pour la santé humaine. La proposition apportera une contribution à l'initiative «Mieux légiférer» de la Commission en remplaçant cinq anciens textes, ce qui permet leur abrogation.

Cette proposition s'inscrit dans la nouvelle stratégie de lutte contre la pollution chimique des eaux introduite par la directive-cadre sur l'eau. La proposition s'accompagne d'une communication [COM(2006) 398 final] qui approfondit cette approche et d'une évaluation d'impact qui illustre les choix de la Commission.

4. Qualité requise des eaux conchylicoles et des eaux douces ayant besoin d'être protégées ou améliorées pour être aptes à la vie des poissons

Des mesures spécifiques visent à la protection et/ou à l'amélioration de la qualité des eaux douces, qui abritent certaines espèces de poissons et de crustacés. Il s'agit de la directive 79/923/CEE sur la qualité requise des eaux conchylicoles et de la directive 78/659/CEE sur la qualité des eaux douces ayant besoin d'être protégées ou améliorées pour être aptes à la vie des poissons. Le 12 mai 2006, conformément à la politique de l'UE en matière de simplification de la législation, la Commission a proposé la codification de la directive 79/923/CEE et de ses amendements ultérieurs en un texte unique [COM(2006) 205].

5. Traitement des eaux urbaines résiduaires

La directive 91/271/CEE (modifiée par la directive 98/15/CE) concerne le traitement des eaux urbaines résiduaires. Dans le cadre des Fonds structurels et du Fonds de cohésion, des aides peuvent être accordées pour les investissements requis pour se conformer à la directive. La Commission envisage également d'élargir son soutien aux petites et moyennes agglomérations concernées par la date limite du 31 décembre 2005 ainsi qu'aux pays candidats, pour

lesquels la mise en œuvre de la directive constitue un défi majeur.

E. Déversements de substances

1. Nitrates

La protection des eaux contre la pollution provoquée par les nitrates provenant de sources agricoles fait l'objet de la directive 91/676/CEE. Dans son dernier rapport [COM(2002) 407], la Commission soulignait que les réseaux de surveillance indiquaient que plus de 20 % des eaux souterraines au sein de l'UE et entre 30 % et 40 % des lacs et rivières affichaient des concentrations en nitrates trop élevées. L'azote de source agricole représente entre 50 % et 80 % des nitrates qui polluent les eaux européennes. Même si l'impact de la mise en œuvre de la directive ne sera entièrement visible que dans quelques années, des résultats positifs commencent déjà à apparaître dans certaines régions.

2. Directive sur la protection des eaux souterraines contre la pollution

Des règles de protection des eaux souterraines contre la pollution sont en place depuis l'adoption de la directive 80/68/CEE. Cette directive doit être abrogée en 2013, après quoi le régime de protection doit être poursuivi au travers de la directive-cadre dans le domaine de l'eau (DCE) et de la présente directive dérivée relative aux eaux souterraines (comme prévu à l'article 17 de la directive DCE). L'article 17 de la directive prévoit l'adoption de critères spécifiques pour l'évaluation du bon état chimique ainsi que pour l'identification des tendances à la hausse significatives et durables et pour la définition des points de départ des inversions de tendance. Outre les principes définis à l'article 17, la DCE impose également des exigences fondamentales pour la protection des eaux souterraines: des objectifs spécifiques en matière d'environnement (article 4), la surveillance de l'état des eaux souterraines (article 8), l'interdiction des rejets directs dans le cadre du programme de mesures prévu (article 11), et des dispositions particulières relatives aux «masses d'eau utilisées pour le captage d'eau potable» (article 7). Le 13 juin 2006, le Parlement a adopté en seconde lecture la proposition de directive COM(2003) 0550 sur les eaux souterraines, qui vise à améliorer les méthodologies d'échantillonnage, à renforcer la formulation de la législation, palliant les lacunes qui fragilisaient la directive.

Le second semestre de l'année 2006 sera celui de la procédure de conciliation (qui devrait commencer au début du mois de septembre) de la directive sur les eaux souterraines, qui devrait permettre son adoption avant la fin de l'année.

F. Substances dangereuses

La législation communautaire a introduit un système de valeurs limites plus contraignantes pour les substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique par des établissements industriels, tout en permettant aux États membres de choisir la solution des objectifs de qualité, avec l'obligation correspondante de prouver que ces objectifs sont respectés. La «directive-mère» sur les rejets de certaines substances dangereuses (76/464/CEE) comportait une liste noire de 132 substances déclarées dangereuses en vertu de leur toxicité et de leur bioaccumulation. Elle a été complétée par la directive 80/68/CEE sur la protection des eaux souterraines contre la pollution causée par certaines substances dangereuses. Conformément à ces directives, des directives spécifiques ont été introduites établissant des valeurs limites et des objectifs de qualité pour les rejets de cadmium, d'hexachlorocyclohexane (HCH) et de mercure. Une directive sur la réduction, en vue de sa suppression, de la pollution provoquée par les déchets de l'industrie du dioxyde de titane (89/428/CEE) a été adoptée en juin 1989.

Les articles 22 et 16 de la directive-cadre sur l'eau énoncent les dispositions transitoires pour l'intégration de la directive existante sur les rejets de certaines substances dangereuses (76/464/CEE) et ses directives complémentaires. Le 17 juillet 2006, la Commission a adopté une proposition [COM(2006) 397 final] en vue d'une nouvelle directive établissant des normes de qualité environnementale dans le domaine de l'eau et modifiant la directive 2000/60/CE, en dressant une liste des substances prioritaires. Cette liste recense 33 substances prioritaires et 8 autres substances polluantes. Les programmes de réduction des émissions mentionnés dans l'ancienne directive (76/464/CEE) restent en place jusqu'en 2013.

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement a très souvent joué le rôle d'initiateur en matière de protection des eaux. En dehors de l'état des eaux en général, il se préoccupe des graves atteintes à l'environnement dues au rejet d'hydrocarbures par les navires. En janvier 2000, au lendemain de la marée noire provoquée par le naufrage de l'*Erika*, le Parlement a demandé la mise en œuvre d'une politique européenne des transports durable sur le long terme afin de prévenir tout risque de nouvelle catastrophe liée à la pollution par les hydrocarbures. Il a salué l'initiative visant à établir un cadre européen de coopération dans le domaine de la pollution marine accidentelle [COM(1998) 769] et a insisté pour qu'une telle décision soit prise dans les meilleurs délais afin de réunir les conditions optimales pour la gestion de crises telles que celle déclenchée par le naufrage de l'*Erika*.

Concernant la directive-cadre sur la politique de l'eau, le Parlement a plaidé pour une politique intégrée de l'eau qui soit efficace, cohérente et prenne en considération la vulnérabilité des écosystèmes aquatiques situés à proximité des côtes et des estuaires. Le Parlement a défini les quatre objectifs suivants: coordination des initiatives des États membres, tarification de l'usage de l'eau, un programme de mesures pour les États membres et des dérogations.

Le Parlement européen devrait adopter en première lecture la stratégie thématique sur la conservation et la protection

du milieu marin et la directive sur la stratégie maritime d'ici à la fin de l'année 2006. Le Parlement demande une directive énonçant des objectifs clairs et mesurables assortis de délais plus brefs que ceux prévus par la proposition, et introduit l'obligation d'instaurer des «zones marines protégées» dans la législation communautaire.

→ Yanne **GOOSEENS**
Gianpaolo **MENEGHINI**
Juillet 2006

4.9.8. Protection de la nature et biodiversité

Base juridique et objectifs

→4.9.1.

Réalisations

A. Généralités

Sur le plan international, l'Union européenne (UE) et ses États membres ont joué un rôle important dans la recherche de solutions aux problèmes qui se posent à l'échelle mondiale, tels que le changement climatique et 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 eu une grande importance. Elle s'est conclue par l'adoption de la convention-cadre sur le climat et de la convention sur la conservation de la diversité biologique, qui sont toutes deux de nouvelles conventions de droit international, de la déclaration de Rio, d'une déclaration sur les forêts et du programme d'action intitulé «Agenda 21». Lors du sommet de Göteborg de 2001, les États membres de l'UE sont convenus de mettre un terme à l'appauvrissement de la biodiversité dans l'UE d'ici à 2010 et de remettre en état les habitats et les écosystèmes naturels. Lors du sommet mondial de Johannesburg sur le développement durable en 2002, plus d'une centaine de dirigeants se sont mis d'accord en faveur d'une «réduction significative du pourcentage de perte de biodiversité mondiale d'ici à 2010».

B. Plans d'action en faveur de la diversité biologique

En 2002, le Conseil a adopté la communication de la Commission [COM(2001) 162], qui prévoit des plans d'action en faveur de la diversité biologique, dans des domaines spécifiques: la conservation des ressources naturelles, l'agriculture, la pêche, ainsi que l'aide au développement et la coopération économique. Elle souligne les mesures considérées comme essentielles dans chaque domaine et identifie des indicateurs pour en évaluer l'efficacité, certains existant déjà, d'autres restant à mettre au point. Ces plans d'action ont pour but essentiel d'améliorer ou de préserver le statut de la biodiversité et d'empêcher une aggravation de la perte de diversité biologique.

En mai 2006, la Commission a adopté une communication [COM(2006) 216] intitulée «Enrayer la diminution de la biodiversité à l'horizon 2010 et au-delà — Préserver les services écosystémiques pour le bien-être humain», qui avance un plan d'action communautaire doté de mesures concrètes et qui met en évidence les responsabilités des institutions de l'UE et des États membres.

C. Actions sectorielles

1. Conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et la flore sauvages

La directive 92/43/CEE (directive «Habitat») relative à la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et la flore sauvages (amendée par la directive 97/62/CE) a constitué le réseau écologique européen «Natura 2000». Ce réseau prévoit des «zones spéciales de conservation»

désignées par les États membres conformément à la directive, et les zones spéciales de protection classifiées en vertu de la directive 79/409/CEE (conservation des oiseaux sauvages). 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.

2. Accords internationaux de protection de la faune et de la flore

L'Union européenne est partie, entre autres, aux conventions internationales suivantes:

- la convention de Bonn du 23 juin 1979 sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage;
- la convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe;
- la convention de Washington [Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora/convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES)] du 3 mars 1973 sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction;
- la convention de Rio de Janeiro sur la biodiversité.

Pendant de nombreuses années, l'activité humaine (pollution, déforestation, etc.) a engendré une perte substantielle de diversité biologique. Le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) estime que pas moins de 24 % des espèces qui appartiennent à des groupes tels que les papillons, les oiseaux et les mammifères ont complètement disparu des territoires de certains pays européens.

L'UE et tous les États membres ont signé la convention sur la diversité biologique lors de la conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement à Rio de Janeiro, du 3 au 14 juin 1992, afin d'anticiper et de prévenir les causes de la réduction ou de la perte sensible de la diversité biologique à la source.

3. Faune et flore

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 est conforme aux objectifs, principes et dispositions de la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction. Les espèces visées par le règlement sont reprises dans quatre annexes.

Autres aspects de la protection de la faune et de la flore:

- la directive 1999/22/CE définit les normes minimales concernant l'hébergement et les soins à apporter aux

animaux en environnement zoologique et renforce le rôle des jardins zoologiques dans la conservation de la diversité biologique tout en prévoyant un rôle dans l'éducation et la recherche scientifique;

- sur la base d'une résolution du Parlement relative à la limitation des expériences sur les animaux et la protection des animaux de laboratoire, demandant la limitation des expériences pratiquées sur les animaux dès lors que des résultats semblables pourraient être obtenus par d'autres procédés et que les résultats seraient recueillis dans une banque centrale de données au niveau européen, le Conseil a adopté en novembre 1986 la directive 86/609/CEE.

La faune marine:

- le règlement (CEE) n° 348/81 relatif à un régime commun applicable aux importations des produits issus des cétacés ou d'autres produits issus des cétacés qui prévoit des restrictions aux importations dans l'UE des produits issus des cétacés;
- la décision 1999/337/CE relative à la signature par l'UE de l'accord relatif au programme international pour la conservation des dauphins, vouée à réduire la mortalité accessoire des dauphins due à la pêche au thon.

Le 4 novembre 1991, le Conseil a adopté le règlement (CEE) n° 3254/91, interdisant l'utilisation du piège à mâchoires dans l'Union européenne et l'importation sur son territoire de fourrures et de produits manufacturés de certaines espèces animales sauvages originaires de pays qui utilisent pour leur capture le piège à mâchoires ou des méthodes non conformes aux normes internationales de piégeage sans cruauté. Toutefois, la Commission n'est pas parvenue à un accord, comme il était prévu dans le règlement, sur les méthodes de piégeage sans cruauté avec les pays utilisant des pièges à mâchoires (Canada et Russie). Dans sa résolution du 21 février 1997, le Parlement critiquait donc sévèrement la Commission et, en accord avec le Conseil «Environnement», demandait l'application, pour le 31 mars 1997 au plus tard, de l'interdiction d'importer des fourrures d'animaux capturés au moyen de pièges à mâchoires.

4. Forêts

Plusieurs mesures visent à protéger les forêts:

- le régime communautaire de protection des forêts contre les incendies;
- le régime communautaire de protection des forêts contre la pollution atmosphérique par la promotion de l'observation et de l'étude des écosystèmes forestiers;
- des mesures visant à encourager la conservation et la gestion durable des forêts tropicales et d'autres forêts au sein des pays en développement;

- la mise en place d'un système européen d'information et de communication forestières (EFICS) afin de disposer d'un instrument qui rassemble, coordonne, normalise, traite et distribue les données concernant le secteur forestier et son développement.

Le Conseil a adopté le règlement (CE) n° 3062/95 sur des mesures relatives aux forêts tropicales humides, qui a pour objet le maintien de la diversité des espèces des forêts tropicales et de leurs écosystèmes par la mise à disposition des pays en voie de développement concernés d'une aide financière et technique et par la participation active de la population locale.

Les règlements (CEE) n° 3528/86 et (CEE) n° 2158/92 relatifs respectivement à la protection des forêts de l'UE contre la pollution atmosphérique et les incendies, qui ont expiré en 2002, ont été incorporés au règlement (CE) n° 2152/2003 concernant la surveillance des forêts et des interactions environnementales dans la Communauté (Forest Focus).

5. Les organismes génétiquement modifiés

L'objectif principal de la directive de base 90/219/CEE était d'établir des mesures communes pour l'utilisation confinée de micro-organismes génétiquement modifiés en vue de la protection de la santé humaine et de l'environnement.

Il incombe aux États membres de réglementer l'utilisation confinée des micro-organismes génétiquement modifiés, afin de minimiser leurs effets négatifs potentiels sur la santé humaine et l'environnement, étant donné que les micro-organismes présents dans un État membre au cours de leur utilisation confinée peuvent se propager à d'autres États membres.

La directive classe les micro-organismes génétiquement modifiés en deux groupes selon le niveau de risque.

La directive 2001/18/CE introduit un nouveau système de réglementation, plus efficace et transparent que celui mis sur pied par la directive 90/220/CEE relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement. De plus, en 2001, le Conseil a adopté la décision 2001/204/CE complétant la directive 90/219/CEE en ce qui concerne les critères permettant d'établir l'innocuité pour la santé humaine et l'environnement de types de micro-organismes génétiquement modifiés.

Le règlement (CE) n° 1829/2003 fixe des procédures pour l'autorisation, la surveillance et l'étiquetage des denrées

alimentaires et des aliments pour animaux génétiquement modifiés et vise à garantir un niveau élevé de protection de la vie et de la santé humaines, de la santé des animaux, de l'environnement et des intérêts des consommateurs, tout en assurant le bon fonctionnement du marché interne. Il prévoit également la mise en place de procédures transparentes vouées à l'évaluation, l'autorisation et la surveillance des denrées alimentaires et des aliments génétiquement modifiés pour animaux ainsi qu'un système concernant l'étiquetage des denrées alimentaires et des aliments génétiquement modifiés pour animaux. Le règlement (CE) n° 1830/2003 étend le concept pour inclure tous les types de denrées alimentaires contenant ou produites à partir d'organismes génétiquement modifiés (OGM) (comme les protéines), les additifs et les substances aromatisantes destinés à la consommation humaine, ainsi que les aliments pour animaux produits à partir d'OGM.

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement européen a toujours joué un rôle crucial dans la mise sur pied de systèmes communautaires en faveur de la protection de la nature et de la diversité biologique. Le 16 mars 2006, le Parlement a adopté une résolution sur les préparatifs pour la réunion COP-MOP sur la diversité et la sécurité biologiques (Curitiba, Brésil). Le Parlement s'est dit vivement préoccupé par la perte constante de biodiversité et par l'empreinte écologique croissante de l'Union européenne qui étend ses effets sur la diversité biologique bien au-delà des frontières communautaires. Il soulignait le lien direct entre la préservation de la diversité biologique et les services liés aux écosystèmes tels que la production alimentaire, la purification de l'eau, la circulation des nutriments et la régulation climatique.

Lors du débat intitulé «La biodiversité sur la table des décideurs politiques» de la semaine verte organisée par l'UE, le président de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire, Karl-Heinz Florenz, a souligné la nécessité de porter le débat sur la biodiversité au-delà des «cercles écologiques» et d'impliquer l'industrie, les agriculteurs et les régions.

→ Yanne **GOOSEENS**
Gianpaolo **MENEGHINI**
Septembre 2006

4.9.9. Risques industriels: substances et technologies dangereuses

Base juridique et objectifs

→4.9.1.

Réalisations

A. Substances dangereuses

1. Classification et étiquetage

Avant même que ne soit définie une politique de l'environnement, le Conseil avait adopté, en 1967, la **directive 67/548/CEE** relative à la classification, à l'emballage et à l'étiquetage des substances dangereuses, modifiée pour la dernière fois par la directive 98/98/CE. Ces mesures avaient comme objectifs:

- de protéger efficacement la population et l'environnement contre les effets potentiels des substances chimiques;
- d'introduire des procédures uniformes de notification des nouvelles substances chimiques et d'arrêter des dispositions relatives à l'emballage et à l'étiquetage provisoire des substances dangereuses;
- d'instituer un label de danger pour les substances dangereuses pour l'environnement;
- de réduire à un minimum le nombre des expériences sur les animaux.

Cette directive crée une «porte» unique que doivent franchir toutes les nouvelles substances chimiques avant leur mise sur le marché de l'Union européenne (UE). Elle oblige les producteurs et importateurs à faire figurer, sur les substances chimiques, des informations sur les quantités de production, les utilisations, les précautions de rigueur, les résultats des tests toxicologiques et écotoxicologiques qui ont été effectués, ainsi que les possibilités d'«atténuer» la substance. Des tests plus sévères sont prévus pour les substances dont la production dépasse 100 tonnes par an ou 500 tonnes au total ou dont la vente dépasse 1 000 tonnes par an ou 5 000 tonnes au total.

Ces dispositions sont applicables à toutes les substances chimiques mises sur le marché de l'UE après le 10 septembre 1981. La directive prévoit également la classification et l'étiquetage des substances chimiques déjà sur le marché. Toutes les substances qui étaient sur le marché entre le 1^{er} janvier 1971 et le 18 septembre 1981 figurent à l'inventaire européen des produits chimiques commercialisés (Einecs). Cet inventaire unique contient une liste de plus de 100 000 substances chimiques. Jusqu'ici,

2 500 d'entre elles ont été répertoriées comme dangereuses, classifiées et étiquetées en conséquence. Parmi les autres substances, 20 000 y figurant sont sans doute aussi dangereuses. L'examen et l'évaluation de toutes les substances prendront toutefois encore plusieurs années.

Le **règlement (CEE) n° 793/93** sur l'évaluation et le contrôle des risques présentés par les substances existantes doit permettre, au niveau de l'UE, une évaluation systématique des risques présentés par les substances figurant à l'Einecs [le règlement (CE) n° 1488/94 fixe les bases d'évaluation correspondantes].

La **directive 94/48/CE**, s'inscrivant dans le cadre du plan d'action 1990-1994 et du programme «L'Europe contre le cancer», vise à restreindre la commercialisation et l'utilisation de substances cancérigènes, mutagènes et tératogènes, ainsi que certains hydrocarbures et distillats de goudron aliphatiques.

2. Restrictions d'utilisation

L'UE a limité l'utilisation d'autres préparations et substances dangereuses par la directive 76/769/CEE, modifiée en dernier lieu et pour la vingt-neuvième fois par la directive 2005/90/CE.

a) PCB et PCT

Les polychlorobiphényles (PCB) et les polychloroterphényles (PCT) qui sont utilisés comme composants dans les transformateurs électriques peuvent, en cas d'incendie, se transformer en dioxine (comme à Seveso). La directive 96/59/CE sur l'élimination des PCB et des PCT vise à harmoniser les règles nationales sur l'élimination contrôlée des PCB, la décontamination ou l'élimination d'appareils contenant des PCB et/ou l'élimination de PCB usagé, avec pour objectif une élimination totale.

b) PCP

La directive 91/173/CEE a restreint l'utilisation du pentachlorophénol (PCP), substance utilisée notamment dans le traitement du bois et considérée comme cancérigène. Un arrêt rendu par la Cour de justice, à la suite d'un recours de la France, a interdit à la République fédérale d'Allemagne, qui dès avant la publication de cette directive avait fixé pour le PCP une valeur limite de 0,01 %, de fixer une valeur limite nationale plus sévère que celle de la directive, la Commission ayant auparavant approuvé une dérogation fondée sur l'article 100 A, paragraphe 4, du traité.

c) *Amiante*

La cinquième modification de la directive 76/769/CEE mentionne l'amiante comme substance dangereuse au sens de la directive initiale. Les directives 91/382/CEE et 2003/18/CE, modifiant la directive 83/477/CEE du Conseil, visent à protéger les travailleurs face aux risques liés à l'amiante. 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 cm³ mesurée par rapport à une moyenne pondérée dans le temps sur 8 heures) pour l'exposition des travailleurs au lieu des deux années prévues dans la directive originelle. Cette directive s'applique aux secteurs du transport maritime et aérien, ce qui n'était pas le cas dans la directive originelle.

Les directives 91/659/CEE et 1999/77/CE, adaptant l'annexe I de la directive 76/769/CEE, ont pour objectif de limiter toujours plus sa commercialisation et son usage.

d) *Pesticides*

Les produits phytopharmaceutiques ont donné lieu à une double action: un règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les limites maximales applicables aux résidus de pesticides présents dans les produits d'origine végétale et animale, adopté en avril 2004, et la directive 79/117/CEE, relative à l'harmonisation des législations, qui a pour objet l'interdiction de mise sur le marché et d'utilisation des produits phytopharmaceutiques contenant certaines substances actives. La directive 91/414/CEE relative à la mise sur le marché des pesticides (dernière modification par la directive 1999/1/CE) vise à uniformiser les conditions et la procédure d'autorisation des pesticides. Elle complète les dispositions relatives à la classification, à l'emballage et à l'étiquetage. Le 12 juillet 2006, la Commission a adopté une proposition [COM(2006) 388] en vue d'un règlement remplaçant cette directive. En complément, la Commission a adopté une stratégie thématique concernant l'utilisation durable des pesticides [COM(2006) 372] ainsi qu'une proposition de directive instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation durable des pesticides [COM(2006) 373].

e) *Produits biocides commercialisés*

La directive 98/8/CE instaure un cadre réglementaire pour la commercialisation des produits biocides tout en garantissant un niveau de protection important pour la population et l'environnement. L'autorisation d'utiliser ces produits n'est donnée que s'ils figurent sur une liste positive. Suivant le principe de la reconnaissance mutuelle, une substance autorisée dans l'un des États membres pourra être utilisée dans l'ensemble de l'UE.

f) *Détergents*

Le règlement (CE) n° 648/2004 du Parlement européen et du Conseil relatif aux détergents cherche à atteindre ces objectifs en modernisant les directives préconisant les règles de biodégradabilité des tensioactifs utilisés dans les détergents et en incorporant et développant les règles d'étiquetage contenues dans la recommandation 89/542/CEE de la Commission. La modernisation est réalisée grâce à de nouveaux tests de biodégradabilité qui accroîtront le niveau de protection du compartiment aquatique. En outre, la portée des tests est étendue à toutes les catégories de tensioactifs, incluant ainsi les 10 % de tensioactifs échappant à la législation actuelle. Les règles d'étiquetage sont étendues de façon à inclure les substances parfumantes susceptibles de causer des allergies et les fabricants sont tenus de communiquer une liste complète d'ingrédients aux médecins traitant les patients souffrant d'allergies.

Au plus tard le 8 avril 2007, la Commission procédera à une évaluation et présentera un rapport et, le cas échéant, une proposition législative sur l'utilisation des phosphates dans la perspective d'une interdiction progressive ou d'une limitation s'imposant à des applications spécifiques.

Au plus tard le 8 avril 2009, la Commission réexaminera l'application du règlement (CE) n° 648/2004, en s'attachant en particulier à la biodégradabilité des tensioactifs, procédera à une évaluation et présentera un rapport et, le cas échéant, des propositions législatives relatives à:

- la biodégradation en anaérobiose;
- la biodégradation des principaux composants organiques non tensioactifs des détergents.

Au plus tard le 8 octobre 2005, les États membres étaient tenus d'adopter des sanctions dissuasives, efficaces et proportionnées, à appliquer en cas de violation du règlement.

B. Risques d'accidents graves dans le cadre d'activités industrielles déterminées

1. Accidents graves: les directives Seveso

Après l'accident de Seveso, l'UE a pris des mesures en vue à la fois de prévenir des accidents graves et de limiter les conséquences de ces accidents.

La **directive 82/501/CEE**, actualisée en 1987, impose aux fabricants de tous les États membres d'informer les autorités sur les substances, les installations et les risques d'accident majeur (les installations nucléaires ne sont pas concernées). Les États membres sont tenus à leur tour d'informer toutes les personnes susceptibles d'être affectées par un accident majeur. La Commission tient un

fichier contenant le relevé des accidents majeurs, l'analyse de leurs causes et les mesures engagées.

La **directive 88/610/CEE** étend le champ d'application de la directive originale pour inclure le stockage de produits chimiques dangereux sous toutes leurs formes (conditionnés ou non conditionnés) et en tous lieux. En outre, les dispositions relatives à l'information du public sont renforcées: la directive fixe en détail les informations de base qui peuvent être transmises, par exemple le type de risques encourus par la population et pour l'environnement, les mesures nécessaires en cas d'accident, les plans de secours existants et les dispositions relatives à l'accès aux informations complémentaires.

La **directive Seveso II 96/82/CE** a remplacé la directive Seveso 82/501/CEE. Le champ d'application de la directive a été revu et étendu. De nouvelles exigences portant sur les systèmes de gestion de la sécurité, sur les plans d'urgence, sur l'aménagement du territoire ou sur le renforcement des dispositions relatives aux inspections devant être réalisées par les États membres ont été incluses. La directive constitue l'instrument pour transposer en lois les obligations au niveau communautaire de la convention sur les effets transfrontières des accidents industriels de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies.

La directive Seveso II a été modifiée par la **directive 2003/105/CE**. À la lumière des récents accidents industriels (France, Pays-Bas, Roumanie), la directive amendée impose aux opérateurs industriels de mettre en œuvre des systèmes de gestion de la sécurité, y compris une évaluation des risques minutieuse en appliquant les scénarios d'accident possibles.

2. Substances chimiques

Le livre blanc [COM(2001) 88] vise à développer une stratégie pour la future politique dans le domaine des substances chimiques qui favorise le développement durable. Même si la législation UE interdit déjà certains produits chimiques nocifs (comme l'amiante), des lacunes existent en ce qui concerne certaines substances chimiques existantes. On constate un manque d'information sur les effets de nombreuses substances existantes mises sur le marché avant 1981, lorsque 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, même si la Commission a commencé à évaluer ces substances, il s'agit d'un processus long et qui n'impose pas aux substances existantes des critères de test aussi contraignants que pour les nouvelles substances. Étant donné les craintes concernant les effets des produits chimiques sur la santé humaine et l'environnement, la Commission estime qu'une stratégie doit être développée

afin d'assurer la protection de la santé humaine et de l'environnement dans un contexte de développement durable.

Le livre blanc mentionne les quatre instruments juridiques communautaires qui régissent les substances chimiques: concernant la mise sur le marché et l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses, concernant la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses, concernant la classification, l'emballage et l'étiquetage des préparations dangereuses et concernant l'évaluation et le contrôle des risques présentés par les substances existantes. Les objectifs vont dans le sens de l'objectif prioritaire du développement durable et visent à faire en sorte que l'industrie chimique reconnaisse davantage sa responsabilité tout en respectant le principe de précaution et en sauvegardant le marché unique et la compétitivité de l'industrie européenne.

En novembre 2005, le Parlement européen a adopté en première lecture deux projets de rapport sur la proposition de la Commission concernant le nouveau cadre réglementaire communautaire pour l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des produits chimiques (REACH) et sur la création d'une agence européenne des produits chimiques [COM(2003) 644]. Le 27 juin 2006, le Conseil est parvenu à une position commune. La Commission s'attend que l'adoption définitive intervienne dans le courant de 2007.

3. Essais sur les substances chimiques

La directive 2004/10/CE (modifiant et abrogeant la directive 87/18/CEE) vise le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à l'application des principes de bonnes pratiques de laboratoire et au contrôle de leur application pour les essais sur les substances chimiques. La directive 2004/9/CE modifie et abroge la directive 88/320/CEE sur **l'inspection et la vérification** des bonnes pratiques de laboratoire.

C. Biotechnologie

En 1990, le Conseil a adopté les directives 90/219/CEE et 90/220/CEE (toutes deux modifiées en 1994) concernant, d'une part, l'utilisation confinée de micro-organismes génétiquement modifiés et, d'autre part, la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement. Sur la base de la première directive, des mesures de contrôle de l'utilisation confinée de micro-organismes génétiquement modifiés ont été prises (par exemple dans le domaine de la recherche et du développement). On prévoit l'établissement d'un système d'enregistrement de ces activités, l'exécution de mesures spécifiques de confinement, selon le type de micro-organisme et le type d'activité, ainsi que des mesures de gestion des accidents et des déchets. Le règlement (CE)

n° 258/97 sur les nouveaux aliments et les nouveaux ingrédients alimentaires («novel-food») a été adopté, résultat d'une longue procédure de conciliation. Un accord portant sur un étiquetage obligatoire, à l'échelon européen, des aliments, denrées ou additifs à caractère transgénique a été conclu. Dorénavant, ceux-ci ne pourront être commercialisés qu'à l'issue d'une procédure d'autorisation, une fois que leur innocuité aura été prouvée clairement (→4.9.8).

D. Exportation et importation de substances dangereuses

Le règlement (CE) n° 304/2003 concernant les exportations et les importations de produits chimiques dangereux a pour objectif de mettre en œuvre la convention de Rotterdam de 1998 [sur la procédure internationale du consentement informé préalable (CIP)] et à instaurer des procédures de notification pour les importations et les exportations de produits chimiques dangereux.

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement a joué un rôle prédominant et actif lors des longues discussions avec la Commission et le Conseil concernant la nouvelle directive Seveso II 2003/105/CE (préparation en cas d'urgence, information du public et établissement des cartes faisant apparaître les zones susceptibles d'être affectées par les conséquences des accidents graves).

Dans le cadre de la discussion actuelle concernant l'avenir de la politique sur les substances chimiques dans l'UE, le

Parlement tente de trouver un compromis entre les positions divergentes de la Commission et de l'industrie. Dans le cadre des discussions sur REACH, les domaines les plus sujets à controverse ont été l'enregistrement, l'autorisation et le principe de substitution. Dans sa position commune, le Conseil a adopté la plupart des amendements en première lecture du Parlement concernant l'enregistrement et l'évaluation tandis que d'importantes divergences de vues demeuraient entre la position du Conseil et celle du Parlement en ce qui concerne le chapitre consacré à l'autorisation. En seconde lecture, le rapporteur Guido Sacconi a concentré son action sur le devoir de prudence, le rôle du Parlement au sein de l'Agence, les petites et moyennes entreprises (PME) et les essais réalisés sur des animaux.

Le Parlement a vivement critiqué la Commission, en particulier pour avoir autorisé la commercialisation de maïs génétiquement modifié en dépit des réserves exprimées par certains scientifiques et de l'opposition manifestée par 13 des 15 États membres concernant la commercialisation de ce type de maïs (voir plus précisément la résolution adoptée le 8 avril 1997). L'Autriche et le Luxembourg ont depuis lors adopté des mesures aux termes de l'article 16 de la directive 90/220/CEE destinées à interdire la commercialisation de maïs génétiquement modifié.

→ Yanne **GOOSEENS**
Gianpaolo **MENEHINI**
Septembre 2006

4.9.10. La politique intégrée des produits

Base juridique et objectifs

→4.9.1.

Articles 174, 175 et 176 du traité CE.

Réalisations

A. Le livre vert sur la politique intégrée des produits

Le livre vert [COM(2001) 68] sur la politique intégrée des produits (PIP) a pour objectif de présenter une stratégie de renforcement et de recentrage des politiques environnementales relatives aux produits en vue de promouvoir le développement d'un marché pour des

produits plus écologiques et, en fin de compte, de stimuler le débat public. Théoriquement, tous les produits et services entrent dans le champ d'application de ce livre vert. La stratégie proposée dans le livre vert préconise la participation de toutes les parties concernées à tous les niveaux d'action possibles et tout au long du cycle de vie des produits. La conception écologique des produits doit être promue par les fabricants pour faire en sorte que les produits proposés sur le marché soient plus respectueux de l'environnement. Les distributeurs devraient mettre en rayon des produits écologiques et informer les consommateurs de l'existence de ces produits et de leurs avantages. Les consommateurs devraient de préférence

choisir des produits écologiques et les utiliser de manière à prolonger leur durée de vie et à réduire leur impact sur l'environnement. Les parties intéressées pourraient être amenées à jouer un rôle dans la détermination des problèmes et des solutions en vue de la création de produits plus respectueux de l'environnement.

La stratégie de la politique intégrée des produits est axée sur les trois étapes du processus de décision qui conditionnent l'impact environnemental du cycle de vie des produits: l'application du principe du «pollueur-payeur» dans la fixation des prix des produits, le choix éclairé du consommateur et la définition des produits de conception écologique.

1. Fixation des prix des produits

Le marché peut optimiser les performances environnementales des produits dès lors que tous les prix reflètent le coût environnemental réel de ces produits. En règle générale, ce n'est pas le cas, mais l'application du principe du «pollueur-payeur» pourrait permettre de remédier à ces carences de marché en obligeant à intégrer les coûts environnementaux dans les prix. L'idée principale énoncée par le livre vert en vue de mettre en œuvre le principe du «pollueur-payeur» est d'appliquer des taux d'imposition différenciés en fonction des performances environnementales des produits. Par exemple, appliquer des taux de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) plus bas aux produits portant le label écologique ou mettre en place d'autres taxes et redevances écologiques.

2. Choix éclairé du consommateur

Le livre vert considère que l'éducation des consommateurs (y compris des enfants) et des entreprises est un moyen important pour que la demande des produits respectueux de l'environnement augmente et que la consommation devienne ainsi plus écologique. Une autre manière de garantir le choix éclairé des consommateurs est de leur fournir des informations techniques intelligibles, pertinentes et crédibles par le biais d'un étiquetage des produits ou d'autres sources d'information facilement accessibles. Afin de minimiser l'impact environnemental, il convient de signaler les conditions appropriées d'utilisation des produits. L'internet et d'autres nouvelles technologies de l'information ouvrent de nouvelles perspectives en matière d'échange de données, y compris les données d'évaluation et celles relatives aux meilleures pratiques.

Le label écologique européen représente une source d'information pour les consommateurs, mais il est nécessaire d'élargir son champ d'application à une plus vaste gamme de produits. Il convient de renforcer le financement public de ce type de label écologique, tant au niveau communautaire qu'au niveau national.

3. Conception écologique des produits

En vue d'étendre la conception écologique des produits, des mesures doivent être prises pour produire et publier des informations sur l'impact environnemental des produits tout au long de leur cycle de vie. À cette fin, les inventaires de cycle de vie (ICV) et les analyses de cycle de vie (ACV) s'avèrent être des outils efficaces, tout comme peuvent l'être d'autres outils conçus pour permettre un contrôle rapide de l'impact environnemental. Dans le livre vert, il est indiqué que des lignes directrices en matière d'écoconception et une stratégie globale d'intégration de l'environnement dans le processus de conception pourraient être utilisées comme instruments afin de promouvoir le concept de cycle de vie au sein des entreprises.

4. Autres instruments

Les systèmes de gestion et d'audit environnementaux, tels que les systèmes EMAS (système communautaire de management environnemental et d'audit), représentent des outils essentiels lorsque l'on souhaite déterminer et contrôler les effets des produits sur l'environnement. Ils ont un rôle potentiel à jouer dans le cadre de la PIP.

D'autres instruments communautaires, tels que les programmes de recherche et développement et LIFE (l'Instrument financier pour l'environnement), sont énoncés comme des instruments pouvant contribuer à promouvoir la PIP.

B. Politique intégrée des produits — Développement d'une réflexion environnementale axée sur le cycle de vie

La communication [COM(2003) 302] de la Commission datant de juin 2003 présente plus en détail la stratégie visant à réduire l'impact environnemental des produits. Elle fixe un certain nombre d'actions visant à encourager des améliorations sur l'impact environnemental des produits tout au long de leur cycle de vie. Elle souligne trois dimensions:

- une réflexion axée sur le cycle de vie, ce qui signifie que, lorsque des mesures de réduction de la pollution sont identifiées, il convient d'examiner tout le cycle de vie du produit, du «berceau à la tombe»;
- la flexibilité des mesures politiques à utiliser: parmi les différentes mesures politiques telles que les taxes, les normes applicables aux produits, les systèmes d'étiquetage et les accords volontaires, l'accent devrait être mis sur la mesure la plus efficace, en collaboration avec le marché dans la mesure du possible;
- l'implication des parties intéressées: concepteurs, industriels, distributeurs, vendeurs et consommateurs devraient être impliqués et prendre des mesures dans

leur sphère d'influence respective pour réduire l'impact environnemental des produits.

La communication de la Commission propose une double approche:

- améliorer les outils existants, tels que l'EMAS, les labels écologiques et la fourniture d'informations sur le cycle de vie, en les recadrant sur les produits et améliorer la coordination entre les différents instruments afin de mieux exploiter leurs synergies;
- prendre des mesures afin de tendre vers de meilleures performances environnementales.

Ces approches débouchent sur les actions concrètes suivantes:

- en 2003, recensement et lancement de projets pilotes portant sur des produits spécifiques, sur la base des suggestions des parties prenantes à la Commission;
- en 2005, en partant du dialogue entre les parties intéressées, publication d'un manuel sur les meilleures pratiques en matière d'évaluation du cycle de vie (LCA);
- en 2005, document de travail sur la nécessité d'imposer aux producteurs des obligations en matière de conception de produits;
- en 2006, élaboration d'un programme d'action de la Commission en vue d'écologiser ses pratiques de passation de marchés;
- en 2007, identification d'un premier ensemble de produits présentant le potentiel d'amélioration environnementale le plus élevé.

C. Intégration de considérations environnementales dans les marchés publics

De nouvelles directives sur les marchés publics (2004/18/CE) ont été adoptées par le Conseil et le Parlement européen le 31 mars 2004. Les objectifs principaux de ces nouvelles directives sont de simplifier, de clarifier et de moderniser les procédures (notamment grâce à l'introduction des procédures de passation en ligne ou des marchés publics électroniques). Les principes fondamentaux de la non-discrimination et de la transparence restent au centre de la législation sur les marchés publics. Les considérants renvoient à l'article 6 du traité CE, soulignant l'objectif des directives de clarifier comment les pouvoirs adjudicateurs peuvent contribuer à la protection de l'environnement. Elles renforcent la jurisprudence récente de la Cour de justice dans ce domaine (C-448/01 «Wienstrom» du 4 décembre 2003 et C-513/99 «Concordia Bus Finland» du 17 septembre 2002), renvoyant expressément à cette dernière affaire dans le premier considérant. Elles soulignent les possibilités indiquées par la Commission dans sa communication

interprétative du 4 juillet 2001 sur le droit communautaire applicable aux marchés publics et les possibilités d'intégrer des considérations environnementales dans lesdits marchés.

Dispositions pertinentes sur les marchés publics écologiques:

- la définition de spécifications techniques, y compris de normes de performance environnementale et de méthodes de production. Cela permet aux pouvoirs adjudicateurs de demander des produits fabriqués grâce à des méthodes de production ménageant l'environnement ou d'attribuer des points supplémentaires aux produits fabriqués de cette façon. En février 2004, la Commission a adopté la communication COM(2004) 130 sur l'intégration des aspects environnementaux dans la normalisation européenne;
- la possibilité de définir des spécifications techniques en termes de performance ou d'exigences fonctionnelles, y compris des caractéristiques environnementales;
- des caractéristiques environnementales en termes de performance ou d'exigences fonctionnelles peuvent être définies dans le cahier des charges en se servant des spécifications définies par les écolabels européens ou (multi-)nationaux (dans certaines conditions concernant la base scientifique, l'accessibilité et la consultation des parties prenantes);
- les États membres peuvent obliger les pouvoirs adjudicateurs à s'assurer que les candidats ou soumissionnaires sont informés des obligations relatives à la protection de l'environnement;
- la possibilité pour les pouvoirs adjudicateurs de demander des mesures de gestion environnementale comme moyen de prouver la capacité du soumissionnaire d'exécuter un contrat spécifique de travaux ou de services (par exemple dans un contrat de travaux pour construire un pont dans une réserve naturelle, impliquant la nécessité d'une gestion continue de l'environnement, et l'adoption de mesures de protection spécifiques au cours des travaux);
- la préférence explicite pour l'EMAS (et moyens de preuve équivalents) en ce qui concerne les demandes relatives à des mesures de gestion environnementale, comme moyen de certifier les mesures en place;
- caractéristiques environnementales énumérées comme critère d'attribution possible: il résulte de la formulation de la disposition pertinente que les critères environnementaux peuvent être de nature qualitative (par exemple le niveau d'émission) ou économique (par exemple la consommation en énergie), et il ne doit pas

nécessairement y avoir un avantage direct pour les pouvoirs adjudicateurs eux-mêmes (par exemple si des points supplémentaires étaient à attribuer pour les produits du bois qui ont été récoltés de façon durable sur le plan de l'environnement). Les critères d'attribution devraient toujours être liés à l'objet du contrat (ce qui exclut des critères liés à l'exécution de programmes de gestion environnementale parce que ces programmes couvrent une large variété de mesures, dont la plupart ne seraient pas liées à l'objet du contrat). Toutes les spécifications techniques (y compris les normes de performance environnementale et les méthodes de production ménageant l'environnement) peuvent être traduites en critères d'attribution;

- des considérations environnementales peuvent être comprises dans les conditions liées à l'exécution d'un contrat (par exemple l'exigence de livrer des produits en vrac), à condition qu'elles ne soient pas discriminatoires.

Rôle du Parlement Européen

La stratégie de politique intégrée des produits qui est décrite dans le livre vert de la Commission est tout à fait conforme aux objectifs du Parlement européen et aux idées qu'il défend (comme il l'a souligné à plusieurs reprises). Le Parlement européen a souligné la nécessité

d'intégrer le critère environnemental dans les procédures de passation des marchés publics et estimé qu'une étude plus poussée aurait dû être réalisée sur les points faibles et les points forts des PIP existantes, telles que le programme de label écologique européen et la directive sur l'emballage. Il a également déploré l'absence d'objectifs clairs, assortis de calendriers précis, ainsi que de méthodes et d'indicateurs d'évaluation de la PIP.

De plus, le Parlement européen a estimé que la communication de la Commission de 2003 ne fournissait que des recommandations limitées pour faire évoluer la société vers un système réellement durable de conception et de développement des produits et a demandé à la Commission de définir des objectifs concrets visant à la cohérence et la cohésion de la protection de l'environnement dans le domaine des produits. Le Parlement européen a également joué un rôle important dans la mise en place de dispositions en faveur de marchés publics plus écologiques dans les directives sur les marchés publics.

→ Yanne **GOOSEENS**
Gianpaolo **MENEGHINI**
Septembre 2006

4.10. Protection des consommateurs et santé publique

4.10.1. La politique des consommateurs: principes et instruments

Base juridique

Articles 95 et 153 du traité CE.

Objectifs

L'article 95 forme la Base juridique pour les mesures d'harmonisation visant à établir un marché intérieur et insiste sur l'objectif d'un niveau de protection élevé, tenant compte de toute nouvelle évolution fondée sur des faits

scientifiques, lorsqu'il est question de mesures de protection des consommateurs.

L'article 153, tel que modifié par le traité d'Amsterdam, instaure une Base juridique pour toute une série d'actions au niveau communautaire. Il stipule que «la Communauté 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 prise en compte plus importante des intérêts des consommateurs dans les autres politiques et actions de l'Union européenne (UE). L'article 153 renforce l'application limitée de l'article 95 et étend ses dispositions au-delà du simple 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 arrêtées ne peuvent pas empêcher un État membre de maintenir ou d'établir des mesures de protection plus strictes mais compatibles avec le traité.

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 communautaire (résolution du Conseil du 31 décembre 1986). Il importe que l'ensemble des 460 millions de citoyens européens bénéficient du même niveau de protection élevé (résolution du Conseil du 9 novembre 1989 sur les priorités futures pour la relance de la politique de protection des consommateurs). La législation communautaire, la coopération avec les autorités nationales, les actions conjointes, la corégulation entre organisations professionnelles et organisations de consommateurs, les lignes directrices relatives aux bonnes pratiques et le soutien aux associations de défense des consommateurs constituent ensemble un instrument majeur.

Réalisations

A. Généralités

L'action de l'UE en faveur des consommateurs a commencé sous la forme d'une série de plans d'action, à commencer par la résolution du Conseil du 14 avril 1975.

À la suite de la réalisation du marché intérieur, la politique des consommateurs doit désormais être envisagée comme faisant partie des plus importantes politiques communautaires.

Le plus récent plan présente la stratégie de la Commission pour la politique des consommateurs au niveau européen pour la période de 2002 à 2006 (résolution du Conseil du 2 décembre 2002) et établit trois objectifs à moyen terme, mis en œuvre à l'aide de mesures reprises dans un programme glissant à court terme (décision n° 20/2004/CE), lequel sera périodiquement réexaminé:

- un niveau commun élevé de protection des consommateurs;

- l'application effective des règles de protection des consommateurs;
- la participation des organisations de consommateurs aux politiques communautaires.

La politique des consommateurs de l'UE vise désormais:

- à fixer des exigences essentielles en matière de santé et de sécurité afin que les acheteurs effectuent des achats en toute confiance au-delà des frontières et soient sûrs de l'innocuité des produits dont ils se portent acquéreurs (voir à cet égard les nombreux actes normatifs communautaires concernant le label écologique communautaire);
- à garantir leur protection contre toute pratique illégale ou abusive de la part des vendeurs;
- à permettre aux citoyens de comprendre les politiques qui les concernent et de contribuer à l'élaboration de ces politiques;
- à mettre en place un environnement cohérent et commun dans toute l'Union pour une application efficace des règles relatives à la protection des consommateurs;
- à assurer l'intégration des intérêts des consommateurs dans tout l'éventail des domaines d'action appropriés de l'UE, de l'environnement à l'agriculture, en passant par les transports et les services financiers.

La Commission estime qu'un des principaux objectifs à l'avenir consistera à harmoniser et à simplifier toutes les règles et les mesures dans le domaine de la protection des consommateurs, qui englobe à l'heure actuelle de nombreuses directives, sans parler de la jurisprudence et les diverses règles appliquées dans les États membres. La simplification des règles existantes, lorsque cela s'avère possible, peut être utile aux consommateurs (accès à une gamme de produits plus étendue et meilleur marché) et aux entreprises (réduction de leurs charges). Les méthodes requises pour y parvenir sont: l'adoption de nouvelles directives ou de directives-cadres complétées par des directives ciblées et des règles au niveau national. La Commission estime que la méthode des directives-cadres est plus efficace en association avec les principes d'autorégulation, les codes de conduite et les démarches volontaires actuellement mises en place par les entreprises à l'égard des consommateurs [proposition modifiée de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme d'action communautaire dans le domaine de la politique des consommateurs (2007-2013) — COM(2006) 235 final].

B. Mesures sectorielles

→4.10.2.

1. Groupements de consommateurs

Les institutions de l'UE souhaitent impliquer les représentants des associations de défense des intérêts des consommateurs.

La décision n° 20/2004/CE établissant un cadre général pour financer les activités communautaires à mener à l'appui de la politique des consommateurs précise que la Commission sera assistée d'un comité consultatif (voir également la décision 2003/709/CE).

2. Éducation des consommateurs

L'UE a organisé des actions d'éducation des consommateurs à divers niveaux, notamment à l'école primaire et secondaire, et englobe progressivement l'éducation des consommateurs dans les cours. Par ailleurs, la Commission a dirigé des programmes de formation des éducateurs dans les écoles.

Le projet de programme 2007-2013 a pour objectif d'introduire d'autres mesures spéciales en ce sens, comme le soutien à la création d'un mastère en droit des consommateurs et en politique des consommateurs au niveau universitaire.

3. Information des consommateurs

La capacité des consommateurs à se défendre dépend directement de leurs connaissances. Les grandes orientations politiques comprennent: la transparence des prix; l'information sur les produits; le développement de services d'information des consommateurs; un renforcement des essais comparatifs entre produits.

Une première étape a été franchie avec l'adoption de la directive 98/6/CE qui fixe des règles communes pour l'indication des prix des produits commercialisés sur le marché intérieur.

Les directives 90/313/CEE et 2003/4/CE instaurent des règles concernant l'accès du public aux informations environnementales.

L'UE a mis en place des centres européens d'information des consommateurs (réseau des CEC) afin de fournir des informations sur le marché intérieur et de traiter les plaintes des consommateurs. Ils ont renforcé le lien entre l'UE et les organisations nationales de consommateurs et entre celles-ci. Un réseau parallèle, FIN-NET, assure la même mission pour les plaintes relatives aux services financiers transfrontaliers.

La Commission publie en outre un guide pratique à l'intention des consommateurs.

4. Protection juridique des droits des consommateurs

Depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, l'un des principaux défis couvre la garantie du plus haut niveau possible de protection juridique des intérêts des consommateurs, par le biais de procédures administratives, juridictionnelles ou autres.

Pratiquement toutes les directives ont instauré des règles relatives aux résolutions juridictionnelles et alternatives des litiges que les consommateurs peuvent invoquer pour défendre leurs droits en cas de conflit intranational, afin de garantir l'efficacité des actions et d'éviter les charges et les coûts excessifs pour les consommateurs, en particulier eu égard à la résolution alternative des litiges et aux actions en cessation.

5. Appui scientifique

La décision 93/53/CEE établit un comité scientifique pour les appellations d'origine, les indications géographiques et les attestations de spécificité.

Trois comités directeurs scientifiques ont été mis sur pied par la décision 2004/210/CE afin d'apporter plus d'expérience et de recul scientifiques pour les questions liées aux consommateurs. Les avis des comités scientifiques sont désormais accessibles au public (notamment via l'internet).

6. Systèmes d'alerte

Les réseaux d'information existants sont les suivants: le «réseau des CEC»; RAPEX: un système d'échange rapide d'informations concernant les produits non alimentaires; un système d'alerte rapide en cas de risque alimentaire; un réseau chargé de la surveillance et du contrôle des maladies transmissibles; le centre européen pour la prévention et le contrôle des maladies; le réseau judiciaire européen; Solvit: le système de résolution des conflits dans le marché intérieur. La Commission est désormais dotée d'un «système d'alerte sur les produits» du marché intérieur et se trouve à la disposition des consommateurs qui souhaitent porter plainte.

Rôle du Parlement Européen

La pression soutenue exercée par le Parlement pour que les préoccupations des consommateurs soient prises en compte globalement par les autres institutions de l'UE a joué un rôle essentiel dans les modifications apportées à l'Acte unique européen; à partir de là, la politique de protection des consommateurs ne s'est plus apparentée 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». L'introduction de 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 Parlement de renforcer l'action communautaire dans ce domaine.

Le Parlement a joué un rôle particulièrement important dans le renforcement des dispositions budgétaires pour:

- l'information et l'éducation des consommateurs;
- le développement de la représentation des consommateurs dans les États membres;

- la nécessité de parvenir à une politique des consommateurs plus précise;
- une plus grande coordination au niveau communautaire des activités des groupements nationaux de consommateurs;
- la nécessité d'établir des centres européens d'information des consommateurs.

→ Azelio **FULMINI**
Juin 2006

4.10.2. Les mesures de protection des consommateurs

Base juridique

Articles 95 et 153 du traité CE.

Objectifs

- Assurer à tous les consommateurs de l'Union, où qu'ils vivent, voyagent ou effectuent leurs achats dans l'Union européenne (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

La directive 2001/37/CE et la décision 2003/641/CE visaient l'harmonisation des règles nationales concernant les **produits du tabac**.

La décision n° 1786/2002/CE a permis l'adoption d'un **programme 2003-2008** (santé, cancer, toxicomanie, surveillance sanitaire et maladies liées à la pollution, prévention des blessures et maladies rares). Le principe de précaution peut être invoqué lorsque des mesures urgentes s'imposent pour faire face à une menace pour la santé publique. La décision 2004/210/CE porte création de trois comités consultatifs scientifiques (sécurité des consommateurs, santé publique et environnement). La

décision du 15 décembre 2004 et le règlement (CE) n° 58/2003 instituent une **agence exécutive**.

2. Législation sur la sécurité des denrées alimentaires et organismes génétiquement modifiés

Les directives 90/496/CEE, 94/54/CE, 1999/10/CE, 2000/13/CE et les règlements (CE) n° 1468/1999, (CE) n° 178/2002, (CE) n° 1304/2003 harmonisent les règles relatives à l'étiquetage, la présentation et la publicité des denrées alimentaires et instituent une **Autorité européenne de sécurité des aliments** (EFSA).

La directive 2001/18/CE et les règlements (CE) n° 1830/2003 et (CE) n° 65/2004 renforcent les règles communautaires sur la dissémination d'**organismes génétiquement modifiés (OGM)** dans l'environnement et améliorent l'efficacité et la transparence des procédures d'autorisation en vue de leur commercialisation. Elle instaure une méthodologie commune pour l'évaluation des risques, une obligation de consultation publique, un mécanisme de sécurité et l'étiquetage et la traçabilité des OGM conformément au principe de précaution.

3. Médicaments

La directive 89/381/CEE (telle que modifiée) comporte des dispositions spécifiques en vue d'encourager des normes particulièrement élevées pour les médicaments dérivés du sang humain.

La directive 2001/83/CE instaure un code relatif aux médicaments à usage humain (régissant la production, la commercialisation, la distribution et l'utilisation). La directive 2003/94/CE énonce les bonnes pratiques en matière de tests cliniques pour les médicaments à usage

humain. La directive 92/28/CEE établit les règles relatives à la publicité des médicaments à usage humain.

Instaurée en 1993, l'**Agence européenne pour l'évaluation des médicaments (EMA)** gère les procédures d'autorisation de commercialisation des produits pharmaceutiques. Aucun médicament ne peut être mis sur le marché s'il n'a pas reçu d'autorisation.

4. Sécurité générale des produits

La directive 2001/95/CE assure l'organisation d'un **système de sécurité générale des produits** imposant le respect des normes pour tout produit commercialisé à destination des consommateurs, notamment les produits qui fournissent un service, les produits qui ne sont pas comestibles mais qui, par leur aspect, leur odeur ou leur conditionnement, peuvent être confondus avec des denrées alimentaires (directive 87/357/CEE), à l'exclusion des produits d'occasion et des antiquités. Les distributeurs et les fabricants doivent apporter les informations nécessaires aux consommateurs, adopter les mesures adéquates afin d'éviter de tels risques (exemple: retrait des produits du marché, information des consommateurs, rappel des produits déjà livrés aux consommateurs, etc.), 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 impliqué informe sans délai la Commission par le biais de **RAPEX**, un système d'échange rapide d'informations entre les États et la Commission.

5. Sécurité des produits cosmétiques, des explosifs à usage civil et des jouets

Diverses directives (80/1335/CEE, 82/434/CEE, 83/514/CEE, 85/490/CEE, 93/73/CEE, 95/32/CE, 96/45/CE) ont été adoptées afin d'améliorer la **sécurité des produits cosmétiques**, mais aussi de protéger les consommateurs en prévoyant des inventaires recensant les ingrédients utilisés ainsi qu'un étiquetage plus informatif.

Les exigences en matière de sécurité des **explosifs à usage civil et des produits similaires** tels que les articles de pyrotechnie sont établies par les directives 93/15/CEE, 1999/45/CE, 2004/57/CE et la décision 2004/388/CE. Les directives ne s'appliquent pas aux explosifs à usage militaire ou policier ni aux munitions.

Les exigences en matière de **sécurité des jouets** (risques mécaniques et physiques, toxicité et inflammabilité, jouets destinés aux enfants de moins de trois ans) sont énoncées dans les directives 88/378/CEE, telle que modifiée, 76/769/CEE et les décisions 93/465/CEE et 1999/815/CE. Le **Comité européen de normalisation (CEN)** révisé et met au point

de nouvelles normes. Les jouets qui satisfont à ces normes affichent le marquage «CE» de conformité.

6. Systèmes européens d'échange d'informations et de surveillance

Les décisions 93/683/CEE et 93/580/CEE instaurent un **Système européen de surveillance des accidents domestiques et de loisirs (Ehlass)**, qui fournit des informations régulières sur les accidents domestiques et pendant les activités de loisir, ainsi qu'un **système communautaire d'échange d'informations** entre États membres sur les dangers découlant de l'utilisation de produits de consommation, à l'exception des produits pharmaceutiques et des produits à usage commercial.

B. Défense 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 couvre la **responsabilité des fournisseurs de services établis dans l'UE** en ce qui concerne les services (services entre entreprises, services entre entreprises et consommateurs, 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 les 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 2002/38/CE précise les règles relatives à l'imposition des services fournis par voie électronique (services culturels, artistiques, sportifs, scientifiques, éducatifs, récréatifs et d'information, ou d'autres analogues, de même que les services informatiques en général, les logiciels et les jeux vidéo).

La directive 97/5/CE et le règlement (CE) n° 2560/2001 garantissent que les **frais des paiements transfrontaliers** effectués en euros (virements transfrontaliers, opérations de paiement électronique transfrontalières et chèques transfrontaliers) sont identiques aux frais exigés pour les paiements effectués dans cette devise au sein d'un État membre.

La directive 98/26/CE réduit les **risques liés à la participation aux systèmes de paiement et de sécurité**. Elle établit des règles communes stipulant que les ordres de transfert et le *netting* produiront leurs effets en droit et que des ordres de transfert ne pourront pas être retirés une

fois qu'ils sont entrés dans un système. L'insolvabilité d'un participant ne pourra avoir des effets rétroactifs et la loi d'insolvabilité applicable est la loi de l'État membre du système.

La directive 2002/58/CE concernant le traitement des données personnelles et la protection de la vie privée dans le domaine des communications électroniques et la directive 2002/22/CE concernant le «service universel» et les droits des utilisateurs en matière de communications et de services électroniques visent toutes deux la protection des consommateurs.

2. Télévision sans frontières

La directive 89/552/CEE, telle que modifiée, garantissant la libre **circulation des services de radiodiffusion** préserve certains objectifs d'intérêt public tels que la diversité culturelle, le droit de réponse, la protection des consommateurs et des mineurs. Les 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 alcooliques 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

Les directives 85/577/CEE, telle que modifiée, et 2002/65/CE, modifiant les directives 90/619/CEE, 97/7/CE et 98/27/CE, 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); négociés en dehors d'un établissement commercial; offerts sans le consentement exprès du consommateur; dans le cadre desquels le consommateur reçoit une visite d'un commerçant ou participe à une excursion organisée par un commerçant. Les consommateurs doivent être informés à l'avance et par écrit de l'identité et de l'adresse du fournisseur, des caractéristiques des biens ou des services; de leur prix; de leurs frais de livraison; des modalités de paiement, de livraison ou de performance; de l'existence d'un droit de rétractation; de la période pendant laquelle l'offre ou le prix demeure valable et de la durée minimale du contrat; des coûts liés à l'utilisation des moyens de communication à distance. La recommandation 92/295/CEE de la Commission introduit un code de bonnes pratiques.

4. Vente de biens et les garanties, clauses abusives dans les contrats et pratiques commerciales déloyales

Les directives 93/13/CEE et 1999/44/CE harmonisent les dispositions nationales concernant la vente des biens de consommation (le **principe de conformité du produit par rapport au contrat**) et les garanties liées afin d'assurer un niveau de protection uniforme. 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 découlant du contrat.

La directive 2005/29/CE, qui doit entrer en vigueur avant la fin de l'année 2007, simplifie la législation communautaire existante. Les pratiques commerciales déloyales (pratiques trompeuses et agressives, «pratiques malhonnêtes» telles que la vente agressive, le marketing trompeur et la publicité déloyale, ainsi que les pratiques de vente recourant à la contrainte) sont interdites, quel que soit le lieu de vente ou d'achat. La directive énonce les critères utilisés pour définir une pratique commerciale agressive (harcèlement, contrainte et influence injustifiée) et présente une «liste noire» des pratiques commerciales déloyales (vente pyramidale, fourniture non demandée ou publicité-appât, lorsque le produit à prix réduit n'est pas disponible, ou utilisation de publiereportages — publicité écrite sous la forme d'un contenu rédactionnel).

5. Publicité comparative et trompeuse

Les directives 84/450/CEE, 97/55/CE et 2005/29/CE harmonisent les législations nationales. En cas de publicité trompeuse, les États membres entament des poursuites auprès d'un tribunal ou d'un organe administratif compétent. À cet effet, les États membres dotent les organes juridictionnels ou administratifs de pouvoirs effectifs.

Par publicité comparative, il faut entendre «toute publicité qui, explicitement ou implicitement, identifie un concurrent ou des biens ou services offerts par un concurrent». Elle est autorisée pour autant qu'elle: ne soit pas trompeuse; compare des biens ou des services comparables; compare de manière objective; ne sème pas la confusion; n'entraîne pas le discrédit ou le dénigrement; se rapporte à des produits ayant la même appellation d'origine; n'en tire pas indûment profit; ne présente pas un bien ou un service comme une imitation ou une reproduction d'un bien ou d'un service portant une marque ou un nom commercial protégé.

6. Responsabilité du fait des produits défectueux et indication du prix

La directive 85/374/CEE, modifiée par la directive 1999/34/CE, établit le principe de responsabilité objective ou de responsabilité sans faute du producteur en cas de dégâts provoqués 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 dans les 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.

7. Crédit à la consommation et assurance

La directive 87/102/CEE, telle que modifiée, vise l'uniformisation du niveau de protection des droits dont jouissent les consommateurs sur le marché unique. Les contrats de crédit doivent être établis par écrit et comporter une indication du taux annuel en pourcentage et les conditions dans lesquelles ce taux peut être modifié. Les consommateurs doivent être informés de toute modification du taux d'intérêt annuel ou des frais applicables et peuvent s'acquitter de leurs obligations avant la date fixée, selon une réduction équitable du coût du crédit (communication de la Commission du 1^{er} mars 2001).

Le rapprochement des législations relatives à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile [directive 72/166/CEE, telle que modifiée, sur l'utilisation des véhicules et règlement (CE) n° 785/2004 relatif aux exigences en matière d'assurance applicables aux transporteurs aériens et aux exploitants d'aéronefs], à l'assurance vie (directive 2002/83/CE), à l'assurance non vie transfrontalière (directives 88/357/CEE et 92/49/CEE) et à l'assurance protection juridique (directives 87/343/CEE et 87/344/CEE), concerne également la protection des intérêts économiques des consommateurs.

8. Vacances à forfait et multipropriété en temps partagé

La directive 90/314/CEE protège les consommateurs qui concluent des voyages à forfait au sein de l'Union européenne et stipule que: les informations présentées dans la brochure sont contraignantes pour l'organisateur; lorsque le consommateur résilie le contrat ou lorsque l'organisateur annule le forfait, le consommateur a droit soit à un autre forfait soit au remboursement; le cas échéant, le consommateur a droit à un dédommagement pour inexécution ou exécution incomplète du contrat, sauf en cas de faute du consommateur ou de «force majeure».

La directive 94/47/CE couvre l'obligation d'information sur les éléments constitutifs du contrat et le droit de se rétracter, sans indiquer de motif, dans un délai de dix jours, en ne payant que les dépenses réellement encourues. Le droit de rétractation de l'acquéreur est applicable, sans frais, dans un délai de trois mois si le contrat ne contient pas les informations imposées par la directive.

9. Transport aérien

Les règlements (CE) n° 261/2004 et (CE) n° 2027/97, tel que modifié, instaurent 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 ou de responsabilité des transporteurs aériens (passagers et bagages), en cas d'accidents. Les passagers ont désormais le droit de demander une indemnisation financière payable dans un délai de un mois conformément aux règles à afficher dans les aéroports.

Le règlement (CEE) n° 2299/89, tel que modifié, instaurant un code de conduite pour l'utilisation de systèmes informatisés de réservation pour les produits de transport aérien établit des obligations pour le vendeur du système (pour placer 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 instaure 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, tel que modifié, instaure des règles communes dans le domaine des normes de sécurité de l'aviation civile, au lendemain des actes criminels du 11 septembre 2001.

10. Centres européens des consommateurs (euroguichets)

Le réseau des centres européens des consommateurs (**réseau des CEC**) — les «euroguichets» apportent 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 juridique des consommateurs

1. Mode alternatif de résolution des conflits (ADR) et actions en cessation

La recommandation 98/257/CE, la décision n° 20/2004/CE et la résolution du Conseil du 25 mai 2000 fixent les principes à respecter dans les programmes d'ADR, afin

d'offrir à chaque consommateur des solutions juridiques infranationales plus rapides et moins onéreuses.

La directive 98/27/CE, 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 déposées auprès des juridictions nationales compétentes, en cas d'infraction (publicité trompeuse, pratiques commerciales déloyales, contrats négociés en dehors d'un établissement commercial, voyages à forfait, médicaments à usage humain, clauses déloyales, temps partagé, vente de biens de consommation et garanties liées) d'opérateurs commerciaux établis dans un pays tiers. Les associations de défense des consommateurs peuvent tenter: de suspendre ou d'interdire, selon une procédure d'urgence, tout acte illégal; d'adopter les mesures nécessaires pour remédier aux effets de l'infraction; d'ordonner le paiement d'une sanction en cas de non-respect de l'ancienne décision dans le délai spécifié.

2. Réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale et obligation de coopérer avec les autorités nationales

La décision 2001/470/CE instaure ce réseau 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 leur facilitant l'accès à la justice.

Le règlement (CE) n° 2006/2004 instaure un réseau des autorités nationales en charge 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 cessations, en cas de violation infracommunautaire.

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement est à l'origine de la plupart des mesures adoptées (entre autres: l'Autorité européenne de sécurité des aliments, l'Agence européenne des médicaments, les organismes génétiquement modifiés (OGM), la sécurité dans le domaine des produits cosmétiques, le tourisme, les clauses déloyales, la vente à distance, la vente de porte-à-porte, l'utilisation d'hormones, les exportations de diverses substances dangereuses telles que les pesticides, le renforcement de la protection des travailleurs et des consommateurs dans les pays de destination des exportations communautaires, la directive 76/768/CEE sur les expériences sur animaux pour les produits cosmétiques).

Le Parlement a également apporté son soutien à l'alimentation traditionnelle et aux producteurs situés dans des régions reculées.

→ Azelio FULMINI
Juin 2006

4.10.3. La santé publique

Base juridique

S'il ne met pas en place une politique de la santé au niveau de l'Union européenne (UE), le **traité CE** permet néanmoins un certain nombre d'avancées dans cette direction. **L'article 152** stipule que: «**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 la Communauté**» et que «**par dérogation à l'article 37**» (politique agricole commune — PAC), le Conseil adopte «**des mesures dans les domaines vétérinaires et phytosanitaires ayant directement pour objectif la protection de la santé publique**». Ces mesures, auxquelles d'autres s'ajoutent portant sur le sang humain et la qualité des organes, ainsi que des mesures

d'incitation visant à protéger et améliorer la santé humaine, font également l'objet d'un vote à la majorité qualifiée au Conseil.

Objectifs

Historiquement, la politique sanitaire de l'UE résultait de dispositions en matière de santé et de sécurité. Ensuite, la libre circulation des personnes et des biens au sein du marché intérieur a nécessité une coordination de la santé publique. L'harmonisation des mesures de 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 en tête de l'agenda politique. En conséquence, la direction générale XXIV (renommée direction générale de la santé et de la protection des consommateurs) s'est vue considérablement renforcée.

Réalisations

A. Premiers pas

Malgré l'absence d'une Base juridique claire, la politique de la santé publique s'est développée dans plusieurs domaines avant même le traité actuel. Parmi ces domaines figuraient:

- les **produits pharmaceutiques**. La législation adoptée depuis 1965 visait les objectifs suivants: des normes élevées dans la recherche et l'industrie pharmaceutiques, l'harmonisation des procédures nationales d'autorisation des produits pharmaceutiques et l'établissement de règles relatives à la publicité, à l'étiquetage et à la distribution de ces produits;
- 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 habitudes de vie, les risques d'irradiation et l'analyse du génome humain, en insistant particulièrement sur les grandes maladies;
- l'**assistance mutuelle**, en cas de catastrophes et de maladies extrêmement graves.

L'émergence de la toxicomanie, du cancer et du sida (entre autres) parmi les problèmes sanitaires majeurs, conjuguée à la libre circulation croissante des malades et des professionnels de la santé dans l'UE, a poussé la Communauté à accorder une attention encore plus grande à la santé publique. Parmi les principales initiatives 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 sur la politique de la santé, sur la santé et l'environnement et sur le contrôle et la surveillance des maladies transmissibles.

B. Évolution après le traité de Maastricht

En novembre 1993, la Commission a publié sa «communication sur un cadre d'action dans le domaine de la santé publique» qui a défini huit champs d'action.

1. Promotion de la santé

Ce programme d'action communautaire était centré sur la promotion de modes et d'habitudes de vie sains, particulièrement en ce qui concerne l'alimentation, la consommation d'alcool, le tabac et les drogues, ainsi que les médicaments et leur utilisation.

2. Veille sanitaire

Ce programme fondé sur la coopération est en retrait de celui proposé par le Parlement, qui souhaitait un budget spécifique et des spécifications beaucoup plus rigoureuses pour un programme communautaire, par opposition à un programme des États membres, notamment la mise en place d'un centre de collecte des données.

3. Cancer

Le programme «L'Europe contre le cancer» a été en vigueur jusqu'à la fin de 2002. Les nouveaux champs d'activité comprennent des études épidémiologiques destinées à mesurer l'incidence du cancer sur la population, ainsi que la collaboration et la dissémination dans le domaine de la recherche. Eu égard au lien étroit entre le cancer et les habitudes de vie, un volet distinct du programme est consacré à la consommation d'alcool, à l'alimentation et, de façon plus importante, au tabagisme à la fois actif et passif. Cette dernière partie est parallèle à la législation existante de l'UE sur le tabac, laquelle comprend:

- une résolution du Conseil sur l'interdiction de fumer dans les endroits publics (1989);
- deux directives concernant l'étiquetage des produits du tabac, imposant des avertissements relatifs à la santé, ainsi que la mention des teneurs en goudron et en nicotine, et interdisant également les produits de tabac à mâcher (1989, 1992), et la directive sur la teneur maximale des cigarettes en goudron (1990);
- le Conseil et le Parlement sont parvenus à un accord sur le texte d'une nouvelle directive qui remplacerait la directive 98/43/CE (qui a fait l'objet d'un défi juridique réussi) sur la publicité et le parrainage des produits du tabac. Cette directive et celle sur la publicité des produits du tabac à la télévision interdiront tout type de publicité et de parrainage des produits du tabac dans l'UE.

4. Drogues

La toxicomanie est le seul grand fléau à être mentionné nommément dans le traité sur l'Union européenne. La communication de la Commission la qualifie de problème multiforme lié à l'exclusion sociale et au chômage. L'UE a créé le comité européen de lutte antidrogue (CELAD) en 1990 et l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (établi à Lisbonne) en 1995. L'UE, qui est également signataire de la convention des Nations unies contre le trafic illicite de stupéfiants, développe par ailleurs des contacts bilatéraux avec les pays producteurs.

5. Sida et maladies transmissibles

Le programme actuel comprend des mesures d'information et de prévention pour lutter contre le sida et les autres maladies transmissibles assimilées. L'accent a aussi été mis sur la collaboration dans la recherche, sur la coopération internationale et sur le regroupement de

l'information. Enfin, la Commission a proposé la création d'un réseau de surveillance et de contrôle épidémiologiques du sida et d'autres maladies transmissibles telles que la maladie de Creutzfeldt-Jakob.

6. Prévention des blessures

Ce programme porte essentiellement sur les accidents domestiques et de loisirs. Il s'adresse aux enfants, aux adolescents et aux personnes âgées. Les activités de ce programme complètent celles engagées dans d'autres domaines, comme la protection des consommateurs, la protection dans les transports en commun et le programme Ehlass (système européen de surveillance des accidents domestiques et de loisirs).

7. Maladies liées à la pollution

Nombre des dispositions du cinquième programme d'action dans le domaine de l'environnement, relatives à l'énergie, au transport et à l'agriculture, auront, indirectement, une incidence sanitaire significative. Le programme relatif aux maladies liées à la pollution vise essentiellement à améliorer la collecte des données, l'évaluation des risques ainsi que les actions spécifiques concernant les affections respiratoires et les allergies.

8. Maladies rares

Ce programme porte sur les maladies touchant moins de 5 personnes sur 10 000 dans l'UE. Il vise à mettre en place une base de données communautaires et des échanges d'informations pour améliorer la détection précoce et identifier d'éventuels «agrégats» ainsi qu'à encourager la création de groupes de soutien.

9. Autres activités

Les activités extérieures aux huit programmes concernaient, notamment, le contrôle du tabac, la surveillance et le contrôle des maladies transmissibles, la sûreté du sang et des produits sanguins ainsi que différents rapports et études.

C. Évolution récente

1. Évaluation des programmes actuels

Les huit programmes menés par l'UE entre 1996 et 2002 ont été évalués au cours de l'année 2003. Durant leur période d'application, le concept général de ces programmes s'est vu reprocher son efficacité limitée due à l'approche découpée «maladie par maladie». Des voix se sont élevées pour réclamer une conception interdisciplinaire plus horizontale se concentrant sur des domaines où l'action de l'UE pourrait créer une valeur ajoutée.

2. Le programme 2003-2009

En mai 2000, la Commission a proposé un nouveau programme visant à remplacer les huit programmes existants par un programme horizontal intégré unique. Cette proposition a été adoptée à l'issue d'une longue

procédure de codécision et la décision finale a été publiée en octobre 2002. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2003, couvre une période de six ans et dispose d'un budget de 312 millions d'euros. Le nouveau programme se concentre sur des priorités clés qui peuvent réellement faire la différence. Il se centre sur trois axes d'action:

a) Échange mutuel d'informations

À savoir les informations sur la santé des personnes, les interventions sanitaires et le fonctionnement des systèmes de santé. L'intégration de comparaisons des systèmes de santé constitue un élément nouveau étant donné que cet aspect a toujours été considéré comme une question purement nationale. C'est toujours le cas du point de vue de l'organisation. Toutefois, les différents systèmes ont beaucoup à apprendre les uns des autres. Cette idée est renforcée par la décision de la Cour de justice sur la possibilité des citoyens de rechercher une aide médicale dans les autres États membres ainsi que par le fait que les États membres de l'UE sont confrontés aux mêmes types de problèmes relatifs à la fourniture de services de santé à une population vieillissante.

b) Renforcer la capacité de réaction rapide

On considère désormais qu'il est essentiel que l'UE puisse réagir rapidement à des menaces sanitaires majeures de manière coordonnée, tout particulièrement à la lumière de la menace bioterroriste et des épidémies mondiales potentielles facilement transmissibles à l'heure actuelle vu la rapidité des transports mondiaux.

c) Cibler les actions de promotion de la santé et de prévention des maladies

Cette action doit s'attaquer aux principales causes sous-jacentes d'une mauvaise santé liée aux styles de vie personnels et aux facteurs économiques et environnementaux. Elle suppose notamment une collaboration étroite avec d'autres domaines de compétence de l'UE comme l'environnement, les transports, l'agriculture et le développement économique.

De plus, elle impliquera une consultation plus étroite avec toutes les parties, une plus grande ouverture et une procédure décisionnelle plus transparente. La création d'un Forum européen de la santé en tant qu'organe consultatif constitue une initiative clé dans ce domaine.

Différentes dispositions relatives aux aménagements structurels ont été adoptées. Elles instaurent une nouvelle commission pour le programme et renforcent les capacités techniques et de coordination de la Commission en externalisant certaines fonctions et, le cas échéant, en créant une agence exécutive pour certaines fonctions, dès qu'un règlement pour la création de telles agences aura été adopté.

Outre ces projets relatifs aux domaines spécifiques de ces trois axes, il y aura des projets transversaux comprenant des

éléments de chacun. Ces projets seront plus liés aux besoins de la politique de développement et seront plus importants que par le passé afin d'assurer une valeur ajoutée à l'échelon européen et une contribution considérable et durable à la santé publique. Certains projets incluront tous les États membres ainsi que les pays adhérents dont la participation dès le commencement est considérée comme essentielle.

Ces dernières années, plusieurs initiatives ont été prises pour renforcer l'implication de la Communauté dans la santé publique et la protection des consommateurs, notamment la création d'agences spécialisées dans ces deux domaines, comme l'Autorité européenne de sécurité des aliments à Parme (Italie) et le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies à Stockholm (Suède). Ce dernier a été créé par le règlement (CE) n° 851/2004 du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004, instituant un Centre européen de prévention et de contrôle des maladies, publié au *Journal officiel de l'Union européenne* le 30 avril 2004.

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement européen n'a cessé d'encourager la mise en œuvre d'une politique cohérente de la santé publique. Il a également cherché activement à renforcer et à encourager la politique de la santé par de nombreux avis et rapports d'initiative sur des sujets incluant:

- la protection contre les radiations des malades soumis à un traitement ou un diagnostic médical;
- le respect de la vie et les soins aux malades en phase terminale;
- une charte européenne des enfants hospitalisés;
- la recherche biotechnologique, notamment sur les transplantations d'organes et les mères porteuses;

- la sécurité et l'autosuffisance dans le domaine de l'approvisionnement de l'UE en sang destiné aux transfusions et à d'autres fins médicales;
- les hormones;
- la drogue;
- le tabagisme;
- le cancer du sein et la santé des femmes en particulier;
- les radiations ionisantes;
- la carte européenne de santé: une carte européenne de santé pourrait être introduite. Elle comporterait une micropuce contenant des données médicales essentielles qui pourraient être lues par tout médecin;
- l'ESB et ses conséquences, la sécurité alimentaire et les risques pour la santé;
- la biotechnologie et ses implications médicales;
- le droit des patients à recourir à l'assistance et aux soins médicaux dans les autres États membres.

En 2005, des travaux ont débouché sur l'adoption par la procédure de codécision (en première lecture) d'un programme d'action communautaire dans le domaine de la santé pour 2007-2013 (COD/2005/0042A), basé 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 final].

→ [Marcello SOSA IUDICISSA](#)
Novembre 2005

4.11. Un espace de liberté, de sécurité et de justice

4.11.1. Un espace de liberté, de sécurité et de justice: aspects généraux

Base juridique

Titre IV (articles 61 à 69) du traité CE, intitulé «Visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes»: ces dispositions, créées par le traité de Maastricht hors du cadre communautaire (troisième pilier), ont été intégrées au traité CE par le traité d'Amsterdam et relèvent dans une certaine mesure du système de décision communautaire.

Titre VI du traité UE, intitulé «Dispositions relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale»: ces dispositions restent hors du cadre communautaire et relèvent d'une méthode de décision intergouvernementale.

Objectifs

La mise en place progressive d'un espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ) découle du traité d'Amsterdam. Ce concept se substitue à celui de «justice et affaires intérieures», introduit par le traité de Maastricht. Comme l'a souligné le Conseil européen (Tampere, 15-16 octobre 1999), il s'agit de concilier le droit de circuler librement dans toute l'Union avec un degré élevé de protection et des garanties judiciaires pour tous.

Une nouvelle étape a été franchie dans l'établissement de l'ELSJ avec la signature du traité établissant une Constitution pour l'Europe, en octobre 2004, ainsi qu'avec l'adoption du programme de La Haye, en novembre 2004, et du plan d'action de La Haye en juin 2005.

Réalizations

A. Les changements introduits par le traité d'Amsterdam

1. Domaines couverts

Les politiques qui étaient initialement regroupées sous le titre «Justice et affaires intérieures» (JAI) dans le traité de Maastricht étaient très nombreuses et diverses. Dans le traité d'Amsterdam, entré en vigueur le 1^{er} mai 1999, elles ont été intégrées sous trois aspects: «liberté, sécurité et justice»:

- la liberté, qui inclut la libre circulation des personnes, l'asile et l'immigration légale;
- la justice, qui englobe les affaires civiles et pénales;
- la sécurité, qui inclut les aspects tant intérieurs qu'extérieurs: terrorisme, criminalité, trafic de drogue, traite des êtres humains, immigration clandestine.

2. «Communautarisation» partielle

Le traité d'Amsterdam a placé dans le cadre communautaire une grande partie du «troisième pilier» créé par le traité de Maastricht, à savoir **la coopération douanière et la coopération judiciaire en matière civile (voir la section C.3)**. Toutefois, cette «communautarisation» est partielle en ce sens que, même dans ces matières, la procédure de décision et les compétences de la Cour de justice ne sont pas conformes aux règles habituelles du droit communautaire.

a) *Procédure de décision (article 67 du traité CE)*

i) Pendant une période transitoire de cinq ans:

- l'initiative législative n'appartient pas à la seule Commission; les États membres l'ont aussi (sauf dans un petit nombre de matières: article 67, paragraphe 3);
- les décisions sont prises par le Conseil statuant à la majorité qualifiée, sauf dans les matières visées au paragraphe 3;
- le Parlement est simplement consulté.

ii) Après la période transitoire:

- la Commission retrouve largement son monopole de l'initiative puisque le droit d'initiative des États membres se limite à demander à la Commission de soumettre une proposition au Conseil, demande que la Commission est seulement obligée d'examiner (paragraphe 2);
- un petit nombre de matières passent au régime de la codécision (entre le Parlement et le Conseil) (paragraphe 4), et le Conseil peut décider (mais seulement à l'unanimité) d'appliquer ce régime à d'autres matières (paragraphe 2).

b) *Compétence de la Cour de justice (article 68)*

Elle comporte certaines restrictions par rapport au droit commun du traité CE.

c) La **coopération policière et judiciaire en matière pénale** reste hors du traité CE, donc dans la sphère intergouvernementale, mais elle est soumise à quelques règles communautaires.

d) Il faut souligner la grande **complexité** de tout le système, lequel est assorti de trois types de clauses de flexibilité, de sept protocoles additionnels, de 17 déclarations des États membres, de plusieurs calendriers de mise en œuvre et de la possibilité de recourir à la coopération renforcée. Son application ne peut donc qu'être extrêmement difficile.

C. L'évolution après Amsterdam

1. L'apport du traité de Nice

Il étend la procédure de codécision (article 67, paragraphe 5):

- à certaines mesures relatives à l'asile et aux réfugiés, mais seulement quand le Conseil aura arrêté la législation définissant les règles communes et les principes essentiels régissant ces matières;
- à la coopération judiciaire en matière civile, sauf pour le droit de la famille.

2. Lenteur des progrès

- a) Le Conseil européen de **Cardiff** (juin 1998) a donné mandat au Conseil et à la Commission de présenter un plan d'action sur la meilleure façon de procéder à la mise en œuvre des nouvelles dispositions. Le plan, approuvé par le Conseil européen de Vienne (décembre 1998), établit un calendrier des priorités à terme de deux et cinq ans.
- b) Le Conseil européen de **Tampere** (octobre 1999) a souligné sa détermination à faire de l'Union européenne (UE) un espace de liberté, de sécurité et de justice. Il a demandé à la Commission de présenter un tableau de bord indiquant les progrès réalisés et le respect des échéances. Ce tableau de bord, réalisé depuis 2000, est mis à jour semestriellement. Il a trois objectifs: garantir la transparence pour les citoyens, maintenir la dynamique créée par le Conseil européen de Tampere et avertir lorsque des retards auront été identifiés.
- c) La réunion de décembre 2001 du Conseil européen, à **Laeken**, a été l'occasion d'évaluer les progrès accomplis. La Commission, dans sa mise à jour du tableau de bord pour le second semestre 2001, a conclu que le bilan était globalement positif mais que certaines échéances n'avaient pas été respectées, en particulier en matière d'immigration et d'asile. Elle a noté que le «changement de pilier» n'avait pas eu d'effet accélérateur, mais que des progrès étaient intervenus en ce qui concerne la

reconnaissance mutuelle ainsi que la création d'une série de nouveaux organismes de coopération. Le Conseil a largement souscrit à ces conditions.

- d) Le Conseil européen de **Séville** (juin 2002) a insisté sur la nécessité de développer une politique commune en matière d'asile et d'immigration. Il a souligné l'importance de l'adoption de mesures concrètes en matière de lutte contre l'immigration clandestine et de gestion des frontières extérieures sur la base de deux plans adoptés en la matière au cours du premier semestre 2002.
- e) À la fin de 2002, la Commission a constaté que si l'élan donné lors du Conseil européen de Laeken continuait à porter ses fruits dans certains domaines, le retard pris, notamment en matière d'asile et d'immigration, n'avait pas été rattrapé, alors que, pourtant, toutes les propositions nécessaires étaient sur la table du Conseil.
- f) Le Conseil européen de La Haye (4-5 novembre 2004) a adopté le **programme de La Haye**, qui vise à tirer parti du travail accompli avec le programme de Tampere, maintenant venu à échéance. Le programme de La Haye fixe d'ambitieux objectifs pour les cinq années à venir. Il tient compte des objectifs établis par la Constitution pour la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. Les principales étapes consistent à adopter des mesures pour:
- la réalisation de la deuxième phase de la politique commune d'asile d'ici à 2010;
 - le lancement de réflexions sur la création éventuelle d'un corps européen de garde-frontières;
 - la création du système d'information Schengen (ou SIS II, qui doit être opérationnel pour 2007) et du système d'information sur les visas (VIS);
 - la création du comité de sécurité intérieure prévu par la Constitution;
 - la création d'un mandat européen d'obtention de preuves d'ici à 2005;
 - la création d'un système européen d'information relatif aux casiers judiciaires.

Le programme de La Haye s'est traduit par une série de mesures concrètes, inscrites dans le plan d'action de La Haye, approuvé par le Conseil européen des 16-17 juin 2005. Le plan d'action de La Haye sera mis à jour à la fin de 2006.

3. Relevé des principaux actes juridiques

- a) **Plan d'action du Conseil et de la Commission** concernant les modalités optimales de mise en œuvre des dispositions du traité d'Amsterdam relatives à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice (JO C 19 du 23.1.1999, p. 1).

b) Conclusions du Conseil européen de Tampere, tenu les 15-16 octobre 1999.

c) Traité instituant la Communauté européenne

(version consolidée) (JO C 325 du 24.12.2002) —

Titre IV (articles 61 à 69):

- frontières extérieures;
- politique d'asile;
- immigration et droits des ressortissants de pays tiers;
- lutte contre la fraude et la corruption transfrontalière;
- lutte contre le trafic de drogue;
- coopération douanière.

d) Traité sur l'Union européenne (version consolidée)

(JO C 325 du 24.12.2002) — **Titre VI (articles 29 à 42)**

- coopération policière;
- coopération judiciaire en matière pénale;
- lutte contre la criminalité organisée;
- lutte contre la traite des êtres humains.

e) Traité établissant une Constitution pour l'Europe

(JO C 310 du 16.12.2004)

f) Programme de La Haye

Rôle du Parlement Européen

Conformément à l'article 39 du traité UE, le Parlement procède chaque année à un débat sur les progrès réalisés dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale. En réalité, son rapport annuel couvre l'ensemble des progrès réalisés dans la construction d'un espace de liberté, de sécurité et de justice.

Le Parlement européen approuve pleinement la création de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Son rôle consiste tout à la fois à:

- légiférer en participant au processus de prise de décisions;
- donner des impulsions en prenant l'initiative de nouveaux projets;
- exercer une surveillance en vérifiant que les délais d'adoption des textes sont respectés et que ceux-ci sont compatibles avec les libertés civiles.

Le Parlement constate que la mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et de justice est aujourd'hui une des priorités majeures de l'intégration européenne. Il considère que l'équilibre entre les objectifs de liberté, de sécurité et de justice est primordial, eu égard aux droits fondamentaux et aux libertés publiques. Il estime néanmoins qu'en tant que représentant des citoyens de l'UE, et sans préjudice des compétences qui lui sont formellement reconnues, il

devrait être associé à l'adoption de toutes mesures, y compris celles qui sont prises dans le cadre du troisième pilier. Il souligne les inconvénients que la répartition entre premier et troisième pilier comporte pour la réalisation de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, notamment une insuffisance grave du contrôle parlementaire. La coopération avec le Conseil n'est pas considérée comme étant satisfaisante. Le Parlement espère que dans le cadre du processus d'après Nice, la procédure de codécision sera étendue à tous les domaines relevant de la justice et des affaires intérieures. Le Parlement est très favorable aux innovations que la Constitution, en particulier son article III-396, introduirait en matière de liberté, de sécurité et de justice étant donné qu'elle conférerait au Parlement des pouvoirs de codécision pour pratiquement toutes les matières relevant de l'ELSJ. En outre, la plupart des décisions du Conseil seraient adoptées à la majorité qualifiée, ce qui accélérerait la réalisation de l'ELSJ.

Il juge sévèrement le système actuel, qui favorise les initiatives prises en ordre dispersé par les États membres au lieu de propositions cohérentes et étudiées d'un point de vue stratégique.

À propos de la politique commune d'asile et d'immigration, il constate que le passage, en vertu du traité d'Amsterdam, de ce domaine du troisième au premier pilier n'a pas abouti à plus d'efficacité et déplore les nombreux blocages qui persistent au sein du Conseil.

Principales résolutions du Parlement européen:

- résolution du 27 octobre 1999 sur le Conseil européen de Tampere;
- résolution du 27 mars 2003 sur les progrès réalisés en 2002 en vue de la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice;
- résolution du 18 décembre 2003 sur le résultat de la Conférence intergouvernementale;
- résolution du 11 mars 2004 sur les progrès enregistrés en 2003 dans la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice;
- recommandation du 14 octobre 2004 sur le futur de l'espace de liberté, de sécurité et de justice ainsi que sur les conditions pour en renforcer la légitimité et l'efficacité;
- résolution du 8 juin 2005 sur les progrès enregistrés en 2004 dans la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice (articles 2 et 39 du traité UE).

→ Johanna APAP
Novembre 2005

4.11.2. Politiques d'asile et d'immigration

Base juridique

Article 63 du traité CE.

Objectifs

Instauration d'une procédure d'asile commune:

l'objectif est l'instauration d'une procédure d'asile harmonisée et efficace afin de mettre en place une procédure et un statut communs pour les réfugiés.

Définition d'une approche équilibrée de l'immigration:

l'objectif est l'instauration d'une approche équilibrée pour traiter la migration légale et l'immigration illégale. La gestion appropriée des flux de migration implique également d'améliorer l'efficacité de la politique d'intégration et de l'accès au droit par des ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne (UE), ainsi que la coopération avec des pays non membres dans tous les domaines, y compris la réadmission et le retour de migrants.

Réalisations

A. Évolutions résultant du traité d'Amsterdam

L'entrée en vigueur, le 1^{er} mai 1999, du traité d'Amsterdam a marqué une nouvelle étape en matière de politique d'asile et d'immigration. Il prévoit la mise en place d'«un espace de liberté, de sécurité et de justice» (ELSJ) et octroie aux institutions de l'UE de nouvelles compétences leur permettant d'élaborer des textes législatifs concernant les questions liées à l'immigration et à l'asile. Pour la première fois, il a été possible de parler réellement d'une politique d'asile européenne et d'une politique de migration européenne.

1. Champ d'application

Le champ d'application de l'article 63 du traité CE couvre:

- l'asile, les réfugiés et la protection temporaire;
- l'immigration régulière (et les mesures pertinentes concernant l'intégration de ressortissants de pays tiers);
- les droits des ressortissants des pays tiers en situation régulière y compris le droit de séjourner dans un autre État membre;
- l'immigration irrégulière (y compris les mesures de retour).

2. Communautarisation des questions liées à l'asile et à l'immigration

Grâce au traité d'Amsterdam, le transfert de compétences du troisième pilier vers le premier pilier a semblé impressionnant: tous les domaines énumérés à l'article K.1 du traité de Maastricht ont été transférés au premier pilier, à l'exception de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, qui continue à relever du troisième pilier. Le nouveau titre IV, «Visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes», qui réunit les dispositions essentielles, est soumis à un mécanisme institutionnel spécial prévoyant des dérogations, sur de nombreux points, à l'égard de l'approche supranationale (article 67 — voir ci-après) et ouvre la voie à une période transitoire (cinq ans après l'entrée en vigueur du traité, avant l'introduction du vote à la majorité).

a) *Procédure décisionnelle (article 67 du traité CE)*

i) Pendant une période transitoire de cinq ans:

- le droit d'initiative législative de la Commission est partagé avec les États membres (excepté dans quelques domaines: article 67, paragraphe 3);
- les décisions sont prises par le Conseil statuant à la majorité qualifiée, à l'exception des domaines visés au paragraphe 3;
- le Parlement est uniquement consulté.

ii) Après la période transitoire (voir également le point B.1):

- le monopole de l'initiative de la Commission est largement rétabli, le droit d'initiative des États membres se limitant à demander à la Commission de soumettre une proposition au Conseil, demande que la Commission est simplement invitée à examiner (paragraphe 2);
- quelques domaines sont soumis à la codécision (entre le Parlement et le Conseil) (paragraphe 4) et le Conseil peut décider (mais uniquement à l'unanimité) d'appliquer ce système à d'autres domaines (paragraphe 2).

b) *Juridiction de la Cour de justice des Communautés européennes (article 68 du traité CE)*

La juridiction de la Cour est limitée au droit commun dans le cadre du traité CE.

B. Évolutions depuis Amsterdam

1. Apports du traité de Nice

Selon le traité de Nice, les politiques de visas (→4.11.3), d'asile et d'immigration relèvent essentiellement de la procédure de codécision. Le passage au vote à la majorité qualifiée est prévu par l'article 63 du traité CE dans les domaines suivants:

- l'asile et la protection temporaire, sous réserve que le Conseil ait déjà adopté à l'unanimité la législation définissant les règles communes et les principes fondamentaux régissant ces questions;
- l'immigration illégale et le rapatriement de personnes séjournant dans l'illégalité — le passage au vote à la majorité qualifiée et à la codécision étant prévus à partir du 1^{er} mai 2004 (sans qu'une décision unanime soit nécessaire, comme prévu à l'origine par l'article 67 du traité CE);
- la migration régulière, dès la mise en place d'un «cadre commun», ce qui n'est toujours pas le cas.

2. Lenteur des avancées

Le traité d'Amsterdam a instauré une compétence de la Communauté en ce qui concerne l'asile et l'immigration. Néanmoins, en ce qui concerne l'immigration régulière, le Conseil continuera à statuer à l'unanimité et le Parlement européen ne sera que consulté, la condition d'un «cadre commun» étant loin d'être réalisée. Le programme de La Haye décrit la procédure actuelle. Les décisions continueront à être arrêtées à l'unanimité par 22 États:

- en vertu d'un protocole annexé au traité d'Amsterdam, le Danemark ne vote pas;
- en vertu d'un autre protocole au traité d'Amsterdam, le Royaume-Uni et l'Irlande s'abstiennent également de voter, mais une clause «opt-in» leur permet de participer, au cas par cas, à l'élaboration de textes négociés par l'UE.

3. Liste des principales mesures législatives de l'UE et d'autres textes juridiques importants depuis le traité d'Amsterdam

a) *Asile, réfugiés et protection temporaire (article 63, paragraphes 1 et 2 du traité CE)*

i) Textes juridiques internationaux pertinents

- **Convention de Genève**, de 1951, relative au statut des réfugiés et protocole, de 1967, relatif au statut des réfugiés et à l'interdiction de l'expulsion, ou «principe de *non-refoulement*».

- **Agenda** pour la protection des Nations unies, 26 juin 2002.

ii) Principales mesures législatives de l'UE

- 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.
- Règlement (CE) n° 407/2002 du Conseil du 28 février 2002 fixant certaines modalités d'application du règlement (CE) n° 2725/2000 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 62 du 5.3.2002, p. 1.
- Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile, JO L 31 du 6.2.2003, p. 18.
- 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.
- Règlement (CE) n° 1560/2003 du Conseil du 2 septembre 2003 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil 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 222 du 5.9.2003, p. 3.
- Décision 2004/904/CE du Conseil du 2 décembre 2004 établissant le deuxième Fonds européen pour les réfugiés pour la période 2005-2010, JO L 381 du 28.12.2004, p. 52.
- Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, JO L 304 du 30.9.2004, p. 12.

iii) Les prochaines étapes de la politique de l'UE concernant l'asile

Le programme de La Haye renforce l'idée de la «dimension externe de l'asile», c'est-à-dire de l'intégration de l'asile dans les relations extérieures qu'entretient l'UE avec des pays tiers. Le programme invitait la Commission «à développer des programmes de protection régionaux (PPR) de l'UE en partenariat avec les pays tiers concernés et en étroite consultation et coopération avec le HCR» [voir COM(2005) 388 final].

Selon le plan d'action chargé de mettre en œuvre le programme de La Haye, la Commission doit présenter, d'ici à la fin de 2005, une proposition étendant aux réfugiés le «statut de résident de la Communauté européenne de longue durée».

b) Immigration régulière [article 63, paragraphes 3, point a), et 4, du traité CE]

i) Principales mesures législatives de l'UE

- Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, JO L 251 du 3.10.2003, p. 12.
- Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, JO L 16 du 23.1.2004, p. 44.
- Directive 2004/114/CE du Conseil du 13 décembre 2004 relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat, JO L 375 du 23.12.2004, p. 12.
- Directive du Conseil et deux propositions de recommandation relatives à l'admission des ressortissants de pays tiers à des fins de recherche scientifique dans l'Union européenne, COM(2004) 178 du 16 mars 2004.

ii) Autres mesures juridiques pertinentes de l'UE

- Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, JO L 180 du 19.7.2000, p. 22.
- Directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi, JO L 303 du 2.12.2000, p. 16.

c) Immigration irrégulière (y compris les mesures de retour) [article 63, paragraphe 3, b)]

i) Principales mesures législatives de l'UE

- Décision du Conseil du 27 mars 2000 concernant l'amélioration de l'échange d'informations dans le cadre de la lutte contre la contrefaçon de documents de voyage, JO L 81 du 1.4.2000, p. 1.
- Directive 2001/51/CE du Conseil du 28 juin 2001 visant à compléter les dispositions de l'article 26 de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985, JO L 187 du 10.7.2001, p. 45.
- Décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil du 19 juillet 2002 sur la lutte contre la traite des êtres humains, JO L 203 du 1.8.2002, p. 1.
- Directive 2002/90/CE du Conseil du 28 novembre 2002 définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers, JO L 328 du 5.12.2002, p. 17.
- Décision-cadre 2002/946/JAI du Conseil du 28 novembre 2002 visant à renforcer le cadre pénal pour la répression de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers, JO L 328 du 5.12.2002, p. 1.
- Directive 2003/110/CE du Conseil du 25 novembre 2003 concernant l'assistance au transit dans le cadre de mesures d'éloignement par voie aérienne, JO L 321 du 6.12.2003, p. 26.
- Décision 2004/573/CE du Conseil du 29 avril 2004 relative à l'organisation de vols communs pour l'éloignement, à partir du territoire de deux États membres ou plus, de ressortissants de pays tiers faisant l'objet de mesures d'éloignement sur le territoire de deux États membres ou plus, JO L 261 du 6.8.2004, p. 28.
- Règlement (CE) n° 377/2004 du Conseil du 19 février 2004 relatif à la création d'un réseau d'officiers de liaison «Immigration», JO L 64 du 2.3.2004, p. 1.

ii) Prochaines étapes de la politique de l'UE concernant l'immigration

Dans le cadre des travaux menés au titre du programme de La Haye, un plan stratégique sur la migration régulière, y compris les procédures d'admission, doit être présenté à la fin de 2005. Il doit s'appuyer sur les résultats des débats menés sur le livre vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques [COM(2004) 811 final du 11 janvier 2005]. L'intégration de migrants a été placée en tête des priorités de l'agenda de l'ELSJ par le programme de La Haye, où le Conseil a réaffirmé la nécessité de mieux coordonner les politiques d'intégration nationales et les initiatives de l'UE dans ce domaine.

Au niveau de la dimension externe de la migration, le programme de La Haye stipule que «les politiques établissant un lien entre migration, coopération au développement et aide humanitaire doivent être

cohérentes et élaborées en partenariat et en dialogue avec les pays et les régions d'origine».

S'agissant de la migration irrégulière, le programme de La Haye appelle à une approche intégrée des procédures de retour et de rapatriement. Les instruments adoptés doivent être cohérents avec d'autres politiques extérieures de la Communauté comprenant des aspects liés à la migration (par exemple partenariats avec les pays d'origine ou accords de réadmission). Dans ce contexte, la «dimension externe de l'asile et de l'immigration» est devenue un axe principal du programme.

Dans la perspective des prochaines étapes concernant l'immigration, la Commission a publié, le 1^{er} septembre 2005, un «paquet migration» englobant quatre communications.

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement européen est très favorable à l'évolution qui découlerait de l'article III-396 du traité établissant une Constitution pour l'Europe dans ce domaine, comme conséquence de l'extension de ses pouvoirs de codécision et du vote à la majorité qualifiée dans tous les domaines en vertu de l'article 63 du traité CE.

Concernant la **politique d'immigration**, la Constitution incorporerait les dispositions du traité d'Amsterdam. Elle permettrait:

- de placer la politique européenne relative à l'immigration légale dans le contexte de la gestion des flux de migration;
- de créer une Base juridique sans ambiguïté pour l'intégration des ressortissants de pays tiers.

Le Parlement européen soutient activement la mise en place d'une politique européenne de l'immigration. En ce qui concerne l'admission de ressortissants de pays tiers, il préconise le développement de moyens juridiques, en particulier pour réduire les incitations à l'immigration illégale. Le Parlement est partisan de l'«immigration contrôlée» et estime que les politiques d'admission de l'UE doivent prendre en considération les capacités d'accueil et la coopération renforcée avec les pays d'origine.

Le 9 juin 2005, le Parlement européen a adopté une résolution sur les liens entre immigration légale et illégale et intégration des migrants. Sur la même ligne que la Commission, le Parlement a affirmé que la régularisation de masse d'immigrants illégaux n'est pas une solution au problème de l'immigration illégale. En l'absence d'un système commun d'émigration et d'asile, elle devrait garder un caractère exceptionnel dans la mesure où elle ne résout pas les véritables problèmes fondamentaux. Le Parlement a

invité la Commission à analyser les bonnes pratiques des États membres, qui doivent être développées dans le cadre d'un système d'échange d'informations et d'alerte précoce.

En réponse au livre vert de la Commission sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques, le Parlement européen a adopté, le 26 octobre 2005, une résolution sur la migration économique, dans laquelle il déplore que le Conseil ait décidé de maintenir le principe de l'unanimité et la procédure de consultation pour toutes les questions qui touchent à l'immigration légale. Selon le Parlement, seule la procédure de codécision permettrait d'adopter une législation efficace et transparente en la matière. Il rappelle que les migrants ont largement contribué et contribuent aujourd'hui encore à la prospérité et au développement économique, culturel et social des États membres. La migration économique est un phénomène humain positif, qui a de tout temps favorisé le développement des civilisations et les échanges culturels et technologiques. Le Parlement déplorait également que le Conseil ne soit toujours pas parvenu à arrêter une politique commune en matière d'immigration et se soit essentiellement concentré sur le volet répressif (accords de réadmission, contrôles policiers aux frontières, etc.). Il affirmait que l'élaboration effective d'une politique commune en matière d'immigration, dans le respect des droits fondamentaux et des obligations internationales dans le domaine des droits de la personne, constitue un objectif prioritaire de l'intégration européenne.

Concernant l'**intégration de ressortissants de pays tiers**, le Parlement européen:

- soutient l'idée de la Commission d'une citoyenneté civique. Il préconise l'octroi de droits politiques, y compris le droit de voter dans les élections locales et européennes;
- estime que la politique de l'UE doit trouver la «voie du milieu» entre les droits et les obligations des immigrants et ceux de la société d'accueil;
- met en garde les États membres contre le fait d'exploiter à mauvais escient la politique d'intégration en vue de rendre l'immigration impossible dans la pratique.

Concernant la **politique d'asile**, le Parlement européen appelle de ses vœux l'établissement d'une procédure unique pour le régime d'asile européen (résolution du 15 décembre 2004). Il déplore que «le Conseil n'ait pas été en mesure de respecter les délais définis par les Conseils européens de Tampere, Laeken, Séville et Thessalonique pour l'adoption de textes visant à introduire la première étape» (résolution du 1^{er} avril 2004).

S'agissant de la prochaine étape dans le cadre du programme de La Haye, le Parlement appuie la «nouvelle approche de la Commission»:

- Il estime que:
 - cette nouvelle approche doit reposer sur l'harmonisation, au préalable, des législations nationales;
 - cette harmonisation ne peut pas reposer sur le plus petit dénominateur commun.
- Il rejette également:
 - la création de zones de protection régionales et de centres de transit situés en dehors de l'UE, qui pourraient ne pas garantir un niveau équivalent de protection;
 - l'externalisation du processus d'examen des demandes, qui prive le demandeur d'asile de tout contrôle démocratique.

L'instauration d'une politique d'asile européenne suppose une plus grande solidarité entre les États membres. Cette solidarité doit permettre aux pays les plus exposés à une arrivée de demandeurs d'asile de bénéficier de l'assistance

de l'Union, sans que cette intervention soit limitée aux cas d'arrivées massives. Dans sa communication du 3 juin 2003, la Commission suggère un partage plus équitable des charges et des coûts entre les États membres. Elle propose l'instauration d'une approche intégrée, tenant compte non seulement des aspects financiers, mais également des aspects matériels induits par l'accueil des demandeurs d'asile.

Le Parlement soutient l'idée d'une solidarité accrue:

- entre États membres. Dans une résolution adoptée le 11 avril 2000, le Parlement souhaitait l'introduction d'un système permettant la répartition des ressources proportionnellement aux efforts relatifs consentis par chaque État membre;
- entre l'UE et les pays tiers. Dans une résolution adoptée le 1^{er} avril 2004, le Parlement préconisait la répartition de la charge «vis-à-vis des pays tiers d'accueil des réfugiés en établissant une association avec les pays d'origine, de transit, de premier asile et de destination».

→ Johanna APAP
Novembre 2005

4.11.3. La gestion des frontières extérieures

Base juridique

Article 62 du traité CE.

Objectifs

Établir des normes communes en matière de gestion des frontières et de contrôles aux frontières extérieures de l'Union, afin de faire de l'Union européenne (UE) un «espace de liberté, de sécurité et de justice» sans contrôles aux frontières intérieures pour les personnes, quelle que soit leur nationalité.

Réalisations

A. Avancées à la suite du traité d'Amsterdam

En 1999, un protocole annexé au traité d'Amsterdam a intégré une partie de l'acquis de Schengen dans le cadre juridique de l'UE. L'article 62 du traité CE, qui a été choisi comme Base juridique de toutes les mesures relatives aux visas et aux frontières, dispose que le Conseil doit adopter des mesures «visant [...] à assurer l'absence de tout contrôle

des personnes [...] lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures [ou lors du] franchissement des frontières extérieures des États membres», tout en «fixant les conditions dans lesquelles les ressortissants des pays tiers peuvent circuler librement sur le territoire des États membres pendant une durée maximale de trois mois».

1. Champ d'application

- Gestion du flux de personnes qui entrent et sortent de l'espace commun de libre circulation.
- Définition d'une approche commune en matière de sécurité intérieure en l'absence de contrôles aux frontières intérieures.

2. Communautarisation de la gestion des frontières extérieures

a) Procédure de prise de décision (article 67)

Pendant une période transitoire de cinq ans:

- pour toutes les autres mesures visées à l'article 62 du traité CE [à l'exception des mesures visées à l'article 62, paragraphe 2, point b)], la Commission partageait avec

les États membres son droit d'initiative législative; le Parlement était simplement consulté et les décisions étaient prises à l'unanimité;

- pour les mesures visées à l'article 62, paragraphe 2, point b) du traité CE (règles relatives aux visas pour les séjours prévus d'une durée maximale de trois mois), la procédure de codécision s'applique et les décisions sont adoptées par le Conseil à la majorité qualifiée à la suite de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam.

b) Compétence de la Cour de justice des Communautés européennes (article 68)

Elle comporte certaines restrictions par rapport au droit commun du traité CE.

B. Évolution après Amsterdam

Les États ont développé un ensemble de règles relatives au contrôle et à la surveillance des frontières extérieures. Ces règles concernent le contrôle aux points de passage des frontières extérieures et la surveillance entre ces points de passage. Une nouvelle agence, chargée de renforcer la coopération, a été instituée le 26 octobre 2004. Dans le contexte de l'élargissement et du renforcement des relations avec ses nouveaux voisins, l'Union désire améliorer la «gestion des frontières extérieures». Cette action est menée dans le cadre du programme de La Haye et de deux plans d'action: un de portée générale approuvé par le Conseil européen des 21 et 22 juin 2002 et l'autre relatif aux frontières maritimes, mis à jour par le Conseil le 2 décembre 2004.

1. Apports du traité de Nice

Il étend la procédure de codécision (article 67, paragraphe 5).

En vertu d'une décision du Conseil du 22 décembre 2004, les questions relatives au contrôle et à la surveillance des frontières extérieures de l'UE (article 62 du traité CE) relèvent de la procédure de codécision à partir du 1^{er} janvier 2005. Le Conseil statue par conséquent à la majorité qualifiée.

2. Étapes suivantes

L'adoption des mesures relatives aux contrôles et à la surveillance des frontières extérieures de l'UE s'inscrit dans l'élaboration de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, ces questions relèvent de la compétence communautaire (voir la section A).

Les conclusions du Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001 introduisent un nouveau concept: la «gestion intégrée des frontières extérieures». Ce concept réunit l'ensemble des activités exercées par les autorités publiques des États membres ayant pour objectif:

- la réalisation de contrôles et la surveillance des frontières;
- l'analyse de risque;
- l'anticipation des besoins en personnel et en équipement.

Le traité établissant une Constitution pour l'Europe consacre son existence et, s'il entre en vigueur, il prévoit à l'article III-265 sa «mise en place progressive». La gestion intégrée repose sur le principe, évoqué dans les conclusions de Tampere et consacré dans les conclusions de Laeken, qu'«une meilleure gestion du contrôle aux frontières extérieures de l'Union contribuera à lutter contre le terrorisme, les filières d'immigration illégale et la traite des êtres humains» (conclusions de Laeken).

Sur la base d'une communication de la Commission du 7 mai 2002 sur la gestion intégrée des frontières extérieures et d'une étude de faisabilité du 30 mai 2002 sur la création d'une police européenne des frontières, le Conseil européen de Séville des 21 et 22 juin 2002 a approuvé un «Plan d'action pour la gestion des frontières extérieures des États membres de l'Union européenne» (PGFE). Ce document, élaboré par le Conseil, détermine un ensemble de mesures à prendre aux niveaux:

- législatif: le PGFE préconise à cet effet l'adoption d'un «corpus commun de législation»;
- opérationnel: le PGFE envisage la mise en place d'opérations conjointes entre les services nationaux chargés du contrôle et de la surveillance des frontières extérieures. Il prévoit aussi l'instauration de projets pilotes dans divers domaines tels que la formation, le rapatriement des étrangers en situation irrégulière ou la coopération avec des pays tiers.

Le Conseil européen de Thessalonique des 19 et 20 juin 2003 a affirmé qu'il était «nécessaire de dégager au sein de l'UE une approche cohérente en ce qui concerne les identificateurs ou les données biométriques, qui permettrait d'appliquer des solutions harmonisées pour les documents des ressortissants de pays tiers, les passeports des citoyens de l'UE et les systèmes d'information» (système d'information sur les visas — VIS et système d'information Schengen de deuxième génération — SIS II). Le projet de création d'un système d'information sur les visas a été décidé par le Conseil en juin 2002 à la suite des recommandations formulées par les Conseils européens de Laeken et de Séville. Il s'agit d'un système d'échange de données relatives aux visas entre États membres.

Le Conseil a adopté, le 12 décembre 2003, un plan d'action pour lutter contre l'immigration clandestine par voie maritime. Ce programme, qui complète le PGFE, fait suite à une étude publiée en septembre 2003 soulignant la

nécessité impérieuse d'une politique européenne en matière de gestion des frontières maritimes.

Le Conseil «Justice et affaires intérieures» du 19 février 2004 a adopté des conclusions sur l'architecture, les fonctionnalités et les éléments d'identification biométriques qui seront inclus dans la future base de données européenne sur les visas.

Le **système d'information sur les visas** constituera un nouvel instrument destiné à améliorer le contrôle des frontières extérieures. Le VIS comprendra deux interfaces: un **système central d'information sur les visas** (C-VIS) et un **système national d'information sur les visas** (N-VIS).

Tous les visas et permis de séjour délivrés à des ressortissants de pays tiers par les États membres contiendront des données biométriques qui pourront être comparées aux données du C-VIS. La dernière évolution en date est le règlement (CE) n° 2252/2004 du Conseil, qui établit des normes pour les éléments de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les documents de voyage délivrés par les États membres.

Le Conseil européen des 17 et 18 juin 2004 a plaidé en faveur d'une révision du plan d'action de 2003 de lutte contre l'immigration clandestine. Le Conseil du 2 décembre 2004 a procédé à son évaluation et a élaboré de nouvelles recommandations.

Le programme de La Haye, adopté le 4 novembre 2005 lors du Conseil de La Haye, fixe les objectifs pour les cinq années à venir dans le domaine de la sécurité et de la justice. Il fait suite au programme de Tampere des cinq années précédentes et constitue une nouvelle étape dans le développement d'une politique européenne relative aux frontières extérieures. Il demande:

- la poursuite de la mise en place progressive de la gestion intégrée des frontières extérieures;
- le renforcement des contrôles et de la surveillance des frontières.

a) Les contrôles aux frontières extérieures

Le franchissement des frontières extérieures n'est permis qu'aux points de passage frontaliers, appelés «points de passage autorisés», et durant les heures fixées. La liste des points figure en annexe du manuel commun. Ce document admet des exceptions pour le petit trafic transfrontalier. Le 14 août 2003, la Commission a présenté un projet de règlement définissant un cadre juridique applicable au franchissement des frontières extérieures. Ce document crée des conditions plus souples en faveur des personnes habitant légalement dans la zone frontalière. Cette proposition, qui fait suite à la communication du 9 septembre 2002, instaure en particulier un visa spécial,

appelé **visa «L» (pour local border traffic)** dont les règles d'obtention sont moins strictes que celles relatives aux visas Schengen classiques.

Le VIS a pour principaux objectifs de:

- faciliter la lutte contre l'utilisation de documents frauduleux;
- améliorer la consultation des visas et les identifications dans le cadre de l'application des dispositions relatives au règlement Dublin II (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) et de la procédure de retour;
- développer l'administration de la politique commune des visas; empêcher le «visa shopping» en garantissant la «traçabilité» de toutes les personnes demandant un visa et renforcer la sécurité intérieure de l'UE.

Les garde-frontières pourront utiliser ce système pour avoir accès à une base de données relative:

- aux visas (délivrés, annulés ou refusés);
- aux données biométriques du titulaire.

Conformément aux dispositions de la convention d'application Schengen, les contrôles sont exécutés aux frontières extérieures de l'espace Schengen qui comprend vingt-six États membres, les États membres actuels de l'Union européenne (moins le Royaume-Uni et l'Irlande) plus la Norvège, l'Islande et la Suisse. Les dix nouveaux pays membres de l'UE et la Suisse appartiennent à l'espace Schengen même si les contrôles aux frontières avec les autres États membres sont provisoirement maintenus. Le 28 novembre 2003, le Conseil a adopté des conclusions visant à améliorer la fluidité du trafic avec les nouveaux États membres, dans lesquelles il recommande l'adoption d'accords bilatéraux destinés à faire en sorte que les personnes ne doivent s'arrêter qu'une seule fois pour se soumettre aux deux procédures de contrôle d'entrée et de sortie.

Le programme de La Haye souligne la nécessité de supprimer rapidement le contrôle aux frontières avec les dix nouveaux pays membres. Il estime que cette levée des contrôles devra intervenir «aussitôt que possible, pour autant que toutes les conditions permettant d'appliquer l'acquis de Schengen aient été remplies et après que le système d'information Schengen (SIS II) sera devenu opérationnel».

Les contrôles aux frontières extérieures sont menés aux points de passage autorisés disséminés sur tout le pourtour de l'Union (axes routiers et ports) et au sein même de

l'Union (aéroports, gares ferroviaires). La surveillance des frontières extérieures de l'Union est, quant à elle, réalisée essentiellement au niveau de sa façade est et sud (Balkans occidentaux, pays du Machrek et du Maghreb, Russie, Ukraine).

b) La surveillance des frontières extérieures

La surveillance aux frontières extérieures est effectuée par les autorités nationales à l'instar du contrôle exercé aux points de passage. La coopération nationale entre ces autorités relève des mécanismes de l'entraide policière et douanière. L'Union favorise cette coopération par le biais du programme ARGO. Fondé sur une décision du Conseil du 13 juin 2002, ce programme, qui couvre aussi le volet relatif au contrôle aux frontières, soutient les mesures des États membres destinées à renforcer l'efficacité des contrôles effectués aux points de passage autorisés et à offrir un niveau équivalent de protection et de surveillance efficace aux frontières extérieures. L'idée de la création éventuelle d'un corps européen de garde-frontières est prévue par le programme de La Haye sans pour autant fixer d'échéance précise, en raison des divergences entre les États membres.

Le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil établit une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (Frontex), afin de surveiller la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne. L'Agence européenne, dont le siège se trouve à Varsovie, coordonnera les différentes actions des États membres dans la gestion (le contrôle) de la frontière commune de l'UE et leur fournira une assistance.

Les tâches confiées à l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures sont les suivantes:

- coordonner la coopération opérationnelle entre les États membres pour ce qui est de la gestion des frontières extérieures;
- former les garde-frontières nationaux;
- effectuer des analyses de risque;
- suivre l'évolution de la recherche en matière de contrôle et de surveillance des frontières extérieures;
- assister les États membres confrontés à une situation exigeant une assistance opérationnelle et technique renforcée à leurs frontières extérieures;
- fournir aux États membres l'appui nécessaire pour organiser des opérations de retour conjointes.

3. Relevé des principaux actes juridiques adoptés

- Décision 2002/463/CE du Conseil du 13 juin 2002 portant adoption d'un programme d'action concernant

la coopération administrative dans les domaines des frontières extérieures, des visas, de l'asile et de l'immigration (programme ARGO).

- Décision 2004/512/CE du Conseil du 8 juin 2004 portant création du système d'information sur les visas (VIS).
- Règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne.
- Décision 2004/867/CE du Conseil du 13 décembre 2004 modifiant la décision 2002/463/CE.
- Règlement (CE) n° 2252/2004 du Conseil du 13 décembre 2004 établissant des normes pour les éléments de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passeports et les documents de voyage délivrés par les États membres.
- Règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen).

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement européen est favorable à l'introduction d'une politique européenne de gestion des frontières extérieures. Il approuve l'idée d'un renforcement de la coopération internationale opérationnelle des services nationaux et a également soutenu la création de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures. En revanche, il est opposé à l'idée d'attribuer à l'agence des pouvoirs en matière de rapatriement des étrangers. Elle risquerait, selon lui, de prendre le caractère d'une «agence d'expulsion» (résolution du 9 mars 2004). Il plaide aussi pour la création à moyen terme d'un corps européen de garde-frontières financé en commun et «qui, en cas de nécessité et à la demande des États membres, serait temporairement mis à la disposition des autorités nationales pour les assister sur des sections à risques des frontières extérieures» (résolution du 15 janvier 2003). Le Parlement européen soutient l'idée d'un partage du fardeau afférent au contrôle et à la surveillance des frontières extérieures et encourage en outre la répartition équitable des charges entre les États membres et les pays tiers.

→ Johanna APAP
Septembre 2006

4.11.4. La coopération judiciaire en matière civile et pénale

Base juridique

- Coopération judiciaire civile: article 65 du traité CE.
- Coopération judiciaire pénale: articles 29 et 31 du traité UE.
- Ces dispositions sont complétées par l'article 293 du traité CE.

Objectifs

Permettre aux citoyens de l'Union de s'adresser aux tribunaux et aux autorités de tous les États membres aussi facilement que dans leur propre pays.

Assurer la sécurité juridique par le respect et l'exécution des jugements et décisions dans l'ensemble de l'Union européenne (UE).

Rapprocher les systèmes juridiques pour faciliter la coopération judiciaire et empêcher les auteurs d'infraction de mettre à profit les différences d'un État à l'autre.

Réalisations

A. La coopération judiciaire en matière civile

1. Avant le traité d'Amsterdam

Au début, la coopération judiciaire civile a essentiellement pris la forme de conventions. Dès 1957, l'article 220 du traité de Rome prévoyait la possibilité pour les États membres d'agir au sein de la Communauté européenne pour simplifier les formalités auxquelles étaient soumises la reconnaissance et l'exécution réciproques des décisions judiciaires.

Depuis l'Acte unique européen de 1987 qui a consacré dans le traité de Rome la notion d'une Communauté européenne sans frontières, l'idée d'un «espace judiciaire européen» s'est imposée. Le traité de Maastricht a intégré dans son titre VI la coopération judiciaire civile et pénale comme une question d'intérêt commun aux États membres de l'UE.

2. L'apport du traité d'Amsterdam et du traité de Nice

Le traité d'Amsterdam a fait entrer la coopération judiciaire civile dans le cadre communautaire sans pour autant la soumettre aux procédures de décision communautaire de droit commun: la Commission n'y dispose pas du monopole de l'initiative législative, le Conseil y décide presque toujours à l'unanimité, le Parlement n'y a qu'un rôle consultatif.

Le traité de Nice permet d'adopter les mesures relevant du domaine de la coopération judiciaire civile — à l'exclusion du droit de la famille — selon la procédure de l'article 251 du traité CE en codécision avec le Parlement européen, le Conseil statuant à la majorité.

3. Le Conseil européen de Tampere (1999) et le programme de La Haye (2004)

Le **Conseil européen de Tampere** a souligné que le citoyen ne peut jouir de la liberté que dans un véritable espace de justice, où chacun peut s'adresser aux tribunaux et aux autorités de tous les États membres aussi facilement qu'il le ferait dans son propre pays. Il en a conclu à la nécessité d'un certain rapprochement des législations, en particulier pour les affaires transfrontalières, et du recours systématique au principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et des décisions préjudiciaires telles que celles ayant trait aux éléments de preuve.

Le **programme de La Haye** souligne la nécessité de faciliter les procédures de droit civil par-delà les frontières en développant la coopération judiciaire en matière civile et la reconnaissance mutuelle. La poursuite de la mise en œuvre des mesures en matière de reconnaissance mutuelle constitue une priorité essentielle.

4. Principaux actes juridiques adoptés

- Règlement (CE) n° 1346/2000 du Conseil du 29 mai 2000 relatif aux procédures d'insolvabilité.
- Règlement (CE) n° 1347/2000 du Conseil du 29 mai 2000 relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale des enfants communs.
- Règlement (CE) n° 1348/2000 du Conseil du 29 mai 2000 relatif à la signification et à la notification dans les États membres des actes judiciaires et extrajudiciaires en matière civile et commerciale.
- 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.
- Règlement (CE) n° 1206/2001 du Conseil du 28 mai 2001 relatif à la coopération entre les juridictions des États membres dans le domaine de l'obtention des preuves en matière civile et commerciale.

- Décision du Conseil du 28 mai 2001 relative à la création d'un réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale.
- Règlement (CE) n° 743/2002 du Conseil du 25 avril 2002 établissant un cadre général communautaire d'activités en vue de faciliter la coopération judiciaire en matière civile.
- Directive 2003/8/CE du Conseil du 27 janvier 2003 visant à améliorer l'accès à la justice dans les affaires transfrontalières par l'établissement de règles minimales communes relatives à l'aide judiciaire.
- Règlement (CE) n° 2201/2003 du Conseil du 27 novembre 2003 relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale abrogeant le règlement (CE) n° 1347/2000.
- Règlement (CE) n° 805/2004 du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 portant création d'un titre exécutoire européen pour les créances incontestées.

B. La coopération judiciaire en matière pénale

1. Avant le traité d'Amsterdam

Les premiers actes en matière de coopération judiciaire pénale ont été élaborés dans le cadre du **Conseil de l'Europe**. Après l'introduction de ce domaine dans le **traité de Maastricht**, ces instruments ont été complétés par des conventions de l'Union européenne:

- convention de 1995 relative à la procédure simplifiée d'extradition basée sur la convention de 1957;
- convention de 1996 relative à l'extradition entre les États membres de l'Union qui complète les conventions de 1957 sur l'extradition et de 1977 sur la répression du terrorisme en élargissant le champ d'application de la procédure d'extradition;
- en 1996, un projet de convention sur l'entraide répressive a été lancé pour compléter la convention du Conseil de l'Europe de 1959, élargir l'entraide mutuelle entre les autorités judiciaires et moderniser les méthodes existantes;
- en matière de fraude et de corruption dans l'UE, des instruments spécifiques ont été adoptés: la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés de 1995 et la convention relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des États membres de l'UE de 1997.

2. Les apports du traité d'Amsterdam et du traité de Nice

Cette dernière initiative a anticipé l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam. Celui-ci souligne, par la voie du nouveau titre VI du traité UE («Coopération policière et judiciaire en matière pénale»), l'importance de la lutte contre la criminalité organisée. Il prévoit le rapprochement des législations nationales pour les infractions et les sanctions applicables en matière de criminalité organisée, de terrorisme et de trafic de drogue.

Le traité de Nice introduit plusieurs références à Eurojust.

3. Le traité établissant une Constitution pour l'Europe

Il modifie profondément la situation existante en intégrant, pour l'essentiel, les dispositions relatives à la coopération judiciaire en matière pénale dans les procédures communes de la future Union. Il prévoit la possibilité d'instituer un parquet européen à partir d'Eurojust.

4. Le Conseil européen de Tampere et le programme de La Haye

Le Conseil européen s'est prononcé pour une approche efficace et globale de la lutte contre toutes les formes de criminalité et en particulier les formes graves de criminalité organisée et transnationale. Il a souligné les aspects liés à la prévention et demandé de développer l'échange des meilleures pratiques et de renforcer le réseau des autorités et organismes nationaux compétents.

En ce qui concerne le droit pénal national, les efforts visant à s'accorder sur des définitions, incriminations et sanctions communes doivent, dans un premier temps, porter sur un nombre limité de secteurs particulièrement importants, tels que la criminalité financière, le trafic de drogue, la traite des êtres humains, la criminalité utilisant des technologies avancées et celle commise au détriment de l'environnement. Le Conseil européen insiste sur l'importance particulière de la lutte contre le blanchiment d'argent.

Le programme de La Haye souligne la nécessité de développer la confiance mutuelle et de renforcer la coordination des enquêtes. La reconnaissance mutuelle des décisions pénales est la pierre angulaire de la coopération judiciaire. Elle suppose l'élaboration de normes équivalentes applicables aux droits procéduraux accordés dans le cadre des procédures pénales. Le rapprochement des législations, notamment par la définition de règles minimales, constitue également une priorité. Eurojust représente un acteur essentiel de la coopération judiciaire pénale.

5. Un nouvel organe de coopération: Eurojust

La décision du Conseil du 28 février 2002 institue Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de

criminalité. Il s'agit de faciliter la coordination optimale, entre les autorités compétentes, des actions d'enquête et de poursuite des États membres couvrant le territoire de plusieurs d'entre eux. Composé d'un membre détaché pour chaque État membre, ayant la qualité de procureur, de juge ou d'officier de police et disposant des prérogatives équivalentes, Eurojust coopère étroitement avec Europol et entretient des relations privilégiées avec le réseau judiciaire européen (RJE). Il peut demander aux États membres d'entreprendre une enquête ou des poursuites sur des faits précis.

6. Principaux actes juridiques adoptés

Un certain nombre d'actes visent à **améliorer la coopération entre les différentes autorités nationales** compétentes, notamment:

- l'action commune 98/428/JAI du Conseil du 29 juin 1998 concernant la création d'un réseau judiciaire européen ayant pour objectif d'améliorer l'entraide judiciaire notamment en ce qui concerne les formes graves de criminalité;
- la décision du Conseil du 28 mai 2001 instituant un réseau européen de prévention de la criminalité dont l'objectif est de favoriser les échanges d'informations et d'expérience, d'analyser les actions existantes et de définir les principaux domaines de collaboration;
- la décision du Conseil du 28 juin 2001 établissant un programme d'encouragement, d'échanges, de formation et de coopération dans la prévention de la criminalité (Hippocrate); son objectif est d'encourager la coopération entre tous les organismes publics ou privés participant à la prévention de la criminalité;
- la décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative aux équipes communes d'enquête avec pour objectif d'effectuer des enquêtes pénales dans un ou plusieurs États membres lorsque les infractions exigent notamment une action coordonnée et concertée dans plusieurs États membres;
- la décision du Conseil du 22 juillet 2002 établissant un programme-cadre concernant la coopération policière et judiciaire pénale dont l'objectif est notamment de renforcer la mise en réseau et la diffusion des bonnes pratiques.

Certains actes contribuent au **rapprochement des législations des États membres au plan de la procédure pénale ou de la définition d'infractions ainsi que de l'imposition de sanctions pénales**, notamment:

- l'acte du Conseil du 29 mai 2000 établissant, conformément à l'article 34 du traité UE, la convention

relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres;

- la décision du Conseil du 29 mai 2000 relative à la lutte contre la pédopornographie sur l'internet qui a pour objet de promouvoir la prévention, la lutte contre ce type de criminalité dans chaque État membre ainsi que la coopération dans ce domaine;
- la décision-cadre du Conseil du 15 mars 2001 relative au statut des victimes dans le cadre de la procédure pénale;
- la directive 2001/97/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 décembre 2001 modifiant la directive 91/308/CEE du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux; son objectif est notamment d'étendre les obligations d'identification et de déclaration à un certain nombre d'activités et de professions susceptibles d'être utilisées à des fins de blanchiment et de mieux couvrir les secteurs financiers et de crédit;
- la décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme dont l'objectif est notamment de rapprocher la définition des infractions terroristes, les peines et sanctions dans tous les États membres;
- la décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres dont l'objectif est de remplacer les procédures d'extradition par un système simplifié de remise entre autorités judiciaires pour toute une série d'infractions graves;
- la décision-cadre du Conseil du 19 juillet 2002 relative à la lutte contre la traite des êtres humains dont l'objectif est le rapprochement des infractions et des sanctions en la matière;
- la décision-cadre du Conseil du 27 janvier 2003 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal;
- la décision-cadre du Conseil du 22 juillet 2003 relative à l'exécution dans l'UE des décisions de gel de biens ou d'éléments de preuve;
- la décision-cadre du Conseil du 24 février 2005 concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires.

7. Conséquences de l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes dans l'affaire C-176/03 (13 septembre 2005)

Il autorise le législateur, dans le cadre du traité CE, à prendre les mesures en relation avec le droit pénal des États membres qu'il estime nécessaires pour garantir la pleine effectivité des normes qu'il édicte. Ainsi, le fait, pour l'UE, de

disposer, selon le traité CE, d'une Base juridique pour une politique, devrait inclure la possibilité de prévoir, si nécessaire, des sanctions pénales pour exécuter cette politique sans être tenu d'observer les dispositions spécifiques du troisième pilier.

Rôle du Parlement Européen

A. Justice civile

Le Parlement considère que l'objectif de l'UE doit être de simplifier la relation à la justice des citoyens et des entreprises et de rendre la justice plus efficace dans un espace européen intégré, en favorisant notamment l'émergence d'une culture judiciaire commune. Il estime en outre qu'entre les États membres la reconnaissance et l'exécution des décisions devraient être pratiquement automatiques et qu'il est donc urgent de favoriser la compatibilité des règles et des procédures.

B. Justice pénale

Le Parlement se félicite de l'impulsion donnée par la Commission et le Conseil — résultant pour une large part des attentats du 11 septembre 2001 — qui s'est traduite par l'adoption de dispositions importantes, notamment le mandat d'arrêt européen. L'établissement d'Eurojust est également considéré comme une avancée déterminante.

Le souci majeur du Parlement est de maintenir l'équilibre entre l'objectif de sécurité et le respect des droits fondamentaux.

Le principe de reconnaissance mutuelle des décisions de justice constitue la pierre angulaire de la coopération judiciaire. La confiance mutuelle entre les systèmes judiciaires nationaux doit être renforcée. L'objectif essentiel est d'assurer aux citoyens européens le droit au juge dans des conditions à la fois comparables et répondant à des normes de qualité toujours plus élevées. À cette fin, le Parlement européen demande que soit définie, avec les États membres, une «charte de qualité de la justice pénale en Europe». Il a en outre demandé à la Commission de lui présenter des propositions législatives pour améliorer les garanties minimales en matière de droits procéduraux. Des normes minimales communes concernant les garanties procédurales fondamentales communes faciliteront à la fois la mise en œuvre de la reconnaissance mutuelle et la confiance mutuelle.

→ Jean-Louis ANTOINE-GRÉGOIRE
Mai 2006

4.11.5. La coopération policière et douanière

Base juridique

- Coopération policière: articles 29 et 30 du traité UE.
- Coopération douanière: article 135 du traité CE.

Le traité de Nice n'apporte pas de modification.

Objectifs

Assurer aux citoyens un niveau élevé de protection dans un espace de liberté et de sécurité par une coopération policière entre les États membres. Cet objectif est atteint par une coopération plus étroite entre les forces de police et les autorités douanières, à la fois directement et par l'intermédiaire de l'Office européen de police (Europol).

Réalisations

A. Évolution générale de la coopération policière

1. Premiers efforts

La coopération policière formelle entre représentants des États membres a commencé en 1976 par la création de groupes de travail dits groupes TREV. Elle portait notamment sur le terrorisme et les problèmes d'organisation et de formation des services de police.

2. Les accords de Schengen (1985-1990)

Le dispositif de Schengen installe dans les États signataires des officiers de liaison pour coordonner les échanges d'informations en matière de terrorisme, de drogues, de criminalité organisée et de filières d'immigration illégale. Un droit de suite transfrontalier, qui permet à des officiers de police de suivre un suspect sur le territoire d'un autre État, a été instauré mais est appliqué différemment selon les États. Des unités mobiles, parfois composées de

policiers de différentes nationalités, effectuent des contrôles sur tout le territoire.

3. Les traités de Maastricht (1992), d'Amsterdam (1997) et de Nice (2003)

Le traité de Maastricht précise les questions d'intérêt commun pour lesquelles la coopération doit être encouragée: terrorisme, drogue et autres formes de criminalité internationale. Un Office européen de police est également prévu parallèlement à l'organisation d'un système d'échanges d'informations couvrant toute l'Union.

Le traité d'Amsterdam précise les objectifs des États membres et les secteurs appelant une coopération policière, douanière et judiciaire afin de garantir un niveau de sécurité élevé. Il renforce également le rôle d'Europol. Le traité de Nice n'apporte aucune modification.

4. Le traité établissant une Constitution pour l'Europe (2004)

La coopération policière est intégrée au sein des politiques de l'UE et Europol est intégré dans le cadre institutionnel. La loi européenne détermine sa structure, son fonctionnement, son domaine d'action et ses missions.

5. Le Conseil européen de Tampere (1999) et le programme de La Haye (2004)

Le Conseil européen, en adoptant le programme de La Haye, dote l'UE d'un nouveau programme pluriannuel de cinq ans, faisant suite à celui adopté à Tampere. Europol doit jouer un rôle central dans la lutte contre les formes graves de criminalité organisée et de terrorisme transfrontaliers. Le Collège européen de police (CEPOL) doit contribuer à renforcer la confiance mutuelle afin d'améliorer la coopération policière. La lutte contre le terrorisme constitue un enjeu primordial.

B. L'Office européen de police

1. Mission

Créé par un acte du Conseil du 26 juillet 1995 (portant établissement de la convention portant création d'un Office européen de police), Europol a commencé ses activités le 1^{er} juillet 1999. Il a remplacé l'unité «Drogues» Europol, créée provisoirement en 1995.

a) Le mandat d'origine

L'objectif d'Europol est d'améliorer l'efficacité des services compétents des États membres et leur coopération dans la lutte contre le terrorisme, le trafic illicite de stupéfiants et d'autres formes graves de la criminalité internationale telles que le trafic de matières nucléaires et radioactives, les filières d'immigration clandestine, la traite des êtres humains, le trafic de véhicules volés et le blanchiment de l'argent lié à ces formes de criminalité. Le Conseil peut, en

outre, décider de charger Europol de s'occuper d'autres formes de criminalité.

Europol remplit en priorité les **fonctions** suivantes: faciliter l'échange d'informations entre États membres, rassembler et analyser les informations et renseignements, faciliter les enquêtes dans les États membres en transmettant toute information pertinente, gérer un système d'informations informatisé alimenté directement par les États membres.

b) Extension du mandat

Le mandat d'Europol a été successivement étendu au blanchiment d'argent en général (quel que soit le type d'infraction à l'origine des produits blanchis), par l'acte du Conseil du 30 novembre 2000, puis à tous les aspects de la criminalité organisée internationale énumérés à l'annexe de la convention Europol par la décision du Conseil du 6 décembre 2001. De nouvelles modifications ont été apportées en 2003 afin de renforcer l'appui opérationnel qu'Europol fournit aux autorités policières nationales. Ces dispositions ne sont pas encore en vigueur.

2. Organisation

a) Administration

Le budget d'Europol est financé par les contributions des États membres et ne fait donc pas partie du budget de l'UE. Europol est responsable devant le Conseil qui en assure le contrôle et nomme notamment son directeur.

Environ 590 personnes, dont les officiers de liaison des États membres, y travaillent (siège: La Haye). Son budget est de 63,4 millions d'euros (2006).

b) Moyens d'action

- L'acte du Conseil du 28 novembre 2002 permet 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.
- La décision du Conseil du 27 mars 2000 autorise le directeur d'Europol 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, en décembre 2002, avec les États-Unis. En 2004, un accord est signé avec Eurojust.

C. Le Collège européen de police

Il a été créé par la décision du Conseil du 22 décembre 2000 remplacée par celle du 20 septembre 2005.

L'objectif du Collège est d'optimiser la coopération entre les divers instituts nationaux et de contribuer à la formation des hauts responsables des services de police des États membres. Il soutient et développe une approche européenne des principaux problèmes qui se posent aux États membres. À cet effet, il assure notamment des

sessions de formation, participe à l'élaboration de programmes harmonisés de cours de formation, diffuse les meilleures pratiques et les résultats de la recherche.

Le Collège revêt la forme d'un réseau constitué par les instituts nationaux de formation des hauts responsables des services de police. Il dispose d'un secrétariat permanent (siège: Bramshill, Royaume-Uni). Il est doté de la personnalité juridique. Son budget est à la charge de l'UE depuis 2006. Il figurera donc dans le budget de l'UE.

D. Autres instruments de coopération

La task-force des chefs de police des États membres a été mise en place en octobre 2000. Elle se réunit au moins une fois au cours de chaque présidence semestrielle du Conseil.

Le réseau européen de prévention de la criminalité se réunit depuis 2001 pour échanger les expériences et bonnes pratiques entre points de contacts nationaux responsables de la prévention de la criminalité dans chaque État membre.

Le forum européen pour la prévention du crime organisé rassemble, depuis 2001, les diverses parties, publiques et privées, intéressées à discuter ces questions.

Le système d'information Schengen (SIS), opérationnel depuis 1995, contribue à enregistrer et à consulter un certain nombre de données. Il permet d'opérer des vérifications aux frontières externes ainsi qu'à l'intérieur de l'espace Schengen. Un système d'information de deuxième génération (SIS II) devrait être opérationnel en 2007.

Les équipes communes d'enquête, créées par la décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002, peuvent être mises en place pour effectuer des enquêtes pénales dans un ou plusieurs États membres. Des représentants d'Europol peuvent y participer.

E. La lutte contre le terrorisme

Le Conseil européen a désigné le terrorisme comme l'une des principales menaces contre les intérêts de l'UE. Il a défini, en 2001, un plan d'action, révisé en 2004, énonçant les objectifs stratégiques de l'UE dans la lutte contre le terrorisme. Le Conseil a adopté, en décembre 2005, une nouvelle stratégie de l'UE visant à lutter contre le terrorisme.

Un coordinateur de la lutte contre le terrorisme a été nommé par le Conseil européen en 2004. Il coordonne les travaux du Conseil et assure le suivi effectif de ses décisions.

Certains instruments, adoptés dans le cadre de la coopération judiciaire en matière pénale, contribuent directement à lutter contre le terrorisme; ils ont trait au blanchiment de capitaux et au mandat d'arrêt européen. Des actes juridiques spécifiques ont été adoptés depuis

2001: définition des infractions terroristes et harmonisation des sanctions, gel des fonds de personnes liées à une organisation terroriste, liste d'organisations et d'individus qui doivent être considérés comme terroristes, mécanisme d'évaluation de l'application au plan national des engagements internationaux en matière de lutte contre le terrorisme, attribution de fonctions nouvelles au système d'information Schengen.

Depuis septembre 2001, les chefs des unités antiterroristes des services de renseignements des États membres se rencontrent régulièrement.

Une recommandation du Conseil vise à la constitution d'équipes multinationales d'enquête ad hoc pour la collecte et l'échange d'informations relatives aux terroristes.

Une directive concernant la rétention des données de télécommunication dans la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée a été adoptée en février 2006.

F. La coopération douanière

Le 7 septembre 1967, une convention pour l'assistance mutuelle entre les administrations douanières avait été signée à Rome.

Une convention du 26 juillet 1995 établit un système d'information automatisé commun ou «système d'information douanier» (SID). L'objectif de cette base de données informatique est de permettre une diffusion plus rapide des informations et de renforcer l'efficacité des procédures de coopération et de contrôle des administrations douanières des États membres. Cette convention est applicable depuis novembre 2000 entre les États membres qui l'ont ratifiée.

Une convention du 18 décembre 1997, dite de Naples II, régit les modalités d'assistance et de coopération notamment transfrontalières entre les administrations douanières des États membres. Elle est en cours de ratification et certains États membres ont déjà décidé de l'appliquer entre eux.

Une décision du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 1996 établit un programme d'action pour la douane dans la Communauté, dit programme «Douane 2000». Il vise à garantir une application uniforme des réglementations communautaires, à prévenir la fraude et les trafics illicites et à renforcer l'efficacité des administrations douanières nationales et leur coopération. Ce programme a été remplacé depuis le 11 février 2003 par le programme d'action «Douane 2007» qui couvre la période 2003-2007.

De nouvelles propositions visent à renforcer la coopération douanière en matière de prévention du blanchiment de

capitaux, de contrôle aux frontières extérieures de l'UE et en matière de lutte contre la contrefaçon et le piratage.

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement considère que la création d'Europol constitue une mesure nécessaire à la lutte contre le crime organisé dans l'UE. Il rappelle que dans un régime d'État de droit, l'exercice de fonctions policières doit être soumis au contrôle parlementaire alors que la convention Europol prévoit seulement qu'un rapport d'activité annuel lui soit transmis. Il réclame donc qu'Europol soit intégré dans le cadre institutionnel de l'UE et qu'il soit, à ce titre, soumis au contrôle démocratique du Parlement, au contrôle juridictionnel de la Cour de justice des Communautés européennes et au contrôle financier et budgétaire conformément aux dispositions habituelles de l'UE en la matière. Europol doit être transformé en agence européenne.

Le Parlement insiste pour que soient clairement établis le cadre et les modalités de coopération entre Europol, Eurojust et l'Office européen de lutte antifraude (OLAF).

Le Parlement dénonce la lourdeur des procédures de modification de la convention Europol qui nécessitent la ratification des États membres et retardent l'entrée en

vigueur des dispositions nouvelles. Il demande le recours à des décisions du Conseil sur la base de l'article 34, paragraphe 2, du traité UE.

Le Parlement européen souligne que le terrorisme constitue le premier problème qui affecte et surtout affectera la coexistence et la sécurité des Européens. Il a proposé que le 11 mars soit la Journée européenne de commémoration des victimes du terrorisme, ce qui a été approuvé par le Conseil européen.

D'une façon plus générale, le Parlement européen souligne qu'il est nécessaire de renforcer la légitimité de l'espace de liberté, de sécurité et de justice en décidant — conformément à l'esprit du traité établissant une Constitution pour l'Europe et en faisant usage de l'actuel article 42 du traité UE qui prévoit cette possibilité — le passage à la procédure de codécision avec le Parlement, le recours à la majorité qualifiée au sein du Conseil et l'extension du contrôle de la Cour, en priorité pour les mesures liées à la lutte contre le terrorisme et le crime international.

→ Jean-Louis ANTOINE-GRÉGOIRE
Mai 2006

4.12. La politique énergétique

Base juridique

- Charbon: traité CECA, notamment les articles 3 et 57 à 64 (venu à expiration en 2002).
- Énergie nucléaire: Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEAA) ou Euratom, notamment les articles 40 à 76 (investissements, entreprises communes et approvisionnements), 92 à 100 (marché commun nucléaire).
- Politique énergétique globale et politique énergétique dans les autres domaines: traité CE, notamment les articles 100 (difficultés d'approvisionnement) et 308.

Lors de la dernière révision du traité UE, il n'a pas été possible de consacrer un chapitre spécifique à l'énergie. Plus précisément, la politique énergétique a tout simplement été reprise dans le catalogue des objectifs

(article 3 U); en outre, le thème de l'«énergie» figure également sous le titre «Environnement» (titre XIX, article 175, paragraphe 2). Le traité fait de plus référence aux réseaux transeuropéens, en ce compris les infrastructures énergétiques (titre XV, articles 154, 155 et 156, en liaison avec l'article 158).

Le traité UE confirme ainsi que le secteur de l'énergie relève également du champ d'action de l'UE; il apparaît également que certains États membres ne sont pas encore disposés à transférer d'importantes compétences à l'Union européenne (UE). Conformément au principe de subsidiarité, force est de considérer la politique de l'énergie comme un domaine relevant essentiellement de la compétence des États membres.

S'il était adopté, le traité établissant une Constitution pour l'Europe comprendrait un chapitre spécifique consacré à

l'énergie. L'article I-14, paragraphe 2, point i), définit l'énergie comme une compétence partagée et la section 10, article III-256 souligne les objectifs suivants pour la politique énergétique de l'Union européenne:

- assurer le fonctionnement du marché de l'énergie;
- assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique dans l'Union;
- promouvoir l'efficacité énergétique et les économies d'énergie ainsi que le développement des énergies nouvelles et renouvelables.

Objectifs

La politique énergétique communautaire est orientée sur les objectifs à long terme tels qu'ils avaient été fixés pour la première fois dans le livre blanc intitulé «Une politique de l'énergie pour l'Union européenne» [COM(95) 682], suivi du livre vert intitulé «Vers une stratégie européenne de sécurité d'approvisionnement énergétique» [COM(2000) 769 et le rapport consécutif s'y référant COM(2002) 321]. La Commission, le Parlement et le Conseil mettent l'accent sur le fait que la politique énergétique doit s'inscrire dans les objectifs généraux de la politique économique de l'UE basée sur l'intégration du marché et la déréglementation, et l'intervention publique doit se limiter au strict minimum; elle doit garantir les intérêts et le bien-être collectifs, le développement durable, la protection des consommateurs et la cohésion économique et sociale. Cependant, au-delà de ces objectifs généraux, la politique énergétique doit poursuivre des objectifs spécifiques de nature à concilier la compétitivité, la sécurité des approvisionnements et la protection de l'environnement. En 2005, la Commission a publié un rapport sur le livre vert consacré à l'énergie (ISBN 92-894-8419-5) qui propose des initiatives afin d'encourager des mesures visant à améliorer l'approvisionnement énergétique.

En 2005, la Commission a adopté un autre livre vert sur l'«efficacité énergétique», dans lequel sont proposées des actions, dans les États membres, pour promouvoir une meilleure utilisation des sources d'énergie [COM(2005) 265]. Il fut suivi du livre vert intitulé «Une stratégie européenne pour une énergie sûre, compétitive et durable» [COM(2006) 105]. Celui-ci présente les nouvelles réalités auxquelles l'Europe fait face dans le domaine de l'énergie, en fonction de trois grands objectifs: viabilité, compétitivité et sécurité d'approvisionnement. Le cadre général — la première «analyse stratégique de la politique énergétique de l'UE» — devrait contribuer à la réalisation de ces objectifs. Des propositions concrètes sont avancées, comme la finalisation du marché intérieur de l'électricité et du gaz, la sécurité de l'approvisionnement sur le marché intérieur de l'énergie selon le principe de la solidarité entre

États membres, la tenue d'un véritable grand débat sur les différentes sources d'énergie, la lutte contre le changement énergétique tenant compte des objectifs de Lisbonne, un plan pour les technologies énergétiques stratégiques et une politique énergétique extérieure commune.

Le Conseil des 23 et 24 mars 2006 a préconisé une politique énergétique pour l'Europe et a invité la Commission et le Conseil à préparer un ensemble d'actions assorties d'un calendrier précis, afin qu'il puisse adopter, lors de sa réunion du printemps 2007, un plan d'action définissant les priorités.

La politique énergétique doit reposer sur des perspectives communes en matière d'approvisionnement et de demande à long terme ainsi que sur une évaluation objective et transparente des avantages et des inconvénients des différentes sources d'énergie et contribuer de manière équilibrée à la réalisation de ses trois objectifs:

- renforcer la sécurité de l'approvisionnement énergétique par le biais du développement d'une politique extérieure commune et l'instauration d'un dialogue avec les États membres et les partenaires;
- garantir la compétitivité des économies européennes et un coût abordable pour l'approvisionnement énergétique en œuvrant avec les États membres pour parachever l'ouverture du marché intérieur du gaz et de l'électricité pour tous les consommateurs avant le second semestre de 2007. Une mise en œuvre transparente de la législation relative au marché intérieur est également nécessaire;
- promouvoir la viabilité environnementale en renforçant la prééminence de l'UE, en adoptant un plan d'action sur l'efficacité énergétique, en poursuivant le développement des énergies renouvelables, en mettant en œuvre le plan d'action dans le domaine de la biomasse, avec le soutien de la R & D.

Outre les objectifs énergétiques généraux, l'UE s'est donné plusieurs objectifs sectoriels dont le maintien de la part que représentent les combustibles solides (charbon) par rapport à la consommation énergétique totale (en particulier en améliorant la capacité de production), l'augmentation de la part du gaz naturel dans le bilan énergétique, la détermination de normes de sécurité maximales obligatoires pour la conception, la construction et l'exploitation des centrales nucléaires, l'augmentation de la part des énergies renouvelables. L'UE a enregistré des succès incontestables dans la poursuite de ces objectifs sectoriels, ce qui n'empêche que la concrétisation de ces objectifs ne procède pas au même rythme, tant s'en faut, dans tous les États membres.

La Commission, le Parlement et le Conseil étaient convenus que des efforts s'imposaient, ne serait-ce que pour doubler au moins la part des énergies renouvelables par rapport à la consommation énergétique totale pour la porter à 15 % d'ici à 2010 (substitution). Il incombe à la Commission de transposer cet objectif en mesures concrètes. Des résistances à certaines mesures s'observent, et la pertinence d'une directive européenne sur l'alimentation en électricité tout comme la forme qu'elle devrait revêtir au niveau européen soulèvent de nombreuses controverses.

Réalisations

A. Production et consommation d'énergie: aperçu global

Au cours des trois dernières décennies, l'UE a obtenu certains succès dans la réalisation de ses objectifs énergétiques (diminution de la dépendance énergétique, remplacement du pétrole, économies d'énergie, etc.). La production d'énergie primaire a pu être sensiblement augmentée depuis 1975, surtout grâce à un accroissement de la production de pétrole au Royaume-Uni. En dépit de performances économiques nettement améliorées, la consommation intérieure brute en énergie dans l'UE [la consommation totale pour l'EU-15 en 1990 était de 1 100 millions de tep (tonne-équivalent pétrole) et pour l'EU-25 en 2003 de 1 161,6 millions; la consommation d'énergie a augmenté, mais à un rythme moins élevé ces dernières années: environ 0,8 % à l'heure actuelle] n'a augmenté que relativement peu. Toutefois, cette tendance a connu une évolution ces dernières années. La dépendance devrait atteindre les 70 % en 2030, mais cela ne devrait pas être dû, en dernier ressort, à une baisse de la production de pétrole au Royaume-Uni. À l'heure actuelle, l'UE importe 76,6 % de sa demande en pétrole, 53 % de sa demande en gaz et 35,4 % de sa demande en charbon; d'ici à 2030, les estimations évoquent une dépendance de l'UE de 90 % vis-à-vis des importations de pétrole et de 80 % pour le gaz.

Toutefois, il subsiste des différences encore manifestes entre les États membres en ce qui concerne la production et la consommation, la dépendance énergétique et, surtout, la réalisation des objectifs visés en matière d'économies d'énergie ainsi que le remplacement du pétrole par d'autres sources d'énergie. Les parts des différentes sources d'énergie dans la consommation totale varient énormément selon les États membres; cette situation résulte non seulement des différences structurelles entre les pays, mais est également conditionnée par les divergences entre les objectifs énergétiques nationaux (par exemple, dans le domaine de l'énergie nucléaire).

Pour harmoniser le marché intérieur de l'énergie, un règlement a été adopté en 2003 qui réglemente les échanges transfrontaliers d'électricité [(CE) n° 1228/2003]. En outre, la directive 2003/54/CE définit des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et la directive 2003/55/CE crée le même mécanisme pour le marché intérieur du gaz naturel. La législation communautaire précise que, à partir de juillet 2007 au plus tard, tous les consommateurs doivent être libres de choisir leur fournisseur en gaz et en électricité. De plus, l'UE a pour objectif d'améliorer les infrastructures, telles que les réseaux d'acheminement du gaz et de l'électricité, de sorte à transporter le plus efficacement possible l'énergie là où elle est nécessaire. Enfin, des régulateurs ont été mis en place dans chaque État membre dans le but de s'assurer que les fournisseurs et les sociétés chargés des réseaux opèrent de manière adéquate et fournissent les services promis aux consommateurs.

[Le règlement (CE) n° 1775/2005 couvre les conditions d'accès aux réseaux de transport de gaz naturel et la directive 2004/67/CE aborde la question de la sécurité de l'approvisionnement en gaz. Les règles relatives à l'accès aux réseaux de transport de gaz sont énoncées dans le document COM(2003) 741.]

B. Axes spécifiques de la politique énergétique (aspects sectoriels)

1. Houille et autres combustibles solides

Selon les objectifs énergétiques que l'UE se propose d'atteindre, il faudrait encourager la consommation de charbon et rendre plus compétitives les capacités indigènes de production afin de rehausser de façon substantielle la consommation de combustibles solides. L'élargissement de l'UE intervenu en mai a modifié le rôle du charbon dans l'UE en termes de réserves et de schémas de production et de consommation. Depuis l'élargissement, un certain nombre de sujets liés à l'énergie ont fait l'objet d'un débat intense au sein de l'UE — notamment la sécurité de l'approvisionnement, un thème alimenté au début de l'année 2006 par le litige opposant la Russie et l'Ukraine en matière de gaz. À l'heure actuelle, la Commission procède à une analyse du statu quo et de l'impact du règlement adopté en matière de marchés européens de l'énergie. La combustion de charbon est associée aux émissions de polluants atmosphériques (dioxyde de soufre) et de dioxyde de carbone (CO₂). Toutefois, le charbon est un combustible présent en abondance et jouera un rôle de taille dans les discussions relatives à la sécurité énergétique mais aussi dans le cadre d'autres questions (par exemple en matière de bouquet énergétique, de la co-utilisation, de l'autosuffisance, etc.). De nombreux États membres disposent de réserves de

charbon, ce qui crée de l'emploi et offre des perspectives d'exportation. En raison de la probable importance que conservera le charbon en tant que combustible pour la production mondiale d'énergie dans les prochaines décennies, d'importants efforts ont été consentis afin de développer le potentiel économique et technologique du charbon propre. Les technologies de charbon propre (TCP) ont été mises au point et utilisées et continuent de présenter un potentiel de développement. De plus en plus, l'option du piégeage et le stockage du dioxyde de carbone servent à atténuer les émissions de gaz à effet de serre. En la matière, les différents éléments et technologies n'en sont pas au même stade de développement, mais ils constituent ensemble un catalogue d'options intéressantes en vue de satisfaire la demande future en électricité et les objectifs d'atténuation des effets du changement climatique (réalisation des objectifs de Kyoto et post-Kyoto).

2. Hydrocarbures

Les objectifs de la politique énergétique de l'UE visent à substituer le pétrole brut par d'autres sources d'énergie tout en encourageant l'exploration (exploration offshore, etc.) et l'exploitation des hydrocarbures indigènes. La sécurité d'approvisionnement doit être encouragée par la diversification des sources d'approvisionnement et par les dispositions européennes relatives aux stocks obligatoires (les États membres doivent disposer, pour les principales catégories de produits pétroliers, de stocks représentant 90 jours de la consommation de l'année précédente).

3. Énergie et combustibles nucléaires

Un rôle porteur est attribué à l'énergie nucléaire dans les objectifs énergétiques de l'UE. Toutefois, après l'accident de Tchernobyl survenu en 1986, l'utilisation de l'énergie nucléaire est particulièrement controversée. Renoncer à l'énergie nucléaire ne saurait être qu'une perspective à moyen terme et il convient en tout cas de redoubler d'efforts afin d'améliorer les normes de sécurité applicables aux centrales nucléaires. En dépit du traité CEEA, les pouvoirs de la Commission sont tout à fait insuffisants (par exemple, absence de normes communes pour la sécurité et les émissions; absence de procédures communautaires de consultation en cas de centrales situées à proximité des frontières; absence de dispositions communautaires précises en matière de stockage et de transport des combustibles et déchets nucléaires; difficultés rencontrées pour l'établissement de normes de base de protection contre les radiations; insuffisances du système communautaire d'information et de surveillance en cas d'incidents nucléaires; absence de plan catastrophe concerté, etc.).

Le livre vert sur la sécurité d'approvisionnement énergétique considère l'énergie nucléaire (avec le charbon,

le pétrole, le gaz et les énergies renouvelables) comme une option énergétique «imparfaite» et soulève la question sur la manière dont l'UE pourrait développer la technologie de la fusion et les réacteurs pour le futur, renforcer la sûreté nucléaire et trouver une solution au problème des déchets nucléaires. Étant donné que la sûreté nucléaire ne saurait en aucun cas continuer à être considérée d'un point de vue purement national, et dans le cadre des préparatifs pour l'élargissement, en janvier 2003, la Commission a adopté une nouvelle approche en ce qui concerne la sûreté des installations nucléaires et des déchets nucléaires [COM(2003) 32]. En 2004, la Commission a soumis une proposition révisée [COM(2004) 526] s'inspirant notamment des suggestions du Parlement européen articulées autour de deux nouvelles directives: la première dans le domaine de la sécurité des installations nucléaires (finalement adoptée sous la forme d'un règlement du Conseil en 2006), la seconde sur la gestion des déchets radioactifs.

4. Sources d'énergie renouvelables et efficacité énergétique

Promouvoir les énergies renouvelables est l'un des principaux objectifs de la politique énergétique communautaire. Comme indiqué précédemment, l'objectif est de doubler la part des énergies renouvelables par rapport à la consommation énergétique globale d'ici à 2010 et de la porter à 15 %, de porter la part des sources d'énergie renouvelables pour le marché intérieur de l'électricité à 22,1 % de la production totale (directive 2001/77/CE). La décision n° 1230/2003/CE, «Énergie intelligente — Europe», contient des mesures visant à encourager l'utilisation des sources d'énergie renouvelables et à améliorer l'efficacité énergétique. Il existe des sous-programmes en soutien à des projets de développement durable et des projets pour renforcer la coopération entre l'UE et les pays en développement portant sur les sources d'énergie renouvelables. Le budget du programme-cadre pour la période 2003-2006 s'élève à 200 millions d'euros même si la Commission tout comme le Parlement auraient souhaité y consacrer des fonds nettement plus importants.

La directive 2002/91/CE relative à la performance énergétique des bâtiments (notamment l'isolation, la climatisation et l'utilisation des sources d'énergie renouvelables) a été adoptée en 2002 (doit être mise en œuvre en 2006). Elle traite en priorité de la méthode de valorisation de la performance énergétique des bâtiments, des normes minimales applicables aux grands bâtiments, nouveaux et existants, et des systèmes de certification.

Grâce à sa proposition de directive de juillet 2002 [COM(2002) 415], la Commission entendait faire progresser le développement et l'utilisation de la cogénération ou de la production combinée de chaleur et d'électricité (PCCE).

La production d'électricité et de chaleur dans un processus intégré unique permet de réaliser des économies d'énergie primaire et constitue dès lors un nouvel instrument dans la réalisation des objectifs de la politique énergétique de l'UE. Cette proposition a donné lieu à des discussions controversées, tant au Conseil qu'au Parlement, et visait principalement à établir une définition homogène de l'électricité produite dans les centrales de PCCE. La directive a été adoptée en codécision en février 2004 (2004/8/CE).

En mai 2003, la directive 2003/30/CE relative à la promotion de l'utilisation des biocarburants ou d'autres carburants renouvelables a été adoptée. Elle vise à promouvoir l'utilisation des biocarburants et d'autres carburants renouvelables en remplacement du diesel ou de l'essence pour les transports dans les différents États membres, à l'effet de contribuer à la réalisation d'objectifs tels que les engagements pris en matière de changements climatiques, une sécurité d'approvisionnement favorable à l'environnement et la promotion des sources d'énergie renouvelable. Il est demandé aux États membres de veiller à ce qu'une proportion minimale de biocarburants et d'autres carburants renouvelables soit commercialisée et, pour ce faire, de s'assigner des objectifs indicatifs nationaux. Les valeurs de référence prévues par la directive sont les suivantes: 2 % pour le 31 décembre 2005 et 5,75 % pour le 31 décembre 2010, valeurs calculées sur la base du contenu énergétique de l'essence et du gasoil commercialisés pour les transports.

Le 5 avril 2006, la directive 2006/32/CE relative à l'efficacité énergétique dans les utilisations finales et aux services énergétiques (abrogeant la directive 93/76/CEE) a été adoptée. Elle vise à renforcer l'efficacité énergétique dans l'UE et de promouvoir le marché des services énergétiques (tels que l'éclairage, le chauffage, l'eau chaude, la ventilation, etc.).

En mai 2004, la Commission a adopté une communication au Conseil et au Parlement dans laquelle elle propose une évaluation de l'incidence de la contribution des sources d'énergie renouvelable dans l'UE et elle présente des propositions relatives à des actions concrètes [COM(2004) 366].

Par la suite, dans sa résolution sur la part des énergies renouvelables dans l'UE et des propositions d'actions concrètes [2004/2153(INI)], le Parlement européen a reconnu l'importance unique des énergies renouvelables et souligné qu'il importe de prévoir des objectifs obligatoires pour 2020, de manière à adresser un signal clair aux acteurs du marché ainsi qu'aux responsables politiques nationaux: les énergies renouvelables sont les énergies de l'avenir dans l'UE et elles s'inscrivent dans sa stratégie environnementale et industrielle. La Commission a ensuite

publié une communication intitulée «Plan d'action dans le domaine de la biomasse» [COM(2005) 628] le 7 décembre 2005. Celle-ci énonce des mesures destinées à renforcer le développement de l'énergie de biomasse produite à partir du bois, des déchets et des cultures agricoles, 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 du 8 février 2006 a pour objectif de promouvoir les biocarburants et de préparer le terrain à leur utilisation à grande échelle, et d'étudier les possibilités pour les pays en développement.

Le livre vert intitulé «Une stratégie européenne pour une énergie sûre, compétitive et durable» accorde une attention spécifique aux énergies renouvelables, dont le potentiel ne sera pleinement réalisé que si tous les États membres s'engagent à développer et à déployer des sources d'énergie renouvelables. En outre, la Commission prévoit une **feuille de route pour les sources d'énergie renouvelables**.

C. Recherche, développement et démonstration

(→4.13.0)

Pour soutenir ses objectifs énergétiques, l'UE encourage, dans son programme-cadre de recherche, de nombreux projets de recherche et développement (R & D) et de démonstration dans le domaine énergétique; ceux-ci visent notamment à promouvoir l'acceptabilité, la compétitivité, les possibilités d'utilisation des énergies traditionnelles (sécurité des réacteurs et gestion des déchets radioactifs; gazéification et liquéfaction du charbon), à encourager l'adoption de nouvelles sources d'énergie (énergies alternatives, nouvelles technologies pour un approvisionnement énergétique durable, fusion nucléaire) ou à réaliser des économies d'énergie et à promouvoir une utilisation rationnelle.

Le septième programme-cadre de recherche et développement couvre la période de 2007 à 2013 [COM(2005) 119] et définit les objectifs à atteindre en matière de recherche pour assurer la réduction de la consommation d'énergie. De plus, il propose une coopération et une concentration plus poussées des travaux dans ce domaine, notamment des propositions relatives au financement des actions (voir aussi la fiche technique 4.13).

D. Marché intérieur

La réalisation du marché intérieur exige que les nombreuses barrières et entraves commerciales soient supprimées dans le domaine de l'énergie, que les politiques fiscales et de prix soient rapprochées pour ce qui est des normes et des standards, et des dispositions en matière

d'environnement et de sécurité. Après l'adoption des directives sur le transit de l'électricité et du gaz, respectivement en 1990 et 1991, une nouvelle ouverture des réseaux d'électricité aux grands clients industriels (accès de tiers aux réseaux ou ATR) a été décidée le 25 juillet 1996 (directive 96/92/CE). La directive 98/30/CE pour le marché du gaz naturel a été adoptée le 22 juin 1998. La Commission tiendra le Parlement informé annuellement de la mise en œuvre de ces deux directives.

Grâce aux deux autres directives relatives à l'électricité (2003/54/CE) et au gaz (2003/55/CE), sans oublier le règlement (CE) n° 1228/2003 sur les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité, les marchés énergétiques de l'électricité et du gaz devaient être complètement ouverts à la concurrence d'ici à 2005 (2007 pour les clients résidentiels). Tous les États membres n'ayant pas adopté les mesures nécessaires pour mettre en œuvre les directives, en avril 2006, la Commission a envoyé une lettre de mise en demeure aux États membres où des problèmes restaient pendants en matière d'allocation préférentielle des capacités des réseaux transfrontaliers en faveur des contrats conclus avant la libéralisation. À l'heure actuelle, la Commission analyse les réponses apportées par les États membres et s'efforce de déterminer si de nouvelles mesures sont nécessaires. Dans plusieurs États membres, l'accès préférentiel a déjà été supprimé.

Des autorités de régulation nationales seront chargées de contrôler le respect des obligations de service public, la sécurité de l'approvisionnement et la formation des prix. À l'avenir, la source de l'électricité sera mentionnée avec précision. Afin de renforcer la concurrence sur le marché intérieur de l'électricité et de promouvoir l'investissement dans des infrastructures en matière d'énergie, et la sécurité de l'approvisionnement, la Commission a adopté la directive 2005/89/CE du 18 janvier 2006 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en électricité et les investissements dans les infrastructures (accompagnée d'une autre initiative de la Commission sur les infrastructures énergétiques et la sécurité de l'approvisionnement (COM(2003) 743)). La proposition de nouveau règlement concernant l'accès aux réseaux de transmission du gaz [COM(2003) 741] a été adoptée par le Conseil le 12 décembre 2003.

La directive 2003/96/CE introduit un nouveau système communautaire de taxation des produits énergétiques. Un bon fonctionnement du marché intérieur et la réalisation des objectifs fixés dans d'autres politiques au niveau communautaire, requièrent des niveaux de taxation minimaux communautaires pour la plupart des produits énergétiques, dont l'électricité, le gaz naturel et le charbon. De plus, la taxation des produits énergétiques et, le cas échéant, de l'électricité est l'un des instruments pouvant

servir à la réalisation des objectifs du protocole de Kyoto. La directive 2003/96/CE élargit l'application du système communautaire du taux de taxation minimal, limité à l'heure actuelle aux huiles minérales, à tous les produits énergétiques, principalement le charbon, le gaz et l'électricité.

La Commission a aussi proposé une directive [COM(2003) 739] définissant des objectifs pour une utilisation plus efficace de l'énergie et des services énergétiques. Le Conseil a adopté cette proposition le 4 avril 2006.

E. Effet de serre et coopération internationale

L'UE a manifesté sa volonté de collaborer au niveau international et de lutter contre l'impact des émissions de gaz à effet de serre. À ce jour, la proposition de directive de 1992 instaurant une taxe sur les émissions de dioxyde de carbone et sur l'énergie [COM(92) 226] n'a toutefois pas encore été mise en œuvre en raison de la forte résistance montrée par certains États membres et du manque de soutien des principaux concurrents (États-Unis, Japon) sur les marchés mondiaux. La conférence des Nations unies, qui s'est tenue à Kyoto en décembre 1997, a mis en évidence l'importance de convenir d'un plan d'action commun sur la réduction de l'effet de serre (notamment le CO₂). L'UE s'est engagée à réduire ses émissions de CO₂ de 8 %, par rapport à ses niveaux de 1990, d'ici à 2008-2012. Après un long débat controversé durant le mois de juillet 2003, la directive sur les émissions de gaz à effet de serre (2003/87/CE) a été acceptée. Créé en 2005, l'un des plus grands systèmes d'échange de quotas d'émission au monde fait actuellement l'objet d'une révision — une seconde phase est actuellement envisagée pour 2012. L'adhésion à l'UE de nouveaux membres nécessitera leur inclusion dans le marché intérieur de l'énergie, afin qu'ils puissent tirer profit de l'ouverture à la concurrence, de l'amélioration de l'efficacité énergétique et de l'introduction progressive de sources d'énergie renouvelables.

Rôle du Parlement Européen

La principale tâche du Parlement est d'amener les États membres à comprendre que l'intérêt commun à long terme d'une solution au niveau de l'UE de ces problèmes passe avant les intérêts nationaux à court terme, qui pourraient faire préférer d'autres solutions. Le Parlement européen a toujours réclamé l'inclusion d'un chapitre spécifique sur l'énergie (désormais projeté pour la première fois dans le traité établissant une Constitution pour l'Europe). Dans le contexte du débat actuel sur l'avenir de la politique énergétique de l'Union européenne, le Parlement redouble actuellement d'efforts pour promouvoir la réalisation d'importants objectifs de politique énergétique

(amélioration de l'efficacité énergétique, énergies de remplacement, sécurité de l'approvisionnement, lutte contre l'effet de serre, coopération internationale et clarification de la question de la taxe sur le CO₂ et sur l'énergie).

En 2005, le Parlement a adopté deux initiatives importantes — l'une sur la dépendance à l'égard du pétrole (PE A6-0509/2005), dans laquelle est réclamée une action plus vaste tendant à diversifier les sources d'énergie et à définir une stratégie énergétique globale cohérente, l'autre sur la part des énergies renouvelables (A6-0227/2005). Dans cette résolution, le Parlement réclame des actions concrètes visant à remplacer les sources d'énergie traditionnelles par d'autres sources renouvelables, notamment les énergies éolienne, hydraulique, solaire, géothermique et l'énergie de la biomasse.

Le 14 février 2006, le Parlement européen a adopté une résolution formulant des recommandations sur les sources d'énergie à des fins de chauffage et de réfrigération (INI/2005/2122). L'objectif de la proposition est d'évaluer et d'exploiter le potentiel économique dans le but d'augmenter la part des énergies renouvelables utilisées à des fins de chauffage et de réfrigération au sein de l'UE, passant des 10 % actuels à un chiffre réaliste mais ambitieux d'au moins 20 % tout en fixant des objectifs nationaux contraignants.

En mars 2006, le Parlement européen a adopté une résolution commune sur la sécurité de l'approvisionnement énergétique dans l'UE priant instamment la Commission et le Conseil de décider d'une politique énergétique européenne plus ferme et plus concrète, associée à de nouveaux objectifs ambitieux.

Dans son rapport d'initiative sur le livre vert consacré à l'efficacité énergétique, ou comment consommer mieux avec moins (INI/2005/2210), le Parlement européen propose la création d'un fonds de l'efficacité énergétique permettant aux agences locales de l'énergie et de l'environnement de bénéficier d'un soutien financier.

Le Parlement européen a également envisagé les dimensions internationales dans sa «résolution non législative sur les relations UE-Russie» (INI/2004/2170). La résolution souligne la nécessité de développer plus avant et de mettre en œuvre une stratégie commune de l'énergie pour l'Europe associant les producteurs, les distributeurs et les consommateurs, dans le but de créer un système énergétique transparent et durable et d'accroître la diversité des sources d'approvisionnement en énergie au niveau régional.

→ Miklos GYÖRFFI
Septembre 2006

4.13. La politique de la recherche et du développement technologique

Base juridique

La politique communautaire de la recherche et du développement technologique (RDT) se fonde au départ sur l'article 55 du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) (venu à expiration en 2002), les articles 4 à 11 du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEa) (Euratom: recherche nucléaire), et les articles 35 et 308 du traité instituant la Communauté européenne (CE). Un événement marquant dans l'évolution de la politique communautaire de RDT a été l'adoption de quatre résolutions du Conseil, le 14 janvier 1974, notamment une relative à la coordination des politiques nationales et à la

définition des actions d'intérêt communautaire dans le domaine des sciences et des technologies et une sur la nécessité pour la Communauté de disposer de sa propre politique scientifique et technologique.

Le titre XVIII, «Recherche et développement technologique», du traité CE a été inséré par l'Acte unique européen (AUE), qui est entré en vigueur le 1^{er} juillet 1987 et a conféré à la politique de RDT une Base juridique nouvelle et explicite, fondée sur des programmes-cadres pluriannuels.

Selon l'AUE, le programme-cadre (PC) était adopté à l'unanimité par le Conseil, sur la base d'une simple consultation du Parlement européen. L'entrée en vigueur

du traité de Maastricht, le 1^{er} novembre 1993, a vu l'introduction de la procédure de codécision entre le Conseil et le Parlement pour l'adoption du PC, alors que le critère de l'unanimité au sein du Conseil était maintenu. L'article 7 du traité Euratom (unanimité au sein du Conseil, aucune obligation de consulter le Parlement) n'a pas été modifié.

Avec l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, le 1^{er} mai 1999, la règle du vote à la majorité qualifiée a remplacé la règle de l'unanimité au sein du Conseil pour l'adoption du PC communautaire. De nouveau, le traité Euratom est resté en l'état, et le «programme-cadre» Euratom est adopté à l'unanimité par le Conseil après une lecture unique par le Parlement. Les programmes spécifiques du PC sont adoptés à la majorité qualifiée par le Conseil, sur la base d'une simple consultation du Parlement. Les modalités de la participation des entreprises, des centres de recherche et des universités au PC communautaire ont été adoptées par une décision séparée du Conseil (procédure de coopération) pour les quatrième et cinquième programme-cadre (4^e et 5^e PC) et par un règlement du Parlement et du Conseil (procédure de codécision) pour le sixième programme-cadre (6^e PC).

Objectifs

Depuis l'AUE, l'objectif de la politique communautaire de RDT est de renforcer les bases scientifiques et technologiques de l'industrie européenne et de favoriser le développement de sa compétitivité internationale. Promouvoir la compétitivité des entreprises était donc l'axe central des PC, selon la définition donnée par les États membres dans la seconde moitié des années 80. Cette disposition clé a été modifiée en 1993 (traité de Maastricht) par l'ajout de l'expression suivante: «ainsi que de promouvoir les actions de recherche jugées nécessaires au titre d'autres chapitres du présent traité».

L'article 164 du traité CE dispose: «Dans la poursuite de ces objectifs, la Communauté mène les actions suivantes, qui complètent les actions entreprises dans les États membres:

- mise en œuvre de programmes de recherche, de développement technologique et de démonstration en promouvant la coopération avec et entre les entreprises, les centres de recherche et les universités;
- promotion de la coopération en matière de recherche, de développement technologique et de démonstration communautaires avec les pays tiers et les organisations internationales;
- diffusion et valorisation des résultats des activités en matière de recherche, de développement technologique et de démonstration communautaires;

— stimulation de la formation et de la mobilité des chercheurs de la Communauté.»

L'article 165 prévoit que «la Communauté et les États membres coordonnent leur action [...] afin d'assurer la cohérence réciproque des politiques nationales et de la politique communautaire».

Réalisations

A. Bref aperçu de la politique communautaire de RDT

L'instrument principal de la politique communautaire de RDT est constitué par le PC pluriannuel, qui définit les objectifs, les priorités et le cadre financier de l'aide à la recherche pour une période pluriannuelle (généralement cinq ans, la planification des PC successifs se chevauchant d'une ou de deux années, mais les enveloppes financières distinctes s'étalant généralement sur quatre ans). Avec le 1^{er} PC (1984-1987), les activités communautaires de RDT furent pour la première fois coordonnées, s'inscrivant dans un cadre structuré unique. L'objectif principal du 2^e PC (1987-1991) consistait à développer les technologies d'avenir, en intégrant de grands programmes communautaires dans le domaine des technologies de l'information (Esprit — programme stratégique européen de recherche et de développement relatif aux technologies de l'information), des matériaux (EURAM — recherche européenne sur les matériaux avancés), des technologies industrielles (BRITE — recherche technologique fondamentale et application des nouvelles technologies en Europe) et des technologies de pointe dans le domaine des télécommunications (RACE — recherche et développement sur les technologies de pointe dans le domaine des télécommunications en Europe). Le 3^e PC (1990-1994) suivait dans l'ensemble les mêmes lignes, en mettant l'accent sur un nombre plus restreint d'actions, mais aussi sur la diffusion des résultats de la recherche. En avril 1994, au terme d'une procédure longue et difficile (la toute première codécision), le Conseil et le Parlement ont adopté le 4^e PC (1994-1998). Ce programme prolongeait les initiatives précédentes, mais comportait aussi plusieurs innovations importantes, notamment un nouveau programme relatif à la recherche socio-économique ciblée. Le 5^e PC (1998-2002) se démarquait de la recherche essentiellement axée sur les performances techniques pour s'intéresser à la recherche et à l'innovation répondant à des objectifs socio-économiques ciblés.

B. Mise en œuvre de la politique de RDT

Un projet financé par la Communauté 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. Une représentation équilibrée des milieux industriels et universitaires est d'ordinaire recherchée. Il existe également des actions particulières visant à soutenir le développement des activités de recherche dans les régions défavorisées des États membres et des pays candidats associés. La mise en œuvre du PC se fait au moyen de programmes spécifiques. La Communauté 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) situé à Ispra (Italie), Geel (Belgique), Petten (Pays-Bas), Karlsruhe (Allemagne) et Séville (Espagne), et entièrement financées par la Communauté;
- 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 et financés par la Communauté jusqu'à un maximum de 50 %; ii) d'actions de coordination et de soutien financées par la Communauté jusqu'à un maximum de 100 %; iii) d'actions pilotées par les instituts hôtes et les chercheurs individuels en vue de favoriser la mobilité des chercheurs dans le cadre de diverses bourses Marie Curie, de subventions et de projets lauréats pouvant être financés à 100 % par la Communauté.

C. Le sixième programme-cadre (2002-2006)

1. Le contexte

Le sixième programme-cadre de RDT (6^e PC) a été adopté le 27 juin 2002 (décision n° 1513/2002/CE du Parlement et du Conseil). Ce programme s'étend du 1^{er} janvier 2003 au 31 décembre 2006. Le 6^e PC a été particulièrement conçu afin de promouvoir la réalisation d'un espace européen de la recherche (EER), entériné par le Conseil européen de Lisbonne en mars 2000 et soutenu par le Parlement. La création d'un EER vise: i) à garantir la libre circulation des chercheurs, des idées et de la technologie en Europe; ii) à surmonter la dispersion de la recherche européenne et créer une masse critique; iii) à coordonner les programmes et politiques nationaux et européens.

2. Les instruments

Le 6^e PC a mis en place deux nouveaux instruments visant tout particulièrement à s'attaquer au problème de la dispersion de la recherche européenne et à en accroître l'impact:

- les réseaux d'excellence qui s'efforcent d'intégrer progressivement les capacités de recherche des partenaires afin de promouvoir l'excellence scientifique et technologique communautaire;

- les projets intégrés qui sont des projets d'une taille importante visant à constituer une masse critique dans les activités de recherche axées sur des objectifs scientifiques et technologiques clairement définis.

En outre, l'article 169 du traité CE a été appliqué pour la première fois à un partenariat entre les États membres et des pays en développement en vue de mettre en œuvre un programme d'essais cliniques pour lutter contre le sida, le paludisme et la tuberculose.

3. Budget et lignes d'action

Le budget initial du 6^e PC, s'élevant à 17,5 milliards d'euros, dont 1,23 milliard d'euros destiné à l'Euratom, a été porté par la suite à 19,235 milliards d'euros, dont 1,352 milliard d'euros pour l'Euratom, afin de tenir compte de l'élargissement. L'enveloppe financière globale du PC communautaire (17,883 milliards d'euros) est ventilée entre les diverses activités comme suit:

- a) *Concentrer et intégrer la recherche communautaire (y compris les priorités thématiques). Budget: 14,682 milliards d'euros:*
 - sciences de la vie, génomique et biotechnologie pour la santé: 2,514 milliards d'euros;
 - technologies pour la société de l'information: 3,984 milliards d'euros;
 - nanotechnologies, matériaux et nouveaux procédés de production: 1,429 milliard d'euros;
 - aéronautique et espace: 1,182 milliard d'euros;
 - qualité et sûreté alimentaires: 753 millions d'euros;
 - développement durable, changement planétaire et écosystèmes: 2,329 milliards d'euros;
 - citoyens et gouvernance dans une société fondée sur la connaissance: 247 millions d'euros;
 - activités spécifiques couvrant un champ plus vaste de la recherche: 1,409 milliard d'euros (dont les actions de recherche horizontales auxquelles participent des PME avec un budget de 473 millions d'euros et les mesures spécifiques à l'appui de la coopération internationale avec un budget de 346 millions d'euros);
 - activités non nucléaires du CCR: 835 millions d'euros.
- b) *Structurer l'EER. Budget: 2,854 milliards d'euros:*
 - recherche et innovation: 319 millions d'euros;
 - ressources humaines et mobilité: 1,732 milliard d'euros;
 - infrastructures de recherche: 715 millions d'euros;
 - science et société: 88 millions d'euros.

c) Renforcer les bases de l'EER. Budget: 347 millions d'euros.

4. Mise en œuvre du programme

a) Participation

Toute entité juridique, c'est-à-dire toute personne physique ou morale, établie dans un État membre ou dans un pays associé conformément à la législation nationale, internationale ou communautaire, peut répondre aux appels de 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 PC.

b) Appels de propositions

En règle générale, les propositions de projets répondent à un appel de propositions. Les groupements qui veulent participer disposent normalement d'un minimum de trois mois pour élaborer et présenter leur proposition.

c) Sources d'information

Les appels de propositions sont publiés au *Journal officiel de l'Union européenne* et sur les pages internet de la Commission prévues à cet effet. L'outil majeur de diffusion des informations relatives aux appels de propositions et au PC en général, ainsi qu'aux questions politiques connexes, est le serveur CORDIS (service communautaire d'information sur la recherche et le développement) financé par la Commission. Le magazine *RDT Info* fournit également des informations.

Au niveau national, dans les États membres, les pays associés et les autres pays partenaires, il existe des points nationaux de contact (PNC) destinés à donner des informations sur le PC et fournir une aide aux candidats potentiels.

d) Évaluation des propositions et sélection des projets

L'évaluation des projets comprend normalement une étape. Pour les activités particulières, une procédure en deux étapes est appliquée: les participants sont d'abord invités à soumettre une proposition succincte; si leur demande initiale est retenue, ils sont invités à détailler leur proposition. Les projets sont sélectionnés en vue d'un financement par décision de la Commission, postérieurement à une consultation interservices et à un exercice de comitologie.

e) Coopération internationale (INCO)

La coopération internationale est mise en œuvre au sein du 6^e PC par: i) l'ouverture des priorités thématiques aux entités des pays tiers, moyennant un financement à la disposition des pays visés par l'INCO (pays en développement, pays méditerranéens, y compris les

Balkans occidentaux, Russie et nouveaux États indépendants); ii) des mesures spécifiques de soutien à la coopération internationale concernant les pays visés par l'INCO; iii) des activités internationales au titre des «ressources humaines». Enfin, la Communauté a conclu un certain nombre d'accords de coopération scientifique et technologique bilatéraux avec des pays tiers.

f) Coordination des activités de RDT non communautaires

Le mécanisme ERA-NET, présenté pour la première fois dans le cadre du 6^e PC, 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 6^e PC couvre également les frais opérationnels de COST (coopération européenne dans le domaine de la recherche scientifique et technique d'intérêt public financée nationalement en Europe) et coordonne ses activités avec celles des autres initiatives européennes, telles qu'Eureka (Agence européenne pour la coordination de la recherche — initiative intergouvernementale pour des activités de recherche et développement axées sur le marché).

D. Perspectives de la politique européenne de RDT

L'adoption du 6^e PC représente un pas important vers la réorientation stratégique de la politique de la recherche de la Communauté. Toutefois, comme le Parlement l'a souligné récemment à plusieurs reprises, il est absolument indispensable de consentir des efforts accrus sur le plan communautaire en matière de recherche. C'est à ce seul prix que l'Europe pourra s'affirmer dans le domaine de l'innovation technologique et créer les conditions de son indépendance économique ainsi que de sa cohésion sociale, qui sont cruciales pour la prospérité de ses citoyens.

Comparé à ses principaux concurrents sur le plan international (principalement les États-Unis et le Japon), les ressources communautaires en R & D sont insuffisantes (en 2003, le budget de R & D représentait 1,93 % du produit intérieur brut (PIB) dans l'UE contre 2,59 % aux États-Unis et 3,15 % au Japon). Ainsi, une étape importante a été franchie en matière de politique européenne de la recherche au cours du Conseil européen de Barcelone de mars 2002, la décision ayant été prise par les chefs d'État ou de gouvernement de porter le niveau des investissements en R & D à 3 % d'ici à 2010.

E. Le septième programme-cadre de RDT

Le 6 avril 2005, la Commission a publié sa proposition initiale de budget global de 72,7 milliards d'euros (aux prix courants) pour le PC communautaire relatif à la période 2007-2013 et de 3,1 milliards d'euros pour le PC Euratom

relatif à la période 2007-2011. Les propositions contiennent un certain nombre d'innovations importantes, dont la création d'un Conseil européen de la recherche (CER) destiné à soutenir les activités de recherche risquées proposées par les chercheurs, le lancement d'initiatives technologiques conjointes (ITC) sur des technologies clés et la participation à la création de nouvelles infrastructures de recherche. Le PC communautaire est structuré autour de cinq programmes spécifiques: «Coopération» (soutien aux activités de recherche menées en coopération selon neuf priorités thématiques), «Idées» (instauration du Conseil européen de la recherche), «Personnel» (soutien de la formation et de l'évolution de la carrière des chercheurs), «Capacités» (soutien des aspects essentiels de la recherche européenne et des capacités d'innovation) et «Actions non nucléaires du CCR». Le PC Euratom est structuré autour de deux programmes spécifiques et comporte des financements importants pour la recherche sur l'énergie de fusion, dans le cadre des engagements internationaux pris par la Communauté en vue de la réalisation d'ITER (réacteur thermonucléaire expérimental international) avec la Chine, la Corée du Sud, les États-Unis, le Japon et la Russie.

F. Institut européen de technologie

Dans sa communication au Conseil européen de printemps [«Travaillons ensemble pour la croissance et l'emploi — Un nouvel élan pour la stratégie de Lisbonne» — communication du président Barroso, Commission des Communautés européennes, Bruxelles, 2 février 2005, COM(2005) 24], la Commission européenne fait part de son intention de soumettre une proposition visant à la création d'un institut européen de technologie. La Commission a proposé la création de l'IET [Communication de la Commission au Conseil européen — «Concrétiser le partenariat revisité pour la croissance et l'emploi — Développer un pôle de la connaissance: l'Institut européen de technologie», COM(2006) 77] en tant que modèle de référence doté d'une stratégie intégrée afin d'englober tous les éléments du triangle de la connaissance (éducation, recherche et innovation) dans l'optique des objectifs de Lisbonne. Cette communication, associée à une consultation publique, n'a pas reçu l'accueil souhaité du côté des parties prenantes. Une deuxième communication de la Commission [Communication de la Commission du 8 juin 2006 — «Création de l'Institut européen de technologie: de nouvelles étapes franchies», COM(2006) 276] sur l'IET a eu un impact plus positif sur les experts, mais de nombreuses questions demeurent en suspens, qui devraient être abordées par les prochaines propositions législatives et l'évaluation d'impact liée.

Rôle du Parlement Européen

Pendant plus de vingt ans, le Parlement 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 PC, 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 beaucoup plus de souplesse soit insufflée dans les PC pour permettre d'aiguiller les crédits vers des secteurs plus prometteurs et de réagir à l'évolution de la situation et à des priorités de recherche nouvellement apparues.

Pendant les négociations sur le 6^e PC, le Parlement a présenté un certain nombre de propositions importantes qui sont reprises dans les textes législatifs qui ont été définitivement adoptés. Vu que les institutions de l'Union européenne étaient convenues, dans une phase précoce, de l'enveloppe globale du programme, les efforts du Parlement se sont concentrés sur la promotion de ses priorités et, le cas échéant, l'amélioration des dispositions budgétaires les concernant. Ces priorités ont essentiellement concerné la structure du programme (insertion d'une partie sur la lutte contre les grandes maladies, y compris le cancer et les maladies infectieuses liées à la pauvreté, au sein de la première priorité thématique), les instruments de financement (instauration du concept de l'«escalier vers l'excellence» pour accueillir des participants de petite taille présentant des projets de recherche innovants), les modalités de participation (suppression des dispositions de responsabilité qui auraient découragé les petits participants, insertion de critères supplémentaires d'évaluation «douce» des synergies avec l'enseignement, implication de la société dans son ensemble et renforcement du rôle des femmes dans la recherche) et le soutien au plan d'action «Science et société» et aux activités de coopération internationale.

Dans une large mesure, les propositions de la Commission relatives au 7^e PC reprennent les principales demandes contenues dans la résolution du Parlement du 10 mars 2005 sur la communication de la Commission «La science et la technologie, clés de l'avenir de l'Europe — Orientations pour la politique de soutien à la recherche de l'Union». Les principales questions abordées dans cette résolution concernent i) la proposition de la Commission de doubler le budget de la recherche de l'Union européenne; ii) la mise à disposition de crédits suffisants pour un CER autonome et à même de soutenir la recherche

fondamentale dans tous les domaines scientifiques, sur la base de l'excellence; iii) les initiatives technologiques conjointes, en tant que mécanismes importants pour rapprocher la recherche de l'industrie. Conformément aux échanges de vues intervenus jusqu'à l'heure au sein des commissions, les propositions du 7^e PC de la Commission ont été en général accueillies favorablement par les députés. Après la première lecture du Parlement le 15 juin 2006 en raison de la coupe claire dans le budget de la recherche par le Conseil, en vertu de l'accord sur les perspectives financières pour la période 2007-2013, obtenu en décembre, la proposition de budget et sa ventilation se présentent comme suit:

(en millions d'euros)

Coopération	32 582
Santé	6 134
Alimentation, agriculture et biotechnologies	1 935
Technologies de l'information et de la communication	9 050
Nanosciences, nanotechnologies, matériaux et nouvelles technologies de production	3 467
Énergie	2 415
Environnement (changements climatiques inclus)	1 886
Transports (aéronautique comprise)	4 180
Sciences socio-économiques et humaines	657
Sécurité	1 429
Espace	1 429
Idées	7 560
Personnel	4 927
Capacités	4 042
Infrastructures de recherche	1 708
Recherche au profit des PME	1 366
Régions de la connaissance	126
Potentiel de recherche	350
La science dans la société	359
Activités de coopération internationale	133
Actions non nucléaires du Centre commun de recherche	1 751
TOTAL	50 862

Des adaptations ont été apportées afin de rendre le programme-cadre plus conforme à la position du Parlement européen sur l'accord interinstitutionnel relatif à la discipline budgétaire (dont les perspectives financières 2007-2013) adoptée par la plénière le 15 mai 2006, et afin de déterminer par allocation budgétaire interne les priorités du programme-cadre que partagent tous les groupes politiques au sein de la commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie.

Au Parlement, il existe un vaste consensus politique sur la priorité à accorder aux différents éléments du 7^e PC. Le Parlement accorde la plus grande priorité au «Conseil européen de la recherche» (objectif «Idées») qui, selon le Parlement, doit prendre la forme d'une structure indépendante à créer selon la procédure de codécision. Parmi les autres priorités du Parlement, citons, par ordre d'importance, les objectifs «Personnel» (recrutement, carrière et échange de chercheurs) et «Coopération» (en particulier les thèmes «Énergie» et «Santé»); dans le domaine de l'énergie, le Parlement demande que deux tiers des fonds soient consacrés aux énergies renouvelables et à la recherche sur l'efficacité énergétique). Le Parlement s'est également dit préoccupé par le possible détournement de fonds du 7^e PC vers l'Institut européen de technologie et par une éventuelle suraffectation de fonds au «Mécanisme de financement avec partage des risques».

En mai 2006, le Parlement a fait part de son scepticisme quant à l'utilité de l'IET dans sa résolution sur la stratégie politique annuelle de la Commission (résolution du Parlement du 18 mai 2006 sur les priorités stratégiques de la Commission: budget 2007, T6-0221/2006) «[Le Parlement] observe que la création d'un nouvel Institut européen de technologie pourrait porter atteinte aux structures existantes ou faire double emploi avec elles et, partant, ne pas constituer l'utilisation la plus efficace des ressources dans ce contexte».

→ Miklos GYÖRFFI
Septembre 2006

4.14. Les petites et moyennes entreprises

Base juridique

Les petites et moyennes entreprises (PME) opèrent principalement au niveau national, mais sont concernées par la législation de l'Union européenne (UE) en matière de fiscalité (articles 90-93), de concurrence (articles 81-89), de droit des sociétés (droit d'établissement — articles 43-48), les directives un à treize sur la constitution des sociétés à responsabilité limitée, les opérations structurelles telles que les fusions et les scissions conformément à la législation nationale de chaque État membre, les fusions transfrontalières, les offres publiques d'achat (OPA), etc., par le règlement (CEE) n° 2137/85 sur le groupement européen d'intérêt économique, le règlement (CE) n° 2157/2001 sur le statut de la société européenne et la directive 2001/86/CE sur l'implication des salariés, la politique régionale et sociale (articles 136-145) et les formalités douanières (articles 25-27).

La Commission a adopté une nouvelle définition des PME dans sa recommandation 2003/361/CE, basée sur les effectifs en personnel: de 0 à 10 salariés pour les microentreprises, de 10 à 50 salariés pour les petites et de 50 à 250 salariés pour les moyennes entreprises. Dans sa recommandation, elle prévoit l'augmentation des plafonds financiers (chiffre d'affaires ou total du bilan) pour tenir compte de l'inflation depuis la première définition des PME en 1996. Les nouvelles définitions sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2005. Les nouvelles règles devraient promouvoir la croissance, l'esprit d'entreprise, les investissements et l'innovation, faciliter l'accès au capital-risque, réduire la charge administrative, accroître la certitude juridique, favoriser la coopération et les «grappes» d'entreprises indépendantes.

Objectifs

Les micro-, petites et moyennes entreprises constituent 99 % des entreprises de l'UE. Dans l'EU-25, elles représentent environ 25 millions d'entreprises employant près de 95 millions de personnes, et elles sont un foyer essentiel d'esprit d'entreprise et d'innovation. Elles sont donc une composante cruciale de la compétitivité de l'UE. La politique de l'UE en faveur des PME a pour but de promouvoir leurs intérêts et d'éliminer toute discrimination à l'accès au marché.

Réalisations

A. Généralités

À Lisbonne, en 2000, le Conseil européen a défini ses objectifs en matière d'emploi, de réforme économique et de cohésion sociale. D'ici à 2010, l'UE vise à «devenir l'économie basée sur la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'assurer une croissance économique durable, des emplois plus nombreux et de meilleure qualité et une plus grande cohésion sociale». En 2001, le Conseil européen est convenu d'une stratégie de développement durable et a ajouté une dimension environnementale à la stratégie de Lisbonne. Il a reconnu la nécessité d'une transformation radicale de l'économie pour créer quelque quinze millions de nouveaux emplois d'ici à 2010.

La politique de l'UE en faveur des PME remonte à un premier programme d'action adopté en 1983, lors de la clôture de l'Année européenne des PME et de l'artisanat. Un deuxième programme a démarré en 1987 et a été renforcé par le Conseil pour la période 1993-1996. Un troisième programme pluriannuel a couvert la période 1997-2000.

Le quatrième programme pluriannuel couvrait à l'origine la période 2001-2005 avec un budget de 450 millions d'euros (il a été étendu à 2006 moyennant une augmentation du montant financier de référence de 88 500 000 euros). Les cinq principaux objectifs du programme sont les suivants:

- améliorer la croissance et la compétitivité des entreprises dans une économie basée sur la connaissance: mesures visant à accroître la compétitivité et l'innovation, préparer les entreprises à la mondialisation et promouvoir les nouvelles technologies de l'information et de la communication;
- promouvoir l'esprit d'entreprise: mesures spécifiques de promotion des start-up et de transmission des entreprises, développer la formation à l'entrepreneuriat et identification et promotion de politiques spécifiques pour les PME;
- simplifier et améliorer l'environnement administratif et réglementaire, notamment en vue de promouvoir la recherche et l'innovation: mesures destinées, en particulier, à améliorer l'évaluation de toute la législation

communautaire proposée en matière d'entreprises et à produire une meilleure réglementation;

- améliorer l'environnement financier des entreprises, particulièrement des PME: mesures destinées, en particulier, à améliorer l'environnement financier des entreprises, développer le financement de proximité («business angels») et organiser des tables rondes réunissant banquiers et PME;
- faciliter l'accès des entreprises aux services, programmes et réseaux de soutien de l'UE et améliorer la coordination de ces facilités: mesures visant à promouvoir la simplification de l'accès aux programmes de l'UE, une meilleure coordination entre les réseaux de soutien ou de conseils tels que les euro-info-centres (EIC), et l'organisation d'événements de coopération interentreprises.

En juin 2000, le Conseil a adopté la charte européenne des petites entreprises, dont les recommandations encouragent les PME à tirer pleinement profit de l'économie de la connaissance.

La Commission produit des rapports annuels de mise en œuvre, un rapport sur les activités de l'envoyé des PME et des communications sur la politique d'innovation, la politique industrielle, l'impact de l'e-économie sur les entreprises européennes, l'analyse économique et les implications politiques, et l'amélioration de l'environnement des entreprises.

En février 2005, la Commission a publié un rapport sur la mise en œuvre de la charte européenne des petites entreprises [COM(2005) 30], soulignant le rôle joué par les petites entreprises dans l'économie de l'EU-25. Elles sont jugées essentielles pour la croissance et l'emploi partout en Europe. La charte incarne le principe du «*think small first*» et la reconnaissance du fait que les petites entreprises sont l'épine dorsale de l'économie européenne et la clé de notre compétitivité. En septembre 2005, le Parlement européen a publié un rapport d'initiative sur la mise en œuvre de la charte [2005/2123(INI)] comportant dix «lignes d'action»: l'éducation pour l'entrepreneuriat; la phase de démarrage d'entreprises moins chère et plus rapide; de meilleures législations et réglementations; la disponibilité des compétences; l'amélioration de l'accès en ligne; tirer meilleur parti du marché unique; la fiscalité et les finances; le renforcement de la capacité technologique des petites entreprises; l'utilisation de modèles éprouvés de commerce électronique et le développement de services de soutien de tout premier ordre pour les petites entreprises; le développement d'une représentation plus forte et plus efficace des intérêts des petites entreprises, au niveau de l'Union comme au niveau national.

En 2001, la Commission a lancé une campagne de sensibilisation du public à l'initiative «Go Digital» pour prouver aux PME qu'elles ont tout avantage à adopter et à utiliser efficacement le commerce électronique, et les aider concrètement à participer à l'économie électronique et à en profiter pleinement. Une analyse de la campagne «Go Digital» a été publiée en 2003.

À titre de suivi du plan d'action «Europe 2002 et de l'initiative «Go Digital», la Commission a lancé des actions spécifiques pour aider les PME à adopter les technologies de l'information et de la communication (TIC) et le commerce électronique. En 2002, plus de 70 événements ont été organisés dans toute l'Europe par les PME et d'autres organisations commerciales.

Le paquet «pour une meilleure réglementation», adopté par la Commission le 5 juin 2002, vise à réformer la manière dont les institutions, individuellement ou conjointement, légifèrent au niveau européen, et la manière dont les États membres mettent en œuvre et appliquent cette législation au niveau national. Ce paquet ambitieux vise à réaliser l'objectif du Conseil européen de Lisbonne de simplifier et améliorer le cadre réglementaire. Il s'agit d'une réponse politique aux critiques fréquemment exprimées sur une législation communautaire excessive, inappropriée et coûteuse. En 2002, la Commission a adopté le plan d'action «Simplifier et améliorer le cadre réglementaire».

En janvier 2003, la Commission a adopté le «paquet PME», qui analyse comment les États membres et la Commission mettent en œuvre les principes de la charte européenne des petites entreprises. Les principales conclusions du paquet PME sont présentées dans la communication «Penser aux petites entreprises dans une Europe qui s'élargit» [COM(2003) 26].

Au début de 2003, la Commission a également lancé un débat public sur la manière de poursuivre l'amélioration de l'agenda de l'entrepreneuriat en publiant son livre vert intitulé «L'esprit d'entreprise en Europe» [COM(2003) 27]. Basé sur une analyse des progrès de l'initiative *Entreprise Europe*, y compris le paquet PME, le livre vert pose des questions essentielles sur la manière de susciter des vocations d'entrepreneurs et de favoriser la croissance d'un plus grand nombre d'entreprises européennes.

B. Marché intérieur

Parmi les mesures destinées à réaliser le marché intérieur, la simplification des formalités douanières et les initiatives dans le domaine de la normalisation revêtent une importance particulière pour les PME.

Dans de nombreux domaines, des dérogations ont été arrêtées en faveur des PME, par exemple:

- les règles administratives;

- l'harmonisation du droit des sociétés;
- les règles de concurrence;
- la recherche;
- la réforme de la fiscalité.

1. Droit des sociétés

La société européenne est considérée comme l'un des éléments clés de l'achèvement du marché intérieur. Le Conseil a adopté les deux instruments législatifs requis pour la création d'une société européenne, à savoir le règlement (CE) n° 2157/2001 relatif au statut de la société européenne et la directive 2001/86/CE complétant le statut de la société européenne en ce qui concerne l'implication des travailleurs, ces deux instruments étant indissociables. Le statut de la société européenne devrait rendre la gestion transfrontalière des entreprises plus flexible et moins bureaucratique et favoriser la compétitivité des entreprises européennes. Il permettra la constitution dans l'UE d'une société publique à responsabilité limitée sous l'appellation latine de *Societas Europaea* (SE). Le statut de SE permettra aux entreprises d'opérer dans toute l'UE conformément à la législation de l'UE directement applicable dans tous les États membres.

2. Politique de concurrence

La Commission a consenti des efforts considérables pour moderniser ses règles en matière de concurrence, rendre les procédures plus efficaces, augmenter leur transparence et faciliter leur application. Cette tendance politique a un impact direct sur les PME. En janvier 2001, le règlement (CE) n° 70/2001 sur l'application des articles 87 et 88 du traité CE concernant les aides d'État aux PME a remplacé les lignes directrices 1996. Il prévoit une dérogation pour les aides accordées sous forme d'investissement — 15 % des coûts éligibles pour les petites entreprises et 7,5 % pour les entreprises moyennes; (dans les zones assistées sur une base régionale, des plafonds d'aide plus élevés sont applicables afin de contrebalancer tant le désavantage régional que le désavantage spécifique de la situation des PME), les aides pour les frais de conseils (50 % des coûts éligibles) et les aides pour la participation aux foires et expositions (50 % des coûts éligibles). Le règlement stipule que de telles aides n'ont pas à être notifiées à la Commission, pour autant qu'elles ne dépassent pas certains seuils.

3. Fiscalité

En octobre 2001, une communication de la Commission intitulée «Vers un marché intérieur sans entraves fiscales — Une stratégie pour permettre aux entreprises d'être imposées sur la base d'une assiette consolidée de l'impôt sur les sociétés couvrant l'ensemble de leurs activités dans l'Union européenne» [COM(2001) 582] et une étude

détaillée sur «La fiscalité des sociétés dans le marché intérieur» [SEC(2001) 1681] traitent des problèmes relatifs à la fiscalité des sociétés dans le marché intérieur et de la situation des PME à cet égard.

C. Information et coopération pour les PME

Lien essentiel entre l'Europe et les PME, le réseau des euro-info-centres est constitué de quelque 300 membres dans 38 pays et 14 centres de correspondance. Étendu en 1998 afin de couvrir les nouveaux États membres, le réseau disposait de quelque 230 EIC localisés auprès d'organismes publics, privés et semi-publics directement liés aux PME (chambres de commerce, agences locales de développement et banques). Les EIC ou «euroguichets» informent les entreprises, les initient, les conseillent et les aident dans tous les domaines concernant les programmes et les politiques de l'UE, organisent des séminaires et des conférences et participent aux campagnes de sensibilisation dans le cadre du plan eEurope et de l'initiative «Go Digital».

Les EIC sont reliés entre eux et avec la Commission par le réseau BC-Net (Business Cooperation Network) et le bureau de rapprochement des entreprises (BRE). Ils constituent un réseau de communication pour les conseils en entreprises et s'efforcent de faire coopérer les entreprises des États membres à l'échelon transnational, interrégional et local. Le site internet «Dialogue avec les entreprises» est un portail d'accès multilingue bien établi vers des données, des informations et des conseils émanant de nombreuses sources existantes. Plusieurs milliers de sociétés utilisent quotidiennement ces accès aux services européens de soutien, aux niveaux national et local. En 2001, la Commission a institué un «envoyé des PME», dont le rôle est d'assurer la liaison avec la communauté d'affaires des PME pour assurer la prise en considération de leurs intérêts spécifiques et de leurs besoins en programmes et politiques de l'UE. Cette action est coordonnée avec des réseaux existants tels que les euro-info-centres, qui fournissent déjà de précieux conseils et informations aux PME.

Un organe consultatif de haut niveau — le groupe politique d'entreprise (GPE), créé en novembre 2000 — conseille la Commission en matière de politique d'entreprise. Le GPE est divisé en deux sections: un groupe est formé des directeurs généraux responsables, dans les États membres, de l'industrie et des PME; et une chambre professionnelle, comptant parmi ses trente-cinq membres seniors des responsables de PME, des représentants des syndicats et des personnes choisies pour leur expérience du travail dans et avec les PME

Dans le cadre des initiatives «e-Commission» et «Pour une meilleure réglementation», l'initiative «Élaboration

interactive des politiques» (EIP) a introduit deux nouveaux instruments basés sur l'internet (un mécanisme de retour d'information et des consultations en ligne) pour permettre aux acteurs concernés de participer activement au processus d'élaboration des politiques de la Commission. Par le biais de ce mécanisme, des informations sur plus de 17 000 cas de difficultés de tout type auxquelles les PME sont confrontées dans le cadre de leurs activités quotidiennes ont été collectées, principalement auprès de petites entreprises. Ces renseignements permettent à la Commission de baser ses politiques sur des faits concrets.

L'initiative Gate2Growth a pour but de soutenir les entrepreneurs innovants en Europe. Elle offre un portail commun pour les courtiers en technologie, les professionnels et les intermédiaires de l'innovation. En réponse à une requête du Parlement, le développement de ce site internet tout-venant consacré au capital-risque sera poursuivi en coopération avec des initiatives régionales et nationales afin de donner à ces dernières une portée plus européenne. L'initiative Gate2Growth inclut le forum des incubateurs, un réseau paneuropéen de professionnels responsables d'incubateurs de technologie liés à des instituts de recherche et des universités, lancé en 2002.

D. Les PME et la recherche

Le sixième programme-cadre (6^e PC) incluait des mesures pour faciliter l'accès des PME aux nouvelles technologies, au moyen d'une étroite coordination entre la politique de l'entreprise et la politique de recherche et développement technologique (RDT). Les PME étaient encouragées à prendre part aux activités mises en œuvre dans des domaines de priorités thématiques dans le cadre de réseaux d'excellence, de projets intégrés et de projets de recherche spécifiques intégrés. Par ailleurs, deux plans spéciaux destinés aux PME capables d'innover sans capacité de recherche adaptée étaient prévus (CRAFT — programme d'action pour les PME de l'artisanat et du commerce; recherche collective et recherche collaborative).

En mars 2002, le Conseil européen de Barcelone est convenu que les investissements communautaires de la RDT dans l'UE devaient être augmentés pour atteindre 3 % du produit intérieur brut (PIB) d'ici à 2010. Le Conseil a également appelé à l'augmentation du financement des entreprises de son niveau actuel de 56 % aux deux tiers de l'investissement total dans la RDT, une proportion déjà atteinte aux États-Unis et dans certains pays européens. Le sixième programme-cadre de recherche 2002-2006 (6^e PCRD) consacrait aux PME le budget le plus élevé jamais alloué à ce secteur: près de 2,2 milliards d'euros. Toutes les initiatives déjà mises en œuvre au titre du cinquième PCRD visaient à simplifier les procédures administratives, à réduire la bureaucratie et à aider les PME à assurer leur continuité

et à améliorer leurs performances. Les PME bénéficiaient également du programme LIFE, l'Instrument financier pour l'environnement, qui a alloué 28 millions d'euros en 2002 à des projets impliquant des PME et relatifs au système de label écologique de l'UE, dont 80 % des sociétés participantes étaient des PME. ProTon Europe est un réseau paneuropéen de bureaux de technologie lié à des organisations publiques de recherche et à des universités lancé en 2002. Il est soutenu par la Commission en tant que composante de l'initiative Gate2Growth. Des universités et des institutions de recherche européennes mènent de nombreux programmes de recherche de niveau international ayant un intérêt commercial réel ou potentiel. Pour que le potentiel de ces organisations publiques de recherche (OPR) se concrétise, la commercialisation doit devenir une partie intégrante de ce processus de recherche et des alternatives à la propriété et à l'exploitation des droits de propriété intellectuelle (DPI) doivent être étudiées de manière approfondie. ProTon Europe a pour but d'établir un réseau d'au moins 250 OPR à travers l'Europe pour favoriser l'essor de la recherche et développement (R & D) financée par des fonds publics. Cela devrait contribuer à la création de nouveaux produits, processus et marchés, améliorer la gestion de l'innovation, donc stimuler une croissance économique durable et de haute valeur, la compétitivité et l'emploi. Les méthodes de travail de ProTon Europe incluent l'analyse comparative des activités de commercialisation de technologie en Europe et la collecte et la diffusion de bonnes pratiques de gestion et de commercialisation des DPI.

Le septième programme-cadre de recherche (7^e PCRD) prévoit également un soutien considérable aux PME.

E. Financement

Au cours des dernières années, des 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 accru leurs opérations relatives aux PME. En outre, en vertu de la décision 98/347/CE du Conseil, le quatrième programme pluriannuel pour les entreprises et l'entrepreneuriat a renforcé les instruments financiers de l'initiative «Croissance et emploi», notamment en faveur des PME, ce qui a donné à ces instruments une nouvelle Base juridique. Ils comprennent quatre régimes: la facilité européenne pour les start-up technologiques, la facilité de garantie pour les PME, l'action pour les capitaux d'amorçage et le programme européen de coentreprise (PECE). Le programme actuel devant avoir son successeur dès 2007, il a été proposé de prolonger le quatrième programme actuel d'un an pour inclure 2006.

Dans son document intitulé «L'accès des entreprises au financement» et publié en 2001, la Commission observe que les PME européennes passent progressivement du financement par des prêts à d'autres instruments (tels que les financements en fonds propres, les conversions créances-fonds propres, le crédit-bail et les emprunts et fonds propres garantis), même si le financement des entreprises continuera, du moins pendant les dix années à venir, à être dominé par les prêts bancaires.

Les Fonds structurels ont alloué quelque 16 milliards d'euros aux projets de PME pour la période 2000-2006, soit environ 11 % du budget total. Environ un tiers de ces fonds est alloué aux services de conseils et aux services d'installations partagées, tels que les incubateurs, la mise en réseau et les grappes d'entreprises. En outre, cette aide déclenche l'octroi d'un important soutien financier parallèle par les fonds nationaux.

F. Programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (2007-2013) COM(2005) 121

Le programme-cadre pour la compétitivité et l'innovation (PCI) regroupera sous un cadre commun les programmes d'appui communautaire spécifiques et les éléments concernés d'autres programmes communautaires dans les domaines essentiels afin de stimuler la productivité, la capacité d'innovation et la croissance durable en Europe, tout en abordant des préoccupations environnementales complémentaires. Le programme se compose de sous-programmes spécifiques:

- le **programme pour l'esprit d'entreprise et l'innovation** rassemblera les activités concernant l'esprit d'entreprise, les PME, la compétitivité industrielle et l'innovation. Il sera également l'un des instruments soutenant la mise en œuvre du plan d'action en faveur des écotecnologies, qui vise à éliminer les obstacles de manière à exploiter pleinement le potentiel des écotecnologies pour protéger l'environnement tout en contribuant à la compétitivité et à la croissance économique;
- le **programme d'appui stratégique en matière de TIC** sera l'un des moyens de soutenir les actions identifiées dans la nouvelle initiative intitulée «i2010: société européenne de l'information» comme annoncé dans la communication de la Commission «Un nouvel élan pour la stratégie de Lisbonne» de février 2005. Le programme s'appuiera sur les leçons tirées des programmes eTEN, eContenu et Modinis tout en améliorant les synergies entre eux et en optimisant leur impact;
- le **programme «Énergie intelligente — Europe»** est le programme non technologique de la Communauté

dans le domaine de l'énergie mettant l'accent sur l'élimination des barrières non techniques, la création d'opportunités commerciales et la sensibilisation. Il vise donc à accélérer la mise en œuvre de la stratégie communautaire convenue et la réalisation des objectifs dans le domaine de l'énergie durable, en particulier: faciliter le développement et la mise en œuvre du cadre réglementaire concernant l'énergie.

Rôle du Parlement Européen

Il y a plus de vingt ans déjà, le Parlement européen a proclamé l'année 1983 Année des PME et de l'artisanat et lancé une série d'initiatives pour encourager leur développement. Depuis, le Parlement a continué à démontrer son engagement à encourager le développement des PME européennes. En voici quelques exemples:

- en 1994, il a salué le programme intégré en faveur des PME et de l'artisanat adopté par la Commission et appelé cette dernière à prendre des mesures visant à faciliter l'accès des PME aux marchés publics et aux instruments financiers de l'UE;
- dans une résolution de 1997, le Parlement souligne, en ce qui concerne l'internationalisation des PME, que l'accès aux prêts et aux régimes de garantie pour financer la période de démarrage et couvrir les risques commerciaux et politiques est d'une importance cruciale, au même titre que la disponibilité de l'information et la coopération dans le cadre de réseaux industriels. Il recommande également une réduction de l'impôt sur les sociétés applicable aux bénéficiaires réinvestis des PME comme instrument efficace pour améliorer l'emploi;
- dans une autre résolution de 1997, le Parlement appelle les secteurs bancaires et du crédit à accorder des facilités à l'ensemble des PME, de manière à favoriser la croissance, l'emploi et les investissements, notamment par la voie d'un code de conduite bancaire réservé aux PME;
- dans une résolution de 2002, le Parlement souligne l'importance, pour les PME, de l'ouverture des marchés des télécommunications, de l'énergie, des services postaux et des transports. Le Parlement se déclare favorable à l'application de mesures expérimentales et générales de réduction de la TVA sur toutes les activités à forte intensité de main-d'œuvre. Il recommande l'accès des PME à des financements tels que les fonds d'investissements normatifs de la BEI et du FEI, et soutient le financement des PME pendant leur phase de démarrage. Le Parlement salue les efforts consentis

pour rendre l'enregistrement des entreprises de l'UE moins coûteux et plus rapide.

En 2005, le Parlement a adopté une résolution intitulée «Renforcer la compétitivité européenne: conséquences des mutations industrielles sur la politique et le rôle des PME», dans laquelle il a proposé une politique fondée sur trois éléments: une meilleure législation, la mise au point d'une approche intégrée des politiques et la poursuite de politiques et de mesures sectorielles appropriées, nécessitant une connaissance approfondie de chaque secteur industriel.

Le 1^{er} juin 2006, le Parlement a adopté le PCI (en première lecture). L'orientation structurelle du programme en

direction des demandeurs potentiels, et donc des bénéficiaires directs sur le plan de la simplification radicale de la procédure de demande, notamment une approche de type guichet unique (agence PCI), constitue la principale préoccupation du Parlement. S'agissant du volet TIC, il est fondamental de déplacer l'accent, actuellement mis sur les pouvoirs publics, sur le véritable moteur de l'innovation: les PME. Dans le domaine des énergies et des technologies intelligentes, le Parlement se prononce pour un élargissement du champ d'application.

→ Miklos GYÖRFFI
Septembre 2006

4.15. Le tourisme

Base juridique

Le traité CE ne comporte aucune partie consacrée au tourisme. Néanmoins, l'article 3, point u), du traité CE permet à la Communauté de prendre des mesures dans le domaine du tourisme. Domaine de nature transversale, le tourisme touche à une multitude de domaines politiques européens, tels que la libre circulation des personnes, des marchandises et des services, les petites et moyennes entreprises (PME), la politique en matière de protection des consommateurs, de l'environnement, des transports, ou encore la politique régionale. Les mesures prises dans ces domaines peuvent avoir des répercussions directes ou indirectes sur le tourisme au sein de la Communauté.

Objectifs

Au sein de l'Union européenne (UE), le secteur touristique concerne quelque deux millions d'entreprises, essentiellement des PME. Il contribue au produit intérieur brut (PIB) et à l'emploi à hauteur de 4 % (ce qui correspond à 8 millions d'emplois environ). Compte tenu des liens étroits avec d'autres secteurs économiques, cette part est encore plus élevée. L'Union européenne représente la première région touristique sur le marché mondial. En raison de son poids économique, le tourisme fait partie intégrante de l'économie européenne et requiert des

mesures concernant son organisation et son développement futurs. 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.

Résultats

A. Politique générale

La première résolution du Conseil à ce sujet, qui date du 10 avril 1984, a reconnu la place du tourisme dans l'intégration européenne et invité la Commission à soumettre des propositions pour ce secteur. C'est à la suite de cette résolution qu'a été prise la décision, le 22 décembre 1986, de mettre sur pied une commission consultative pour le tourisme.

Le tourisme induit une demande considérable en services de transport. Sur ce point, la **mise en place d'un système de transport efficace** doté de services de transport performants et sûrs dans le secteur du trafic des passagers constitue une condition sine qua non au développement économique du tourisme. Nombre des décisions prises dans le domaine de la politique européenne des transports influencent dès lors les voyageurs et le secteur touristique,

que ce soit directement ou indirectement (→4.5: «La politique des transports»).

Depuis 1997, l'UE accorde plus d'attention à la **contribution du tourisme à l'emploi** européen. C'est sur la base d'un rapport établi par un groupe d'experts sur le potentiel du secteur touristique en matière de croissance et d'emploi, qui a prévu l'essor de ce secteur d'ici à 2010, que la Commission a rédigé sa communication du 28 avril 1999 intitulée «Accroître le potentiel du tourisme pour l'emploi» [COM(1999) 205]. Dans les conclusions qu'il en a déduit, qui datent du 21 juin 1999, le Conseil distingue quatre champs d'action:

- promotion de l'échange et de la diffusion d'informations;
- améliorations dans les domaines de la formation et de la qualification dans le secteur touristique;
- amélioration de la qualité des produits et services touristiques;
- promotion de la protection de l'environnement et du développement durable dans le domaine touristique.

À la fin de 2001, la Commission a publié une **communication sur une approche coopérative pour l'avenir du tourisme européen** [COM(2001) 665], dans laquelle est proposé un cadre d'action fondé sur la méthode ouverte de coordination de tous les acteurs concernés. En outre, toute une série de mesures et d'actions a été proposée pour les différents protagonistes du secteur touristique. Ces dernières sont censées garantir au tourisme européen un avenir serein en termes de viabilité et de compétitivité, au travers de l'amélioration de l'information, de la formation, de la qualité et de l'utilisation de nouvelles technologies. Conséquence directe de cette stratégie: la tenue, depuis 2002, d'un **forum européen sur le tourisme**, auquel participent d'éminents représentants du secteur touristique, des institutions européennes et des gouvernements des États membres européens. Parmi les mesures proposées figurait également la promotion du développement durable des activités touristiques au moyen de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un **Agenda 21 européen pour le tourisme**.

En novembre 2003, la Commission a adopté la communication intitulée «**Orientations de base pour la durabilité du tourisme européen**» [COM(2003) 716] dans laquelle elle a prévu un train de mesures visant à renforcer la participation de la Communauté. Cette communication a débouché sur l'instauration en 2004 d'un groupe d'experts «Durabilité du tourisme».

Le 17 mars 2006, la Commission a présenté une communication intitulée «**Une nouvelle politique européenne du tourisme — Renforcer le partenariat**

pour le tourisme en Europe» [COM(2006) 134] dans laquelle elle dépeint les défis actuels et déclare vouloir lancer une **nouvelle politique européenne du tourisme** afin d'y répondre. Certes, la communication repose sur les approches de la Commission déjà mentionnées ci-dessus, mais comporte néanmoins de nouveaux éléments, en particulier les propositions de la Commission relatives à une utilisation optimale des instruments de financement européens prévus pour la période 2007-2013, la révision des dispositions juridiques existantes ainsi que les stratégies de la Commission pour la promotion de la viabilité du tourisme.

B. Mesures particulières

1. Dans l'intérêt des touristes

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 du 22 décembre 1986 concernant **la sécurité des hôtels existants contre les risques d'incendie**, les directives 90/314/CEE concernant les **voyages, vacances et circuits à forfait** et 94/47/CE relative à **l'utilisation à temps partiel de biens immobiliers**. À cela s'ajoute l'adoption de règlements importants dans le secteur des transports qui visent à protéger les **droits des passagers aériens** (→4.5.6). La directive 2006/7/CE du 15 février 2006 concernant la **gestion de la qualité des eaux de baignade** est elle aussi capitale pour la politique du tourisme.

2. Dans l'intérêt du secteur touristique et des régions

En ce qui concerne la contribution que le tourisme apporte au développement régional et à l'emploi dans les régions concernées, divers projets de promotion du tourisme ou du patrimoine culturel prévus pour la période financière 2000-2006 ont bénéficié d'une aide supplémentaire dans le cadre des Fonds structurels. À cet égard, ce sont surtout les programmes Leader et Interreg qui ont joué un rôle de premier plan, mais également le Fonds social européen (FSE). Le secteur touristique européen et les entreprises du secteur bénéficient également d'aides supplémentaires au titre de nombreux autres programmes communautaires, notamment les programmes destinés aux classes moyennes au sein de l'UE.

La Commission a édité un guide internet en rapport avec les mesures européennes de promotion des entreprises touristiques et des destinations touristiques. Une attention particulière a également été accordée à la **mise en place d'un système statistique communautaire** pour le secteur du tourisme. Un premier programme, étalé sur deux ans, a été introduit dans le cadre de la directive 95/57/

CE du 23 novembre 1995 dans le but d'uniformiser les méthodes nationales.

En 1996, la **lutte contre le tourisme sexuel impliquant des enfants** a fait l'objet d'une communication de la Commission [COM(96) 547]. Elle a servi de cadre général aux mesures communautaires en la matière.

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement européen a contribué de manière décisive au développement du tourisme et a donné l'impulsion à de nombreuses mesures concrètes.

Il a exigé, entre autres:

- l'inclusion d'une rubrique spéciale dédiée au tourisme dans le cadre de la révision du traité en 1996. Le traité établissant une Constitution pour l'Europe contient désormais un chapitre entièrement consacré au tourisme;
- la création d'une agence européenne du tourisme (résolutions du 15 décembre 1994 et du 25 octobre 1996);
- une meilleure protection des intérêts des touristes:
 - extension de la portée de la responsabilité civile des agences de voyages et critères plus stricts pour leurs licences d'exploitation (résolution du 15 décembre 1994);
 - application correcte de la directive 90/314/CEE concernant les voyages, vacances et circuits à forfait;
 - protection contre les surréservations dans les hôtels (résolution du 31 mars 1998 sur l'amélioration de la sécurité, des droits des consommateurs et des règles commerciales dans le secteur du tourisme);
- mesures contre les agences de voyages, compagnies aériennes et chaînes hôtelières qui tirent profit du tourisme sexuel (résolution du 6 novembre 1997 relative à la communication de la Commission sur la **lutte contre le tourisme sexuel impliquant des enfants**). Dans sa résolution du 30 mars 2000 sur le même sujet, le Parlement a exigé des États membres qu'ils promulguent des dispositions extraterritoriales d'intérêt général 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;
- la coordination entre les politiques communautaires visant à favoriser l'emploi créé par le secteur touristique et les politiques nationales en matière d'emploi, ainsi

que le durcissement des normes de qualité et de sécurité au niveau de l'offre touristique européenne (résolution du 18 février 2000 sur le **tourisme et l'emploi**);

- dans sa **résolution** du 14 mai 2002 sur **l'avenir du tourisme européen**, le Parlement soutenait l'approche de la Commission et renvoyait à l'obligation pour cette dernière d'adopter une approche intégrée en rapport avec toutes les mesures politiques qui affectent le secteur touristique. À cet égard, il réclamait que les directions générales de la Commission concernées (transports, politique régionale, emploi, environnement, affaires sociales, protection des consommateurs, éducation et culture, etc.) remédient au caractère morcelé des mesures et encouragent l'intégration des programmes communautaires visant à garantir le développement durable du secteur. Il a en outre prôné le développement d'un tourisme de qualité, durable, compétitif et ouvert à tous, dans le respect de la capacité d'absorption des paysages naturels et sites culturels;
- dans sa résolution du 8 septembre 2005 sur **le tourisme et le développement**, le Parlement a attiré l'attention sur la nécessité de réinvestir les recettes touristiques dans le développement local. Il a demandé de soumettre tous les investissements européens réalisés dans le secteur touristique des pays en développement aux mêmes dispositions qui prévalent pour l'allocation de fonds communautaires au sein de l'Union européenne et, partant, de ne pas soutenir ceux qui portent manifestement atteinte à l'environnement, aux droits de l'homme, aux normes minimales en matière de travail fixées par l'Organisation internationale du travail, au mode de vie de la population locale et au patrimoine historique et culturel du pays de destination. De plus, le Parlement a proposé que soit introduit un label certifié European Fair Trade Tourism en vue de la promotion des normes éthiques dans le secteur touristique;
- le secteur touristique; c) nouvelles initiatives pour un tourisme durable; d) connaissance et promotion du tourisme européen; e) tourisme et transports; f) promotion du tourisme au niveau communautaire; g) coordination des dispositions juridiques; h) le tourisme dans le traité établissant une Constitution pour l'Europe.

→ Nils **DANKLEFSEN**
Septembre 2006

4.16. Culture et éducation

4.16.1. La politique de l'éducation et de la formation professionnelle

Base juridique

Les articles 3, 140, 146, 149 et 150 du traité CE.

Les articles 14 et 15 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Le traité de Rome ne contenait pas de longs développements concernant l'éducation. Il stipulait seulement, à l'article 3, que les États membres devaient fournir une contribution à une éducation et à une formation de qualité. Ce n'est qu'avec le **traité de Maastricht** qu'ont été précisées les modalités de la contribution de l'Union européenne (UE) dans le domaine de l'éducation. Avec son entrée en vigueur, l'éducation est devenue l'objet d'une procédure de codécision. Le **traité d'Amsterdam** est venu modifier légèrement les dispositions existantes, principalement en prévoyant également l'application de la procédure de codécision à la formation professionnelle. La **charte des droits fondamentaux** stipule que «toute personne a droit à l'éducation ainsi qu'à l'accès à la formation professionnelle et continue» (article 14) et aussi que «toute personne a le droit de travailler et d'exercer une profession librement choisie ou acceptée» (article 15).

En vertu du principe de subsidiarité, chaque État membre assume la pleine responsabilité de l'organisation et du contenu de ses systèmes éducatifs et de formation professionnelle. Tout acte d'harmonisation des dispositions légales et réglementaires des États membres est exclu du champ d'application des articles 149 et 150.

Objectifs

A. Objectifs du traité UE

L'UE contribuera au développement d'une éducation de qualité en encourageant la coopération entre États membres et, si nécessaire, en appuyant et en complétant leur action.

B. Priorités actuelles

Pour atteindre l'objectif de Lisbonne de faire de l'Union le plus compétitif et le plus dynamique espace économique du monde, fondé sur la connaissance, les chefs d'État ou de

gouvernement ont réclamé, en l'an 2000, «non seulement une restructuration en profondeur de l'économie européenne, mais aussi un programme ambitieux de modernisation de l'état de bien-être et des systèmes de formation».

En 2002, le Conseil et la Commission ont adopté un programme de travail sur 10 ans intitulé «L'éducation et la formation professionnelle 2010» (2002/C 142/01) qui doit être mis en œuvre grâce à la méthode ouverte de la coordination. Ce programme offre un nouveau cadre stratégique cohérent, qui intègre toutes les actions en matière de formation au niveau européen, y compris la formation professionnelle. Les objectifs visent l'amélioration de la qualité des systèmes de formation et de l'accès à la formation pour tous ainsi qu'à l'ouverture au monde des systèmes de formation.

Depuis lors, des experts de 31 pays d'Europe, d'organisations internationales et des institutions de l'Union européenne coopèrent, dans des groupes de travail, pour parvenir à mettre en œuvre les objectifs d'éducation et de formation professionnelle au niveau national, en échangeant des informations sur les «bonnes pratiques» grâce à des voyages d'études, des évaluations réciproques, etc. En soutenant le groupe de travail permanent sur les indicateurs et les benchmarks, mis en place par la Commission en 2002, des indicateurs et des grandeurs de référence (benchmarks) ont été développés afin de pouvoir mesurer les progrès réalisés dans l'atteinte des objectifs.

Réalizations

A. Programmes d'action

Dès le début de la coopération européenne en matière de formation, voici déjà trente ans, les principales priorités concernent les domaines de la promotion de la mobilité transnationale des apprenants et des enseignants, la promotion de la coopération européenne entre les établissements de formation et l'amélioration de la qualité de la formation et de la formation professionnelle.

Grâce à des programmes d'action et d'autres initiatives, des résultats importants ont déjà été atteints dans ces

domaines. Les programmes et initiatives sont présentés ci-après.

1. Socrates

Ce programme, lancé en 1995, a rencontré un tel succès que sa deuxième phase a été adoptée en janvier 2000 et qu'elle devrait couvrir la période de janvier 2000 à décembre 2006, avec un budget total de 1,850 milliard d'euros. Le programme se compose de **huit volets** distincts:

- le volet 1, **Comenius** (de l'enseignement préscolaire au secondaire), a pour objectif d'améliorer la qualité et de renforcer la dimension européenne de l'enseignement scolaire, plus particulièrement en encourageant la coopération transnationale entre les établissements scolaires;
- le volet 2, **Erasmus** (enseignement supérieur), encourage la coopération transnationale entre les universités et la mobilité des étudiants et des enseignants universitaires. Jusqu'à présent, plus de 1,2 million d'étudiants ont participé à des cours d'échanges dans des universités étrangères. Au cours de l'année universitaire 2003/2004, ce sont plus de 135 000 étudiants qui ont suivi des cours auprès de 2 199 universités étrangères dans 31 pays;
- le volet 3, **Grundtvig** (enseignement pour adultes et autres parcours de formation), vise à encourager le développement de la dimension européenne de l'apprentissage tout au long de la vie;
- le volet 4, **Lingua** (enseignement et apprentissage des langues), encourage la coopération en matière de développement de matériels d'enseignement innovants destinés aux cours de langues et soutient des projets qui incitent à l'apprentissage des langues étrangères;
- le volet 5, **Minerva** (éducation ouverte et à distance, usages pédagogiques des nouvelles technologies de l'information et de la communication), soutient des mesures transversales concernant l'éducation ouverte et à distance;
- les volets 6, 7 et 8 sont des programmes d'innovation et expérimentaux intitulés «**Observation et innovation des systèmes éducatifs**», «**Les actions conjointes avec d'autres programmes européens**» et «**Les mesures d'accompagnement**».

2. Leonardo da Vinci

La dimension européenne de la formation professionnelle est encouragée par le programme **Leonardo da Vinci** qui a été créé dès 1994 et qui vise à soutenir et à compléter les mesures prises par les États membres. Le programme encourage les projets transnationaux portant sur la

mobilité, le placement et les échanges, les séjours d'études, les projets pilotes, les réseaux transnationaux, les compétences linguistiques et culturelles ainsi que la diffusion de procédures recommandables et l'élaboration de matériel de comparaison. Le programme est dans sa phase II, qui s'étend du 1^{er} janvier 2000 au 31 décembre 2006, et est doté d'un budget de 1,150 milliard d'euros.

3. Tempus

Le premier **programme Tempus** a été adopté par le Conseil en mai 1990. Il s'agit d'un projet de coopération transeuropéen axé sur l'enseignement supérieur dans les pays d'Europe centrale et orientale (**Tempus Phare**) et dans les républiques de l'ancienne Union soviétique (**Tempus Tacis**). Il encourage les projets européens conjoints tout en octroyant des bourses de mobilité aux personnes qui travaillent dans des institutions d'enseignement supérieur. La deuxième phase a été annoncée en 1993. La troisième phase a été adoptée pour la période de juillet 2000 à 2006.

4. Erasmus Mundus

Erasmus Mundus est un programme européen de portée mondiale, créé en juillet 2002 sur proposition de la Commission européenne, afin de promouvoir la compréhension interculturelle en matière d'enseignement supérieur à travers une coopération avec les pays tiers. Le programme assurera une aide financière pour la création de cours de **mastères** européens, réunissant au moins trois institutions d'enseignement supérieur issues de trois États membres, et menant à l'attribution de licences doubles ou multiples, à l'octroi de bourses aux étudiants des pays tiers et à la création de partenariats avec les institutions universitaires de pays tiers. Le Parlement européen a augmenté son budget de 200 à 230 millions d'euros. Le programme s'étend de 2004 à 2008.

5. Nouvelle génération de programmes — Éducation et formation tout au long de la vie

Par la décision n° 2493/95/CE, l'année **1996** a été proclamée **Année européenne de l'éducation et de la formation tout au long de la vie**. À la suite du succès de cette expérience, le Conseil a adopté en juin 2002 une résolution sur l'apprentissage tout au long de la vie, visant à inciter les individus à relever les défis d'une société de l'information en contribuant à promouvoir le développement de leurs connaissances et de leurs compétences à tous les stades de leur vie. Depuis lors, **l'éducation et la formation tout au long de la vie** constitue le fil rouge de l'évolution de la politique de formation. L'objectif est de permettre aux membres de tous les groupes d'âge d'avoir un accès égal et libre à des offres d'éducation et de formation de valeur et d'abattre les barrières existant entre les diverses formes d'apprentissage.

Pour faciliter le passage à une société fondée sur la connaissance, l'UE encourage l'introduction de stratégies et d'activités spéciales pour une éducation et une formation tout au long de la vie, en vue de créer un espace européen de l'éducation et de la formation tout au long de la vie.

Un pas important vers la réalisation de cet objectif a été l'introduction imminente du «programme d'action intégré dans le domaine de **l'éducation et de la formation tout au long de la vie**» (Life Long Learning) pour le soutien financier du secteur européen de la formation au cours de la période 2007-2013 [COM(2004) 474]. Le nouveau programme intégré s'articule en quatre sous-programmes qui font déjà partie de l'actuel programme Socrates: Comenius (enseignement scolaire), Erasmus (enseignement supérieur), Leonardo da Vinci (formation professionnelle) et Grundtvig (enseignement pour adultes). En outre, il comporte également un programme transversal avec quatre activités principales (coopération en matière de politique de formation, apprentissage des langues, approches innovantes et diffusion de résultats de projets) et un programme Jean Monnet en vue de soutenir le travail d'intégration européenne et les institutions et les associations qui le réalisent. Selon la proposition de la Commission, ce programme devrait être doté d'un budget de 13,62 milliards d'euros. Cette proposition est actuellement discutée au sein du Parlement et du Conseil.

Il est un autre grand défi actuellement à l'ordre du jour, à savoir l'établissement de bases qui doivent être transmises par l'éducation et la formation tout au long de la vie afin que les besoins du marché du travail en main-d'œuvre hautement qualifiée puissent être couverts. Dans sa proposition de recommandation relative aux compétences clés pour l'éducation et la formation tout au long de la vie [COM(2005) 548] la Commission cite huit compétences clés, parmi lesquelles la compétence en langues maternelle et étrangères, la compétence informatique et la compétence d'apprentissage.

6. Autres programmes dans le domaine de l'éducation

a) Coopération avec les pays tiers

Selon les articles 149 et 150 du traité CE, l'UE encouragera la coopération avec les pays tiers dans les domaines de l'éducation et de la formation professionnelle. Les activités de l'UE dans ces domaines ont connu une augmentation constante et incluent, outre les programmes précités, des programmes tels que USA-UE, Canada-UE, ALFA et ALBAN (pour les pays d'Amérique latine), ASIA Link (pour plusieurs pays d'Asie) ainsi que des programmes pilotes avec l'Australie et le Japon.

b) Subventions aux organismes à vocation européenne, programme d'action 2004-2006

La décision n° 791/2004/CE du Parlement européen et du Conseil a établi un programme d'action communautaire qui a pour but de promouvoir des organismes actifs au niveau européen et de soutenir des activités ponctuelles dans le domaine de l'éducation et de la formation. À cet effet, un montant de 77 millions d'euros est prévu pour la période de 2004 à 2006. L'objectif général du programme est de soutenir les organismes et leurs activités ayant pour but d'élargir et d'approfondir la connaissance de la construction européenne, ou de contribuer à la réalisation des objectifs politiques communs dans le domaine de l'éducation et de la formation à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union européenne.

B. Autres initiatives

1. Enseignement de qualité

À tous les niveaux, un enseignement de qualité constitue une priorité pour tous les États membres de l'UE et est essentiel si l'on souhaite réaliser les objectifs de Lisbonne 2000 d'ici à 2010. Cependant, selon la communication de la Commission «Éducation et formation 2010», le succès de la stratégie de Lisbonne dépend de la mise en place de réformes urgentes et il existe une pénurie d'investissement en ressources humaines dans les États membres par rapport aux États-Unis et au Japon. La Commission a suggéré des actions simultanées dans les États membres [COM(2003) 685]. La **déclaration de Bologne sur la dimension européenne de l'enseignement supérieur** du 19 juin 1999, signée par 29 pays, marque un tournant dans le développement de l'enseignement supérieur européen. Le processus dit «**processus de Bologne**» auquel participent désormais 45 pays vise à créer un système de diplômes de fin d'études offrant une compréhension et une comparabilité meilleures, à créer à l'échelle de l'Europe un système d'études en trois phases (licence, maîtrise, doctorat), à introduire un système de notation, à encourager la mobilité et la coopération européenne dans le domaine de l'assurance de qualité.

En 2002, les ministres de l'éducation de 31 pays européens ont adopté la déclaration de Copenhague sur une coopération européenne renforcée en matière de formation professionnelle. La déclaration exige l'adoption de mesures concrètes destinées à améliorer la transparence, la reconnaissance mutuelle et la qualité de la formation professionnelle. C'est d'elle que tire son nom le «**processus de Copenhague**» relatif à une coopération européenne renforcée en matière de formation professionnelle et qui doit permettre d'atteindre les objectifs de Lisbonne.

2. Reconnaissance des qualifications

En vue de promouvoir la mobilité au sein de la Communauté européenne, plusieurs directives ont été adoptées afin de garantir une **reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles** entre États membres. En ce qui concerne la reconnaissance des périodes d'études entreprises à l'étranger, les étudiants universitaires bénéficient actuellement du **système européen de transfert d'unités de cours capitalisables** (ECTS), qui a été introduit par la Commission il y a plus de dix ans, et qui est en constante expansion. Les réseaux **NARIC** (Centres nationaux d'information sur la reconnaissance académique) et **ENIC** (créé par le Conseil de l'Europe et l'Unesco) fournissent des conseils et des informations sur la reconnaissance académique des diplômes et des périodes d'études entreprises à l'étranger. L'**ENQA** (Association européenne pour l'assurance de la qualité dans l'enseignement supérieur), fondée en 2000, diffuse des informations, des expériences et des bonnes pratiques aux agents d'assurance de qualité, aux autorités publiques et aux institutions d'enseignement supérieur. Par la décision n° 2241/2004/CE, **Europass** a été créé. Europass vise à la transparence des qualifications et des compétences. Il prévoit d'offrir la possibilité de présenter les compétences des citoyens européens dans des formulaires uniques.

3. Initiative eLearning

Bien que la Communauté se distingue par un niveau d'éducation particulièrement élevé, elle accuse un retard par rapport aux États-Unis et au Japon en ce qui concerne les nouvelles technologies de l'information et de la communication. Ce constat a conduit la Commission à adopter l'**initiative «eLearning»** en vue d'adapter les systèmes de formation et d'éducation des États membres aux dernières évolutions intervenant dans ce domaine. Cette initiative s'articule autour des axes suivants: l'installation d'ordinateurs multimédias dans les écoles, la formation des enseignants européens aux technologies numériques, le développement de services et de logiciels pédagogiques européens et l'accélération de la mise en réseau des écoles et des enseignants. À Séville, le Conseil de l'Europe a lancé, en juin 2002, le **plan d'action eEurope 2005**. Il a pour objectif de développer un service public moderne et de créer un environnement dynamique pour l'e-business. En 2003, un programme **eLearning** a été introduit dont l'objectif est l'intégration effective des technologies de l'information et de la communication dans les systèmes d'enseignement général et professionnel en Europe. Les quatre domaines d'action du programme sont la promotion de la compétence numérique, les universités européennes virtuelles, les partenariats par internet entre les écoles européennes, la formation des enseignants ainsi que des mesures transversales pour promouvoir l'e-

learning en Europe. L'initiative intitulée «**i2010** — Une société de l'information pour la croissance et l'emploi» [COM(2005) 229] vise à promouvoir un espace unique européen de la société de l'information, en intégrant régulation, recherche et développement.

4. Centres, instituts et réseaux européens

Le Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (**Cedefop**), Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (créé en 1975), assiste la Commission dans la mise en œuvre de la politique communautaire de formation professionnelle. L'**Institut universitaire européen de Florence** (fondé en 1976) contribue au développement du patrimoine culturel et scientifique de l'Europe. **Eurydice**, le réseau européen d'information au sein de la Communauté européenne (fondé en 1980), rassemble et diffuse des informations concernant les systèmes éducatifs dans les États membres. La **Fondation européenne pour la formation** (créée en 1990) contribue au développement des systèmes de formation professionnelle dans les pays d'Europe centrale et orientale, ainsi que dans les États indépendants de l'ancienne Union soviétique et de Mongolie.

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement européen s'est toujours déclaré favorable à une coopération étroite entre les États membres dans les domaines de l'éducation et de la formation professionnelle et à un accroissement de la dimension européenne dans les politiques des États membres en matière d'éducation. Ainsi, il s'est prononcé en faveur d'une Base juridique solide pour l'éducation et la formation professionnelle. Grâce à l'adoption des traités de Maastricht et d'Amsterdam, qui introduisaient deux nouveaux articles concernant ces domaines, le Parlement a acquis une influence considérable sur la politique déployée en cette matière. Ainsi, les décisions dans ces domaines sont prises dans le cadre de la procédure de codécision et par vote à la majorité qualifiée au Conseil. Le Parlement européen a, dès lors, été en mesure d'accroître le budget de plusieurs programmes communautaires, tels que Socrates II et Erasmus Mundus.

Dans le processus d'adoption du programme d'éducation et de formation tout au long de la vie, le Parlement demande également un net renforcement de l'enveloppe budgétaire et souhaite faciliter l'accès à ces actions. Le Parlement considère l'éducation et la formation comme le meilleur moyen d'assurer la compétitivité de l'UE. Dans la perspective des objectifs de Lisbonne, le Parlement vient de demander aux États membres d'augmenter les

investissements dans ce domaine, de développer des politiques nationales cohérentes, de promouvoir les études axées sur les sciences naturelles et la technique et d'élaborer une stratégie intégrée et propice à l'insertion

sociale pour l'éducation et la formation tout au long de la vie (T6-0384/2005).

→ Constanze ITZEL
Juin 2006

4.16.2. La politique de la jeunesse

Base juridique

Articles 149 et 150 du traité CE.

Bien que les jeunes aient profité dès le départ des activités de la Communauté, dans le cadre par exemple du Fonds social européen, il a fallu attendre le **traité de Maastricht** pour que soit instaurée une Base juridique solide en vue du développement de nouveaux programmes à destination de la jeunesse. Par ailleurs, cette dernière est expressément incluse dans les mesures d'aide dans le domaine de la formation professionnelle, visées à l'article 150. Les mesures relevant du champ d'application des articles 149 et 150 sont soumises à la procédure de codécision.

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 — à l'exception de ce qui traite des programmes et organisations à destination de la jeunesse.

Objectifs

L'action de la Communauté a pour but de favoriser le développement des échanges de jeunes et d'animateurs socio-éducatifs.

Réalisations

A. Programmes d'action

1. «Jeunesse»

Dès 1988, la Communauté a mis en place le programme **«Jeunesse pour l'Europe»**, afin de promouvoir les échanges de jeunes. En 1996, la Commission a proposé la création d'un programme d'action communautaire en vue d'un **Service volontaire européen** pour les jeunes. Le 13 avril 2000, enfin, la Communauté a fusionné les programmes «Jeunesse pour l'Europe» et «Service volontaire européen» et lancé le programme d'action

communautaire **«Jeunesse»**, doté d'une enveloppe globale de 520 millions d'euros pour une durée de sept ans (2000-2006). Ce programme a été assorti d'actions supplémentaires, telles que par exemple l'**«Initiative pour la jeunesse»**, qui soutient des projets créatifs et novateurs en vue de l'intégration active de la jeunesse dans la société, ainsi que des **«actions communes»** dans le cadre des programmes Socrates et Leonardo da Vinci et des **«mesures d'accompagnement»**. De plus, le programme «Jeunesse» encourage la collaboration avec des pays tiers via le **programme Euromed Jeunesse** (1999-2001) qui lui est adjoint et qui s'adresse aux jeunes des 31 pays participants — les 25 États membres actuels, ainsi que l'Islande, le Lichtenstein, la Norvège, la Bulgarie, la Roumanie et la Turquie. Le programme «Jeunesse» soutient par ailleurs la coopération avec l'Europe du sud-est (ESE), la Communauté des États indépendants (CEI) et l'Amérique latine (AL).

2. Programme d'action pour la promotion des organismes actifs au niveau européen dans le domaine de la jeunesse

De plus, la décision n° 790/2004/CE du 21 avril 2004 a mis sur pied un **programme d'action communautaire pour la promotion des organismes actifs au niveau européen dans le domaine de la jeunesse**. Doté d'une enveloppe financière de 13 millions d'euros pour la période 2004-2006, ce programme vient en aide aux organismes qui contribuent aux mesures communautaires et améliorent l'efficacité de ces dernières, notamment pour ce qui est des échanges de jeunes, de la mise en œuvre d'actions de formation et de formation professionnelle, de débats sur la politique de la jeunesse, de la diffusion d'informations sur la politique communautaire et de mesures visant à encourager la participation et la prise d'initiatives chez les jeunes.

3. Perspectives: «Jeunesse en action»

En juillet 2004, la Commission a proposé, pour succéder au programme «Jeunesse», le lancement d'un programme baptisé «**Jeunesse en action**» 2007-2013 [COM(2004) 471] destiné à promouvoir la citoyenneté active des jeunes, à développer la solidarité et à promouvoir la coopération européenne dans le domaine de la politique de la jeunesse. La Commission propose de conserver les programmes d'action «Jeunesse pour l'Europe» et «Service volontaire européen» et d'y adjoindre des programmes supplémentaires, tels que «Jeunesse pour le monde», «Animateurs socio-éducatifs et systèmes d'appui» et «Soutien à la coopération politique».

B. Autres initiatives communautaires

1. Livre blanc sur la jeunesse

Le 21 novembre 2001, la Commission a adopté un livre blanc intitulé «**Un nouvel élan pour la jeunesse en Europe**», qui propose, aux fins de la coopération dans le domaine de la jeunesse, un cadre essentiellement destiné à encourager la participation, l'information et le volontariat de la jeunesse, ainsi qu'à acquérir une meilleure connaissance de ce domaine. Le Parlement européen s'est déclaré favorable à ces propositions dans sa résolution du 14 mai 2002.

Dans ses conclusions du 14 février 2002, le Conseil a reconnu que le livre blanc avait jeté les bases d'une coopération européenne en matière de politique de la jeunesse, par le biais, d'une part, de la mise en œuvre de la méthode de coordination ouverte et, d'autre part, par une prise en compte plus poussée des intérêts de la jeunesse dans les autres domaines de l'action politique. La participation renforcée de la jeunesse constitue un accent important de cette nouvelle approche. Pour ce faire, la Commission a lancé des projets pilotes destinés à promouvoir la participation des jeunes au programme «Jeunesse».

2. Pacte européen pour la jeunesse

Lors de son sommet de printemps en mars 2005, le Conseil européen a adopté, dans le cadre de la stratégie de Lisbonne révisée, qui met l'accent sur la croissance et l'emploi, un **pacte européen pour la jeunesse**. La Commission a ensuite adopté une communication

[COM(2005) 206] qui esquisse la forme que pourrait revêtir la mise en œuvre dudit pacte européen. La Commission estime que les mesures et actions mises en œuvre dans le cadre du pacte doivent s'appuyer sur les stratégies européennes pour l'emploi et l'inclusion sociale, ainsi que sur le programme de travail «Éducation et formation 2010». L'objectif principal est d'améliorer l'éducation et la formation professionnelle des jeunes, ainsi que leur mobilité et leur intégration professionnelle et sociale, mais aussi de mieux concilier vie professionnelle et vie privée. La Commission appelle en outre à la mise en cohérence des initiatives prises dans les différents domaines et à la participation des jeunes dans la conception de ces initiatives et dans le contrôle de leur mise en œuvre.

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement européen a toujours plaidé pour une coopération étroite des États membres dans le domaine de la politique de la jeunesse et a joué un rôle de pionnier dans l'instauration du service volontaire européen. De surcroît, le Parlement s'est prononcé en faveur de l'adoption d'une Base juridique solide dans ce domaine. À la suite de l'adoption des traités de Maastricht et d'Amsterdam, le Parlement s'est vu doté d'une influence considérable pour ce qui est des mesures déployées dans ce domaine, puisque celles-ci sont désormais systématiquement soumises à la codécision et adoptées à la majorité qualifiée du Conseil.

Dans le cadre de la procédure devant mener à l'adoption du programme «Jeunesse en action», le Parlement demande une augmentation sensible du cadre financier et souhaite que soit simplifié l'accès à ces mesures. **En outre, le Parlement se déclare favorable, afin d'éviter toute discrimination, à une égalité d'accès au programme des jeunes handicapés. Compte tenu du succès de la Semaine européenne de la jeunesse organisée pour la deuxième fois en décembre 2005, le Parlement demande que cette manifestation fasse partie intégrante de la politique européenne de la jeunesse (T6-0396/2005).**

→ Constanze ITZEL
Juin 2006

4.16.3. La politique linguistique

Base juridique

Les articles 3 et 149 du traité CE.

Les articles 21 et 22 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

La charte des droits fondamentaux de l'année 2000 oblige l'Union à respecter la diversité linguistique (article 22) et interdit la discrimination fondée, entre autres, sur la langue (article 21). Le respect de la diversité linguistique est une valeur fondamentale de l'Union européenne (UE) tout comme le respect de la personne, l'ouverture à d'autres cultures, la tolérance et l'acceptation des autres êtres humains.

Le **traité CE** confie à l'Union européenne, dans le domaine de l'éducation et de la formation professionnelle, la mission de soutenir et de compléter les activités des États membres en vue de développer la dimension européenne en matière d'éducation, en particulier par l'apprentissage des langues étrangères et la diffusion des langues de l'UE (article 149, paragraphe 2, du traité CE).

Objectifs

La politique linguistique de l'Union européenne a pour objectif de promouvoir l'enseignement et l'apprentissage des langues étrangères dans l'UE et de créer ainsi un environnement favorable à toutes les langues des États membres. Les connaissances linguistiques seront considérées comme des compétences fondamentales que tout citoyen de l'UE devrait acquérir pour accroître ses chances de formation et d'emploi dans la société européenne de l'éducation, en particulier par l'usage du droit de libre circulation des personnes. En outre, une grande importance sera conférée à la compétence linguistique pour les échanges culturels et l'épanouissement personnel (2000/C 50/01).

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 européens devraient maîtriser 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 (SN 100/1/02 REV 1).

En relation avec la **stratégie de Lisbonne** adoptée en mars 2000 par le Conseil européen, il convient de souligner

l'importance de l'apprentissage des langues étrangères pour accroître la compétitivité de l'Espace économique européen. Dans la perspective de la restructuration des systèmes nationaux d'éducation et de formation professionnelle nécessaire à la réalisation des objectifs de Lisbonne, les ministres de l'éducation de l'UE se sont fixé pour objectif d'améliorer l'enseignement des langues étrangères et d'apporter ainsi une contribution essentielle à la libération du potentiel économique, social et culturel de l'UE (5680/01 EDUC 18).

Au cours de la législature 2004-2009, un commissaire a été nommé, en la personne du Slovaque Ján Figel', dont la compétence s'étend expressément et pour la première fois à la diversité linguistique. En novembre 2005, la Commission a présenté sa nouvelle stratégie-cadre pour la diversité linguistique [COM(2005) 596] avec ses trois objectifs prioritaires: la promotion de l'apprentissage des langues et la diversité linguistique dans la société, la promotion d'une économie multilingue, l'accès facilité des citoyens aux informations relatives à l'UE dans leur propre langue. En outre, les États membres sont invités à soutenir les deux premiers objectifs par des mesures complémentaires.

Réalisation

A. Programmes de promotion

1. Plan d'action

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 pour 2004-2006 intitulé «Promouvoir l'apprentissage des langues et la diversité linguistique» [COM(2003) 449]. Elle y détermine trois domaines dans lesquels elle met à disposition, pour des actions à court terme et dans le cadre des programmes communautaires existants, des fonds pour soutenir les mesures prises par les États membres: apprentissage des langues tout au long de la vie, amélioration de l'enseignement des langues, création d'un environnement favorable aux langues.

2. Éducation et formation professionnelle

La promotion, avec financement renforcé, de l'apprentissage des langues étrangères se fait dans le plus cadre des programmes d'éducation et de formation professionnelle, Socrates et Leonardo da Vinci.

a) *Socrates: programme d'action dans le domaine de l'éducation*

i) Lingua: promotion de l'enseignement et de l'apprentissage des langues

L'action Lingua est le seul programme entièrement axé sur l'apprentissage des langues étrangères. Il est divisé en deux volets:

- Lingua 1 concerne la promotion de projets qui éveillent la conscience de la diversité linguistique de l'Union, qui prônent l'apprentissage des langues étrangères tout au long de la vie et qui facilitent l'accès à l'enseignement des langues étrangères. En outre, le programme soutient le développement et la diffusion d'approches innovantes et de procédés d'enseignement des langues éprouvés.
- Le deuxième volet de Lingua a pour objectif l'amélioration de l'enseignement des langues par la mise à disposition d'une offre suffisante, de haute qualité de matériels d'aide à l'apprentissage des langues étrangères et à l'évaluation des compétences linguistiques acquises.

ii) Comenius: coopération européenne dans le domaine de l'enseignement scolaire

Les deux volets de l'action Comenius comportent des mesures de promotion de l'apprentissage des langues. L'action sectorielle Comenius 1 soutient différents types de partenariats scolaires visant à promouvoir l'apprentissage des langues. Dans le cadre de Comenius 2, des subventions individuelles sont accordées aux enseignants pour leur formation continue. Les groupes cibles sont les étudiants en formation d'enseignant, les assistants en langues étrangères, les professeurs de langue et les établissements de formation des enseignants.

iii) Erasmus: programme d'action communautaire dans le domaine de l'enseignement supérieur

Dans le cadre du programme de mobilité de l'UE pour les étudiants, un soutien est accordé aux cours de langues intensifs qui permettent l'apprentissage de la langue du pays d'accueil en suivant un cours de trois à huit semaines dans ledit pays d'accueil. L'accent est mis sur la promotion des cours de langues moins répandues et moins enseignées de l'Union européenne ainsi que de langues de pays tiers partenaires du programme Erasmus.

iv) Grundtvig: enseignement pour adultes et autres parcours de formation

L'apprentissage des langues étrangères est l'un des principaux objectifs du programme d'action européen destiné à développer l'enseignement pour adultes. L'UE encourage donc l'élaboration et la production de matériel d'enseignement qui contribue au renforcement des

connaissances de la langue et de la culture de l'État membre considéré.

b) *Leonardo da Vinci: programme d'action dans le domaine de la formation professionnelle*

Le programme Leonardo soutient des projets qui visent à améliorer la capacité de communication multilingue et multiculturelle des travailleurs au cours de leur formation professionnelle. Contrairement aux programmes d'encouragement Socrates, ces projets doivent s'adresser à un groupe cible, en particulier dans le domaine de la formation professionnelle. Ils doivent sensibiliser des entreprises à l'importance que revêtent les compétences linguistiques et les soutenir dans le développement de possibilités de formation en langues étrangères.

En outre, il encourage des projets d'échanges transnationaux entre des entreprises, d'une part, et des établissements de formation professionnelle, d'autre part, qui contribuent au développement et à la mise au point de méthodes dans le domaine de la compétence linguistique et interculturelle en matière de formation professionnelle.

3. Promotion par d'autres programmes de l'UE

En dehors des programmes de formation, il existe d'autres programmes de l'UE qui soutiennent financièrement des projets linguistiques. Ainsi, le projet culturel de l'UE **Culture 2000** a encouragé la traduction de livres et de manuscrits. Le programme d'action de l'UE dans le domaine des médias, **MEDIA**, met à disposition des fonds destinés à la synchronisation et au sous-titrage de films européens de cinéma et de télévision.

Des possibilités de financements destinés à la promotion des **langues régionales et minoritaires** sont mises à la disposition des organisations concernées dans le cadre de divers programmes de l'UE: l'agriculture, l'audiovisuel, l'éducation/formation; la société de l'information, la politique régionale, la recherche et l'innovation, la jeunesse. Ces mesures d'incitation sont à mettre à l'actif de l'initiative du Parlement européen qui, à plusieurs reprises, a attiré l'attention, par des résolutions, sur la situation et le besoin de soutien des langues régionales et minoritaires [P5-B(2001)0815; P5-TA(2003)0372].

4. Avenir de la promotion des langues

La promotion de l'apprentissage des langues étrangères va être poursuivie à partir de 2007 dans le cadre du **nouveau programme d'action intégrée dans le domaine de l'éducation et de la formation tout au long de la vie** qui regroupe les programmes qui existaient jusqu'à présent dans ce domaine. La promotion de l'apprentissage des langues et de la diversité linguistique est mentionnée comme objectif explicite dans la proposition de programme de la commission [COM(2004) 474]. Selon la

proposition de la Commission, ce programme devrait être doté d'un budget de 13,62 milliards d'euros. Cette proposition est actuellement discutée au sein du Parlement et du Conseil.

B. Autres initiatives européennes

1. Sensibilisation aux langues étrangères

Pour souligner la valeur cruciale que revêtent la diversité linguistique et l'apprentissage des langues étrangères pour l'Europe, l'Union européenne a déclaré l'année 2001 **Année européenne des langues**. L'objectif des 45 pays participants est de promouvoir l'apprentissage des langues dans toute l'Europe. Des projets linguistiques ont vu le jour en Europe au cours de cette année, comme par exemple des expositions, des journées portes ouvertes ou des minicours de langue. Avec un budget de 6 millions d'euros, la Commission a pris en charge une part considérable des coûts des projets. Des centaines de milliers de personnes ont participé aux divers projets dans lesquels plus de 60 langues étaient représentées.

Motivés par l'énorme succès de l'Année européenne des langues, l'UE et le Conseil de l'Europe ont décidé de célébrer le 26 septembre comme Journée européenne des langues avec de multiples manifestations relatives à l'apprentissage des langues. Tout comme l'Année européenne des langues qui l'avait précédée, cette action a pour but de faire prendre conscience aux citoyens de toutes les langues parlées en Europe et d'en renforcer l'apprentissage tout au long de la vie.

2. Comparabilité des compétences linguistiques

Sur incitation du Conseil européen, la Commission a proposé, en août 2005, au Conseil et au Parlement Européen, l'introduction d'un **indicateur européen des compétences linguistiques** [COM(2005) 356 final]. Cet indicateur 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.

Le Parlement européen, dans sa résolution de mars 2006 (A6-0074/2006) a salué le projet de la Commission et a exhorté la Commission et le Conseil à proposer d'autres mesures visant à renforcer le multilinguisme dans l'Union européenne.

Rôle du Parlement Européen

A. Initiative propre

Dès le début du processus d'intégration, le Parlement européen s'est prononcé en faveur de la reconnaissance et de la promotion de la diversité linguistique au sein de l'Union européenne.

Au cours de la présente législature, le Parlement européen a pris plusieurs fois l'initiative pour imprimer une impulsion au développement de la politique linguistique en Europe. En particulier, la commission de la culture et de la formation a identifié, dans des rapports d'initiative, le besoin d'action dans des domaines spécifiques et exhorté la Commission à étudier des mesures visant à la reconnaissance et à la promotion de la diversité linguistique dans l'UE. Ainsi, à titre d'exemple, dans la perspective de l'enseignement scolaire, il a attiré tout particulièrement l'attention sur l'importance d'un environnement favorable aux langues pour des élèves se situant dans un contexte de migration (A6-0243/2005).

B. Principe du plurilinguisme dans le travail parlementaire

Les institutions de l'Union européenne utilisent 20 langues officielles. Avec l'adoption du gaélique comme langue officielle de l'UE et l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie, ce nombre va passer à 23 d'ici à 2008. La reconnaissance par l'UE du multilinguisme dans la législation et dans l'administration est un fait unique dans le monde. L'UE comprend l'utilisation des différentes langues de ses citoyens comme un des facteurs permettant une plus grande transparence, légitimité et efficacité. Les dispositions législatives arrêtées par l'UE doivent être accessibles à chaque citoyen européen dans sa propre langue maternelle. En outre, chaque citoyen européen a le droit d'utiliser sa langue maternelle pour présenter des questions et des pétitions au Parlement européen, aux autres organismes et organes consultatifs de l'UE et au Médiateur européen, dont la réponse devra lui être faite dans sa langue maternelle.

En matière d'interprétation, le Parlement européen se distingue des autres organes de l'UE en ceci que, dans le travail quotidien, le principe du multilinguisme global contrôlé est respecté. Cela signifie qu'un service d'interprétation de et vers toutes les langues officielles de l'Union européenne est assuré. À l'exception de réunions plus restreintes, les séances plénières et les réunions des instances, commissions et groupes parlementaires bénéficient d'une interprétation selon ce principe, dans la mesure où la capacité du service d'interprétation le permet. Le droit de chaque parlementaire à bénéficier d'une interprétation des débats et de ses propres interventions dans sa langue maternelle est ancré dans le règlement intérieur du Parlement. Ainsi, dans son effort pour garantir l'utilisation de toutes les langues officielles dans la pratique parlementaire, le Parlement européen incarne la diversité linguistique de l'UE.

→ Lisa **MUTKE**
Juin 2006

4.16.4. La politique culturelle

Base juridique

Articles 3, 30, 87, paragraphe 3, point d), et 151 du traité CE.

Le traité de Rome ne comportait aucun paragraphe spécifique concernant la politique culturelle. C'est seulement avec l'adoption du traité de Maastricht que la politique culturelle s'est vu attribuer une Base juridique propre. L'article 151 du traité CE fournit à présent une base pour la réalisation d'actions destinées à encourager, à soutenir et à étendre, le cas échéant, les actions des États membres dans le respect de leurs diversités nationales et régionales, tout en mettant en évidence le patrimoine culturel commun. L'intervention de la Communauté dans le domaine culturel est soumise au principe de subsidiarité et possède une dimension complémentaire. Tout acte d'harmonisation des dispositions légales et réglementaires des États membres est exclu du domaine d'application de l'article 151. Les mesures sont adoptées suivant la procédure de codécision du Parlement européen et du Conseil, le Conseil devant statuer à l'unanimité.

Suivant l'article 151, des mesures peuvent être prises afin de soutenir et de compléter les activités entreprises par les États membres dans les domaines suivants: amélioration des connaissances et diffusion de la culture et de l'histoire des peuples européens, maintien et préservation du patrimoine culturel présentant une dimension européenne importante, échange culturel non commercial, ainsi que création artistique et littéraire, y compris dans le secteur audiovisuel. L'article prévoit en outre la prise en considération par la Communauté, dans le cadre de ses activités, de l'aspect culturel sur la base d'autres dispositions. La collaboration avec des pays tiers et les organisations internationales compétentes dans le domaine culturel, en particulier avec le Conseil de l'Europe, doit être favorisée.

L'article 13 de la charte des droits fondamentaux dispose que «les arts et la recherche scientifique sont libres».

L'article 22 précise que «l'Union européenne doit respecter la diversité culturelle, religieuse et linguistique».

Le **traité établissant une Constitution pour l'Europe**, dont l'article III-180 est consacré à la culture, recommande l'application du **vote à la majorité qualifiée**.

Objectifs

La Communauté apporte une contribution à l'épanouissement des cultures des États membres dans le

respect de leurs diversités nationales et régionales, tout en mettant en évidence le patrimoine culturel commun.

Réalisations

A. Programmes d'action

Avant l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, la Communauté européenne finançait, dans de faibles proportions, les activités culturelles grâce au Fonds social européen, au Fonds de développement régional européen et à des initiatives ad hoc. Ses actions consistaient en la prise de mesures dans les domaines de la protection du patrimoine culturel, des bourses destinées aux artistes, de l'aide à la traduction littéraire et du soutien d'événements culturels.

1. Première génération de programmes culturels

Après l'introduction d'une Base juridique pour la culture dans le traité de Maastricht, l'Union européenne (UE) a organisé ses activités culturelles de manière plus systématique. Trois programmes ont vu le jour:

- le **programme Kaléidoscope**, lancé en 1996, était destiné à encourager la création artistique et à promouvoir la connaissance et la diffusion de la culture des peuples européens;
- le **programme Ariane**, adopté en 1997, avait pour but de renforcer la coopération entre les États membres dans les domaines du livre et de la lecture et de promouvoir, grâce à la traduction, le rayonnement des œuvres littéraires ainsi que l'histoire des peuples européens. Diverses mesures en matière de formation professionnelle dans ces domaines ont également bénéficié d'un financement;
- le **programme Raphaël**, adopté en 1997, visait à encourager la coopération entre les États membres dans le domaine du patrimoine culturel à dimension européenne.

2. Culture 2000

Kaléidoscope, Ariane et Raphaël ont contribué à renforcer et à développer les partenariats internationaux. Ils ont en outre facilité l'accès à la culture et promu les activités culturelles à dimension européenne. Tirant parti de l'expérience acquise au cours de cette première phase des programmes, la Commission a proposé en mai 1998 un premier programme-cadre européen pour la promotion de la culture — pour une période de cinq ans (2000-2004) — doté d'un budget total de 167 millions d'euros. Ce

programme avait pour objectif de simplifier le financement et la planification de la coopération culturelle au moyen d'un instrument homogène. Il avait également pour but de promouvoir le dialogue culturel et la connaissance mutuelle de la culture et de l'histoire des peuples européens, de promouvoir la créativité et le rayonnement culturels au-delà des frontières, ainsi que la mobilité des artistes, des professionnels de la culture et d'autres acteurs culturels et leurs œuvres. Mais aussi la mise en valeur de la diversité culturelle et la mise en place de nouvelles formes d'expression culturelles, la promotion de l'échange d'expériences sur la protection du patrimoine culturel européen ainsi que l'amélioration du dialogue interculturel entre les cultures européennes et non européennes. Le programme a été prolongé, tel quel, pour la période 2005-2006.

3. Culture 2007

Culture 2000 ayant remporté un véritable succès, la Commission a soumis en 2004 une proposition visant à établir un nouveau programme, **Culture 2007**, pour la période 2007-2013 [COM(2004) 469]. Ce programme devra, sur la base d'évaluations et de consultations globales, perfectionner les actions culturelles susmentionnées. Après les négociations ardues au sujet des perspectives financières, dans le cadre desquelles le Parlement européen avait exigé une augmentation considérable des ressources financières prévues, le budget disponible a été fixé à 400 millions d'euros (décision n° 1855/2006/CE). Le programme vise à promouvoir la mobilité transfrontalière des travailleurs culturels, la diffusion des œuvres et produits artistiques et culturels, de même que le dialogue interculturel.

Eu égard à la place centrale de la culture dans le processus d'unification européenne, la Commission s'est attelée à la préparation d'une communication globale pour l'année 2007, dans laquelle elle analysera le rôle de la culture dans le processus d'unification européenne et identifiera, tant du point de vue du contenu que de la méthode, de nouveaux accents pour la coopération culturelle.

4. Soutien aux organismes européens

La décision n° 792/2004/CE du Parlement européen et du Conseil a établi un programme d'action pour la promotion des organismes actifs au niveau européen dans le domaine de la culture, le montant de référence prévu étant de 19 millions d'euros pour la période 2004-2006. L'objectif général de ce programme consiste à soutenir les activités des organismes dont le programme de travail ou les actions poursuivent un but d'intérêt général européen. À partir de 2007, le financement de ces organismes relèvera du programme Culture 2007.

B. Autres actions

1. La capitale européenne de la culture

La capitale européenne de la culture est une action lancée à Athènes en 1985 et qui a connu un véritable succès. En 1999, la décision n° 1419/1999/CE a introduit une modification de la procédure de sélection des capitales européennes de la culture à partir de 2005. Celles-ci sont désignées chaque année par le Conseil sur recommandation de la Commission, laquelle tient compte de l'avis d'un jury. L'annexe I de la décision comprend une liste des États membres qui peuvent présenter, entre 2005 et 2009, la candidature d'une ou de plusieurs de leurs villes. À la suite de l'entrée en vigueur de la décision n° 649/2005/CE, les nouveaux États membres peuvent également proposer des villes candidates. Ainsi, à compter de 2009, deux capitales seront désignées par année: l'une située dans l'un des anciens États membres, l'autre dans l'un des nouveaux États membres. Aux fins de l'amélioration de la procédure de sélection, une nouvelle décision (n° 1622/2006/CE) a été adoptée le 24 octobre 2006, laquelle est censée renforcer la dimension européenne, stimuler la concurrence entre les villes candidates au sein des États membres et soutenir davantage les villes retenues pendant la période de préparation. La nouvelle procédure entrera en vigueur à partir de 2013.

2. Droit des artistes et du travail artistique

L'Union européenne compte environ 7 millions de personnes professionnellement actives dans le secteur culturel. L'Union soutient les activités des artistes au travers de programmes tels que Culture 2000, Culture 2007 et MEDIA, tandis que le traité garantit la liberté de circulation pour tous, artistes professionnels compris. Toutefois, comme le Parlement l'a souligné dans différentes résolutions, ce droit, et partant la mobilité des artistes, est souvent entravé par des barrières administratives nationales, qui doivent encore être supprimées.

Par ailleurs, l'Union a légiféré en matière de droits de protection du travail des artistes en adoptant les directives sur les droits d'auteur, les droits de propriété intellectuelle, ainsi que des dispositions relatives au droit de suite et au droit de location et de prêt (→3.4.4). Les biens et services culturels sont soumis à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) (taux standard minimal: 15 % et taux réduit: moins de 5 %).

À titre de soutien à la créativité artistique et intellectuelle, l'Union européenne permet aux États membres d'appliquer le taux réduit de TVA à certains biens et services tels que, par exemple, la fourniture de livres et de magazines, l'accès à des événements culturels et la réception d'émissions de radio et télédiffusées.

3. Les biens culturels

L'article 30 du traité CE autorise les interdictions ou restrictions à l'importation, à l'exportation et au transit de biens nationaux présentant une valeur artistique, historique ou archéologique, pour autant qu'ils ne représentent pas un moyen de discrimination arbitraire ou de restriction des échanges commerciaux entre les États membres. La suppression des contrôles aux frontières dans le cadre de l'achèvement du marché intérieur s'est accompagnée de la nécessité d'élaborer des règles pour la protection des biens culturels. C'est la raison pour laquelle l'Union européenne a promulgué le règlement (CEE) n° 3911/92, selon lequel toute exportation de biens culturels requiert une licence d'exportation valable sur tout le territoire de la Communauté et contrôlée aux frontières extérieures. La directive 93/7/CEE du Conseil de 1993 a pour but de garantir la restitution de trésors culturels artistiques, historiques ou archéologiques sortis illégalement du territoire d'un État membre.

4. Industries culturelles

Les industries culturelles, telles que le cinéma, les médias audiovisuels, l'édition, l'artisanat et la musique contribuent sensiblement à la création d'emplois et au bien-être économique, comme l'a prouvé tout récemment, à l'automne 2006, une étude commandée par la Commission. Néanmoins, le rapport entre culture et économie, d'une part, et protection de la diversité culturelle, d'autre part, étant tendu, d'autres règles doivent, dans certains cas particuliers, s'appliquer aux industries culturelles que celles qui prévalent pour d'autres secteurs industriels. En raison de la nature spécifique des industries culturelles, l'Union européenne a, durant les négociations commerciales de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), toujours défendu la position selon laquelle certains sous-secteurs culturels et audiovisuels ne devraient pas être libéralisés (c'est ce que l'on appelle l'exception culturelle). De même, la culture sur le marché unique peut, jusqu'à un certain point, bénéficier d'aides d'État [article 87, paragraphe 3, point d)]. En outre, certains services audiovisuels sont également exclus du champ d'application de la directive sur les services (2006/123/CE) adoptée en décembre 2006. D'ailleurs, le texte renvoie clairement au respect de la diversité culturelle et linguistique ainsi qu'au pluralisme des médias et à leur financement.

C'est dans le but de protéger la diversité culturelle que la conférence générale de l'Unesco a adopté, en octobre 2005, la «convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles». Cette convention comporte toute une série de droits et de devoirs en matière de promotion et de protection de la diversité culturelle. La décision 2006/515/CE a pour but d'obtenir

l'approbation de la Communauté européenne et, partant, son adhésion à la convention de l'Unesco.

Le Parlement européen s'est déjà penché à plusieurs reprises sur le caractère spécifique des industries culturelles. Dans sa résolution du 4 septembre 2003, le Parlement a soutenu l'unanimité du Conseil en matière de commerce dans le secteur des services culturels et audiovisuels. Il recommande également l'adoption de la Constitution européenne rédigé par la Convention. Un nouveau débat du Parlement sur ce sujet est prévu dans le courant de l'année 2007.

5. Jumelages et citoyenneté européenne

L'idée des jumelages est née après la Seconde Guerre mondiale. Cette initiative réunit aujourd'hui des villes et communes de l'Europe tout entière et renforce les liens entre leurs citoyens et citoyennes. Sur l'initiative du Parlement européen en 1989, l'Union européenne a mis sur pied un plan de soutien aux initiatives de jumelage. Depuis 2004, les jumelages font partie du programme d'action communautaire pour la promotion de la citoyenneté européenne active (2004-2006). En 2005, 10 millions d'euros avaient été débloqués pour le volet «Jumelages». La Commission européenne décerne chaque année les «étoiles d'or du jumelage» à dix projets d'exception ayant contribué avec succès à l'intégration européenne. À partir de 2007, les jumelages devraient être financés dans le cadre du nouveau programme «**L'Europe pour les citoyens**» (2007-2013) (→4.16.7), lequel est également censé renforcer, entre autres, l'échange et la mobilité des citoyens et promouvoir les institutions de la société civile qui œuvrent à des projets européens.

6. Dialogue interculturel

Eu égard aux sociétés européennes de plus en plus multiculturelles, la Commission s'est fixé comme objectif d'approfondir et de mieux structurer le dialogue interculturel encouragé, depuis longtemps déjà, par des mesures communautaires. À cette fin, le dialogue interculturel doit devenir une priorité horizontale pour tous les programmes communautaires correspondants. La Commission a également proposé de déclarer 2008 l'Année européenne du dialogue interculturel. Toute une série de programmes variés devrait permettre de favoriser la participation au dialogue interculturel, dans le cadre de cette année, de la société civile et de ses différents acteurs aux niveaux européen, national et local. La décision correspondante a été adoptée en décembre 2006 (n° 1983/2006/CE).

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement européen estime que l'intégration européenne doit se fonder sur les valeurs culturelles. À

cette fin, et à l'issue des premières élections directes de 1979, il a décidé de la création d'une commission responsable des questions culturelles. Le Parlement était également, depuis de nombreuses années, favorable à ce qu'une Base juridique relative à la politique culturelle soit incluse dans le traité. L'adoption du traité de Maastricht lui a non seulement permis d'atteindre ce but, mais aussi d'obtenir la compétence de codécision avec le Conseil.

Ces dernières années, le Parlement s'est engagé, au travers de ses résolutions, pour l'amélioration de la situation des travailleurs culturels et pour la revalorisation du patrimoine culturel européen. En ce qui concerne 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 affecté. Il a en outre demandé la prolongation de l'expérience du taux de TVA réduit dans certains secteurs (résolution du 4 décembre 2003). Le Parlement a également adopté une résolution sur les nouveaux défis du cirque [2004/2266(INI)], dans laquelle il a

notamment invité la Commission à mettre en place des mécanismes de coopération entre les États membres afin de garantir et de favoriser un niveau approprié d'éducation aux enfants d'itinérants. L'amélioration des conditions des itinérants a également fait l'objet d'un rapport d'initiative relatif au statut des artistes du point de vue de la sécurité sociale, sur lequel se penchera le Parlement en 2007 [2006/2249(INI)].

Dans une autre résolution, le Parlement réclame une meilleure protection du patrimoine culturel dans les zones rurales et insulaires [2006/2050(INI)]. Dans le cadre des discussions sur le nouveau programme Culture 2007, le Parlement s'est en outre prononcé en faveur d'un renforcement des références à la protection du patrimoine européen. Par ailleurs, les députés européens réclament une augmentation de l'enveloppe budgétaire consacrée à la culture.

→ Constanze ITZEL
Janvier 2007

4.16.5. La politique des médias

Base juridique

Dans le traité CE:

- articles 23, 25 et 28-29 (libre circulation des marchandises);
- articles 39-55 (libre circulation des personnes, des services et des capitaux);
- articles 81 et 89 (politique de concurrence);
- article 95 (harmonisation technique, y compris les services de télévision avancés);
- articles 149 (éducation), 150 (formation professionnelle), 151 (culture) et 157 (industrie).

Le traité de Rome ne conférait aucun pouvoir direct concernant la politique de l'audiovisuel et des médias. Cependant, les moyens d'action dans ce secteur se sont implicitement développés au fil des années, grâce aux dispositions concernant la libre circulation des personnes et des services et le droit d'établissement. Les lois sur la concurrence et la politique commerciale commune jouent,

elles aussi, un rôle important dans le domaine de l'audiovisuel.

Le traité de Maastricht comprend une référence spéciale au secteur audiovisuel dans son article 151 sur la culture. Le traité d'Amsterdam comprend un «protocole sur le système de diffusion publique» des États membres. Le traité de Nice modifie l'article 157 sur l'industrie, y compris l'industrie audiovisuelle, remplaçant le vote à l'unanimité au Conseil par le vote à la majorité qualifiée. La **charte des droits fondamentaux** de l'Union européenne (UE) dispose dans l'article II-11 que «la liberté des médias et leur pluralisme sont respectés».

Objectifs

En vertu de l'article 151, l'Union européenne 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 le secteur audiovisuel.

Réalisations

A. Premiers pas

Jusque dans les années 80, l'activité de l'UE dans le secteur de l'audiovisuel a été quasi inexistante. Le fait que l'UE a été perçue comme en retard sur les États-Unis dans ce domaine obligea celle-ci à prendre des initiatives. Le livre blanc de la Commission sur la réalisation du marché unique (1985) mentionne plusieurs initiatives visant à ouvrir le marché de l'audiovisuel à la concurrence entre les États membres et à promouvoir la télévision à haute définition. L'Année européenne du cinéma et de la télévision (1988) a fourni une occasion idéale pour mener un débat avec les autorités nationales et l'industrie audiovisuelle concernant la mise en œuvre éventuelle de différentes mesures dans ce secteur.

B. Développements ultérieurs

Une législation communautaire importante a été introduite à la fin des années 80 et dans les années 90:

- les décisions 89/337/CEE et 89/630/CEE du Conseil concernant la télévision haute définition (HDTV);
- la directive 92/38/CEE du Conseil relative à l'utilisation de normes pour la diffusion par satellite de signaux de télévision;
- la décision 93/424/CEE du Conseil concernant un plan d'action pour l'introduction des services de télévision avancés en Europe, qui vise à promouvoir le format large 16:9;
- la directive 95/47/CE du Parlement et du Conseil relative à l'utilisation de normes pour la transmission de signaux de télévision, qui fournit le cadre législatif applicable à l'introduction de la télévision numérique en Europe.

Au cours de cette période, les stratégies des grands groupes audiovisuels européens se sont concentrées sur la nécessité d'atteindre une masse critique et le souhait de se diversifier et d'accéder à des marchés internationaux plus vastes. Une série de fusions et d'acquisitions importantes a eu lieu, même si nombre d'entre elles sont limitées à l'échelle nationale.

C. La directive «Télévision sans frontières»

1. La directive de 1989

L'adoption en 1989 de la directive «Télévision sans frontières» (TSF) (89/552/CEE) a marqué un nouveau départ. Cette directive, révisée en 1997, met en place le cadre légal de la libre circulation des services de diffusion télévisuelle dans l'UE. Elle prévoit une réglementation concernant: a) la circulation des programmes audiovisuels; b) la publicité et le parrainage; c) la protection des mineurs; d) l'accessibilité pour tous à la diffusion d'événements

d'importance majeure pour la société; e) la promotion des œuvres européennes. L'article 4 exige que les organismes de radiodiffusion télévisuelle réservent une part majoritaire de leur temps de diffusion aux œuvres européennes. L'article 5 exige que 10 % de leur temps de diffusion ou de leur budget de programmation soit consacré aux œuvres de producteurs indépendants européens.

2. La directive «Services de médias audiovisuels»

En décembre 2005, la Commission a proposé une nouvelle révision de la directive [COM(2005) 646]. Cette initiative s'imposait pour prendre en compte l'évolution du secteur, notamment la convergence des services et des technologies. La convergence signifie que les distinctions classiques entre les télécommunications et la radiodiffusion télévisuelle deviennent de plus en plus floues. Ainsi, une chaîne de télévision peut être visionnée sur un ordinateur grâce à l'internet. Autre enjeu: la croissance des services «non linéaires» qui permettent aux consommateurs de sélectionner l'émission de leur choix à l'heure qui leur convient. Il faut donc un environnement réglementaire commun pour couvrir tous ces services, que l'on dénomme à présent «services de médias audiovisuels», indépendamment de la technologie employée pour les fournir ou de la manière dont ils sont visionnés. La proposition de la Commission modernise et simplifie les règles relatives à la radiodiffusion télévisuelle ou aux services linéaires et instaure des règles minimales pour les services non linéaires, par exemple dans le domaine de la protection des mineurs. La proposition a été très largement débattue avant le stade de la première lecture au Parlement (voir ci-dessous).

D. Les programmes MEDIA

Le paysage cinématographique européen est caractérisé par une forte domination du marché américain. Afin de promouvoir la compétitivité de l'industrie cinématographique et audiovisuelle européenne, le programme MEDIA-I a été mis en œuvre pour une période de cinq ans (1990-1995). MEDIA-II (1996-2000) a reçu une subvention de 310 millions d'euros, suivi par MEDIA Plus (2001-2005) avec un budget total de 400 millions d'euros (50 millions d'euros pour la formation et 350 millions d'euros pour le développement). En juillet 2004, la Commission a présenté une proposition visant à créer un nouveau programme, MEDIA 2007 [COM(2004) 470] dans le cadre de la procédure de codécision (voir ci-dessous). Cette proposition est actuellement discutée au sein du Parlement.

Toutefois, le soutien de l'UE au secteur audiovisuel reste assez modeste et doit être considéré comme complémentaire plutôt que comme une politique de substitution aux actions des États membres. D'après les

chiffres de l'Observateur européen de l'audiovisuel, les subventions versées par l'EU-25 à l'industrie cinématographique se sont élevées à 1,3 milliard d'euros rien qu'en 2004. On considère que ce chiffre est sous-estimé dans la mesure où il ne prend pas en compte les allègements fiscaux.

Depuis janvier 2006, l'Agence exécutive «Éducation, audiovisuel et culture» a pris la charge de la gestion opérationnelle des programmes MEDIA Plus et MEDIA Training.

E. L'initiative audiovisuelle

La Commission européenne et la Banque européenne d'investissement ont décidé, en mai 2001, d'offrir une aide financière supplémentaire au secteur de l'audiovisuel. Elles ont créé l'initiative audiovisuelle «i2i» qui fournit des financements à moyen et à long terme. Cette initiative «i2i» s'inscrit dans le cadre du nouveau programme MEDIA 2007.

F. Autres initiatives

1. Le patrimoine cinématographique

Le Parlement a adopté plusieurs résolutions concernant la conservation du patrimoine cinématographique, par exemple la résolution relative au «dépôt d'œuvres cinématographiques dans l'UE» [en novembre 2003 (C5-0078/2002)]. En novembre 2005, le Parlement européen et le Conseil ont adopté une recommandation relative au patrimoine cinématographique et à la compétitivité des activités industrielles connexes (2005/865/CE). Ils appellent les États membres à collecter, cataloguer, préserver et restaurer le patrimoine cinématographique européen pour veiller à ce que ce dernier soit transmis aux générations futures.

2. La journée de l'Europe à Cannes et les films 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 du «Nouveau talent dans 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.

En mai 2006, les ministres européens de l'audiovisuel ont approuvé la «charte européenne sur le film en ligne» sous les auspices de la Commission européenne. La charte vise à identifier un modèle commercial pour les services de films en ligne et à renforcer la coopération en matière de lutte contre la piraterie.

3. La diversité culturelle

L'UE et ses États membres ont souvent souligné la nature spécifique du secteur audiovisuel. Le secteur joue un rôle politique, social et culturel important et, malgré son

importance économique croissante, il ne peut être considéré d'un point de vue strictement économique. Aussi, lors des négociations de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), l'UE a-t-elle toujours adopté une position selon laquelle certains sous-secteurs des industries culturelles et audiovisuelles ne devraient pas être libéralisés (ce que l'on appelle «l'exception culturelle»). La Commission a donc soutenu l'idée du développement d'un nouvel instrument international sur la diversité culturelle dans le cadre de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco). En octobre 2005, un tel instrument a vu le jour avec l'adoption par la Conférence générale de l'Unesco de la «Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles». En mai 2006, le Conseil a adopté une décision autorisant la Communauté à ratifier la Convention. L'objectif est d'obtenir une ratification simultanée des États membres et de la Communauté européenne.

4. La protection des mineurs et de la dignité humaine

La protection des mineurs constitue un élément important de la politique de l'audiovisuel, pour laquelle la directive «Télévision sans frontières» contient des dispositions spécifiques. En septembre 1998, le Conseil a adopté une recommandation sur la protection des mineurs et de la dignité humaine dans les services audiovisuels et d'information (98/560/CE) qui s'applique à tous les médias électroniques. La recommandation propose des orientations en vue du développement d'autoréglementations nationales relatives à la protection des mineurs et de la dignité humaine. Sur la base d'un rapport d'évaluation de 2003, la Commission a décidé de proposer une mise à jour de la recommandation en avril 2004 [COM(2004) 341]. Le Parlement a adopté son rapport de première lecture à ce sujet le 7 septembre 2005 [P6 TA(2005) 330]. Le rapporteur chargé du dossier est la députée européenne française Marielle de Sarnez, dont le rapport devrait être adopté en seconde lecture en décembre 2006.

Une autre mesure dans ce domaine concerne le plan d'action pluriannuel visant à promouvoir une utilisation plus sûre de l'internet par la lutte contre les messages à contenu illicite et préjudiciable, qui a été institué par une décision du Parlement et du Conseil du 25 janvier 1999 (n° 276/1999/CE).

G. La politique d'information et de communication de l'Union européenne

La connaissance qu'ont les citoyens européens des politiques de l'UE, et l'intérêt qu'ils leur portent, sont notoirement déficitaires. Consécutivement à une demande du Parlement et du Conseil européen, en juillet 2002, la Commission a donné son accord concernant une approche

nouvelle de l'information et de la communication [COM(2002) 350], soulignant à quel point il était important de travailler en association plus étroite avec le Conseil et le Parlement et dans le cadre de réels partenariats avec les États membres, à l'échelle tant nationale que régionale, afin de mieux informer les citoyens sur les questions européennes et de leur permettre de participer aux débats de l'UE. En juillet 2005, la Commission a adopté un plan d'action interne visant à moderniser ses méthodes de communication. Le plan constitue la première étape d'un programme d'action devant permettre à la Commission de «renouer le dialogue avec les citoyens» de l'Union. Il consiste en une série de 50 mesures devant être mises en œuvre au niveau des services de la Commission afin de renforcer la communication sur les politiques.

En octobre 2005, la Commission a adopté la communication intitulée «Contribution de la Commission à la période de réflexion et au-delà: le plan D comme démocratie, dialogue et débat» [COM(2005) 494]. À la suite des votes négatifs sur la Constitution européenne en France et aux Pays-Bas, le plan D vise à favoriser un vaste débat public et à permettre la réalisation d'un nouveau consensus sur la direction future de l'UE. En février 2006, en vue de compléter le plan d'action et le plan D, la Commission a adopté un livre blanc relatif à une politique de communication européenne. Le document a lancé une consultation publique dans cinq domaines clés: a) définir les principes communs; b) impliquer les citoyens; c) collaborer avec les médias et utiliser les nouvelles technologies; d) comprendre l'opinion publique européenne; e) agir ensemble. À la fin de cette période, la Commission proposera des plans d'action pour chaque domaine de travail.

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement a souligné que l'UE devait stimuler la croissance et la compétitivité du secteur de l'audiovisuel et des médias tout en reconnaissant son importance plus globale pour la sauvegarde de la diversité culturelle. Les résolutions du Parlement des années 80 et du début des années 90 concernant la télévision ont plaidé constamment pour l'introduction de normes techniques communes relatives à une diffusion directe par satellite et ont défendu l'adoption par la Communauté d'une position commune sur la question de normes de HDTV. Dans les amendements apportés à la directive 95/47/CE, le Parlement a insisté pour que le consommateur ne paie pas la facture des avancées technologiques.

A. La directive «Télévision sans frontières»

Le Parlement soutient vivement la directive «Télévision sans frontières» (TSF) depuis 1989 et a même réussi à assurer,

lors de la révision de la directive en 1997, que les États membres sont autorisés à décider que certains grands événements nationaux et internationaux comme les jeux Olympiques seraient diffusés sur des chaînes gratuites.

Dans un rapport d'initiative adopté en septembre 2005 [P6 TA(2005) 322] sur le respect des articles 4 et 5 de la directive TSF, le Parlement a fait observer que les quotas d'œuvres européennes et d'œuvres de producteurs indépendants européens avaient été «globalement respectés», tout en soulignant qu'il existait des disparités entre les États membres dans l'application et l'interprétation de ces règles. Le Parlement a également prévenu que la révision à venir de la directive TSF ne devait pas «remettre en question les principes fondamentaux de la directive».

Le Parlement a tenu une audition publique sur la directive relative aux services de médias audiovisuels en juin 2006. Les principales préoccupations soulevées à cette occasion ont notamment porté sur la portée de la directive, la distinction entre «services linéaires» et «services non linéaires» (sachant que les derniers cités ne seront pas tenus de respecter les quotas) et l'impact des règles proposées sur la publicité et le placement de produit. Le Parlement adoptera son rapport de première lecture, dont est chargée la députée européenne allemande Ruth Hieronymi, avant la fin de 2006.

B. Le programme MEDIA 2007

Les amendements du Parlement ont été importants pour veiller à ce que le budget des différents programmes MEDIA soit augmenté. Le Parlement attache une attention particulière aux producteurs indépendants, aux schémas de coopération et au support à la numérisation. En outre, le Parlement a demandé à la Commission d'encourager les États membres à introduire des incitations fiscales afin d'attirer l'investissement dans le secteur du cinéma.

Initialement, la Commission a proposé un budget de 1,055 milliard d'euros pour MEDIA 2007 pour la période de sept ans débutant en janvier 2007 (les perspectives financières). Lors de sa première lecture en octobre 2005, le Parlement a soutenu ce montant. Toutefois, lors du Conseil européen de Bruxelles tenu deux mois plus tard, les dirigeants de l'UE ont décidé d'introduire des coupes budgétaires dans l'ensemble des perspectives financières, ce qui signifie que le budget de MEDIA 2007 sera inférieur à ce qu'a proposé la Commission. Le Parlement votera sur le programme en octobre 2006 pour permettre son entrée en vigueur en temps voulu (janvier 2007).

C. Le pluralisme des médias

Le Parlement est préoccupé par la concentration accrue des médias et a invité la Commission et les États membres à faire en sorte que le pluralisme des médias soit

sauvegardé. Dans un rapport adopté en 2003 [P5 TA(2004) 373], le Parlement a souligné que l'UE devait exploiter ses compétences dans des secteurs spécifiques (par exemple la politique audiovisuelle, la politique de concurrence et les droits des citoyens) pour «préciser les conditions minimales à respecter par les États membres pour garantir un niveau adéquat de pluralisme».

D. Le patrimoine cinématographique

Le Parlement a encouragé les États membres à adopter un système de dépôt obligatoire de films et à améliorer la restauration et la conservation de l'héritage cinématographique, tout en garantissant aux citoyens

européens une égalité d'accès à cet héritage commun (voir ci-dessous).

E. Politique de communication

Dans un rapport élaboré par le député européen espagnol Luis Herrero-Tejedor, le Parlement réagira au livre blanc de la Commission sur la politique de communication avant la fin de 2006.

→ Constanze **ITZEL**
Gonçalo **MACEDO**
Septembre 2006

4.16.6. La politique du sport

Base juridique

Dans le traité CE:

- articles 39-55 (libre circulation des personnes, des services et des capitaux);
- articles 81-89 (politique de concurrence);
- articles 149 (éducation), 150 (formation professionnelle), 151 (culture) et 152 (santé publique).

Bien qu'aucun article des traités ne mentionne explicitement le sport, dans la pratique, un grand nombre de domaines relevant de la compétence de l'Union européenne (UE) ont un impact direct sur le sport, notamment sur ses aspects économiques. Ces domaines sont régis, par exemple, par les articles relatifs à la libre circulation des travailleurs. Les dirigeants européens ont tout de même démontré leur volonté politique de reconnaître le rôle **plus large** joué par le sport en intégrant une déclaration relative au sport dans le traité d'Amsterdam de 1997. Le traité de Nice comporte également une déclaration relative aux «caractéristiques spécifiques du sport», qui reconnaît l'importance de ses fonctions sociales, éducatives et culturelles.

Le traité établissant une Constitution pour l'Europe va encore plus loin dans la reconnaissance du sport comme composante de la politique européenne. En effet, l'article I-17 énumère le sport parmi les domaines dans lesquels l'UE peut mener des actions d'appui, de coordination ou de complément, et l'article III-282 mentionne explicitement les fonctions sociales et éducatives du sport ainsi que le développement de la dimension européenne du sport.

Compte tenu de l'absence de Base juridique spécifique, la législation européenne dans le domaine du sport a été dans une large mesure définie en fonction de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE). Cette situation a donné lieu à un degré élevé d'insécurité juridique puisqu'on ne sait pas jusqu'à quel point les organisations sportives sont compétentes pour agir de manière autonome en tant qu'instances d'autorégulation, ni où le législateur européen doit intervenir.

En règle générale, et d'après les dispositions actuelles des traités étayées par la jurisprudence de la CJCE et les décisions de la Commission européenne, on peut dire que, dès qu'il représente une activité économique, le sport relève du champ d'application des règles communautaires. Toutefois, en Europe, le sport est caractérisé par un lien très étroit entre ses branches professionnelle et amateur. Cette structure, décrite comme le modèle «pyramidal» du sport européen, va du sport local et amateur jusqu'aux ligues hautement professionnelles et leurs fédérations respectives. Les différents niveaux sont liés par le fait que les compétitions ne sont pas fermées (la relégation est possible) et par certaines mesures de redistribution qui permettent de reverser une partie des bénéfices du plus haut niveau au niveau amateur. Il serait donc impossible de parvenir à une distinction claire entre, d'une part, les activités sportives professionnelles et amateur et, d'autre part, les activités sportives économiques et non économiques.

Objectifs

Dans le cadre de son action prévue par les différentes dispositions et déclarations des traités, l'UE aborde les aspects économiques, sociaux, éducatifs et culturels du sport.

Réalisations

Bon nombre des aspects des politiques européennes ont un impact sur le monde du sport. Il convient d'ajouter à ceux qui ont été mentionnés ci-dessus la politique audiovisuelle et la politique dans le domaine de la santé.

A. Libre circulation des travailleurs

En tant qu'activité économique au titre de l'article 2 du traité CE, le sport doit respecter le droit européen, et notamment les dispositions relatives à la libre circulation des travailleurs, ainsi que l'a reconnu la Cour de justice dans son arrêt rendu dans l'affaire Walrave (1974). Depuis lors, plusieurs affaires (Dona, Deliège, Lethonen) ont d'ailleurs confirmé cette approche. En décembre 1995, dans la très importante **affaire Bosman** (C-415/93), la Cour a établi, sur la base de l'article 48, que les indemnités de transfert affectant directement l'accès d'un footballeur au marché de l'emploi dans un autre État membre de l'UE constituaient un obstacle à la libre circulation des travailleurs et étaient dès lors illégales en vertu du traité. La Cour s'est également déclarée contre la limitation du nombre de joueurs ressortissant d'autres États membres pouvant être alignés en compétition. En décembre 1998, à la suite d'un certain nombre de plaintes, la Commission a fait part à la Fédération internationale de football association (FIFA) de plusieurs réserves concernant son système de transfert et la compatibilité de celui-ci avec le droit européen de la concurrence et de la libre circulation des travailleurs. Au terme de longues discussions, la Commission, la FIFA, l'UEFA (l'Union des associations européennes de football) et les représentants des footballeurs professionnels (FIFPro) sont convenus en 2001 d'aligner le système de transfert sur le droit européen tout en tenant compte de la spécificité du football.

B. Politique de concurrence

Le sport se divise en deux catégories: d'une part, l'activité sportive en soi qui remplit un rôle social, culturel et d'intégration, auquel les règles de concurrence du traité ne sont théoriquement pas applicables, et, d'autre part, une série d'activités économiques générées par les activités sportives, auxquelles les règles de concurrence du traité s'appliquent. L'interdépendance entre ces deux catégories d'activité et, en particulier, leur chevauchement rendent l'application des règles de concurrence plus complexe.

Les fédérations sportives étant considérées comme des «entreprises» en vertu du droit européen, elles relèvent du champ d'application des règles antitrust. Il s'ensuit que les articles 81 et 82 du traité jouent un rôle important dans le domaine du sport. La Commission a pour mission de veiller au respect des règles de concurrence communautaires. Un grand nombre de plaintes déposées auprès de la Commission et d'affaires judiciaires reposent sur des allégations d'abus de pouvoir et de violation des règles antitrust par une association sportive (voir, par exemple, la récente affaire Meca-Medina et Majcen/Commission, affaire C-519/04 P).

Les aides d'État (articles 87-89) constituent un autre aspect à ne pas négliger en matière de concurrence. Un grand nombre de clubs sportifs comptent sur les subventions qui leur sont octroyées par les collectivités territoriales ou les autorités nationales (sous la forme d'allègements fiscaux, de conditions d'emprunt préférentielles, etc.), notamment pour le financement des infrastructures sportives. Cette pratique pourrait, selon les circonstances, être considérée comme une infraction aux règles en matière d'aides d'État.

C. Manifestations sportives et politique audiovisuelle

La télévision est la première source de financement du sport professionnel en Europe. Certains sports, tels que le football et la Formule 1, permettent de réaliser une part d'audience très élevée, ce qui explique l'importance que les organismes de radiodiffusion accordent à ces événements. Bon nombre d'organismes de radiodiffusion sont en effet disposés à payer des sommes considérables afin d'obtenir l'exclusivité pour la retransmission des manifestations sportives populaires. La directive «Télévision sans frontières», qui est en cours de modification, est importante à cet égard puisqu'elle établit des garanties concernant la diffusion «en clair» de certains grands événements sportifs. Elle permet aux autorités nationales de déterminer un nombre limité d'événements devant être retransmis sur des chaînes «gratuites».

D. Santé publique et lutte contre le dopage

Si les États membres de l'UE disposent de leur propre législation nationale pour lutter contre la pratique du dopage dans le sport, les ministres européens des sports et les institutions européennes ont estimé dans plusieurs résolutions que la situation actuelle ne peut être améliorée qu'en renforçant la coopération aux niveaux européen et international. L'Agence mondiale antidopage (AMA) a été créée le 10 novembre 1999 pour promouvoir et coordonner, au niveau international, la lutte contre le dopage dans le sport sous toutes ses formes. La Commission européenne a joué un rôle actif dans la création de l'AMA. Les conclusions de la réunion informelle des ministres européens des sports sur la lutte contre le

dopage de février 2003 indiquent que la troisième version du code antidopage de l'AMA (qui a été approuvée lors de la conférence de l'AMA qui s'est tenue à Copenhague en mars 2003) devrait être contraignante à l'égard des organisations sportives à tous les niveaux. Les ministres ont également souligné qu'une coopération étroite s'impose entre l'UE, le Conseil de l'Europe et l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco) afin de pouvoir lutter efficacement contre le problème du dopage, compte tenu de sa nature internationale et transfrontalière.

E. Le sport et l'éducation

Le 6 février 2003, la décision n° 291/2003/CE du Parlement européen et du Conseil a établi l'Année européenne de l'éducation par le sport 2004. Si cette initiative visait de nombreux objectifs, elle accordait une importance particulière à la sensibilisation des jeunes à l'intérêt du sport dans le développement personnel et des capacités sociales, ainsi qu'à la promotion des liens entre l'éducation et le sport. L'Année européenne de l'éducation par le sport a été une véritable réussite en ce sens où elle a permis de financer 161 projets (dont 10 projets communautaires, soit des projets rassemblant des participants issus de plus de huit pays européens). Une campagne d'information a également été organisée sur la valeur éducative du sport. Ce succès a incité les experts à recommander de poursuivre l'action européenne dans le domaine de l'éducation par le sport.

Par ailleurs, le sport est un instrument non négligeable de promotion des valeurs sociétales positives, telles que l'esprit d'équipe ou la loyauté dans la concurrence. C'est aussi un moyen d'intégration des personnes socialement défavorisées (comme les immigrants, par exemple) dans la société. On peut citer à titre d'exemple la Coupe du monde des sans-abri, qui a été organisée en Afrique du Sud en septembre 2006.

La Commission européenne abordera le rôle sociétal du sport dans l'UE dans un livre blanc qui devrait être publié dans le courant de l'année 2007.

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement européen est d'avis qu'il est de plus en plus nécessaire que l'UE aborde les questions sportives tout en respectant pleinement le principe de subsidiarité, et c'est pourquoi il est en faveur de l'inclusion d'une référence explicite au sport dans les traités. Au sein du Parlement européen, l'élaboration d'une politique sportive européenne relève de la compétence de la commission de la culture et de l'éducation.

A. Le sport et l'éducation

Le Parlement européen avait demandé dès 1997 à la Commission d'organiser une année européenne du sport, demande qui s'est concrétisée par l'établissement de l'Année européenne de l'éducation par le sport 2004. Le Parlement devrait adopter au premier semestre 2007 un rapport d'initiative sur le suivi de l'Année européenne de l'éducation par le sport qui, élaboré par le député européen hongrois Pál Schmitt, fera le bilan de la situation actuelle. Le Parlement a également commandé à des experts universitaires une étude sur la situation de l'éducation physique dans l'UE. Leurs conclusions devraient être connues en février 2007.

B. Le dopage

Le Parlement est très préoccupé par la pratique du dopage dans le sport professionnel et amateur. Aussi apporte-t-il un soutien sans réserve à l'intention de la Commission d'intensifier la coopération dans la lutte contre le dopage au niveau international. La commission de la culture a d'ailleurs organisé en novembre 2004 une audition publique destinée à attirer l'attention sur ce problème.

C. Le sport féminin

Le Parlement européen a également appelé à une plus grande reconnaissance de la dimension féminine du sport, tant en termes de pratique que d'accès, et a invité la Commission européenne à soutenir la promotion du sport féminin.

D. Le football professionnel

En mai 2006, quatre commissions du Parlement ont organisé une audition publique sur «Le football professionnel — Marché ou communauté?». Cette audition a couvert tous les aspects du football professionnel, de sa situation financière à son rôle social, et a été organisée en vue de contribuer à l'élaboration d'un rapport d'initiative sur l'avenir du football professionnel en Europe, que le Parlement devrait adopter au début de 2007. Le député européen belge Ivo Belet rédigera ce rapport au nom de la commission de la culture. Tout le monde s'accorde à dire qu'il est essentiel de s'efforcer de trouver un moyen de parvenir à une plus grande certitude juridique dans le domaine du football professionnel.

La transparence financière, liée à la question de la propriété des clubs, est un autre sujet d'inquiétude. Les inégalités ne cessent de se creuser entre les clubs au regard de leurs capacités financières. Ces inégalités entraînent nécessairement une plus forte concentration des victoires, c'est-à-dire que le nombre de clubs qui participent aux compétitions européennes et qui les remportent diminue. Il s'impose par conséquent de placer les clubs en situation de «terrain neutre».

L'audition a souligné le fait que, à la suite de la jurisprudence de l'arrêt Bosman, la législation européenne peut traiter davantage des aspects économiques du football que de son rôle éducatif. En effet, pour reprendre un exemple bien connu, les ligues ne sont actuellement pas autorisées à limiter le nombre de joueurs ressortissant d'autres États membres pouvant être alignés en compétition, ce qui amoindrit les liens entre les clubs et les collectivités locales ainsi que leur attachement à former de jeunes joueurs locaux.

Le Parlement européen a également été préoccupé par les incidents racistes dans le football professionnel. Il a adopté en mai 2006 une déclaration écrite invitant l'UEFA à veiller à ce que les arbitres puissent avoir la possibilité, d'après des instructions à la fois claires et strictes, d'interrompre un match en cas de graves comportements racistes.

→ Constanze **ITZEL**
Gonçalo **MACEDO**
Septembre 2006

4.17. La politique fiscale

4.17.1. La politique fiscale: généralités

Base juridique

Les actions engagées dans le domaine général de la fiscalité peuvent être motivées par l'objectif général formulé à l'article 3 du traité CE, à savoir éliminer entre les États membres les «droits de douane [...] ainsi que [...] toutes autres mesures d'effet équivalent» et assurer «que la concurrence n'est pas faussée dans le marché intérieur». L'article 93 s'intéresse plus particulièrement à la fiscalité indirecte (TVA et droits d'accises). Les mesures relevant d'autres domaines fiscaux s'appuient en général sur l'article 94 (complété par les articles 96 et 97) prévoyant des mesures visant à prévenir les distorsions sur le marché. L'article 293 recommande, quant à lui, la conclusion de conventions fiscales entre les États afin d'éviter la double imposition.

Objectifs

La création du marché unique et l'achèvement de l'Union économique et monétaire ont débouché sur la présentation de nouvelles initiatives communautaires dans le domaine de la fiscalité générale. La Communauté poursuit un certain nombre d'objectifs:

- un premier objectif à long terme a été de faire en sorte que les disparités entre les taux et les régimes d'imposition indirecte ne **faussent pas la concurrence** au sein du marché unique. C'est pourquoi des textes ont été adoptés en vertu de l'article 93 sur la TVA et les droits d'accises (→4.17.1, 4.17.2 et 4.17.3);
- dans le domaine de la fiscalité directe, où le cadre juridique existant se présente essentiellement sous la forme d'accords bilatéraux entre les États membres, l'objectif premier de l'action communautaire a été de combler les lacunes permettant l'**évasion fiscale** et d'éviter la **double imposition** (→4.17.5);
- l'objectif assigné aux nouvelles mesures prises récemment en faveur d'une politique de fiscalité générale a été d'**éviter les effets pernicieux de la concurrence fiscale**, et notamment la migration des bases nationales d'imposition, dans la mesure où les entreprises opèrent des transferts entre États membres en quête du régime fiscal le plus favorable. Si une telle concurrence peut avoir ceci de bénéfique qu'elle limite la capacité des gouvernements à créer de nouveaux impôts et de nouvelles dépenses, elle peut également fausser les structures fiscales. Certains soutiennent que

la part de la fiscalité totale représentée par l'imposition de facteurs relativement mobiles comme le capital (intérêts, dividendes, impôt sur les sociétés) a décliné, alors que celle relative aux facteurs moins mobiles, notamment le travail — par exemple, les charges sociales — a progressé, entraînant également une augmentation du chômage;

- les dispositions du traité de Maastricht relatives à l'Union économique et monétaire confèrent à la politique de fiscalité générale une nouvelle dimension en limitant sérieusement la possibilité qu'ont les gouvernements de financer les dépenses publiques par le recours à l'emprunt. Le **pacte de stabilité et de croissance** prévoit que les États membres participant à la zone euro ne peuvent à aucun moment atteindre un déficit budgétaire supérieur à 3 % du produit intérieur brut (PIB). Le pacte vise globalement à équilibrer plus ou moins le budget des États membres sur l'ensemble du cycle économique. Quel que soit le niveau du PIB, l'accroissement des dépenses publiques ne peut donc être financé que par un allourdissement des recettes fiscales.

Bien qu'ils adhèrent largement à ces objectifs, les gouvernements nationaux renâclent devant toute mesure importante d'harmonisation fiscale au sein de la Communauté ou ne souhaitent pas qu'il soit mis fin à la disposition du traité établissant que les mesures fiscales sont adoptées par le Conseil statuant à l'unanimité. Comme la Commission le faisait observer dans son document de 1980 intitulé «Les perspectives de convergence des systèmes fiscaux dans la Communauté» [COM(80) 139], non seulement la souveraineté fiscale est l'un des éléments essentiels de la souveraineté nationale, mais la structure des systèmes fiscaux diverge fortement en raison des différences de structures économiques et sociales et des conceptions divergentes sur le rôle de l'impôt en général ou sur celui d'une taxe en particulier.

Les recettes fiscales moyennes de l'Union européenne (UE) sont passées de 34,4 % du PIB en 1970 à 40,7 % en 2004 (EU-25), mais les chiffres diffèrent largement entre États membres. Selon les dernières données officielles disponibles (Eurostat, 2004), l'imposition globale et les cotisations de sécurité sociale sont, par exemple, légèrement supérieures à 28 % en Lettonie et en Lituanie et de 30 % en Irlande, tandis qu'elles atteignent presque 51 % en Suède. Les taxes sur les produits et les importations (en pourcentage du PIB) varient de 11,3 % en Lituanie à 17,7 % au Danemark (moyenne arithmétique de l'EU-25: 13,9 %). Les impôts sur le revenu et le patrimoine varient entre 6,1 % en Slovaquie et 30 % au Danemark (moyenne arithmétique de l'EU-15: 12,5 %). Quant aux cotisations de

sécurité sociale, elles oscillent entre 1,2 % au Danemark et un peu plus de 16 % en Allemagne et en France (moyenne arithmétique de l'UE: 13,1 %). Les chiffres danois démontrent qu'un système de sécurité sociale peut être financé pratiquement à 100 % par la fiscalité.

Réalisations

A. Généralités

En 1996, la Commission a proposé une approche nouvelle et globale de la politique fiscale (voir «La fiscalité dans l'Union européenne», du 20 mars 1996 [SEC(96) 487]). Celle-ci présentait les grands enjeux auxquels est confrontée l'Union: nécessité de stimuler la croissance et de promouvoir l'emploi, de stabiliser les systèmes fiscaux et de réaliser pleinement le marché unique. En juin 1996, la Commission a également proposé un pacte de confiance européen pour l'emploi. Elle y soulignait la nécessité de renverser la tendance qu'ont les systèmes fiscaux à faire obstacle à l'emploi.

En avril 1996, le Conseil des ministres des finances (Ecofin) a créé un groupe de haut niveau sur la fiscalité, présidé par Mario Monti, à l'époque commissaire chargé des questions fiscales. Les conclusions initiales de la Commission à la suite des réunions de ce groupe (au sein duquel le Parlement européen était représenté) sont parues en octobre 1996 sous le titre: «La fiscalité dans l'Union européenne — Rapport sur l'évolution des systèmes fiscaux» [COM(96) 546].

La nouvelle politique budgétaire européenne (le «**paquet Monti**») a été publiée par la Commission en octobre 1997 («Vers une coordination fiscale dans l'Union européenne — Un ensemble de mesures pour lutter contre la concurrence fiscale dommageable») [COM(97) 495]. Outre des propositions sur la taxation des intérêts et des royalties, ainsi que sur l'imposition de l'épargne, la Commission a présenté un code de conduite concernant l'impôt sur les sociétés, qui a été approuvé par le Parlement et le Conseil, et qui est actuellement d'application. La conformité à ce code est contrôlée par une instance nommée par les ministres des finances des États membres, baptisée «groupe Primarolo» (→4.17.1).

En mai 2001, la Commission a publié une nouvelle communication intitulée «**Politique fiscale de l'Union européenne — Priorités pour les prochaines années**» [COM(2001) 260]. Elle y fait observer qu'«une harmonisation poussée est essentielle dans le domaine de la **fiscalité indirecte**». Le régime «transitoire» de TVA est «complexe et perméable à la fraude, mais il est également dépassé». Néanmoins, craignant de perdre des recettes, les États membres ont continué à juger acceptable un régime «définitif» fondé sur l'origine. La stratégie de concentration

sur l'amélioration du système en place a été dès lors réaffirmée (→4.19.2).

En ce qui concerne les impôts sur les **revenus des personnes physiques**, la Commission est d'avis qu'ils peuvent «être laissés à l'appréciation des États membres» pour autant qu'ils respectent les «principes fondamentaux du traité en ce qui concerne la non-discrimination et la libre circulation des travailleurs». S'agissant de l'**imposition des sociétés**, il y a lieu de trouver un équilibre entre la lutte contre les entraves au marché intérieur et la souveraineté des États membres (→4.17.5).

Dans la mesure où la règle de l'unanimité limite la portée des législations en matière fiscale, la Commission a suggéré d'autres possibilités [COM(2001) 260]:

- elle a proposé «d'adopter une stratégie plus volontariste dans le domaine des **infractions fiscales**». Elle serait plus prompte à engager des actions lorsqu'elle pense qu'il y a infraction à la loi communautaire et veillerait à l'application correcte des arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes;
- il existe des instruments qui, contrairement aux règlements et aux directives, ne sont pas législatifs. Parmi ceux-ci figurent les **recommandations, avis, communications, lignes directrices et documents interprétatifs**;
- nombre de progrès récents dans le domaine de la fiscalité — notamment le code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises et le travail du groupe Primarolo — ont pris la forme d'**accords** non législatifs **au Conseil**. Le traité d'Amsterdam a introduit la possibilité de créer de tels accords en permettant à des sous-groupes d'États membres de conclure des accords de coopération dans un cadre communautaire.

B. Coopération administrative

La coopération entre autorités fiscales des États membres a été un élément clé de la mise en œuvre de la politique fiscale européenne, en particulier pour lutter contre la fraude fiscale. Dans le domaine de la TVA, cette coopération a joué un rôle essentiel dans le système transitoire introduit en 1993 (→4.19.2), de même que le système VIES de vérification des numéros de TVA. Parmi les initiatives récentes figurent la proposition relative à l'informatisation des mouvements et des contrôles des produits soumis à accises [COM(2001) 466]; le renforcement de la coopération administrative dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) [COM(2001) 294] et un programme **Fiscalis** pour la période 2003-2007 qui étend le programme précédent (amélioration de l'échange d'informations, des recherches communes, de la formation, etc.) du domaine de la fiscalité indirecte à celui de la fiscalité directe.

C. Taxation des véhicules à moteur

En septembre 1997, la Commission a publié une étude intitulée «Taxation des véhicules dans l'Union européenne» (XXI/306/98). Il est fait état, dans cette étude, de ce que «tous les États membres utilisent une large panoplie d'instruments fiscaux qui leur assurent des recettes budgétaires considérables provenant des usagers de la route tant privés que professionnels». Mais les pressions diverses ont conduit à «des différences notables dans les stratégies d'ensemble suivies par les États membres». Les taxes sur les véhicules y sont classées en trois grandes catégories:

- **taxes à acquitter au moment de l'acquisition, de l'achat ou de l'immatriculation d'un véhicule:** TVA, taxes d'immatriculation (TI) et frais d'immatriculation;
- **taxes à acquitter du fait de la détention d'une voiture:** taxe annuelle de circulation (TAC) — généralement à travers l'achat d'une vignette à apposer sur le pare-brise, et assurance au tiers obligatoire, dont les primes peuvent être soumises à l'impôt;
- **taxes sur l'utilisation des véhicules:** TVA et impôts indirects sur les carburants, péages routiers.

En septembre 2002, la Commission a publié une communication sur la taxation des voitures particulières [«la taxation des voitures particulières dans l'Union européenne — Actions envisagées aux niveaux national et communautaire», COM(2002) 431]. Celle-ci met en évidence une série d'obstacles, permanents ou temporaires, à la circulation des véhicules entre États membres: double imposition (si la TAC est parfois remboursée, la TI non expirée ne l'est jamais). La Commission a dès lors proposé une réduction progressive des montants des TI, dans la perspective d'une suppression totale, à compenser par les taxes de circulation. En juillet 2005, la Commission a présenté une proposition de nouvelle directive [COM(2005) 261].

D. L'imposition des pensions

À la suite du «Livre vert sur les retraites complémentaires» (D-G XV) en 1997, la Commission a publié un rapport sur les résultats de la consultation [«Résultats de la consultation relative au livre vert sur les retraites complémentaires dans le marché unique», COM(1999) 134], dans lequel elle relève que les distorsions fiscales sont considérées par les secteurs industriel et financier comme la principale entrave à l'achèvement d'un véritable marché unique des pensions complémentaires. La Commission a ensuite publié une communication intitulée «Élimination des entraves fiscales à la fourniture transfrontalière des retraites professionnelles» [COM(2001) 214].

Les régimes de taxation des retraites professionnelles peuvent être classés comme suit:

- **taxé, exonéré, exonéré (TEE):** les cotisations sont payées sur le revenu imposé, mais ni les revenus des investissements, ni les plus-values de l'institution de retraite ne sont en principe taxés. Seuls l'Allemagne et le Luxembourg appliquent ce système;
- **exonéré, taxé, taxé (ETT):** les cotisations peuvent être payées sur les revenus non imposés, mais les revenus des investissements et les plus-values de l'institution de retraite sont taxés. Le Danemark, l'Italie et la Suède appliquent ce système;
- **exonéré, exonéré, taxé (EET):** les cotisations et les revenus des investissements ne sont pas taxés, mais les plus-values de l'institution de retraite le sont. Tous les autres États membres appliquent ce système.

La solution préconisée par la Commission serait «l'alignement des régimes nationaux sur le principe EET».

Rôle du Parlement Européen

En règle générale, le Parlement a approuvé les orientations générales des programmes de la Commission concernant l'imposition, notamment le «paquet Monti», le code de conduite et les travaux du groupe Primarolo.

Le dernier rapport en date du Parlement européen sur la politique fiscale générale au sein de l'UE a été adopté en mars 2002. La résolution souligne que «la concurrence fiscale ne s'oppose pas à la construction du marché intérieur» et qu'elle «peut en soi constituer un instrument efficace pour réduire une pression fiscale élevée»; elle pourrait contribuer à réduire les lourdeurs administratives, à accroître la compétitivité et à moderniser le modèle social européen.

En ce qui concerne les droits d'accises, le rapport a observé que «la variation des politiques en matière de fixation du niveau des accises ne constitue pas en elle-même un obstacle au marché intérieur, sauf lorsqu'elle est invoquée pour justifier des dérogations à la libre circulation des marchandises».

Le rapport a également abordé la question de savoir **jusqu'où l'action concernant l'imposition devrait être décidée au niveau de l'UE**. En principe, il a souligné que «la politique fiscale de l'Union doit reposer sur le principe de subsidiarité», et que «la décision sur le niveau de taxation doit rester de la compétence exclusive des États membres». Lorsqu'une action est engagée au niveau de l'UE, il convient de conserver «le principe de l'unanimité à chaque fois que sont abordés les bases ou les taux d'imposition...».

Néanmoins, le rapport a également attiré l'attention sur un certain nombre de **domaines dans lesquels une action au niveau de l'UE serait nécessaire:**

- des efforts soutenus sont nécessaires pour éliminer «les discriminations, les doubles impositions et les entraves bureaucratiques». Il est «urgent que la Commission s'emploie à éliminer les principaux obstacles de nature fiscale à l'activité transfrontalière des entreprises européennes», ce qui implique des mesures visant le traitement fiscal des prix de transfert intergroupe, la compensation transfrontalière des pertes et les flux de revenus transfrontaliers entre sociétés liées;
- la concurrence fiscale doit intervenir dans le contexte de règles «qui évitent des comportements incorrects». Le «paquet Monti» doit être mis en œuvre au plus tôt, «en particulier la suppression de normes qui, créant une discrimination entre résidents et non-résidents, ou autorisant les fraudes, ne sont pas compatibles avec un marché unique». De même, il faudrait soutenir les initiatives prises au sein de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) pour «limiter les distorsions imputables aux paradis fiscaux»;
- le passage à un «système de TVA définitif qui applique intégralement le principe du pays d'origine» devrait être une priorité, du fait qu'il y a un risque que «le régime actuel, conçu au départ comme transitoire, s'avère de plus en plus définitif». Les mesures visant à améliorer le fonctionnement du système actuel sont accueillies favorablement;
- le Conseil devrait adopter «dans les meilleurs délais» la proposition de directive-cadre sur la taxation des produits énergétiques. Il convient d'appliquer plus largement le principe du «pollueur-payeur»;
- «un accord fiscal multilatéral pour l'UE» fondé sur le modèle de l'accord fiscal de l'OCDE devrait être élaboré pour «résoudre les problèmes auxquels sont confrontées les entreprises et les administrations fiscales du fait de l'existence de plus de 100 accords fiscaux bilatéraux très différents [...]».

Le rapport soutient également l'extension limitée du vote à la majorité qualifiée au Conseil «pour les décisions concernant l'assistance mutuelle et la coopération entre autorités fiscales». En tout état de cause, «le Parlement devrait jouir de pouvoirs de codécision dans le domaine de la fiscalité».

→ Arttu MAKIPAA
Septembre 2006

4.17.2. La taxe sur la valeur ajoutée

Base juridique

Aux termes de l'article 93, le Conseil est tenu d'adopter des mesures visant à l'harmonisation des «taxes sur le chiffre d'affaires, droits d'accises et autres impôts indirects» chaque fois que cela apparaît «nécessaire pour assurer l'établissement et le fonctionnement du marché commun».

Objectifs

Pour se conformer à la **première directive sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)**, du 11 avril 1967, les États membres ont remplacé leurs taxes indirectes et générales par un régime commun afin de garantir une transparence dans la «**dé-taxation**» des exportations et la «**re-taxation**» des importations dans les échanges à l'intérieur de la Communauté économique européenne (voir ci-dessous). Tous les États membres se sont munis de la TVA dès les premières années de la décennie 1970.

En avril 1970, 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 fondés sur un pourcentage de la TVA et «obtenues par l'application d'un taux de taxe commun fondé sur une évaluation fixée de manière uniforme conformément à la réglementation communautaire». L'objectif premier de la directive 77/388/CEE du 17 mai 1977 (généralement connue sous le nom de **sixième directive TVA**), était de faire en sorte que chacun des États membres eût une «base TVA» largement identique (prélèvement de la TVA sur les mêmes transactions). De nombreuses directives ultérieures de modification eurent pour objectif d'éliminer les anomalies.

En 1985, la Commission publiait le **Livre blanc sur le marché unique**, dont la troisième partie portait sur la «**suppression des barrières fiscales**». Un ensemble substantiel de propositions législatives fut publié de 1987 à 1990. S'il s'avéra nécessaire d'agir, la raison s'en trouve dans le «**principe de destination**» appliqué aux transactions entre États membres. Les taux de TVA et de droits d'accises appliqués sont ceux du pays du consommateur final et les recettes tombent dans leur entier dans l'escarcelle du ministère des finances dudit pays. La gestion de ce système nécessitait des **contrôles physiques aux frontières**. Lorsque des marchandises commercialisées quittaient un pays, elles étaient «détaxées» (par exemple, dans le cas de la TVA, à taux zéro) et «retaxées» lorsqu'elles entraient dans un autre. Le transit de marchandises dans les États membres nécessitait des documents complexes. Le rapport Cecchini aboutit à cette conclusion que les contrôles aux

frontières coûtaient quelque 8 milliards d'écus ou 2 % de leur chiffre d'affaires aux négociants de la Communauté.

Réalisations

A. Régime de TVA

1. Propositions initiales

La solution proposée initialement par la Commission dans son document COM(87) 322 supposait une modification du «**principe d'origine**». 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, par exemple, entre l'Angleterre et la France, ou entre la France et l'Allemagne, seraient traitées rigoureusement de la même façon que les marchandises circulant entre l'Angleterre et l'Écosse, ou entre la Bavière et la Hesse. Une seule différence, de taille, aurait toutefois persisté: la TVA acquittée en Angleterre et en Écosse aboutit dans le même Trésor public, alors que la TVA payée en France et en Angleterre aboutit dans deux escarcelles 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 compensations** [COM(87) 323] destiné à réattribuer aux pays de la consommation la TVA collectée dans les pays d'origine. Ce système aurait pu être basé sur des remboursements de TVA, sur des statistiques macroéconomiques ou sur des techniques d'échantillonnage.

2. Système de transition

Les propositions de la Commission se révélèrent toutefois inacceptables pour les gouvernements des États membres. Au cours de la seconde moitié de l'année 1989, un groupe de travail de haut niveau, convoqué par le Conseil, traça les grandes lignes d'une alternative.

Celle-ci retenait le principe de destination **pour les transactions faisant intervenir des assujettis à la TVA**. Celui-ci devint le fondement du système transitoire que la Commission proposa l'année suivante et qui entra en vigueur au début de l'année 1993 (directives 91/680/CEE du 16 décembre 1991, et 92/111/CEE du 14 décembre 1992). Bien que les contrôles fiscaux aux frontières aient été abolis, les commerçants doivent conserver des documents détaillés de tous les achats et les ventes effectués dans

d'autres pays et le système est contrôlé par la coopération administrative entre autorités fiscales des États membres.

Le principe de provenance s'applique généralement 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 la Communauté sans autre contrôle ni assujettissement à la taxe. Ce principe ne s'applique pas à trois «régimes spéciaux»:

- **vente à distance**: les entreprises de vente sur l'internet, par correspondance, ou assimilées, dont les ventes dépassent un certain seuil à l'égard d'un quelconque État membre doivent prélever la TVA au taux en vigueur dans ce pays (c'est-à-dire là où les marchandises sont fournies);
- **personnes morales exonérées de la taxe** (hôpitaux, banques, autorités publiques, etc.): lorsque ces personnes achètent des marchandises dépassant un certain seuil dans un autre État membre, elles sont tenues d'acquitter la TVA sur ces marchandises au taux national quoique, en théorie, les livraisons soient frappées d'un taux zéro (en d'autres termes, le client — et non le vendeur — doit répondre de la taxe);
- **nouveaux moyens de transport**: les bateaux, aéronefs et véhicules de moins de six mois sont taxables dans le pays de l'acheteur même s'ils ont été achetés dans un autre État membre.

3. Vers un système «définitif»

Originellement, l'intention était que ce système provisoire restât d'application jusqu'à la fin de l'année 1996.

L'article 35 bis de la sixième directive, modifiée, sur la TVA imposait à la Commission de «faire des propositions de régime définitif» avant la fin de l'année 1994 et au Conseil d'aboutir à une décision à ce sujet avant la fin de l'année 1995. Aucune proposition législative en bonne et due forme n'a toutefois été faite. En revanche, la Commission a publié deux documents de discussion:

- «Un système commun de TVA — Un programme pour le marché unique» [COM(96) 328 final du 22 juillet 1996]. Celui-ci énonçait un calendrier pour l'introduction du nouveau système par étapes, entre la fin de 1996 et la mi-1999;
- *Description des principes généraux. Note technique des services de la Commission* (XXI/1156/96), qui a été lancé lors d'une conférence spéciale les 4 et 5 novembre 1996. Les points essentiels étaient les suivants:
 - le «lieu de la taxation» ne serait plus l'endroit où les marchandises sont situées ou les services fournis, mais l'endroit où les fournisseurs sont établis,

- la facturation et la déduction de la taxe perçue en amont respecteraient le principe de provenance,
- les taux de TVA seraient harmonisés «dans une fourchette assez étroite»,
- l'affectation des recettes de la TVA serait distincte du régime de la TVA lui-même et effectuée conformément aux statistiques nationales de consommation,
- la sixième directive serait révisée dans le but de simplifier le régime (moins de dérogations, d'exemptions, d'options et de régimes spéciaux),
- des mesures seraient prises pour éviter des interprétations nationales divergentes de la législation sur la TVA; le rôle de la commission TVA serait renforcé et la coopération entre autorités fiscales améliorée.

Afin de réaliser ce dernier objectif, une proposition de directive a été élaborée afin de conférer au **comité de la taxe à la valeur ajoutée**, composé de représentants nationaux et présidé par la Commission, des compétences d'exécution accrues [COM(97) 325]. De nouvelles propositions tendant à remplacer la **sixième directive sur la TVA** par un système de déduction dans le pays d'établissement, assorties d'une proposition sur un **droit à déduction** [COM(1998) 377], ont été publiées en 1998. Toutefois, toutes les propositions ont été retirées par la Commission.

4. Stratégie durable pour améliorer le système actuel

En 2000, la Commission s'est détournée de l'élaboration d'un régime «définitif» et a consacré ses efforts à l'amélioration des dispositions «transitoires» actuelles. En juin 2000, elle a publié une communication intitulée **«Stratégie visant à améliorer le fonctionnement du système de TVA dans le cadre du marché intérieur»** [COM(2000) 348] établissant une nouvelle liste de priorités et un calendrier. L'amélioration du système actuel par petites touches plutôt que le passage «radical» à un système définitif semble être l'alternative la plus viable. Le système définitif reste toutefois l'objectif à long terme.

Le 20 octobre 2003, la Commission a présenté une **communication [COM(2003) 614] intitulée «Bilan et mise à jour des priorités de la stratégie TVA»** contenant un rapport intérimaire sur les progrès effectués entre 2000 et 2003. Pendant cette période, neuf propositions liées à la TVA présentées en 2000 ont été adoptées. L'évaluation générale de la Commission sur le succès de la nouvelle stratégie en 2000 était positive, affirmant que la nouvelle stratégie avait donné au Conseil un nouvel élan en matière de TVA.

Plusieurs directives ont modifié la sixième directive sur la TVA (77/388/CEE) ces dernières années.

Conformément à la stratégie révisée de 2000, l'action communautaire à court terme doit largement se concentrer sur la simplification, la modernisation, une application et une coopération administrative plus uniformes. Parmi les amendements à la sixième directive, citons:

a) La simplification et la modernisation

Une simplification du système de «représentant fiscal» [COM(1998) 660] a été publiée en 1998 et adoptée par le Conseil en 2000. Cette directive a annulé, à partir du 1^{er} janvier 2002, l'obligation pour les opérateurs européens, en vertu du régime de TVA, de nommer un représentant fiscal pour les contribuables non établis.

Une directive sur l'harmonisation des conditions imposées à la facturation et **la modernisation de la facturation électronique [COM(2000) 650]** a été adoptée par le Conseil en 2002. Cette directive a défini les renseignements qui doivent apparaître sur une facture et simplifié et modernisé le système pour répondre aux nouvelles technologies et méthodes de facturation.

L'importance croissante des **technologies de l'information** a attiré l'attention sur l'application de la TVA dans ce domaine. La Commission a proposé une directive en ce qui concerne **le régime de taxe sur la valeur ajoutée applicable aux services de télécommunications** [COM(97) 4] à la suite d'une décision du Conseil d'appliquer une dérogation temporaire aux dispositions normales de la sixième directive, et d'appliquer une procédure de «transfert de l'impôt» (qui reste en vigueur). Un amendement concernant **la TVA sur le commerce électronique** [COM(2000) 349] a été adopté en 2002, créant ainsi des conditions équitables pour la taxation du commerce électronique.

Le 7 octobre 2003, la sixième directive a été modifiée par une directive concernant le lieu de livraison du gaz et de l'électricité [COM(2002) 688]. Son objectif était de réviser les règles actuelles en matière de TVA afin d'éviter la double taxation et la non-taxation en harmonisant les règles régissant le lieu de livraison.

Parmi les actes législatifs importants proposés par la Commission, mais en suspens au Conseil, citons une législation sur un «guichet unique» [COM(2004) 782] ou sur la taxation des services postaux [COM(2003) 243].

b) L'application et la coopération administrative plus uniformes

Un **règlement** du Conseil du **17 octobre 2005 [(CE) n° 1777/2005]** établit la base d'une application plus uniforme des règles communautaires communes au titre de la sixième directive. 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 certitude juridique pour les commerçants et les administrations.

Une proposition visant à simplifier **la perception de la TVA pour contrer la fraude fiscale et l'évasion fiscale et abrogeant certaines décisions octroyant des dérogations** a été présentée dans le document COM(2005) 89 et approuvée par le Conseil en juillet 2006. Cela permet à tous les États membres d'appliquer des règles spéciales pour simplifier l'application de la TVA, dont de nombreuses se sont avérées fructueuses. Jusqu'alors, les États membres ne pouvaient appliquer ce type de règles que sur demande individuelle. Le droit de faire une demande individuelle reste toutefois en vigueur.

Le système administratif de la TVA requiert une grande part de coopération entre administrations, étant donné que, par le biais des mécanismes existants, de nombreux contournements sont possibles pour éviter de payer la TVA. La lutte contre la fraude est un objectif prioritaire pour la Communauté. Parmi les amendements importants apportés à la sixième directive à cet égard, citons la **COM(2001) 294 relative à la coopération administrative dans le domaine de la TVA** adoptée en 2003 et la **COM(98) 364 relative à l'assistance mutuelle en matière de recouvrement** adoptée en juin 2001. Le programme Fiscalis actuellement en cours pour la période 2003 à 2007 (décision n° 2235/2002/CE) ainsi que le programme informatique VIES (système d'échange d'informations en matière de TVA) destiné à vérifier les numéros de TVA [règlement (CE) n° 638/2004] visent à renforcer le fonctionnement des systèmes de taxation indirecte dans l'UE en général.

B. Taux de TVA

Les propositions initiales de la Commission en matière de taux de TVA [COM(87) 321] tendaient au «rapprochement» à l'intérieur de deux fourchettes fiscales: d'une part, un taux standard, compris entre 14 et 20 % et, d'autre part, un taux réduit, compris entre 5 et 9 %. Toutefois, les dispositions principales de la directive 92/77/CEE, du 19 octobre 1992, étaient les suivantes:

- un **taux standard minimal** de 15 %, sujet à révision tous les deux ans;
- latitude laissée aux États membres d'appliquer soit un seul **taux réduit**, soit **deux taux réduits** sur 5 % des marchandises et services énumérés à l'annexe H de la sixième directive, amendée, sur la TVA;
- **dérogations** accordées à certains États membres d'appliquer un **taux zéro**, un taux **«super-réduit»** ou un taux **«de stationnement»** (c'est-à-dire transitoire),

dans l'attente de l'introduction d'un régime définitif de TVA;

- la suppression des taux de «luxes» ou des **taux plus élevés**.

Ces rapports de la Commission sur les résultats de cet accord ont affirmé en conclusion qu'il n'y a pas eu de modifications importantes dans les schémas d'achats transfrontaliers depuis le 1^{er} janvier 1993, ni de distorsions de concurrence ou de détournements significatifs d'échanges commerciaux du fait des écarts entre les taux de TVA. C'est pourquoi, en 1995, la Commission a proposé [COM(95) 731 du 20 décembre 1995] de ne pas modifier le taux minimal de 15 % et suggéré **un nouveau taux maximal de 25 %**. Le Conseil s'est borné à convenir qu'il fallait «redoubler d'efforts» afin de ne pas accroître l'écart actuel de 10 %. Une proposition visant à fixer les taux de TVA dans une fourchette de 15 à 25 % a été à nouveau présentée en 1998 [COM(1998) 693], mais elle a également été rejetée par le Conseil. En décembre 2005, le Conseil a prolongé le taux standard minimal de TVA de 15 % appliqué par les États membres jusqu'en 2010 (2005/92/CE). Par dérogation à la règle générale, des taux de TVA réduits permanents sont permis pour un certain nombre de biens et services au titre de l'annexe H à la directive 77/388/CEE.

L'annexe K de la directive 77/388/CEE permet des taux réduits temporaires pour une liste de **services à forte densité de main-d'œuvre** dont les petites réparations, la rénovation d'une habitation privée, le lavage de vitres et l'entretien de la maison ainsi que les services de soins et de coiffure à domicile. La Commission a publié en novembre 1997 une communication intitulée **«Création d'emplois: possibilité d'un taux de TVA réduit sur les services à forte intensité de main-d'œuvre, à titre expérimental et sur une base optionnelle»** [SEC(97) 2089], et, en 1999, une proposition formelle [COM(1999) 62]. Le Conseil a initialement donné le feu vert à cette initiative, pour un nombre limité de services et jusqu'à la fin de 2002. Cette période a toutefois été prolongée à maintes reprises, et dernièrement en février 2006 jusqu'au 31 décembre 2010.

L'application persistante d'un **taux de TVA zéro** à certains biens et services, surtout au Royaume-Uni et en Irlande, a suscité la controverse. Une dérogation spécifique visée à l'article 28 de la sixième directive renvoie à l'article 17 de la deuxième directive sur la TVA du 11 avril 1967. Les taux zéro d'ores et déjà en vigueur à la date du 31 décembre 1975 peuvent persister à condition qu'ils soient justifiés par des raisons sociales clairement définies; qu'ils soient justifiés par des raisons sociales clairement définies, qu'ils profitent au consommateur final et que le «principe de provenance» ne

soit toujours pas d'application générale. La Suède et la Finlande sont autorisées à continuer à appliquer un taux zéro lorsqu'un autre État membre l'applique déjà aux mêmes produits ou transactions.

Rôle du Parlement Européen

Conformément à la législation communautaire en matière de TVA (principalement basée sur les articles 93 et 94 du traité CE), le rôle du Parlement se limite à la procédure de consultation (CNS).

A. Régime de TVA

Dans sa résolution du 15 juillet 1991, le Parlement européen 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 Parlement a continué à soutenir l'évolution vers un système «définitif» fondé sur la taxation dans le pays d'origine, plus récemment, dans sa résolution du 14 mars 2002. Ces dernières années, le Parlement s'est également fortement engagé à améliorer le fonctionnement des arrangements transitoires et a adopté de nombreuses résolutions sur la TVA. En général, il soutient plutôt la position proactive de la Commission visant à simplifier et à moderniser le système actuel.

B. Taux de TVA

En juin 1991, le Parlement a préconisé un taux standard minimal de 15 %, en suggérant que l'application d'un taux réduit à certains biens et services essentiels soit obligatoire plutôt que facultatif. Il a également proposé qu'«aucun taux réduit ne dépasse 9 %», zéro pouvant, en d'autres termes, être tenu pour un taux réduit légitime.

Tout d'abord, le Parlement européen s'est prononcé en 1997 *contre* le plafond proposé de 25 % du taux de TVA standard, mais il a approuvé en 1998, sous certaines conditions, une fourchette de 15 à 25 % pour les taux standard. En décembre 2005, le Parlement a ensuite voté *pour* un taux maximal de 25 %. En mai 1998, le Parlement a appelé à des actions visant à garantir une application uniforme des règles en matière de taux de TVA réduits. Il a insisté pour que les États membres se voient offrir la possibilité d'appliquer un taux réduit à certaines activités à haute intensité d'emploi ou respectueuses de l'environnement — pression qui a finalement porté ses fruits. La dernière résolution du Parlement confirmant son soutien aux taux réduits pour certains services à forte densité de main-d'œuvre date du 1^{er} décembre 2005.

→ Arttu MAKIPAA
Septembre 2006

4.17.3. Les droits d'accises sur l'alcool et le tabac

Base juridique

Aux termes de l'article 93 du traité CE, le Conseil est tenu d'arrêter les mesures pour l'harmonisation des «taxes sur le chiffre d'affaires, droits d'accises et autres impôts indirects dans la mesure où cette harmonisation est nécessaire pour assurer l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur».

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'un autre État membre à des taux plus élevés que ceux en vigueur pour les productions nationales est discriminatoire et expressément interdit par l'article 90 du traité CE.

Des écarts très importants 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 70 en vue d'harmoniser les structures et les taux, mais les progrès dans ce domaine ont été modestes, en partie pour des raisons autres que purement fiscales. C'est ainsi que des niveaux élevés de prélèvements ont été imposés dans certains États membres dans le cadre 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.

Réalisations

A. Boissons alcooliques

Une difficulté supplémentaire au chapitre des alcools fut le désaccord sur le **degré de concurrence entre produits différents**. En 1983, la Cour a rendu un arrêt sur les niveaux de taxation du vin et de la bière au Royaume-Uni [affaire 170/78 recueil (1985)]. La Cour a jugé que ces produits pouvaient être considérés comme des succédanés pour cette raison que «les deux boissons sont susceptibles de satisfaire des besoins identiques». Pour sa part, la Commission estime que, en règle générale, «toutes les boissons alcooliques sont plus ou moins en concurrence» [COM(79) 261]. Toutefois, une étude effectuée pour le compte de la Commission (voir *l'Étude sur la concurrence entre les boissons alcooliques: rapport final*, Customs

Associates Ltd., février 2001) indique que le degré de concurrence varie d'un produit à l'autre.

1. Structures

Les premières propositions de la Commission tendant à harmoniser les droits d'accises sur la bière, le vin et les spiritueux remontent à 1972 [COM(72) 225]. Le Conseil a suspendu ses travaux sur ce sujet à la fin de l'année 1974 et les choses restèrent en l'état en dépit des communications de 1977 [COM(77) 338] et de 1979 [COM(79) 261]. Un nouveau projet législatif [COM(85) 15] fut bloqué lui aussi. Le programme de 1985 pour le marché unique créa, toutefois, une nouvelle dynamique. Tous les textes existants sur les structures furent en fin de compte remplacés par une proposition nouvelle [COM(90) 432], laquelle déboucha en octobre 1992 sur une directive [92/83/CEE] définissant les produits frappés de droits d'accises ainsi que la méthode de fixation desdits droits (par exemple, dans le cas de la bière, par référence au nombre d'hectolitres par degré Plato, ou d'hectolitres par titre alcoométrique).

2. Taux

Les propositions initiales faites par la Commission dans le cadre du programme pour le marché unique [COM(87) 328] étaient les suivantes: chaque produit serait frappé d'un taux communautaire unique, équivalant à la moyenne des taux nationaux existants. Tant pour le vin que pour la bière, ce taux aurait été de 0,17 écu par litre et, pour les spiritueux, de 3,81 écus par bouteille de 0,75 litre. Contrairement à ce qui s'est produit pour la TVA, peu de droits d'accises nationaux sur les alcools sont proches, toutefois, du taux moyen. Aucun État membre ne trouva les propositions acceptables. La Commission proposa alors une approche beaucoup plus souple [COM(89) 527]. En lieu et place de taux uniques harmonisés, il y aurait des taux **minimaux** et des taux **objectifs** à partir desquels il devait y avoir convergence à long terme. Seuls les taux minimaux ont été retenus dans la directive 92/84/CEE. Les niveaux convenus étaient les suivants:

- alcools et boissons alcooliques (c'est-à-dire spiritueux): 550 écus par hectolitre d'alcool;
- produits intermédiaires: 45 écus par hectolitre;
- vins tranquilles et vins mousseux: 0 écu par hectolitre;
- bières: 0,748 écu par hectolitre/degré Plato ou 1,87 écu par titre alcoométrique.

En vertu de cette directive, le Conseil aurait dû reconsidérer ces taux pour la fin de l'année 1994 et procéder aux adaptations nécessaires. Toutefois, aucune proposition de

la Commission n'a été publiée. Un projet de texte proposa de relever les taux minimaux sur les spiritueux, les produits intermédiaires et la bière pour leur permettre de conserver leur valeur réelle et, pour le vin, de relever le minimum de 0 à 9,925 écus par hectolitre. Or ce texte ne fut pas adopté. En fin de compte, un rapport de la Commission sur les taux des droits d'accises fut publié en septembre 1995 [COM(95) 285]: au lieu de suggérer des niveaux nouveaux de taux d'accises minimaux, il proposait que toute l'affaire fût examinée dans le cadre de consultations d'ensemble sur les taux d'accises avec les administrations nationales et avec les milieux du négoce et d'autres groupes d'intérêts.

À la suite des discussions au Conseil, la Commission a proposé en septembre 2006 une révision des taux minimaux et un ajustement à l'inflation pour la période postérieure à 1992. Le rapport précédent de la Commission [COM(2004) 223] avait été présenté au Conseil le 26 mai 2004. La Commission n'y faisait cependant aucune proposition concernant les niveaux de taxation car il n'existait aucun accord sur la manière de parvenir à un ajustement des taux. Les opinions des États membres divergent grandement quant à l'importance des droits d'accises sur l'alcool, reflétant en cela les situations, les cultures et traditions propres à chacun d'entre eux. En 2006, toutefois, la présidence finlandaise a mis en évidence l'ajustement à l'inflation.

Ci-dessous figurent les niveaux minimaux actuels fixés par la législation communautaire que les États membres sont tenus de respecter lorsqu'ils fixent leurs taux nationaux. Le tableau suivant indique les taux minimaux pour chaque catégorie de produit exprimés en euros par hectolitre par degré d'alcool, ainsi que le taux minimal exprimé par litre de produit à un degré d'alcool auquel il est habituellement vendu.

B. Produits du tabac

1. Structures

La **structure de base** de l'accise à laquelle sont soumis les tabacs dans la Communauté a été établie en 1972 par la directive 72/464/CEE. Entre cette date et 1978, cette directive fut modifiée à treize reprises. Une deuxième directive (79/32/CEE) a été adoptée à la fin de l'année 1978. Enfin, les deux directives furent modifiées à la lumière du programme relatif à l'achèvement du marché intérieur par la directive 92/78/CEE. Toutes ces directives sont à présent chapeautées par un seul texte consolidé [COM(94) 355 du 3 octobre 1994]. Les catégories de tabac manufacturé sujettes à taxation sont les suivantes: cigarettes, cigares et cigarillos; tabac à fumer (tabac fine coupe destiné à rouler les cigarettes) et autres tabacs à fumer.

Dans le cas des **cigarettes**, la taxe doit consister en une accise **proportionnelle** (ad valorem), calculée en pourcentage du prix maximal de vente au détail, combinée à une accise **spécifique**, calculée par unité de produit. Les deux taux doivent être les mêmes pour toutes les cigarettes et le montant de l'accise spécifique doit être perçu «par référence aux cigarettes de la classe de prix la plus demandée».

Il est néanmoins apparu que l'établissement de **critères précis** était un problème insoluble. La directive dispose que, «au stade final de l'harmonisation des structures», il est établi dans tous les États membres le même rapport entre l'accise spécifique et la somme de l'accise proportionnelle (y compris la TVA prélevée en sus de l'accise). Le rapport devrait également refléter «de manière équitable l'écart des prix de cession des fabricants». Toutefois, tout ce qui a été obtenu jusqu'ici, c'est que l'accise spécifique «ne peut être ni inférieure à 5 % ni supérieure à 75 % du montant cumulé de l'accise proportionnelle et de l'accise spécifique», ni supérieure à 55 % du montant de la charge fiscale totale (c'est-à-dire après ajout de la TVA).

Catégorie de produits	Taux minimal en euros pour 100 litres par degré d'alcool	Taux minimal en euros par litre de produit à un degré d'alcool auquel il est habituellement vendu
Vin	0	Vin (12°) 0
Bière	1.87	Bière (5°) 0,1
Boissons fermentées autres que le vin et la bière (par exemple cidre et poiré)	0	Cidre (5°) 0
Produits intermédiaires (vins enrichis en alcool, comme les portos, sherry, etc., jusqu'à 22° d'alcool)	2.5	Produits intermédiaires (18°) 0,45
Alcool éthylique et boissons spiritueuses	5.5	Spiritueux (40°) 2,2

La **difficulté de parvenir à un rapport stable** reflète la structure de l'industrie communautaire du tabac. Une taxe spécifique — tant d'euros pour mille 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 développant les différences de prix. Dans les limites du large rapport qui a ainsi été fixé, quelques États membres ont opté pour l'accise spécifique minimale, d'autres ont choisi l'accise maximale, provoquant ainsi des variations des prix de détail.

2. Taux

Les propositions initiales de la Commission en matière de droits d'accises dans le cadre du programme relatif à l'achèvement du marché intérieur [COM(87) 325 et COM(87) 326] préconisaient une harmonisation stricte des taux. En ce qui concerne les produits du tabac, le taux proposé était la moyenne arithmétique: dans le cas des cigarettes, une accise spécifique moyenne (19,5 écus pour 1 000 cigarettes), plus le taux moyen de l'accise proportionnelle (53 % TVA comprise). Finalement, les directives sur les cigarettes (92/79/CEE) et sur les autres produits du tabac (92/80/CEE) n'instauraient que des **taux minimaux**:

- cigarettes: 57 % du prix de vente au détail (toutes taxes comprises);
- tabac destiné à rouler les cigarettes: 30 % du prix de vente au détail (toutes taxes comprises) ou 20 écus par kilo;
- cigares et cigarillos: 5 % du prix de vente au détail (toutes taxes comprises) ou 7 écus pour 1 000 pièces ou par kilo;
- tabac pour pipe: 20 % du prix de vente au détail (toutes taxes comprises) ou 15 écus par kilo.

Ces deux directives invitaient le Conseil à procéder, sur la base d'un rapport de la Commission, à l'examen de ces taux, et à les ajuster si nécessaire avant la fin de l'année 1994. Le rapport de la Commission, publié ensuite en septembre **1995** [COM(95) 285], faisait remarquer que, pour ce qui concerne les **cigarettes**, la stricte application du seuil de 57 % risquait d'**accroître** plutôt que de réduire les écarts entre les taux d'accises nationaux. Toutefois, alors que les projets précédents préconisaient l'adoption de la solution recommandée par le Parlement européen (voir ci-dessous), le rapport final s'est borné à indiquer que «des propositions appropriées seraient formulées», si nécessaire. En ce qui concerne le **tabac destiné à rouler les cigarettes**, le rapport notait que la «situation suscite

beaucoup de fraudes» mais que la cause ne «réside pas exclusivement dans la taxation».

Un autre rapport publié en mai **1998** préconisait de régler le «problème des 57 %» moyennant un ajustement technique autorisant les États membres à faire preuve d'une plus grande souplesse dans l'application des taux minimaux. Il proposait également d'augmenter les montants minimaux **spécifiques** pour tenir compte de l'inflation: + 18,5 % pour la période 1992-1998 et + 4,5 % pour les années 1999 et 2000 (bien qu'aucun État membre n'applique, de fait, des taux inférieurs aux taux qui en résultent). Enfin, il a été proposé que le système soit à l'avenir révisé, non plus tous les cinq ans, mais tous les deux ans. Ces propositions n'ont pas été adoptées.

Un nouveau rapport et projet de directive [COM(2001) 133] a été publié en **2001**. Celui-ci proposait:

- un droit d'accise spécifique de 70 euros au minimum **coordonné à la règle des 57 %**. En ce qui concerne les cigarettes, la plupart des États membres devraient appliquer un droit d'accise minimal (à la fois spécifique et ad valorem) de 57 % du prix de vente au détail (toutes taxes comprises) des cigarettes appartenant à la classe de prix la plus demandée **et** un montant minimal (à la fois spécifique et ad valorem) fixé à 70 euros pour 1 000 cigarettes;
- une accise spécifique minimale de 100 euros **en guise d'alternative** à la règle des 57 %. Les États comme la Suède, qui appliquent des taux d'accises très élevés et éprouvent des difficultés à respecter la règle des 57 %, devraient appliquer **soit** l'incidence minimale des accises (à la fois spécifique et ad valorem) de 57 % du prix de vente au détail (toutes taxes comprises) des cigarettes appartenant à la classe de prix la plus demandée, **soit** une accise minimale (spécifique et ad valorem) de 100 euros pour 1 000 cigarettes de la classe de prix la plus demandée;
- un droit d'accise plus élevé sur les cigarettes très bon marché (importées).

Ces propositions ont été rejetées par le Parlement européen (voir ci-dessous) mais, en février 2002, elles ont été adoptées sous une forme modifiée par le Conseil (directive 2002/10/CE). Le seuil alternatif de 100 euros pour 1 000 cigarettes a été réduit à 95 euros et le seuil supplémentaire de 70 euros a été réduit à 60 euros pour 1 000 cigarettes à partir de juillet 2002, et devrait atteindre 64 euros en juillet 2006. L'Espagne et la Grèce ont obtenu des délais plus longs. Les nouveaux États membres bénéficient également d'une période de transition, jusqu'à 2010 au plus tard (à l'exception de Malte et de Chypre, qui ont adopté le régime général).

Rôle du Parlement Européen

A. De 1987 à 1992

La commission économique, monétaire et de la politique industrielle du Parlement européen a étudié en détail la structure et les taux d'accises des alcools et du tabac en procédant à de larges consultations avec les divers groupes d'intérêts concernés. Une audition publique étalée sur trois jours a eu lieu en avril 1988. Pour ce qui concerne les **boissons alcooliques**, des projets de rapport ont envisagé diverses solutions. L'avis final du Parlement européen sur les projets de directive proposait les taux d'accises minimaux suivants: 559,25 écus par hectolitre d'alcool dans le cas des spiritueux; 37,4 écus par hectolitre pour les produits intermédiaires; 4,67 écus par hectolitre pour les vins et vins mousseux et 0,374 écu par hectolitre/degré Plato pour la bière.

Le Parlement a également demandé que soit fixé, pour chacune des catégories, lors du réexamen à opérer en 1994, «un taux d'accise proportionnel au titre alcoolique», l'objectif final étant de parvenir à deux taux par unité d'alcool: un pour les boissons titrant moins de 15 % et l'autre pour celles titrant plus de 15 %.

En ce qui concerne les **produits du tabac**, l'avis adopté par le Parlement souscrivait à la fixation initiale de taux minimaux uniquement, tout en affirmant que les diverses taxes «devraient être rapprochées par étapes dans le but de parvenir à des taux objectifs uniques». Le Parlement a retenu un taux global minimal de 57 % pour les cigarettes, mais a proposé l'instauration d'un taux global minimal de substitution de 35 écus pour 1 000 cigarettes, comme c'est le cas d'autres produits du tabac.

B. 1997

En septembre 1997, le Parlement a réaffirmé qu'il ne devait pas y avoir de distorsion de concurrence entre les différentes **boissons alcooliques**, et proposé pour l'avenir les lignes directrices suivantes:

- les écarts de taux actuels entre vin, bière et spiritueux ne doivent pas être accrus;
- fixation de taux moins élevés pour les produits des petites distilleries et brasseries;

- élaboration, par la Commission, d'un rapport exhaustif sur le marché du vin, y compris la taxation;
- formes et mélanges nouveaux d'alcool à taxer;
- évaluation des effets, positifs et négatifs, pour la santé et pour la société de la consommation d'alcool.

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 également demandé que des études complémentaires soient effectuées avant tout changement significatif. Il a en particulier invité la Commission à examiner:

- la question du «ressort automatique», qui accroît les écarts de taux entre les États membres;
- les coûts sociaux, les risques pour la santé, l'assuétude à la nicotine et les pratiques monopolistiques;
- la contrebande de produits du tabac;
- le rapport existant entre les droits d'accises prélevés sur les cigarettes et ceux prélevés sur le tabac destiné à rouler les cigarettes;
- les répercussions sur l'emploi d'une hausse des droits d'accises.

C. 2002

En 2002, le Parlement a rejeté les propositions de modification des droits d'accises sur le tabac formulées par la Commission (voir plus haut). L'une des principales raisons invoquées était l'impact projeté sur les pays de l'élargissement, où les taux sont nettement inférieurs aux minima existant alors dans l'UE.

Le dernier rapport en date du Parlement européen sur la politique fiscale a été adopté en mars 2002. Le Parlement y déclarait «ne pas souscrire à la politique suivie par la Commission en matière d'accises sur le tabac et les produits alcoolisés, en particulier en ce qu'elle vise à une harmonisation vers le haut, par un relèvement constant des niveaux minimaux d'imposition».

→ Arttu MAKIPAA
Septembre 2006

4.17.4. Fiscalité de l'énergie

Base juridique

Aux termes de l'article 93 du traité CE, le Conseil est tenu d'arrêter les mesures pour l'harmonisation des «taxes sur le chiffre d'affaires, droits d'accises et autres impôts indirects dans la mesure où cette harmonisation est nécessaire pour assurer l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur».

L'article 175, introduit par le traité de Maastricht, permet aussi à la Communauté d'entreprendre des actions, y compris «de nature fiscale», pour réaliser les objectifs visés à l'article 174: la protection de l'environnement ou de la santé publique et la promotion d'une «utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles».

Objectifs

Cependant, même avant Maastricht, 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 93.

Plusieurs aspects de la **politique des transports** entraînent en ligne de compte: en particulier, celui de la concurrence entre les différentes formes de transport ainsi que la recherche de la transparence dans l'imputation des coûts d'infrastructure.

Le contrôle de la pollution provoquée par la combustion des huiles minérales constitue de longue date l'un des éléments majeurs de la **politique de l'environnement**. Ce facteur a joué un rôle déterminant dans la fixation des différents taux d'accises minimaux applicables à l'essence au plomb et à l'essence sans plomb.

La **politique énergétique** générale a également joué un rôle dans la détermination des accises applicables aux huiles minérales: par exemple, en ce qui concerne l'équilibre entre les diverses sources d'énergie (houille, pétrole, gaz, énergie nucléaire, etc.) et entre les sources indigènes et les sources importées.

Les objectifs de la **politique agricole** ont également été pertinents, notamment dans la proposition [COM(92) 36] concernant le taux d'accise réduit applicable aux carburants pour moteurs d'origine agricole («biocarburants»).

Enfin, dans le contexte de la politique communautaire de l'**emploi**, une stratégie fiscale a été mise au point 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. Huiles minérales

La **structure de base** des droits d'accises applicables aux huiles minérales dans la Communauté a été instaurée par la **directive 92/81/CEE**. Chaque État membre est tenu d'appliquer un droit d'accise aux huiles minérales utilisées comme carburant ou combustible, sous réserve de certaines exonérations, qui devaient être réexaminées au plus tard à la fin de l'année 1997. La décision 92/510/CEE du Conseil a autorisé un certain nombre de dérogations aux fins d'application d'exonérations ou de réductions de taux à certains produits dans différents États membres.

Les droits sont **spécifiques**, c'est-à-dire qu'ils sont calculés pour 1 000 litres de produit ou pour 1 000 kg. Aux fins de la directive sur les droits d'accises, 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 pétrole lampant.

Les propositions initiales de la Commission concernant le rapprochement des accises sur les huiles minérales, dans le cadre du programme relatif à l'achèvement du marché intérieur [COM(87) 327], préconisaient une harmonisation absolue, basée sur des taux moyens (pour l'essence et le GPL, il s'agissait de la moyenne arithmétique; pour le fioul lourd, d'une moyenne pondérée). Même dans sa proposition révisée de juin 1989 [COM(89) 260], la Commission estimait que des taux uniques ou des fourchettes de taux devaient être appliqués aux huiles minérales, car les risques de distorsion de concurrence sont plus grands dans ce secteur que dans celui des alcools et du tabac.

Néanmoins, comme dans le cas des alcools et du tabac, la **directive 92/82/CEE** n'a déterminé que des **taux minimaux**:

- pour l'essence au plomb: 337 écus pour 1 000 litres;
- pour l'essence sans plomb: 287 écus pour 1 000 litres, sous réserve que «le taux de l'accise soit toujours inférieur à celui appliqué sur l'essence au plomb»;
- pour le gazole: 245 écus pour 1 000 litres, avec des taux réduits pour le fioul domestique;
- pour le fioul lourd: 13 écus pour 1 000 kilogrammes;

- pour le GPL et le méthane comme carburant: 100 écus pour 1 000 kilogrammes; autres cas, 36 écus ou 0 écu par kilogramme;
- pour le pétrole lampant comme carburant: 245 écus pour 1 000 litres; autrement, 18 écus pour 1 000 litres ou 0 écu.

Tous les deux ans, «et pour la première fois le 31 décembre 1994 au plus tard», ces taux devaient être réexaminés «sur la base d'un rapport, et, le cas échéant, d'une proposition de la Commission». Cependant, le rapport de la Commission n'a été officiellement publié qu'en septembre 1995 [COM(95) 285] et, si des versions antérieures suggéraient diverses modifications des taux minimaux, le rapport final ne faisait aucune proposition formelle.

B. La proposition de taxe sur le CO₂ et l'énergie

L'objectif principal des **propositions de 1992** de la Commission concernant une taxe communautaire sur les émissions de dioxyde de carbone et l'énergie était de stabiliser, pour 2000, les émissions de CO₂ à leur niveau de 1990. Cet objectif était considéré comme l'élément essentiel d'une politique mondiale visant à réduire les émissions de «gaz à effet de serre» et à lutter contre le

«réchauffement global». Un objectif subsidiaire était de réaliser des économies générales d'énergie, et c'est en partie pour cette raison que la taxe a été conçue comme devant s'appliquer à seulement 50 % aux émissions de CO₂, l'autre moitié devant s'appliquer au contenu énergétique... La proposition était également considérée comme faisant partie d'une politique générale de réforme fiscale. Puisqu'elle devait être «fiscalement neutre», les recettes perçues devaient permettre de réduire d'autres taxes, en déplaçant notamment la charge fiscale générale de «l'imposition de l'emploi» (en particulier les coûts non salariaux de la main-d'œuvre) vers une imposition de l'utilisation des ressources. C'est ce qu'on a appelé le «double dividende».

À la suite du blocage au Conseil concernant les propositions de 1992 — on s'y opposait tant pour des raisons techniques que pour des considérations de souveraineté nationale en matière fiscale —, la Commission publia une **version révisée** [COM(94) 127], qui prévoyait une large flexibilité. Les taux minimaux fixés dans la proposition initiale devinrent des objectifs, et des exonérations furent autorisées pour divers secteurs. Mais le Conseil n'adopta pas non plus la proposition révisée.

Produits énergétiques utilisés comme carburants

Essence au plomb (EUR pour 1 000 l)	421	Gazole (EUR pour 1 000 l)	302
Essence sans plomb (EUR pour 1 000 l)	359	GPL (EUR pour 1 000 kg)	125
Gaz naturel (EUR par gigajoule)	2.6	Pétrole lampant (EUR pour 1 000 l)	302

Produits énergétiques utilisés comme carburants pour certaines utilisations industrielles et commerciales

Gazole (EUR pour 1 000 l)	21	Pétrole lampant (EUR pour 1 000 l)	21
GPL (EUR pour 1 000 kg)	41	Gaz naturel (EUR par gigajoule)	0.3

Produits énergétiques utilisés comme combustibles de chauffage

Gazole de chauffage (EUR pour 1 000 l)	21	Fioul lourd (EUR pour 1 000 kg)	15
Pétrole lampant (EUR pour 1 000 l)	0	GPL (EUR pour 1 000 kg)	0
Gaz naturel (EUR par gigajoule)	0.15	Électricité (EUR par MWh)	0.5
Charbon et coke (EUR par gigajoule)	0.15		

Produits énergétiques utilisés comme combustibles de chauffage (utilisation non commerciale)

Gazole de chauffage (EUR pour 1 000 l)	21	Fioul lourd (EUR pour 1 000 kg)	15
Pétrole lampant (EUR pour 1 000 l)	0	GPL (EUR pour 1 000 kg)	0
Gaz naturel (EUR par gigajoule)	0.3	Électricité (EUR par MWh)	1
Charbon et coke (EUR par gigajoule)	0.3		

Chaque État membre continue à appliquer ses propres méthodes pour réduire les émissions de CO₂. Les aspects environnementaux de cette situation ont été exposés dans une communication intitulée «Impôts, taxes et redevances environnementaux dans le marché unique» [COM(97) 9].

C. Les propositions de 1997

En 1997, la Commission publia de nouvelles propositions relatives à une restructuration du cadre communautaire de taxation des produits énergétiques [COM(97) 30]. Celle-ci avait pour objectif de prendre pour base le système de taxation des huiles minérales et de l'étendre à tous les produits énergétiques, et en particulier à ceux qui peuvent remplacer directement ou indirectement les huiles minérales: houille, coke, lignite, bitumes et produits dérivés, gaz naturel et électricité.

Dans le cas de l'électricité, la taxe devait porter sur l'électricité elle-même, et non sur les combustibles utilisés pour la produire, encore qu'une réduction dût être possible en cas d'utilisation de combustibles «préférables du point de vue de l'environnement» pour la production d'électricité.

La législation proposait des **taux d'accises minimaux**.

Cette proposition fut examinée au sein du Conseil de ministres et profondément modifiée avant d'être adoptée pour devenir la directive 2003/96/CE du 27 octobre 2003. Les taux minimaux applicables aux produits énergétiques sont énumérés dans les tableaux suivants:

La directive 2004/74/CE modifie la directive «Énergie» en ce qui concerne la possibilité, pour la **République tchèque**, **l'Estonie**, la **Hongrie**, la **Lettonie**, la **Lituanie**, **Malte**, la **Pologne**, la **Slovaquie** et la **Slovénie**, d'appliquer, à titre temporaire, des niveaux réduits de taxation ou des exonérations. De plus, la directive 2004/75/CE modifie la directive «Énergie» en ce qui concerne la possibilité, pour **Chypre**, d'appliquer, à titre temporaire, des niveaux réduits de taxation ou des exonérations.

La directive 2003/96/CE du Conseil prévoit que sont obligatoirement exonérés du droit d'accise harmonisé les produits énergétiques fournis en vue d'une utilisation comme carburant ou combustible pour la navigation aérienne autre que l'aviation de tourisme privée. Toutefois, elle introduisait, pour la première fois, des dispositions permettant aux États membres de taxer le carburant pour avion utilisé pour les vols domestiques et, par voie d'accords bilatéraux, le carburant utilisé pour les vols intracommunautaires. Dans ces cas, les États membres peuvent appliquer un niveau de taxation inférieur au niveau minimal fixé dans la directive.

En 2000, la Commission a également publié une communication sur la **taxation du carburant d'aviation** [COM(2000) 110], laquelle présentait succinctement cinq

champs d'application possibles de la fiscalité, allant de la taxation des vols nationaux à celle de tous les vols offerts par tous les transporteurs vers toutes les destinations du monde. Les discussions montrent qu'il sera très difficile, sinon impossible, d'arriver à un accord sur cette question. Au cours des discussions qui précédèrent l'adoption de la directive 2003/96/CE, tous les États membres, sauf deux, convinrent que, par principe, le carburant destiné à la navigation aérienne commerciale devrait être taxé sur la même base que tout autre carburant. Toutefois, il faut prendre en compte la question de la concurrence avec les pays tiers et éviter toute distorsion de concurrence.

Dans le cadre de leur effort d'amélioration de l'efficacité de l'aide au développement, les services de la Commission ont présenté un document de travail intitulé «New sources of Financing for Development: A Review of Options» [SEC(2005) 467], qui traite notamment d'instruments fiscaux tels que la taxe sur le kérosène ou la taxe de décollage et qui devrait stimuler le débat aux niveaux européen et national.

D. Fiscalité du gazole

Le 24 juillet 2002, la Commission européenne a présenté de nouvelles propositions sur la fiscalité du gazole, liées à celles sur l'essence sans plomb [COM(2002) 410]. L'objectif était double:

- harmoniser, progressivement, les droits d'accises des États membres sur le carburant utilisé dans le transport routier international;
- aligner les accises minimales sur le gazole destiné à un usage non commercial (essentiellement comme carburant pour les voitures) sur le taux de l'essence sans plomb.

Afin d'atteindre ces objectifs parallèles, le document précité propose l'instauration de deux niveaux de fiscalité du gazole:

- un **taux harmonisé pour l'usage commercial international**: d'ici à 2010, le taux minimal communautaire pour le gazole à usage commercial passerait des actuels 245 euros pour 1 000 l à un taux commun «central», lequel serait initialement fixé à 350 euros en 2003, puis serait ajusté sur l'inflation en fonction de l'indice des prix à la consommation;
- un **taux minimal** appliqué à l'essence sans plomb pour le reste.

La principale justification des propositions sur le gazole à usage commercial est de mettre un terme à la **distorsion de concurrence** au niveau du transport routier dans le marché intérieur. Selon la Commission, des niveaux de fiscalité très différents offrent aux transporteurs routiers établis dans des pays à faible taux d'imposition mais travaillant au-delà des frontières nationales un avantage

concurrentiel injuste. La **perte de revenu** des pays à fort taux d'imposition est liée à la distorsion de concurrence. La proposition est également justifiée par deux autres considérations: la **protection de l'environnement et l'amélioration du rendement énergétique**. Il est également indiqué que les camions font des détours inutiles lors de voyages commerciaux pour faire le plein de carburant dans des pays à faible taux d'imposition, ce qui allonge le voyage et accroît la consommation de carburant.

Au début de février 2003, le Conseil est arrivé à un accord-cadre selon lequel un taux minimal de 302 euros pour 1 000 l serait appliqué à compter de la date d'entrée en vigueur de la directive, pour passer à 330 euros en 2010. Toutefois, les pays devant relever leur fiscalité auraient jusqu'à sept ans pour atteindre le taux de 302 euros et jusqu'à 2012 pour atteindre le taux de 330 euros.

Le 17 décembre 2003, le Parlement européen a rejeté la proposition et demandé à la Commission de présenter une nouvelle proposition qui traite de la question selon une approche mieux coordonnée avec les directives récemment adoptées en matière de taxation de l'énergie.

E. Taxation des biocarburants

Les biocarburants sont des carburants dérivés de ressources organiques et renouvelables, dont l'exemple le plus évident, le bois, est également le plus ancien. Dans le cadre de la fiscalité de l'énergie, les principaux carburants en question sont les suivants: **bioéthanol**, forme d'éthanol essentiellement produite par fermentation de produits agricoles (betterave sucrière et céréales, par exemple); **biodiesel**, produit à partir de la réaction entre une huile végétale et du méthanol; **biogaz** (méthane), produit par les déchets biodégradables; et **bioéthanol estérifié**, **biométhanol** et **biodiméthyléther**.

Plusieurs arguments plaident en faveur de l'utilisation des biocarburants: ils sont produits à partir de **ressources renouvelables**. Ils peuvent être produits au niveau national, **réduisant de la sorte la dépendance à l'égard des importations de pétrole**. La combustion entraîne un **niveau inférieur d'émissions** de particules et de gaz toxiques ou nuisibles pour l'environnement. Par ailleurs, les biocarburants offrent à l'agriculture une **alternative de commercialisation des récoltes**, à une période où l'on s'efforce de réduire les aides à la production alimentaire. En revanche, concernant les prix, les biocarburants ne peuvent pas concurrencer les carburants traditionnels.

En novembre 2001, la Commission européenne proposa un train de mesures visant à promouvoir l'utilisation des biocarburants [COM(2001) 547], dont la possibilité d'appliquer un taux d'accise réduit. L'objectif final est d'atteindre une proportion minimale de consommation de biocarburants: 2 % en 2005 et 5,75 % en 2010. Le 20 juin 2002, le Conseil arriva à un accord politique sur la

proposition. La directive fut adoptée dans le cadre de la procédure de codécision et publiée au Journal officiel le 8 mai 2003.

F. TVA sur d'autres carburants

Parmi d'autres propositions récentes dans le secteur de l'énergie, il y a la proposition de décembre 1992 relative à la **TVA sur le gaz naturel et l'électricité** [COM(2002) 688]. À l'heure actuelle, le lieu d'imposition est le lieu de livraison. Or l'intensification des échanges transfrontaliers d'énergie complique la tâche. Cette proposition prévoit que, pour les sociétés, le lieu d'imposition serait le pays dans lequel est établi l'acheteur. Pour le consommateur final, il s'agirait du lieu de consommation.

Rôle du Parlement Européen

L'avis initial du Parlement sur l'harmonisation de la structure des accises sur les huiles minérales fut adopté en juin 1991. Il réclamait que des taux objectifs soient fixés pour l'essence — 445 écus pour l'an 2000, en ce qui concerne l'essence sans plomb — et un taux minimal beaucoup plus élevé pour le gazole routier (diesel), se situant entre 245 et 270 écus.

Le Parlement européen a adopté son avis sur les propositions de 1997 de la Commission en avril 1999. Les principaux amendements visaient à:

- supprimer la liste des exonérations systématiques, mais allonger celle des exonérations facultatives;
- indexer les taux minimaux sur l'inflation;
- instaurer une procédure de détaxe totale ou partielle pour les États membres, lorsque les sociétés peuvent démontrer qu'elles subissent un handicap concurrentiel.

Pour ce qui est des propositions sur la fiscalité du gazole, le Parlement a soulevé certaines questions concernant la faisabilité de l'application de deux taux et la nécessité d'aller vers une harmonisation totale plutôt que vers des taux minimaux.

Dans sa résolution du 2 avril 2002 sur la politique fiscale européenne en général, le Parlement déclare: «Il convient d'appliquer plus largement, en particulier dans le domaine des produits énergétiques, le principe du "pollueur-payeur"», et rappelle cependant que «ce principe ne se traduit pas seulement dans l'imposition fiscale, mais également dans la réglementation».

Le Parlement a émis un avis favorable sur les propositions relatives aux biocarburants en octobre 2002 et a adopté des amendements en vue de les renforcer.

→ Arttu MAKIPAA
Septembre 2006

4.17.5. L'imposition des sociétés et des personnes

Base juridique

Le traité CE ne comporte aucune disposition spécifique sur l'harmonisation de la fiscalité directe. Les initiatives dans ce domaine sont donc basées sur des objectifs plus généraux.

La législation sur l'imposition des sociétés est fondée sur l'**article 94**, qui autorise l'adoption de «directives pour le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le

fonctionnement du marché commun». Comme dans le cas de l'article 93 et contrairement à l'article 95 en vertu duquel a été adopté l'essentiel de la législation sur le marché unique, l'unanimité et la procédure de consultation sont l'une et l'autre d'application.

L'**article 58**, instauré par le traité de Maastricht, 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, le 14 février 1995, la Cour de justice a statué (affaire C-279/93) que l'**article 39** était directement applicable dans le domaine de la fiscalité et de la sécurité sociale. Cet article prévoit que la **libre circulation des travailleurs** «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». L'article 293 impose aux États membres «d'engager des négociations» en vue d'**éliminer la double imposition** à l'intérieur de la Communauté, et l'article 294 interdit **toute discrimination entre ressortissants** des États membres «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 cadre 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** (projet de retenue sur les intérêts, par exemple) et l'**élimination de la double imposition** (accords sur le paiement des dividendes aux non-résidents, par exemple).

D'une façon plus générale, un certain degré d'harmonisation de la fiscalité des entreprises (impôt sur les bénéfices et imposition sur les dividendes à titre personnel) est considéré comme nécessaire pour **prévenir les distorsions de concurrence**, en particulier en ce qui concerne les décisions relatives à l'investissement. L'harmonisation pourrait également se justifier pour empêcher la diminution des recettes, par le biais d'une «mise en concurrence fiscale» (→4.17.1), et réduire les possibilités de manipulation comptable (par la méthode des prix de transfert).

Réalisations

A. Impôt sur les sociétés

Des propositions d'harmonisation de l'**impôt sur les sociétés** font l'objet de discussions au sein de la Communauté européenne depuis plus de trente ans. Le rapport Neumark de 1962 et le rapport van den Tempel de 1970 préconisaient tous deux une harmonisation mais en recourant à des systèmes différents. En 1975, la Commission a publié une proposition de directive proposant l'introduction dans tous les États membres d'un autre système qui prévoyait un alignement des taux situé entre 45 et 55 %. Cette proposition parut inacceptable et, en 1980, la Commission estima que bien qu'un régime commun pût être souhaitable pour des raisons de concurrence, «toute tentative de résoudre le problème par une harmonisation serait probablement vouée à l'échec» [«Rapport sur les perspectives de convergence des systèmes fiscaux dans la Communauté» — COM(80) 139].

En lieu et place de cela, la Commission décida de concentrer son action sur des mesures plus limitées mais jugées essentielles pour l'achèvement du marché intérieur. Les «*orientations en matière de fiscalité des entreprises*» de 1990 [SEC(90) 601] accordèrent la priorité à trois propositions déjà publiées qui furent ultérieurement adoptées au cours de la même année:

- 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;
- la **convention sur la procédure arbitrale** (90/436/CEE), qui instaure des procédures à l'amiable

concernant la répartition des bénéfices des entreprises associées situées dans des États membres différents.

Au début de l'année suivante, la Commission publia également une proposition concernant **un régime fiscal commun applicable aux paiements d'intérêts et de redevances effectués entre sociétés mères et filiales d'États membres différents** [COM(90) 571]. Bien qu'elle ait été révisée deux années plus tard [COM(93) 196] et qu'elle ait reçu l'aval du Parlement, cette proposition fut retirée faute d'accord au sein du Conseil. Une nouvelle version de cette proposition est apparue en 1998 [COM(98) 67] comme faisant partie intégrante du «paquet Monti» (→4.19.1) de mesures comprenant également un code de conduite et prévoyant notamment l'imposition des revenus de l'épargne (voir ci-dessous).

Entre-temps, le **comité Ruding d'experts indépendants**, constitué en 1991, faisait rapport au mois de mars 1999 («*Report of the Committee of Independent Experts on Company Taxation*»). Ce rapport recommandait un programme d'action pour éliminer la double imposition, harmoniser les taux d'imposition des entreprises en leur fixant une marge de 30 à 40 % et garantir une transparence intégrale des «allègements fiscaux» accordés par les États membres pour promouvoir l'investissement. La Commission fit connaître ses réactions en juin 1992 [SEC(92) 1118]. Si elle ne souscrivait pas pleinement au rapport Ruding — eu égard notamment aux taux d'imposition des entreprises —, elle acceptait la nécessité d'une action prioritaire portant sur la double imposition. L'année suivante, elle proposait des **amendements destinés à élargir le champ des directives sur les fusions et sur les sociétés mères et filiales** [COM(93) 293]; elle attirait également l'attention sur deux propositions de directive déjà présentées: celle portant sur le **régime fiscal du 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 (→4.19.1). 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 janvier 1998. Le Conseil a également créé un groupe sur le code de conduite (le «**groupe Primarolo**», d'après le nom de son président) chargé d'examiner les signalements de cas d'imposition déloyale de sociétés. Le groupe a présenté son principal rapport en novembre 1999, dans lequel il relève 66 pratiques fiscales qui devront être abolies dans les cinq années à venir.

Entre-temps, à la fin de 1998, les gouvernements des États membres ont invité la Commission à préparer une «étude analytique de la fiscalité des entreprises dans la Communauté européenne». Elle a, en conséquence, créé deux panels d'experts, l'un composé de représentants du monde universitaire et l'autre de représentants du monde des entreprises et des syndicats. L'étude a été publiée en octobre 2001 [«Fiscalité des sociétés dans le marché intérieur», SEC(2001) 1681]. Une communication de la Commission est venue «compléter» l'étude intitulée «Vers un marché intérieur sans entraves fiscales — Une stratégie pour permettre aux entreprises d'être imposées sur la base d'une assiette consolidée de l'impôt sur les sociétés couvrant l'ensemble de leurs activités dans l'Union européenne» [COM(2001) 582].

Ce document faisait observer que le principal problème auquel sont confrontées les sociétés est «la coexistence de 15 législations fiscales différentes». La Commission y proposait différentes approches pour offrir une base consolidée d'imposition des sociétés pour toutes les activités à l'échelle de l'Union européenne:

- imposition dans l'État d'origine;
- assiette d'imposition commune consolidée;
- impôt européen sur le revenu des sociétés;
- assiette unique harmonisée de l'impôt.

Afin de débattre de ces propositions, la Commission a organisé une conférence le 29 avril 2002. Il a été convenu, à cette occasion, que les sociétés opérant dans plusieurs pays, devraient faire l'objet d'une assiette d'imposition consolidée. La préférence a été accordée, pour les petites et moyennes entreprises (PME), au système de l'imposition selon les règles de l'État d'origine, et pour les grandes entreprises, au système de l'assiette d'imposition commune consolidée.

Un groupe de travail sur l'assiette d'imposition commune consolidée a été créé et a entamé ses travaux en novembre 2004. Des experts des 25 États membres et de la Commission participent à ce groupe de travail et y apportent leurs contributions d'ordre technique.

B. La fiscalité des PME

En mai 1994, la Commission a publié une communication intitulée «L'amélioration de l'environnement fiscal des petites et moyennes entreprises» [COM(94) 206]. En comparaison avec les firmes de taille plus importante, les PME se trouvent confrontées à trois problèmes majeurs: la nécessité d'attirer des ressources financières suffisantes, leur incapacité à faire face à la complexité administrative et la préservation de la continuité des entreprises dans le cas d'un transfert de propriété. Bien qu'il n'entre nullement

dans les intentions de la Commission d'harmoniser les régimes fiscaux purement nationaux applicables aux petites et moyennes entreprises, il pourrait être utile de prendre des mesures concernant leurs aspects transfrontaliers. En annexe à cette communication figurait une première initiative sur l'autofinancement (94/390/CE) invitant les États membres à agir pour résoudre deux problèmes relatifs à la propriété exclusive et aux partenariats «en vue de corriger les effets dissuasifs de la progressivité de l'impôt sur le revenu... pour ce qui concerne les bénéfices réinvestis» — par exemple, en ouvrant un droit d'option pour l'impôt sur les sociétés; et afin de «supprimer l'obstacle fiscal au changement de forme juridique des entreprises, s'agissant en particulier... de leur transformation en sociétés de capitaux». Depuis 2001, et plus récemment en 2005, la Commission a présenté le système d'imposition selon les règles de l'État de résidence [COM(2005) 702] comme solution possible pour les PME. Sur le fond, le système prévoit que les PME peuvent calculer leurs profits selon les règles du pays d'origine (qui leur sont familières) de la société mère ou du siège lorsqu'elles font des affaires dans un autre État membre.

C. L'impôt sur le revenu 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 de problèmes. Les accords bilatéraux évitent la double imposition en règle générale, mais négligent des questions telles que l'application des divers types d'allègements fiscaux disponibles dans le pays de résidence aux revenus 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, en se fondant sur l'article 94 (l'ancien article 100), une **directive concernant l'harmonisation des dispositions relatives à l'imposition des revenus en relation avec la libre circulation des travailleurs** [COM(79) 737]. Celle-ci devait appliquer le principe général de l'imposition dans le pays de résidence, mais elle ne fut pas adoptée par le Conseil et fut retirée en 1993. En lieu et place de cette proposition, la Commission présenta, en vertu de l'article 211 (l'ancien article 155), une recommandation sur les principes qui devaient s'appliquer au **traitement fiscal des revenus des non-résidents**.

Entre-temps, la Commission engageait une procédure en violation contre certains États membres pour discrimination à l'égard de travailleurs étrangers. En 1993, la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) statua (affaire C-112/91) qu'un pays pouvait imposer ses

propres ressortissants plus fortement s'ils résidaient dans un autre État membre. Toutefois, la Cour estima qu'un pays ne pouvait imposer à un ressortissant d'un autre État membre ne résidant pas dans cet État un régime moins favorable que celui de ses propres ressortissants (voir ci-dessus l'affaire C-279/93). En général, on peut dire que l'intégration dans le domaine de l'impôt direct sur les personnes évolue au gré des décisions de la CJCE plutôt que par la procédure ordinaire de décision des institutions.

2. Impôt sur les intérêts bancaires et autres payés aux non-résidents

En principe, un contribuable doit déclarer les revenus de cette nature. En pratique, «la libre circulation des capitaux... et l'existence du secret bancaire... augmenteront l'évasion fiscale potentielle chez les contribuables» (rapport Ruding). Certains États membres imposent une retenue sur le produit des intérêts; mais lorsque l'Allemagne introduisit en 1989 une telle taxe au taux modéré de 10 %, on assista à un transfert massif de fonds vers le Grand-Duché de Luxembourg, et l'impôt allemand fut temporairement supprimé.

Au cours de cette même année, la Commission présenta une proposition de directive concernant un **régime commun de retenue à la source sur les intérêts** [COM(89) 60], prévoyant un taux de 15 %. Certains États membres s'y opposèrent, en arguant que cette mesure entraînerait une évasion de capitaux hors de la Communauté. La proposition fut ensuite retirée et 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** fut présentée [COM(98) 295]. Le taux proposé y était de 20 %, mais il serait également possible d'opter pour un régime prévoyant la fourniture d'informations sur les paiements effectués aux autorités fiscales du pays de résidence du bénéficiaire. Le Conseil européen de Helsinki, en décembre 1999, est parvenu à un accord pour poursuivre les discussions sur le projet de directive, se fondant sur le principe que «tous les citoyens qui résident dans un État membre de l'Union européenne doivent payer l'impôt exigible sur la totalité des revenus de leur épargne». Le ministère des finances britannique a alors publié un document (*Exchange of Information and the Draft Directive on Taxation of Savings*, échange d'informations et projet de directive sur la fiscalité de l'épargne, février 2000) aux termes duquel seul le plein échange d'informations entre autorités fiscales permettrait d'atteindre cet objectif.

Au terme de longues négociations, un compromis fut arrêté lors du Conseil européen de Santa Maria da Feira, le 20 juin 2000:

- le modèle d'échange d'information serait l'objectif ultime, à introduire dans un délai de sept ans après l'adoption de la directive;
- entre-temps, le Luxembourg et l'Autriche, qui maintiennent le secret bancaire pour les non-résidents, et probablement d'autres États membres introduiraient une retenue à la source sur les intérêts payés aux non-résidents, le taux devant encore être décidé. Une «part appropriée de leurs recettes» serait transférée à l'État de résidence de l'investisseur;
- l'introduction de la législation serait, toutefois, conditionnée à l'obtention d'un accord sur des mesures «équivalentes» avec les pays tiers (notamment la Suisse) et les États-Unis d'Amérique. Une décision serait prise à l'unanimité sur la question à la fin de 2002.

Le 3 juin 2003, le Conseil adopta la directive sur l'imposition des revenus de l'épargne sous forme d'intérêts. Elle entra en vigueur le 1^{er} juillet 2005 et contient les dispositions suivantes:

- tous les États membres finiront par échanger des informations concernant les intérêts payés aux résidents dans un autre État membre aux fins d'imposition. Tous les États membres, à l'exception de la Belgique, du Luxembourg et de l'Autriche, introduiront immédiatement un système de fourniture d'informations;
- la Belgique, le Luxembourg et l'Autriche sont en droit de recevoir des informations des autres États membres et introduiront un système de fourniture d'informations à la fin de la période transitoire pendant laquelle ils prélèveront une retenue fiscale au taux de 15 % au cours des trois premières années, de 20 % durant les quatre années suivantes et de 35 % par la suite. Ils transféreront 75 % à l'État membre de résidence de l'épargnant concerné;
- la période transitoire ne s'achèvera que si la Communauté européenne, Andorre, le Liechtenstein,

Monaco, Saint-Marin et la Suisse adoptent un accord sur l'échange d'information sur demande, et si ces pays continuent en même temps à prélever une retenue fiscale, ainsi que jusqu'à ce que le Conseil convienne à l'unanimité que les États-Unis s'engagent à échanger des informations.

Le 2 juin 2004, le Conseil adopta une décision sur l'accord entre la Communauté européenne et la Suisse qui prévoit des mesures équivalentes à celles de la directive. L'accord fut signé le 26 octobre 2004. Ses éléments essentiels constituent également la base des accords avec Andorre, le Liechtenstein, Monaco et Saint-Marin:

- durant la période transitoire, une retenue fiscale avec partage des recettes sera prélevée aux mêmes taux que ceux de la Belgique, du Luxembourg et de l'Autriche;
- l'individu concerné peut opter pour la divulgation de son revenu au lieu de payer la retenue fiscale;
- l'échange d'informations peut-être sollicité en cas de fraude ou de comportement similaire;
- le mécanisme des accords peut être révisé dans le temps suivant l'évolution internationale.

Rôle du Parlement Européen

S'agissant des propositions relatives à la fiscalité, le rôle du Parlement s'est borné à la procédure de consultation comportant une lecture unique. Dans ses résolutions et amendements, le Parlement a **largement soutenu toutes les propositions de la Commission dans les domaines de l'impôt sur les sociétés et de 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 son avis sur le rapport Ruding et sur la réaction de la Commission à ce dernier dans un rapport adopté en avril 1994. Tout en approuvant d'une manière générale l'approche adoptée par la Commission au sujet des PME le 24 octobre 1994, le Parlement a réclamé un plan d'action sous une forme qui

2004–06	2007–09	2010+	À la suite de l'accord avec les États-Unis, la Suisse, etc.
Belgique, Luxembourg et Autriche: 15 % de retenue à la source. Autres: échange d'informations automatique.	Belgique, Luxembourg et Autriche: 20 % de retenue à la source. Autres: échange d'informations automatique.	Belgique, Luxembourg et Autriche: 35 % de retenue à la source. Autres: échange d'informations automatique.	Vote à l'unanimité sur l'adoption de l'échange <i>automatique</i> d'informations, soumis à l'adoption par Andorre, le Liechtenstein, Monaco, Saint-Marin et la Suisse, et à l'engagement des États-Unis d'adopter le système d'échange d'informations sur demande, tel que défini dans l'accord de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

pourrait s'inscrire dans un **programme intégré destiné aux PME**.

Le Parlement a énoncé ses vues initiales sur les propositions de la Commission dans le domaine de la fiscalité des entreprises dans sa résolution de mars 2002 ([→4.17.2](#)). 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 ou non». Plus récemment, le Parlement a adopté une résolution sur l'impôt des sociétés le 13 décembre 2005. Dans cette résolution, le Parlement salue et réitère 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.

→ [Arttu MAKIPAA](#)
Septembre 2006

L'union économique et monétaire

5.1. Le développement de l'Union économique et monétaire, 439

5.2. Les institutions de l'Union économique et monétaire, 443

5.3. La politique monétaire européenne, 447

5.4. La coordination des politiques économiques, 451

5.5. L'encadrement des politiques budgétaires, 455





5.1. Le développement de l'Union économique et monétaire

Base juridique

- Décisions des sommets européens de La Haye (1969), Paris (1972) et Bruxelles (1978).
- Articles 98 à 124 du traité CE, introduits par le traité de Maastricht.
- Protocoles annexés au traité UE sur le passage à la troisième phase, sur la procédure applicable en cas de déficit excessif, sur les critères de convergence, sur les clauses d'exception en faveur du Royaume-Uni et du Danemark, sur les statuts de l'Institut monétaire européen, du système européen des banques centrales et de la Banque centrale européenne.

Objectifs

L'union monétaire vise avant tout:

- à parfaire la réalisation du marché intérieur en éliminant l'incertitude et les coûts inhérents aux opérations de change ainsi que les frais de couverture contre les risques de fluctuation monétaire;
- à assurer la comparabilité totale des coûts et des prix dans l'ensemble de l'Union, ce qui devrait aider les consommateurs, stimuler les échanges intracommunautaires et faciliter l'activité des entreprises;
- à renforcer la stabilité monétaire et la puissance financière de l'Europe:
 - en mettant fin, par définition, à toute possibilité de spéculation entre les monnaies communautaires,
 - en assurant, par la dimension économique et financière 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. Première période (1957-1969): absence d'une action monétaire européenne

Le traité de Rome n'avait prévu que des dispositions mineures en matière de coopération monétaire. Les six États fondateurs de la Communauté participaient au

système monétaire international de Bretton Woods qui se caractérisait par des taux de change fixes entre les monnaies avec une possibilité d'ajustement. La création d'un système parallèle était inutile.

B. Deuxième période (1969-1979): les premiers efforts d'intégration

La disparition du système de Bretton Woods, confirmée par la suppression de la convertibilité du dollar en or le 15 août 1971, a été suivie par un flottement généralisé des monnaies. La crise du pétrole du début des années 70 a ensuite aggravé la pression sur les monnaies européennes. Face à cette instabilité monétaire générale, cause de graves difficultés économiques et sociales, les États membres ont cherché à mettre en place un cadre permettant d'introduire un minimum de stabilité au moins à l'échelle européenne et pouvant aller jusqu'à l'union monétaire.

Dès **1969**, alors que le système monétaire international menaçait de s'effondrer, les chefs d'État ou de gouvernement avaient décidé au **sommet de La Haye** que la Communauté devait être transformée progressivement en une Union économique et monétaire (UEM).

En octobre **1970**, le **rapport Werner** (Premier ministre luxembourgeois de l'époque) proposait:

- dans un premier temps, la réduction des marges de fluctuation entre les monnaies des États membres;
- puis la réalisation de la liberté complète des mouvements de capitaux, avec intégration des marchés financiers, particulièrement des systèmes bancaires;
- enfin la fixation irrévocable des taux de change entre les monnaies.

Le **12 avril 1972**, le mécanisme du «**serpent dans le tunnel**» a réduit les marges de fluctuation entre les monnaies communautaires à $\pm 2,25\%$ (le serpent) et entre ces monnaies et le dollar à $\pm 4,5\%$ (le tunnel). Pour assurer le fonctionnement de ce mécanisme, les États membres ont créé en 1973 le Fonds européen de coopération monétaire (FECOM), habilité à recevoir une partie des réserves monétaires nationales (→5.2.0).

Les **résultats de ce mécanisme** ont été décevants. Face aux perturbations provoquées par l'accroissement du prix du pétrole, les États membres ont réagi de manière divergente, ce qui a entraîné de fréquentes et intenses fluctuations des taux de change. Des entrées et des sorties

du mécanisme de stabilité des changes ont eu lieu et le serpent, conçu initialement comme un accord de portée communautaire, a été réduit à une zone de stabilité monétaire autour du mark.

À la fin de 1977, la moitié seulement des neuf pays membres d'alors (Belgique, République fédérale d'Allemagne, Danemark, Luxembourg et Pays-Bas) restaient à l'intérieur du mécanisme, les autres ayant décidé de laisser flotter complètement leurs monnaies. Le plan Werner a été abandonné la même année.

C. Troisième période (1979-1987): la reprise réussie du processus d'intégration. Le SME

Sur l'initiative du chancelier allemand Helmut Schmidt et du président français Valéry Giscard d'Estaing, le **sommet de Bruxelles de décembre 1978** a décidé de créer un **système monétaire européen** (SME) visant à instaurer une zone de stabilité monétaire en Europe en réduisant les fluctuations entre les monnaies des pays participants. Le SME est entré en vigueur le 13 mars 1979.

1. Les mécanismes du système monétaire européen

Le SME a institué un système de taux de change fixes mais ajustables entre les monnaies des pays participants.

a) *L'écu (European currency unit)*

Élément central du système, c'est un «panier» de monnaies européennes où le poids de chacune est fonction de la part des pays dans le produit national brut (PNB) communautaire et dans les échanges intracommunautaires. Monnaie de compte utilisée comme instrument de paiement entre les banques centrales et pour libeller le budget communautaire, il n'a pas cours légal.

b) *Le mécanisme des taux de change*

Chaque monnaie se voit attribuer **un cours pivot** en écus, l'ensemble des cours pivots déterminant les taux de change des monnaies entre elles (cours bilatéraux).

c) *Des marges de fluctuation*

Elles sont autorisées autour des cours bilatéraux: 2,25 % initialement (et 6 % pour la lire italienne).

d) *Les «indicateurs de divergence»*

Si une monnaie se rapproche de moins de 25 % de sa marge maximale de fluctuation, elle est considérée comme «divergente», ce qui entraîne l'obligation pour les autorités concernées de prendre certaines mesures: relèvement des taux d'intérêt, resserrement de la politique budgétaire, soutien du taux de change en cas de baisse et action inverse en cas de hausse.

e) *Modification de parité*

Les parités ne sont pas fixées définitivement. Elles peuvent être modifiées si telle ou telle monnaie s'écarte

structurellement des marges de fluctuation. Mais ces modifications, qui consistent à changer les cours pivots, doivent se faire selon une procédure commune.

2. Évolution du SME: les années 80

a) *Accueil de nouveaux membres*

À la création du SME, tous les pays membres de la Communauté sont entrés dans le mécanisme de change à l'exception du Royaume-Uni.

Entrée dans la Communauté en 1981, la Grèce n'a pas adhéré au mécanisme de change.

Entrés en 1986, l'Espagne et le Portugal ont adhéré au mécanisme de change respectivement en 1989 et en 1992, avec une marge de fluctuation de 6 %.

b) *La crise de 1992-1993*

Le SME a été fortement perturbé par la violente tourmente qui s'est abattue sur les marchés des changes européens en septembre et octobre 1992, issue des difficultés de ratification du traité de Maastricht au Danemark et en France. La livre sterling et la lire italienne ont dû quitter le mécanisme de change en septembre 1992 et, en novembre de la même année, la peseta espagnole et l'escudo portugais ont été dévalués de 6 % par rapport aux autres monnaies. En janvier 1993, la livre irlandaise a été dévaluée de 10 %; en mai, la peseta et l'escudo ont subi une nouvelle dévaluation. Face à une nouvelle vague de spéculation, les marges de fluctuation ont été portées à 15 % (1^{er} août 1993).

c) *Bilan du SME*

L'objectif principal du SME — instaurer une zone de stabilité monétaire interne et externe reposant sur un mécanisme de change — a été réalisé. L'instabilité qui a caractérisé le système monétaire international au cours des années 80 a été évitée dans les pays participants. Au bout de plus de vingt ans d'efforts, c'est la stabilité qui a prévalu.

La discipline monétaire a entraîné la convergence économique avec réduction des taux d'inflation et rapprochement des taux d'intérêt.

L'usage privé de l'écu (par opposition à son usage «officiel», c'est-à-dire entre banques centrales membres du SME) s'est considérablement développé. Il a été de plus en plus utilisé dans les émissions internationales d'obligations lancées par les institutions communautaires, les États membres ou les entreprises. Dans cette position d'instrument financier international de premier plan, il a supplanté sur le marché des capitaux la plupart des monnaies qui le composaient. De ces diverses manières, le SME et l'écu ont donc fortement préparé l'instauration de la monnaie unique.

D. Quatrième période (1988-1992): la marche vers l'Union économique et monétaire

La mise en place du marché intérieur a conduit à **repren dre l'objectif d'union monétaire**. Le **Conseil européen de Hanovre (juin 1988)** a rappelé que, «en adoptant l'Acte unique (entré en vigueur le 1^{er} juillet 1987), les États membres de la Communauté avaient confirmé l'objectif de la réalisation progressive de l'Union économique et monétaire». Il a confié à un comité présidé par Jacques Delors, président de la Commission européenne, «la mission d'étudier et de proposer des étapes concrètes menant à cette union».

En avril **1989**, le **rapport du comité Delors** prévoyait la réalisation de l'UEM en quatre étapes: renforcement de la coopération entre banques centrales; création d'un Système européen de banques centrales (SEBC); transfert progressif du pouvoir de décision de la politique monétaire à des institutions supranationales; fixation irrévocable des parités entre monnaies et instauration de la monnaie unique européenne.

En juin **1989**, le Conseil européen de Madrid a adopté le plan Delors comme base de travail et décidé de mettre en œuvre la première de ces étapes dès le 1^{er} juillet 1990, date de la libération complète des mouvements de capitaux et des services financiers.

En décembre **1989**, le Conseil européen de Strasbourg devait intégrer une situation nouvelle, la perspective de la réunification de l'Allemagne. Il a été décidé de convoquer une Conférence intergouvernementale (CIG) chargée d'élaborer les modifications du traité de Rome nécessaires à l'UEM.

Approuvées par le Conseil européen de décembre 1991, les modifications du traité de Rome ont été incorporées au **traité sur l'Union européenne** signé à Maastricht le **7 février 1992**. Le projet d'UEM du traité s'inspirait des grandes lignes du plan Delors mais s'écartait de celui-ci sur quelques points significatifs. En particulier, la deuxième étape ne commençait que le 1^{er} janvier 1994 et ne prévoyait pas le transfert de compétences en matière de politique monétaire à un organisme supranational mais seulement le renforcement de la coopération entre banques centrales en remplaçant l'ancien Comité des gouverneurs par l'Institut monétaire européen (IME) (**→5.2.0**), chargé avec la Commission de la préparation technique de l'UEM. La création du SEBC était reportée à la troisième étape.

E. Cinquième période: les étapes de l'Union économique et monétaire (1990-2002)

1. Première étape (1^{er} juillet 1990-31 décembre 1993)

Elle a consisté:

- en **l'achèvement du marché intérieur**, réalisé au 31 décembre 1992, comportant en particulier la libération totale des mouvements de capitaux et des services financiers qui était la condition de la constitution d'un espace financier unique;
- en **un renforcement de la coordination économique**, par une convergence accrue en matière de stabilité des prix et d'assainissement des finances publiques.

2. Deuxième étape (1^{er} janvier 1994-31 décembre 1998)

a) *L'Institut monétaire européen*

Créé le 1^{er} janvier 1994 (**→5.2.0**), il était le précurseur de la future Banque centrale européenne (BCE) et devait préparer la troisième étape de l'UEM.

b) *Discipline financière et monétaire*

Pendant cette étape, les États membres devaient:

- rendre leurs banques centrales indépendantes des autorités politiques (article 116.5 du traité CE);
- supprimer leurs facultés de découvert auprès de leurs banques centrales et d'accès privilégié aux institutions financières (articles 101, 102, 103 du traité CE);
- s'efforcer de remplir les cinq critères de convergence suivants:
 - un taux d'inflation ne dépassant pas de plus de 1,5 % la moyenne des trois pays les plus performants au cours de l'année précédant la troisième étape;
 - un déficit budgétaire ne dépassant pas 3 % du produit intérieur brut (PIB) ou tout au moins proche de ce niveau à condition qu'il ait connu une baisse continue;
 - une dette publique ne dépassant pas 60 % du PIB ou tout au moins se rapprochant de ce niveau à la faveur d'un fort mouvement de diminution;
 - un taux d'intérêt à long terme ne dépassant pas de plus de 2 % la moyenne des trois pays les plus performants en matière de stabilité des prix;
 - le maintien de la monnaie nationale à l'intérieur des marges normales de fluctuation du système monétaire européen et l'absence de dévaluation pendant au moins deux ans.

c) *La décision de passer à la troisième étape*

L'article 121 prévoyait que la date de passage à la troisième étape serait décidée par le Conseil, avec une date minimale et une date butoir.

Le Conseil européen de Madrid (15 et 16 décembre 1995) a décidé que la troisième étape commencerait le 1^{er} janvier 1999. Il a donné un nom à la monnaie unique, l'**euro**, et a

adopté après consultation de la Commission et de l'IME le scénario de son introduction.

Le Conseil européen de Bruxelles (2 mai 1998) a décidé, suivant en cela la recommandation de la Commission et du Conseil «Affaires économiques et financières» (Ecofin) ainsi que l'avis du Parlement européen, que le passage à la troisième étape de l'UEM se ferait à onze pays: Belgique, Allemagne, Espagne, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Autriche, Pays-Bas, Portugal et Finlande.

3. Troisième étape (1^{er} janvier 1999-1^{er} juillet 2002).

Le 1^{er} janvier 1999, l'UEM commence avec ces onze pays. La Grèce les a rejoints au 1^{er} janvier 2001.

a) *Le Système européen de banques centrales et la Banque centrale européenne* commencent à fonctionner le 1^{er} janvier 1999 (→5.2.0).

b) *Le processus d'introduction de l'euro*

Le 1^{er} janvier 1999, l'euro devient la monnaie officielle unique des pays adhérents:

- les parités des monnaies participantes et leur taux de conversion en euros sont fixés irrévocablement;
- l'euro devient une monnaie à part entière et l'écu-panier cesse d'exister;
- la politique monétaire et la politique de change se font en euros. Les nouveaux titres de la dette publique émis par les États participants sont libellés en euros.

Entre le 1^{er} janvier 1999 et le 1^{er} janvier 2002, le SEBC et les autorités publiques nationales et communautaires doivent contrôler le processus de passage à la monnaie unique en particulier dans le secteur financier et bancaire, et dans l'ensemble des secteurs de l'économie.

Au 1^{er} janvier 2002, les billets et les pièces en euros ont commencé à circuler parallèlement aux billets et pièces en monnaies nationales. La double circulation a duré pendant une période de deux mois au terme de laquelle seuls les billets et les pièces en euros ont eu cours légal.

c) *La coordination des politiques économiques*

Dès le début de la troisième étape, la politique économique doit être considérée par les États membres comme une question d'intérêt commun (articles 99 et 104 du traité CE). Pour y parvenir, le traité prévoit l'établissement par le Conseil de grandes orientations des politiques économiques (GOPE) applicables à tous les États membres et un mécanisme de surveillance des déficits publics excessifs (→5.4.0).

d) *Le pacte de stabilité et de croissance*

Adopté par le Conseil européen d'Amsterdam des 16 et 17 juin 1997 (→5.5.0), il vise à assurer la discipline budgétaire en maintenant l'obligation de respecter les critères de déficit et d'endettement imposés pour l'accès initial à l'union monétaire. Le 20 mars 2005, le Conseil a adopté un

rapport intitulé «Améliorer la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance». Ce rapport a été ratifié par le Conseil européen qui a déclaré, dans ses conclusions du 22 mars 2005, que celui-ci mettait à jour et complétait le pacte de stabilité et de croissance, dont il fait désormais partie intégrante. Le 27 juin 2005, le pacte a été complété par deux règlements supplémentaires amendant les règlements (CE) n° 1466/97 et (CE) n° 1467/97.

e) *SME II*

Le même Conseil européen d'Amsterdam a posé les principes de base et les caractéristiques opérationnelles d'un nouveau mécanisme de taux de change pour régler les relations entre la monnaie unique et les monnaies des États membres de l'Union européenne qui ne font pas partie de l'Union monétaire. Le «SME bis» a été mis en place le 1^{er} janvier 1999, date du début de la phase III de l'UEM. À la différence du SME dans lequel toutes les monnaies établissaient des parités centrales entre elles (cours pivots) et des marges de fluctuation autour d'elles, les parités et les marges du nouveau mécanisme de change sont désormais fixées exclusivement par rapport à l'euro. La participation au mécanisme est facultative. Toutefois, les États membres qui ont adhéré à l'Union européenne (UE) le 1^{er} mai 2004 devront rejoindre le SME bis en fonction de leur état de préparation à l'adoption de l'euro. Le 27 juin 2004, la couronne estonienne, le litas lituanien et le tolar slovène ont intégré le système. Le tolar slovène cessera de participer au SME bis dès qu'il aura rejoint la zone euro, le 1^{er} janvier 2007. Le 2 mai 2005, les devises de trois autres États membres ont rejoint le MCE2 (mécanisme de change européen), à savoir celles de Chypre, de la Lettonie et de Malte. Le 25 novembre 2005, la couronne slovaque a également adhéré au mécanisme. Actuellement, la couronne danoise participe au SME II avec une marge de fluctuation de 2,25 % de part et d'autre de son cours pivot vis-à-vis de l'euro.

Pays (monnaie nationale)	Cours pivot (pour 1 euro)	Marge de fluctuation
Chypre (livre)	0,585274	+/- 15 %
Danemark (couronne)	7,46038	+/- 2.25 %
Estonie (couronne)	15,6466	+/- 15 %
Lituanie (litas)	0,702804	+/- 15 %
Lettonie (lats)	3,45280	+/- 15 %
Malte (lire)	0,429300	+/- 15 %
Slovaquie (couronne)	38,4550	+/- 15 %
Slovénie (tolar)	239,640	+/- 15 %

F. L'élargissement: perspectives pour les nouveaux États membres (→6.3.1)

Les nouveaux États membres ne bénéficient pas d'une clause d'exception. Pour rejoindre la zone euro, ils doivent

participer au nouveau mécanisme d'échange (MTC2) pendant au moins deux ans et satisfaire aux critères de convergence.

Au premier semestre 2006, la Lituanie et la Slovaquie ont demandé que la Commission et la BCE présentent un rapport sur les progrès accomplis par ces deux pays vers le respect des critères de convergence, dans l'espoir de rejoindre la zone euro le 1^{er} janvier 2007. La Commission et la BCE ont rendu un avis positif concernant la Slovaquie, mais ont rejeté la demande d'adhésion à la zone euro de la Lituanie. Le 1^{er} janvier 2007, la Slovaquie deviendra le treizième État membre de la zone euro.

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement européen est consulté sur les points suivants:

- accords sur les taux de change entre l'euro et les devises extérieures à l'UE;

- depuis 1999, choix des pays admissibles à la monnaie unique;
- nomination du président, du vice-président et d'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.

Dans sa résolution sur le rapport annuel 2003, le Parlement européen s'est réjoui que la BCE ait choisi un taux d'inflation «légèrement au-dessous de 2 %». Adopté le 8 mai 2003, ce taux exprime la volonté de la BCE de garantir la stabilité monétaire sans accepter les pressions déflationnistes. Le Parlement demande aussi d'être plus impliqué dans la désignation et la nomination des membres du directoire de la BCE.

→ Christine BAHR
Septembre 2006

5.2. Les institutions de l'Union économique et monétaire

Base juridique

- Articles 105 à 124 du traité CE.
- Protocoles accompagnant le traité sur l'Union européenne (UE) (Maastricht):
 - sur l'Institut monétaire européen (IME) (articles 1 à 23);
 - sur les statuts du Système européen de banques centrales (SEBC) et de la Banque centrale européenne (BCE) (articles 1 à 53).
- Déclaration relative à l'article 10, paragraphe 6, des statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne annexée au traité de Nice.

Objectifs

Les institutions de l'Union économique et monétaire (UEM) ont pour principaux objectifs:

- de parfaire la réalisation du marché intérieur en éliminant l'incertitude et les coûts inhérents aux

opérations de change ainsi que les frais de couverture contre les risques de fluctuation monétaire;

- d'assurer la comparabilité totale des coûts et des prix dans l'ensemble de l'Union, ce qui devrait aider les consommateurs, stimuler les échanges intracommunautaires et faciliter 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 communautaires,
 - en assurant, par la dimension économique et financière 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

Pendant la première phase de l'UEM (1^{er} juillet 1990-31 décembre 1993), aucune institution monétaire n'a été créée.

A. Les institutions de la deuxième phase de l'UEM (1^{er} janvier 1994-31 décembre 1998)

1. L'Institut monétaire européen

a) Rôle

Mis en place dès le début de la deuxième phase de l'UEM, conformément à l'article 117 du traité, l'Institut monétaire européen 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 banques centrales nationales (BCN);
- de renforcer la coordination des politiques monétaires des États membres en vue d'assurer la stabilité des prix;
- de superviser le fonctionnement du système monétaire européen;
- de faciliter l'utilisation de l'écu (European currency unit/unité de compte européenne) et surveiller son développement;
- de vérifier le respect, par les États membres, des critères de convergence pour l'accès à l'UEM et en informer le Conseil.

Pour la préparation de la troisième phase de l'UEM, il devait:

- préparer les instruments et procédures nécessaires à l'application de la politique monétaire unique;
- encourager l'efficacité des paiements transfrontaliers;
- encourager l'harmonisation des règles et pratiques relatives aux statistiques;
- préciser le cadre réglementaire organisationnel et logistique dont le Système européen de banques centrales aurait besoin pour accomplir ses tâches.

b) Statut institutionnel

Disposant de la personnalité juridique, l'IME était dirigé et géré par un conseil:

- composé d'un président et des gouverneurs des banques centrales nationales;
- indépendant des institutions et organes communautaires et des gouvernements nationaux dont il ne pouvait ni solliciter ni accepter d'instructions (article 8 des statuts).

Son président était nommé d'un commun accord par les gouvernements des États membres au niveau des chefs d'État ou de gouvernement sur recommandation du conseil de l'IME après consultation du Parlement et du Conseil (article 117 du traité CE).

Conformément à l'article 123, paragraphe 2, du traité CE, l'IME a été supprimé dès la création de la BCE dont il a préparé l'arrivée (1^{er} juin 1998).

2. Le comité monétaire

Composé de membres nommés à part égale par la Commission et par les États membres.

Créé pour promouvoir la coordination des politiques des États membres, nécessaire au fonctionnement du marché intérieur (article 114 du traité CE), il avait un rôle consultatif.

Sa mission consistait à:

- suivre la situation monétaire et financière des États membres et de la Communauté, ainsi que le régime général des paiements des États membres, et à en faire rapport régulièrement au Conseil et à la Commission;
- formuler des avis au Conseil ou à la Commission, contribuer à la préparation des travaux du Conseil et procéder au moins une fois par mois à l'examen de la situation en matière de mouvements de capitaux et de liberté de paiements, et d'en faire rapport à la Commission et au Conseil.

Il a été dissous au début de la troisième phase et remplacé par le comité économique et financier.

B. Les institutions de la troisième phase (à compter du 1^{er} janvier 1999)

1. La Banque centrale européenne

a) Organisation

Instituée le 1^{er} juin 1998, la BCE est une institution européenne dotée de la personnalité juridique (article 107, paragraphe 2, du traité CE; article 9 des statuts) dont le siège est à Francfort. Elle est dirigée par trois organes indépendants des institutions communautaires et des autorités nationales.

i) Le conseil des gouverneurs

Composé des membres du directoire et des gouverneurs des banques centrales nationales des pays ayant adopté l'euro (article 112, paragraphe 1, du traité CE 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 la Communauté 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 leur exécution (article 12 des statuts).

ii) Le directoire

Composé du président et 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 112, paragraphe 2, du traité CE).

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 (article 45.1 des statuts)

Composé du président et du vice-président de la BCE ainsi que des gouverneurs des banques centrales nationales de tous les pays de l'UE, qu'ils aient ou non adopté l'euro.

Il contribue à la collecte d'informations statistiques. Il 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 (MCE2) (→5.1.0).

iv) Le capital de la BCE s'élève à 5,565 milliards d'euros, dont 4,089 milliards d'euros ont été intégralement libérés. Seules les banques centrales nationales sont autorisées à souscrire et à détenir ce capital (article 28 des statuts). La clé de répartition pour la souscription est déterminée selon une pondération révisée tous les cinq ans prenant en compte la part de la population et du produit intérieur brut (PIB) de chaque État membre dans la Communauté (article 29 des statuts).

b) Rôle

La BCE est seule habilitée à autoriser l'émission de billets de banque dans la Communauté, l'émission étant assurée soit par la BCE elle-même, soit par les banques centrales nationales. Les pièces sont émises par les États membres, sous réserve de l'approbation par la BCE du volume de l'émission (article 106 du traité CE).

La BCE prend les décisions nécessaires à l'accomplissement des missions confiées au SEBC par les statuts et par le traité (article 110 du traité CE).

La BCE, assistée par les BCN, collecte les informations statistiques nécessaires, soit auprès des autorités nationales compétentes, soit auprès des agents économiques (article 5 des statuts).

La BCE est consultée sur tout acte communautaire proposé dans les domaines de sa compétence et sur tout projet de

réglementation à la demande des autorités nationales (article 105 du traité CE).

Elle peut accomplir des missions particulières de contrôle prudentiel des établissements de crédit et des autres établissements financiers (article 25, paragraphe 2, des statuts). Cependant, ce sont les autorités compétentes des pays membres qui continuent d'assurer la surveillance du système bancaire, comme elles le faisaient avant la création de l'euro.

La BCE est responsable du bon fonctionnement du système de paiement Target (Trans-european Automated Real-time Gross Settlement Express Transfer system), système de paiement en euros qui relie entre eux les 15 systèmes de paiement nationaux et le mécanisme de paiement de la BCE.

Dans le cadre de l'élargissement de l'Union européenne, la BCE met en œuvre les préparatifs pour une intégration des banques centrales des nouveaux États membres dans le SEBC.

2. Le Système européen de banques centrales

a) Organisation

Le SEBC se compose de la BCE et des banques centrales nationales de tous les États membres de l'UE (article 107, paragraphe 1, du traité CE; article 1.2 des statuts). Il est dirigé par les mêmes organes de décision que ceux de la BCE (article 107, paragraphe 3, du traité CE).

L'Eurosystème ne comprend que la BCE et les BCN des États membres de la zone euro.

b) Rôle

La mission fondamentale du SEBC est de maintenir la stabilité des prix (article 105 du traité CE). Sans préjudice de cet objectif, le SEBC apporte son soutien aux politiques économiques générales contribuant à la réalisation des objectifs de la Communauté. Il s'acquitte de cette mission en assurant les fonctions suivantes (article 105, paragraphe 2, du traité CE; article 3 des statuts):

- définir et mettre en œuvre la politique monétaire de la Communauté;
- conduire les opérations de change conformément à l'article 111 du traité CE;
- détenir et gérer les réserves officielles de change des États membres;
- promouvoir le bon fonctionnement des systèmes de paiement;
- 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

Composé de six membres au maximum, désignés par tiers par les États membres, la Commission et la BCE, ses fonctions sont les mêmes que celles du comité monétaire, auquel il a succédé le 1^{er} janvier 1999, avec une différence, cependant: l'information de la Commission et du Conseil sur l'évolution de la situation monétaire relève désormais de la BCE.

4. L'Eurogroupe

Appelée d'abord «EUR-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. 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 couvre la période du 1^{er} janvier 2005 au 31 décembre 2006. En septembre 2006, son mandat a été renouvelé pour deux années supplémentaires.

5. Le Conseil de l'Union européenne «Affaires économiques et financières» (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.

Rôle du Parlement Européen

A. Rôle législatif

1. Le Parlement européen est consulté sur les matières suivantes:

- dispositions portant introduction des pièces de monnaie libellées en euros par les États membres (les billets de banque libellés en euros relèvent de la BCE);
- accords relatifs au taux de change entre l'euro et les monnaies des pays tiers;
- choix des pays éligibles à la participation à la monnaie unique dès 1999 puis postérieurement à cette date;
- nomination du président, du vice-président et des autres membres du directoire 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) conformément à la

déclaration relative à l'article 10.6 des statuts du Système européen de banques centrales et de la BCE annexée au traité de Nice;

- législation portant application de la procédure de «déficit excessif», prévue dans le pacte de stabilité et de croissance.

2. Le Parlement donne son avis conforme:

- à toute modification des pouvoirs conférés à la BCE pour le contrôle des institutions financières;
- à la plupart des modifications du statut.

B. Rôle de contrôle

1. En vertu du traité

La BCE adresse au Parlement européen, au Conseil de l'UE, à la Commission européenne et au Conseil 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 113, paragraphe 3, du traité CE).

Le président de la BCE doit ensuite présenter ce rapport au Conseil et au Parlement européen, qui peut tenir en session plénière un débat général sur cette base.

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. Conformément à l'article 113, paragraphe 3, du traité CE, les membres du Parlement européen interrogent le président de la BCE lors d'un dialogue monétaire qui se tient quatre fois par an. Ils discutent des décisions monétaires de la BCE et de la situation économique, garantissant de la sorte le contrôle démocratique de la BCE.

2. Issu de l'initiative du Parlement

Le Parlement a demandé que les pouvoirs considérables de la BCE issus 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 une procédure régulière, le «dialogue 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 relatives aux perspectives économiques et à justifier la politique monétaire menée dans la zone euro.

→ Christine BAHR
Septembre 2006

5.3. La politique monétaire européenne

Base juridique

- Articles 98 à 124 du traité CE.
- Protocole accompagnant le traité de Maastricht sur les statuts du Système européen de banques centrales (SEBC) et de la Banque centrale européenne (BCE): articles 1 à 52.

Objectifs

L'objectif principal du SEBC est de maintenir la stabilité des prix en vertu de l'article 105 du traité CE.

Sans préjudice de cet objectif, le SEBC apporte son soutien aux politiques économiques générales dans la Communauté, contribuant à la réalisation des objectifs de la Communauté tels que définis à l'article 2 du traité CE, en particulier «un niveau d'emploi et de protection sociale élevé». Le SEBC agit conformément aux principes d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre en favorisant une allocation efficace des ressources.

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 par l'article 108 du traité CE et l'article 7 des statuts. Dans l'exercice des pouvoirs et dans l'accomplissement des missions et des devoirs, ni la BCE, ni une banque centrale nationale (BCN), ni un membre quelconque de leurs organes de décision ne peuvent solliciter ni accepter des instructions des institutions ou organes communautaires, des gouvernements des États membres ou de tout autre organisme. Le respect de l'article 108 est garanti par la nature du mandat des membres du directoire et du conseil des gouverneurs (→5.2.0).

L'indépendance de la BCE est préservée par les **interdictions** figurant à l'article 101 du traité CE et qui s'appliquent aussi aux BCN: interdiction d'accorder des découverts ou tout autre crédit aux institutions ou organes de la Communauté, aux administrations centrales, aux autorités régionales ou locales, aux autres autorités publiques, aux autres organismes ou entreprises publics des États membres (→5.2.0). Cela exclut la dépendance de la politique monétaire vis-à-vis de la politique budgétaire.

L'indépendance de la BCE est centrée sur le **libre choix des instruments** de politique monétaire. Le traité prévoit l'utilisation d'instruments traditionnels (articles 18 et 19 des statuts) et laisse libre le conseil des gouverneurs de décider à la majorité des deux tiers du recours à d'autres méthodes jugées opportunes (article 20 des statuts).

2. Le principe de responsabilité et de transparence de la BCE

Afin d'assurer la crédibilité de la BCE, le traité impose à la BCE des obligations de présenter des rapports (article 15 des statuts). La BCE établit et publie des rapports sur les activités du SEBC au moins chaque trimestre. Une situation financière consolidée du SEBC est publiée chaque semaine. 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 (article 113, paragraphe 3, du traité CE). Chaque mois le bulletin mensuel de la BCE est publié dans les 11 langues officielles de la Communauté européenne et présente une analyse approfondie de la situation économique et des perspectives d'évolution des prix.

La BCE est aussi responsable vis-à-vis des institutions démocratiques. Les responsables de la BCE sont entendus périodiquement par le Parlement européen (→5.2.0). Cependant, celui-ci ne peut donner des instructions à la BCE et n'a pas de pouvoir de contrôle à posteriori.

Le conseil des gouverneurs est l'organe de décision suprême de la BCE. Il comprend les six membres du directoire et les gouverneurs de toutes les banques centrales nationales des pays de la zone euro.

Le fonctionnement du conseil des gouverneurs respecte le principe «une personne, une voix». Chaque membre du conseil des gouverneurs dispose d'une voix. À partir de la date à laquelle le nombre de membres du conseil des gouverneurs dépasse vingt et un, chaque membre du directoire disposera d'une voix et le nombre des gouverneurs qui disposent chacun d'une voix et qui seront autorisés à voter sera de quinze. Les droits de vote seront attribués et la rotation se fera comme suit:

- à compter de la date à laquelle le nombre de gouverneurs dépasse quinze et jusqu'à ce qu'il atteigne vingt-deux, les gouverneurs seront répartis en deux groupes selon un ordre de préséance qui suit l'importance de la part de la banque centrale nationale de leur État membre dans le produit intérieur brut (PIB)

total aux prix du marché, ainsi que dans le bilan agrégé total des institutions financières des États membres qui ont adopté l'euro. Les parts dans le PIB total aux prix du marché et dans le bilan agrégé total des institutions financières monétaires font l'objet respectivement d'une pondération de 5/6 et de 1/6. Le premier groupe est composé de cinq gouverneurs disposant de cinq droits de vote et le second groupe des autres gouverneurs avec les votes restants;

- à compter de la date à laquelle le nombre de gouverneurs s'élève à vingt-deux, les gouverneurs sont répartis en trois groupes en fonction d'un classement fondé sur le critère des prix précité. Le premier groupe est composé de cinq gouverneurs et quatre droits de vote lui sont attribués. Le deuxième groupe est composé de la moitié du nombre total de gouverneurs, toute fraction étant arrondie au nombre entier supérieur, et huit droits de vote lui sont attribués. Le troisième groupe est composé des autres gouverneurs et trois droits de vote lui sont attribués.

Les gouverneurs ne peuvent pas défendre des intérêts nationaux mais doivent agir dans l'intérêt collectif de la zone euro. Conformément au traité, les procès-verbaux de ces réunions ne sont pas publiés.

B. La stratégie de politique monétaire de la BCE

1. Vue générale

Lors de sa réunion du 13 octobre 1998 le conseil des gouverneurs de la BCE a arrêté les éléments principaux de sa stratégie de politique monétaire: définition quantitative de la stabilité des prix; un rôle essentiel donné à la surveillance de la croissance de la masse monétaire identifiée par un agrégat; et une appréciation des perspectives d'évolution des prix se fondant sur une large gamme d'indicateurs.

La BCE a opté pour une stratégie monétaire à deux piliers dont les rôles respectifs ont été précisés lors de la récente révision de stratégie monétaire du 8 mai 2003.

Les États membres n'ayant pas adopté la monnaie unique conservent leurs pouvoirs dans le domaine de la politique monétaire.

2. La stabilité des prix

Elle 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 maintenue à moyen terme.

Cette définition a été confirmée et clarifiée le 8 mai 2003. À cette date, le conseil des gouverneurs a décidé qu'il viserait à maintenir les taux d'inflation à un peu moins de 2 % à moyen terme. Il a souligné l'engagement de la BCE

d'aménager une marge de sécurité suffisante pour se prémunir contre les risques de déflation. Cette clarification prenait en compte la possibilité d'inexactitudes dans les mesures de l'IPCH et les implications des écarts d'inflation au sein de la zone euro.

3. Le premier pilier de la stratégie monétaire

L'analyse économique est centrée essentiellement sur l'évaluation de l'évolution économique et financière actuelle et les risques que celle-ci entraîne à court et à moyen terme en ce qui concerne la stabilité des prix. Les variables économiques et financières qui font l'objet de cette analyse comprennent: l'évolution du produit global; la demande agrégée et ses composants; la politique fiscale; les conditions du marché des capitaux et du travail; une large gamme d'indicateurs de prix et de coûts; les évolutions du taux de change, l'économie globale et la balance des paiements; les marchés financiers; les positions de bilan des secteurs de la zone euro. Tous ces facteurs sont utiles pour évaluer la dynamique de l'activité réelle et l'évolution probable des prix du point de vue de l'interaction prévue entre l'offre et la demande des marchés des marchandises, des services, et des facteurs à plus court terme.

Les projections macroéconomiques (scénarios fondés sur l'évolution de variables clés dans la zone euro en conjonction avec les projections de chaque pays) établies par le personnel d'Eurosystème constituent une contribution importante aux délibérations du conseil des gouverneurs.

Dans l'ensemble, les projections jouent un rôle important mais qui ne couvre pas tout.

4. Le second pilier de la stratégie monétaire

La BCE caractérise la monnaie à partir d'une série d'indicateurs clés choisis qu'elle contrôle et examine étroitement. Cette décision a été prise du fait que la croissance monétaire et l'inflation sont étroitement liées à moyen et long terme. Cette relation largement acceptée permet un ancrage ferme et fiable de la politique monétaire au-delà des horizons adoptés conventionnellement pour construire des prévisions en matière d'inflation. Le fait de prendre des décisions politiques et d'en évaluer les conséquences, non seulement sur la base d'indications à court terme tirées de l'analyse des conditions économiques et financières, mais également sur la base de considérations monétaires et de liquidités, permet à une banque centrale de voir au-delà de l'impact transitoire des différents chocs, et d'éviter la tentation d'adopter une position trop volontariste.

Afin de signaler son engagement en matière d'analyses monétaires et de fournir une échelle de comparaison pour

l'évaluation de l'évolution monétaire, la BCE a annoncé une valeur de référence pour l'agrégat monétaire large M3. Cette valeur de référence fait appel au taux de croissance M3 qui est jugé compatible avec la stabilité des prix à moyen terme. Cela couvre la monnaie en circulation, les dépôts à court terme auprès des établissements de crédit (et des autres institutions financières) ainsi que les titres de créance à court terme émis par ces établissements.

Le calcul de la valeur de référence a été fondé sur la relation quantitative existant entre la monnaie et les prix, d'une part, l'activité économique et la vitesse de circulation de la monnaie, d'autre part. La valeur de M3 a été fixée à 4,5 % (en décembre 1998) à partir d'hypothèses de moyen terme relatives à la croissance du PIB réel (2 % à 2,5 % par an), et de la vitesse de circulation de M3 (0,5 % et 1 % par an). En mai 2003, le conseil des gouverneurs a décidé de ne plus procéder à une révision de la valeur de référence de M3 sur une base annuelle parce que l'expérience a démontré qu'il ne faut pas s'attendre que les hypothèses qui sous-tendent les tendances à moyen terme puissent changer fréquemment.

C. La mise en œuvre de la politique monétaire: instruments et procédures

En fixant les taux d'intérêt auxquels les banques commerciales peuvent obtenir de la monnaie auprès de la banque centrale, le Conseil des gouverneurs de la BCE agit 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.

1. Les opérations d'open market

L'open market joue un rôle important dans le pilotage des taux d'intérêt, la gestion de la liquidité bancaire et l'orientation de la politique monétaire grâce à quatre catégories d'opérations.

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 (OPR) est le principal taux directeur de la BCE. Il se situe à l'intérieur du couloir borné par les taux de facilité de dépôt et de prêt marginal. Le niveau de ces trois taux directeurs signale l'orientation de la politique monétaire de la zone euro. Ces trois taux ont été fixés pour la première fois le 22 décembre 1998: le taux d'intérêt des OPR à 3 %, les taux

de facilité de prêt marginal et de dépôt respectivement à 4,5 % et 2 %.

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

Elles sont effectuées de manière ad hoc et 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 opérations dites «structurelles»

Elles sont exécutées principalement pour modifier en permanence la position structurelle de l'Eurosystème vis-à-vis du 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 délimitent le 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). Deux facilités permanentes sont à la disposition des contreparties éligibles:

- **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 représente le taux plafond de ce marché;
- **la facilité de dépôt** permet aux contreparties de constituer des dépôts à vingt-quatre heures auprès de l'Eurosystème. Le taux d'intérêt de cette facilité constitue le taux plancher de ce marché.

Ces deux taux visent à assurer le bon fonctionnement du marché dans des situations d'offre ou de demande de fonds très élevées.

3. La constitution de réserves obligatoires

En vertu de l'article 19, paragraphe 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 du marché monétaire et de créer (ou d'accentuer) un besoin structurel de refinancement du système bancaire vis-à-vis de l'Eurosystème. Les modalités de calcul et la détermination du montant exigé sont fixées par le conseil des gouverneurs.

D. Un premier bilan

L'euro, symbole visible de l'identité européenne, est devenu la deuxième monnaie du monde après son lancement. Elle s'est imposée comme une devise internationale d'investissement et de marchés aux côtés du dollar des États-Unis (USD) et du yen japonais.

Avec 16 % du PIB mondial la zone euro vient derrière les États-Unis (21 %), mais bien avant le Japon (8 %). Son importance économique va favoriser l'utilisation de l'euro au niveau international.

Depuis son entrée en fonction, l'Eurosystème a dû faire face à la dépréciation de l'euro (dépréciation de 25 % vis-à-vis de l'USD entre le début de 1999 et le début de 2002), puis à un long mouvement d'appréciation par rapport au dollar depuis juin 2002 avec un point haut en janvier 2005.

La période 1999-2002 a été marquée par un certain nombre de chocs: notamment la hausse des prix de l'alimentation (crise de la filière bovine et aléas climatiques) et les attentats du 11 septembre 2001 (baisse des taux d'intérêt directeurs et alimentation des banques en liquidité pour limiter les risques de récession).

L'inflation s'est établie à 2,1 % en moyenne en 2004 et à 2,2 % en 2005; elle est donc légèrement au-dessus des niveaux compatibles avec la définition de la stabilité des prix. Les taux d'intérêt directeurs de la zone euro sont actuellement les plus bas depuis plus d'un demi-siècle même si le conseil des gouverneurs de la BCE a lancé un nouveau cycle de resserrement monétaire en décembre 2005.

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement estime qu'une «zone intérieure de paiement» est un complément nécessaire de la zone de monnaie unique. Par conséquent, pour faciliter le fonctionnement du marché intérieur, il convient de faire en sorte que les frais pour les paiements transfrontaliers en euros soient les mêmes que les frais pour les paiements en euros à l'intérieur d'un État membre. Une mesure en vue d'atteindre cet objectif a été lancée avec le règlement (CE) n° 2560/2001 du 19 décembre 2001 qui fixe des montants communs pour les frais des opérations de paiement (tant intérieures que transfrontalières) pour des montants ne dépassant pas 12 500 euros. La même mesure a mis en place un dispositif de signalement commun des comptes bancaires [numéro IBAN (International Bank Account Number) du compte client et code BIC (Bank Identifier Code) de l'établissement bancaire] avec effet au 1^{er} juillet 2003.

Dans sa résolution sur le rapport annuel 2003 de la BCE, le Parlement se félicite du choix par la BCE d'un taux d'inflation «inférieur mais proche de 2 %» en tant qu'indice de la politique que mène la BCE pour garantir la stabilité monétaire sans accepter les pressions déflationnistes; le Parlement reconnaît que, grâce à la stabilité des prix, la BCE peut contribuer à la réalisation des objectifs définis dans l'Agenda de Lisbonne.

→ Christine **BAHR**
Septembre 2006

5.4. La coordination des politiques économiques

Base juridique

- Articles 2, 4, 98-104 introduits par le traité de Maastricht; et articles 125, 126 du traité CE introduits par le traité d'Amsterdam.
- Protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité.

Objectifs

A. Dispositions du traité

L'article 98 constitue la base de la coordination et demande aux États membres de considérer leurs politiques économiques comme des questions d'intérêt commun et de les coordonner au sein du Conseil. Les articles suivants établissent les domaines et les formes de coordination. L'article 99 décrit les procédures relatives aux recommandations de politique générale (GOPE — grandes orientations des politiques économiques). L'article 100 concerne les dispositions spéciales applicables en cas de difficultés économiques graves. Les articles 101 à 103 excluent l'accès privilégié de tout organisme public à un financement de l'Union européenne (UE) ou de la Banque centrale européenne (BCE). L'article 104 contient la base du droit dérivé en matière de discipline budgétaire. Les seuils du déficit public et de la dette publique sont définis dans un protocole séparé du traité (protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs). L'article 104 prévoit également la procédure à suivre si un État membre ne respecte pas les critères relatifs au déficit ou à la dette. Le titre sur l'emploi, introduit dans le traité d'Amsterdam, fait figurer la politique de l'emploi parmi les domaines de coordination des politiques économiques (articles 125 et 126). Voir également «La politique de l'emploi» (→4.8.3).

B. Objectifs

1. Contribuer à atteindre les objectifs du traité

Les objectifs globaux de la coordination des politiques économiques sont ceux de l'Union européenne, à savoir chercher à garantir une croissance équilibrée, durable et non inflationniste tout en assurant un niveau d'emploi élevé et une industrie compétitive dans le cadre d'une économie de marché. Cela devrait permettre d'atteindre un niveau et une qualité de vie plus élevés ainsi qu'une convergence accrue des performances économiques des États membres.

2. Ajuster les politiques fiscales nationales à la politique monétaire unique

La zone euro est une union monétaire où l'espace monétaire ne coïncide pas avec l'espace de souveraineté budgétaire. La coordination des politiques est nécessaire afin que les politiques fiscales et structurelles dont chaque État membre demeure responsable correspondent à la politique monétaire suivie par une banque centrale indépendante.

3. Tirer un maximum de bénéfices de l'intégration économique

L'UE affiche un niveau d'intégration très élevé en termes de flux commerciaux et d'investissements. Le haut niveau d'interdépendance entre économies nationales doit être pris en compte car il rend d'autant plus sensible l'influence des décisions politiques d'un État membre sur l'évolution des autres économies. Une coordination réussie doit faire en sorte que ces effets d'entraînement soient pris en compte dans la conception des politiques, afin de permettre d'exploiter pleinement les avantages offerts par un vaste marché intérieur, au fonctionnement efficace.

4. Parvenir à la convergence économique

La coordination des politiques structurelles, par exemple sur le marché des produits et du travail, a pour but d'encourager la convergence à long terme des économies nationales étant donné que leur évolution détermine l'évolution future de l'économie de l'UE.

C. Portée de la coordination

Le domaine de coordination des politiques économiques est vaste mais pas précisément défini. On peut considérer qu'il comprend toutes les actions visant à fournir les conditions économiques d'une croissance équilibrée et durable au sein de l'Union économique et monétaire (UEM) et de l'UE. Ses principaux éléments devraient être:

- une évaluation commune de la situation économique;
- un accord sur les réponses politiques appropriées à court et à long terme;
- l'acceptation de la pression des pairs et, le cas échéant, l'ajustement des politiques suivies.

Réalisations

A. Cadre de la prise de décision

La coordination de la politique économique repose principalement sur le consensus et n'a pas de règles juridiquement exécutoires, sauf dans le cadre de la politique fiscale (→5.5.0). Dans les autres domaines, les moyens employés consistent en un échange d'informations, des discussions, un examen par les pairs et, si nécessaire, les objectifs sont définis d'un commun accord et comportent des actions communes. Le concept clé de la «méthode ouverte de coordination» a été forgé au sommet de Lisbonne en mars 2000 lorsque les dirigeants européens ont encouragé les États membres à établir des points de repère, à identifier les meilleures pratiques et à mettre en œuvre une politique correspondant à celles-ci.

Le cadre juridique de la coordination de la politique économique, développé depuis Maastricht, repose sur:

- le règlement (CE) n° 3605/93 du Conseil [modifié par le règlement (CE) n° 475/2000] relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité instituant la Communauté européenne;
- le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil [modifié par le règlement (CE) n° 1055/2005] relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques;
- le règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil [modifié par le règlement (CE) n° 1056/2005] visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs;
- le pacte de stabilité et de croissance (→5.5.0).

Un cadre supplémentaire de coordination a été défini par des décisions prises par les dirigeants européens en Conseil européen. Ces décisions ont créé une Base juridique «souple» pour la coordination des politiques dans différents domaines ou ont rendu cette base plus explicite:

- emploi: conclusions du sommet de Luxembourg de novembre 1997;
- politiques structurelles: conclusions du Conseil européen de Cardiff de juin 1998;
- buts stratégiques pour les réformes structurelles qui doivent être réalisées d'ici à 2010: conclusions du Conseil européen de Lisbonne de mars 2000 et leur relance en 2005;
- résolution du Conseil européen de Cologne de juin 1999, établissant le dialogue macroéconomique;

- code de conduite relatif au contenu et à la présentation des programmes de stabilité et de convergence, adopté par le Conseil Ecofin du 11 octobre 2005, qui coule les éléments fondamentaux du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil dans des lignes directrices visant à assister les États membres dans la rédaction de leurs programmes. Il a également pour objectif de simplifier l'examen des programmes par la Commission, le Comité économique et financier et le Conseil.

B. Acteurs

Le Conseil européen a établi des priorités politiques coordonnées et a défini 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 «Affaires économiques et financières» (Ecofin). L'Eurogroupe (les ministres des finances des États membres de l'UEM) débat de façon informelle des sujets liés à l'UEM, en général avant les réunions du Conseil Ecofin. La BCE intervient sur les thèmes liés à la politique monétaire. La Commission (notamment le commissaire et la direction générale chargée des affaires économiques et financières) 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 (CEF) donne des avis et prépare le travail du Conseil, tout comme le comité de politique économique (CPE) qui contribue également au travail de la Commission. Enfin, les partenaires sociaux sont impliqués dans leurs domaines spécifiques: emploi, évolution des salaires et réformes structurelles.

C. Instruments principaux

1. Coordination globale des politiques — Grandes orientations des politiques économiques

a) Nature et fréquence

Les GOPE constituent le document politique central, recouvrant différents domaines de la coordination de la politique économique. Elles traitent à la fois des questions de politique macroéconomique et structurelle. Le Conseil Ecofin adopte ce document stratégique, avalisé par le Conseil européen, au début de l'été de chaque année, sur la base de la recommandation de la Commission. Depuis 2003, la période de révisions majeures a été portée à trois ans, ce qui reflète le caractère à moyen terme de ce document stratégique. Depuis 2005, les GOPE et les lignes directrices pour l'emploi sont réunies sous la dénomination de lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi.

b) Contenu

Les GOPE visent à fournir des recommandations concrètes aux États membres sur les politiques macroéconomiques et

structurelles. Le document en question se compose de deux grandes sections. La première est consacrée aux orientations communes pour tous les États membres ou tous les États membres de la zone euro et la seconde comporte des recommandations spécifiques par pays.

c) Statut juridique

Les GOPE ne sont pas juridiquement exécutoires mais la pression des pairs exercée par les autres États membres devrait rendre leurs recommandations politiquement contraignantes. Afin d'accentuer la pression, le Conseil peut faire une recommandation à un État membre mauvais élève et la rendre publique.

d) Mise en œuvre et suivi

Depuis 2000, la Commission publie un rapport annuel d'exécution afin de renforcer le suivi des recommandations. Ce rapport vise à donner plus de visibilité aux progrès réalisés ou à l'absence de progrès et permet de prendre en compte les résultats obtenus lors de la préparation des GOPE pour l'année suivante. Le rapport d'exécution constitue également un lien important entre les GOPE et la coordination des politiques budgétaires dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance (→5.5.0).

e) Relations avec la coordination sectorielle

Afin d'assurer la cohérence de la coordination sectorielle — à savoir les «processus» — l'information doit circuler entre ceux-ci et la coordination globale qui repose sur les GOPE. Les données procédant de la coordination dans les domaines de la politique budgétaire et des finances publiques, de l'emploi, des réformes structurelles et du dialogue macroéconomique général sont utilisées pour la préparation des GOPE. Inversement, les recommandations figurant dans les GOPE doivent être appliquées lors de la définition des objectifs des autres domaines.

2. Le dialogue macroéconomique — Le processus de Cologne

Le sommet de Cologne de juin 1999 a institué des réunions semestrielles — nommées dialogue macroéconomique ou processus de Cologne — entre des représentants de différentes institutions européennes et les partenaires sociaux. Ces réunions se veulent un forum d'échanges de vues, encourageant par là même une évaluation commune de la situation économique au niveau de l'Union européenne. De tels échanges pourraient faire en sorte que les revendications salariales tiennent compte de la stabilité et conduire à une politique macroéconomique équilibrée, soutenant une croissance forte et non inflationniste. Cette procédure a pour modèle le dialogue, courant dans certains États membres, entre direction et organisations de travailleurs. Prennent part au dialogue macroéconomique les partenaires sociaux, le Conseil, la Commission et la BCE.

3. Cadre de la politique fiscale — Pacte de stabilité et de croissance

La coordination des politiques budgétaires a pour objectif d'assurer un niveau suffisant de cohérence entre les politiques fiscales des États membres, compte tenu de la politique monétaire commune menée par la BCE. La coordination des politiques budgétaires comprend une surveillance multilatérale et la procédure concernant les déficits excessifs, dont le détail des règles figure dans le pacte de stabilité et de croissance. (→5.5.0).

4. Emploi — Le processus de Luxembourg et les lignes directrices pour l'emploi

a) Procédures

Les lignes directrices pour l'emploi constituent la pièce maîtresse de ce processus de coordination des politiques. Le Conseil adopte ce document politique sur la base d'une proposition de la Commission. Les États membres sont priés de tenir compte de ces lignes directrices lors de la formulation de leurs politiques nationales pour l'emploi. Ils doivent soumettre à la Commission leurs plans d'action nationaux (PAN) sur l'emploi, qui sont ensuite examinés par la Commission et le Conseil. Les PAN constituent une source d'information pour le rapport commun de la Commission sur l'emploi et, de ce fait, pour les lignes directrices sur l'emploi de l'année suivante. Outre les États membres, le Parlement européen, le Comité économique et social européen et le Comité des régions fournissent chacun une contribution aux lignes directrices pour l'emploi, lesquelles sont maintenant associées aux GOPE pour former les nouvelles lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi.

b) Statut juridique

La coordination politique sur les questions liées à l'emploi constitue un processus de coordination relativement faible. Il repose sur des rapports réguliers, un examen par les pairs et des lignes directrices générales destinées aux États membres. Des recommandations spécifiques par pays peuvent également être établies mais elles ne sont pas contraignantes d'un point de vue juridique.

5. Réformes structurelles — Processus de Cardiff et objectifs de Lisbonne

a) Origine et contenu

Les réformes structurelles visent à rendre les marchés des produits, du travail et des capitaux plus efficaces, favorisant ainsi, dans un monde globalisé, un niveau et une qualité de vie élevés pour les citoyens européens. Les progrès dans ces domaines sont contrôlés par le processus de Cardiff, appelé ainsi car c'est le Conseil européen de Cardiff qui a introduit la procédure.

b) Procédures

La coordination est volontaire et repose sur le contrôle, l'échange des meilleures pratiques entre les États membres et la pression des pairs. L'élément fondamental du processus est un système de déclaration des mesures adoptées pour améliorer le fonctionnement des marchés des produits et des capitaux. Les États membres fournissent des rapports nationaux tous les ans et, sur cette base, la Commission prépare un «rapport de Cardiff» pour l'UE. Ce document constitue un apport de données pour l'évaluation de la mise en œuvre des grandes orientations des politiques économiques.

c) Accélération des réformes structurelles — objectifs de Lisbonne

Lors du sommet de Lisbonne, en 2000, les États membres se sont engagés à accélérer le processus des réformes structurelles afin de faire de l'Union européenne l'économie la plus dynamique du monde d'ici à 2010. Les objectifs chiffrés devraient être atteints d'ici là dans des domaines tels que l'emploi et la recherche et le développement. Les progrès réalisés en cinq ans ont été décevants, raison pour laquelle l'Agenda de Lisbonne a connu une nouvelle impulsion en 2005.

Depuis 2000, des sommets spéciaux de printemps ont été institués. Il s'agit de réunions du Conseil européen consacrées à la politique économique, qui permettent d'évaluer notamment les progrès en matière de réformes structurelles.

6. Lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi

En mars 2005, Le Conseil européen a estimé qu'il était essentiel de relancer sans plus tarder la stratégie de Lisbonne et de recentrer la priorité sur la croissance et l'emploi. C'est dans ce contexte que le Conseil a approuvé les lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi 2005-2008, qui comprennent les grandes orientations des politiques économiques, destinées à garantir la cohérence économique entre les trois axes de la stratégie de Lisbonne, et les lignes directrices pour l'emploi.

Telle est la première conséquence de la nouvelle approche adoptée au cours de la réunion du Conseil de mars 2005, qui permet de coordonner, de façon dynamique et cohérente et dans le respect des procédures établies

prévues par le traité, les politiques macroéconomiques, les politiques microéconomiques et celles relatives à l'emploi en se fondant sur vingt-quatre lignes directrices intégrées.

Pour épouser le nouveau cycle de gouvernance économique, les lignes directrices intégrées ont servi de fondement pour l'élaboration des programmes nationaux de réforme présentés par les États membres à l'automne 2005. Ces programmes répondent aux besoins particuliers des États membres et reflètent l'approche qui caractérise les lignes directrices intégrées, embrassant les politiques macroéconomiques, les politiques microéconomiques et l'emploi.

Ces lignes directrices, comme les programmes nationaux, seront appliquées entre 2005 et 2008 et peuvent faire l'objet d'un réajustement, si nécessaire, tous les ans, conformément aux dispositions du traité. Les États membres peuvent également modifier les programmes nationaux au cours de leur période de validité, afin de prendre en considération, si nécessaire, les besoins en matière de politique domestique.

La Commission a présenté une communication intitulée «Actions communes pour la croissance et l'emploi: le programme communautaire de Lisbonne», qui doit être mise en œuvre parallèlement aux programmes nationaux et englobe les mesures communautaires destinées à promouvoir la croissance et l'emploi.

Rôle du Parlement Européen

Le traité stipule que le Parlement européen doit être consulté sur le droit dérivé mettant en œuvre la procédure concernant les déficits excessifs ainsi que pour le pacte de stabilité et de croissance.

Dans plusieurs résolutions, le Parlement a réitéré le fait qu'il devait être — tout comme les parlements nationaux — plus étroitement associé aux processus de coordination des politiques qui ont un impact notable sur les actions nationales dans le domaine des politiques fiscales et structurelles.

→ Christine BAHR
Septembre 2006

5.5. L'encadrement des politiques budgétaires

Base juridique

- Articles 2, 4 et 98 à 104 du traité CE, introduits par le traité de Maastricht.
- Protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs, annexé au traité.
- Protocole sur les critères de convergence visés à l'article 121, annexé au traité.

Objectifs

A. Buts

L'encadrement des politiques budgétaires des États membres est censé aider à la réalisation de l'objectif du traité, qui est de garantir des finances saines dans un contexte d'approfondissement de l'intégration économique, notamment dans le cadre de l'Union économique et monétaire (UEM). Les règles exposant les grandes lignes d'un cadre commun des politiques budgétaires nationales, qui ont été introduites dans le droit communautaire avec le traité de Maastricht, constituent une composante essentielle des préparatifs en vue de la réalisation de l'UEM. Si la souveraineté nationale dans le domaine de la politique budgétaire a été maintenue, l'autonomie des États membres a été réduite par les critères de convergence qui conditionnent la possibilité d'adopter l'euro (→5.2.0).

1. Exigences fiscales préliminaires à l'union monétaire

Dans une union monétaire caractérisée par l'indépendance en matière de politique budgétaire, un cadre commun peut se justifier par les risques liés au risque moral. Ce genre de problèmes se produit lorsqu'un participant peut agir en sachant qu'il ne subira pas (totalement) les conséquences de ses actes. S'agissant de l'UEM, le cas peut se produire lorsqu'un État membre choisit d'entretenir des déficits budgétaires élevés et de laisser courir la dette, espérant ainsi échapper à la totalité des coûts engendrés par cette situation. En l'absence d'une union monétaire, un pays adoptant des politiques si imprudentes sera soumis à un coût d'emprunt plus élevé sous la forme de taux d'intérêt plus élevés. À l'extrême, on peut imaginer que la dette augmente à tel point que le débiteur n'est plus en mesure de la supporter sans l'aide de ses partenaires, lesquels devront payer afin d'éviter un impact négatif sur la monnaie commune. Si le pays imprudent est une des grandes économies, son comportement risque également d'entraîner des taux d'intérêt plus élevés pour l'UEM dans

son ensemble. Certains économistes font valoir que les marchés financiers internationaux seraient suffisamment efficaces pour faire peser le coût intégral d'une dette plus élevée sur l'État membre concerné, ce qui dissuaderait ainsi cet État d'entretenir des déficits et une dette excessifs, mais il est difficile d'apprécier la probabilité d'un tel scénario. D'autres économistes affirment avec conviction que ces mécanismes de marché ne fonctionnent pas en raison du problème lié au risque moral. Les pays individuels ne peuvent être tenus responsables pour leur imprudence budgétaire étant donné qu'il n'existe pas de mécanismes crédibles pour les punir. Cela est particulièrement le cas des dispositions de non-renflouement dans l'UEM (article 103 du traité CE), qui sont réputées non crédibles. En raison de cette incertitude et vu l'expérience d'une dérive accrue des niveaux d'endettement, les États membres ont opté pour un cadre de politique budgétaire fondé sur des règles.

Maintenir l'équilibre des finances publiques dans des circonstances normales laissera aux États membres une marge de manœuvre qui leur permettra de recourir à une politique budgétaire discrétionnaire afin d'amortir les chocs économiques asymétriques, c'est-à-dire ceux qui touchent les États membres concernés et non pas l'ensemble de la zone euro.

Réalizations

A. Cadre

1. Critères de convergence

Les critères de convergence définissent le cadre des politiques budgétaires des États membres avant qu'ils n'entrent dans l'UEM; ils continuent donc de s'appliquer aux États membres n'ayant pas encore adopté l'euro. Les critères originaux ne s'appliquent plus aux onze premiers États membres qui sont entrés dans la troisième phase de l'UEM en 1999 ni à la Grèce, qui a pu rejoindre ce premier groupe au début de 2001. Le cadre actuel de la politique budgétaire qui vaut pour eux s'inspire cependant, dans une large mesure, des critères de convergence, et inclut les procédures de surveillance et les sanctions. Le règlement (CE) n° 3605/93 du Conseil relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs reste d'application.

2. Pacte de stabilité et de croissance

Le pacte de stabilité et de croissance comprend:

- les résolutions du Conseil européen d'Amsterdam de juin 1997 relatives à la stabilité, la croissance et l'emploi;
- le 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, modifié par le règlement (CE) n° 1055/2005 du Conseil du 27 juin 2005;
- le 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.

Ces textes énoncent les modalités d'application des règles du traité, en particulier celles de la procédure concernant les déficits excessifs. Le pacte s'applique à tous les États membres, c'est-à-dire tant à ceux ayant adopté l'euro qu'à ceux encore sur le pas de la porte (République tchèque, Estonie, Chypre, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Slovaquie, Slovaquie et Suède) ou à ceux ayant bénéficié d'une clause d'exemption (Danemark et Royaume-Uni).

S'agissant de l'équilibre des situations budgétaires, les règles sont les mêmes que celles prévues dans le cadre des critères de convergence. Elles limitent:

- le déficit des administrations publiques à 3 % du produit intérieur brut (PIB) au cours d'une année;
- la dette publique à 60 % du PIB.

Par ailleurs, la section du règlement (CE) n° 1466/1997 du Conseil relative aux objectifs budgétaires à moyen terme exige que les finances des administrations publiques affichent une position budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire à moyen terme. Cette règle, combinée à la fixation de la limite du déficit à 3 % en valeur nominale, qui est indépendante de la conjoncture économique, signifie que les dépenses publiques devraient être excédentaires en période de forte croissance pour que les déficits soient admissibles dans les périodes de ralentissement conjoncturel. Une position équilibrée à moyen terme permet de faire jouer les «stabilisateurs économiques», avec comme conséquence des déficits dans les périodes de ralentissement économique puisqu'un affaiblissement de la croissance engendre une baisse des recettes budgétaires, tandis que la hausse du chômage entraîne un accroissement des dépenses publiques. Les règlements (CE) n° 1055/2005 et (CE) n° 1056/2005 du Conseil ont modifié les règlements originaux dans le cadre d'une réforme du pacte de stabilité et de croissance. Comme plusieurs États membres éprouvaient des difficultés à respecter les règles du pacte, la réforme a essentiellement accru sa flexibilité. Plus remarquable, le pacte réformé

accorde désormais une plus grande attention aux évolutions de la dette ainsi qu'à la mise en œuvre de politiques structurelles et permet également une évaluation spécifique au pays plus différenciée pour les objectifs à moyen terme. Il permet également une tolérance accrue dans la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (voir le point 3 ci-dessous). Il est souvent reproché à la réforme d'avoir été trop loin pour satisfaire aux besoins spéciaux de certains États membres ayant des difficultés avec leur déficit budgétaire.

B. Application

Les procédures visant à la réalisation de ces objectifs se fondent sur une surveillance multilatérale, qui prévoit l'établissement de rapports réguliers et de recommandations à des fins correctives dans le cas où les objectifs décidés d'un commun accord ne seraient pas atteints. Alors que des sanctions pécuniaires sont prévues en cas de dépassement de la limite autorisée de déficit, il n'existe aucune pénalité financière en cas de dépassement de la limite fixée pour la dette des administrations publiques.

1. Programmes de stabilité et de convergence

À des fins de surveillance multilatérale, tous les États membres sont tenus de soumettre au Conseil et à la Commission des programmes à moyen terme concernant leur position budgétaire et leurs perspectives économiques servant de base aux projections budgétaires. Ces programmes sont appelés «programmes de stabilité» pour les États membres de l'UEM et «programmes de convergence» pour ceux qui sont en dehors de l'UEM. Ils doivent couvrir, outre l'année précédente et l'année en cours, les trois années suivantes. Une actualisation annuelle des programmes est obligatoire. Les actualisations sont soumises en automne, époque à laquelle la plupart des États membres soumettent au parlement national leur projet de budget pour l'année suivante.

a) Contenu

Ces programmes doivent fournir des informations sur:

- la méthode choisie en vue de la réalisation de l'objectif à moyen terme d'équilibre ou d'excédent, ainsi que les prévisions sur l'évolution du ratio d'endettement de l'État;
- les principales hypothèses d'évolution économique sur lesquelles se fonde le programme et les mesures budgétaires et autres mesures de politique économique adoptées pour atteindre les objectifs du programme.

b) Évaluation

Les programmes sont évalués par la Commission et le comité économique et financier. Sur la base de ces évaluations, le Conseil examine si:

- sur la base des objectifs à moyen terme fixés dans le programme, un déficit excessif sera probablement évité;
- les mesures adoptées ou proposées sont suffisantes en vue de parvenir à une situation d'équilibre budgétaire à moyen terme;
- les hypothèses économiques sous-jacentes sont réalistes;
- le programme est conforme aux recommandations formulées aux États membres dans les grandes orientations des politiques économiques (GOPE) (→5.4.0).

Le Conseil rend un avis au sujet de chaque programme sur recommandation de la Commission et après consultation du comité économique et financier (→5.4.0).

2. Alerte précoce

a) Non-respect de l'exigence d'équilibre budgétaire

Si le Conseil constate un dérapage significatif des finances publiques d'un État membre par rapport à l'objectif d'équilibre budgétaire à moyen terme ou par rapport à la trajectoire vers cette position, il doit lancer contre l'État membre en question une procédure d'alerte précoce. Ce dispositif d'alerte précoce prend la forme d'une recommandation du Conseil invitant l'État membre concerné à procéder aux ajustements nécessaires. Jusqu'à présent, la Commission a recommandé le déclenchement de l'alerte précoce à quatre reprises (envers l'Allemagne, la France, l'Italie et le Portugal).

b) Défaut de mise en œuvre des grandes orientations des politiques économiques

Le Conseil peut également recourir au dispositif d'alerte précoce s'il considère, sur recommandation de la Commission, que l'État membre n'a pas mis en œuvre dans son programme de stabilité ou de convergence les recommandations qui lui ont été adressées dans les grandes orientations des politiques économiques. Il a été fait usage de ce dispositif d'alerte une fois, en février 2000, l'Irlande ayant reçu un avertissement en raison de sa politique budgétaire excessivement laxiste (réductions d'impôts à une époque où la pression de l'inflation était forte).

3. Procédure concernant les déficits excessifs (PDE)

a) Concept

L'objectif de cette procédure est de remédier rapidement aux déficits excessifs. Dans des conditions normales, un déficit des dépenses publiques dépassant la valeur de référence de 3 % en volume du produit intérieur brut aux prix du marché est considéré comme excessif. Cette limite de déficit ne s'applique pas en cas de grave récession économique. Avant la réforme du pacte en juin 2006, une

récession grave était définie comme une chute annuelle du PIB d'au moins 2 %. Après la réforme, un taux négatif de croissance du PIB ou une période prolongée de faible croissance suffit pour parler de récession grave. Le PDE peut également être ignoré dans des circonstances «exceptionnelles», et l'ampleur de ces circonstances a été accrue dans la réforme de juin 2005 (ces circonstances sont désormais appelées «facteurs pertinents»). Plus important, les facteurs pertinents supplémentaires incluent les circonstances dans lesquelles les pays font des dépenses pour «stimuler la solidarité internationale et réaliser les objectifs de la politique européenne, notamment la réunification de l'Europe, si elles ont un effet préjudiciable sur la croissance et la charge fiscale d'un État membre».

b) Mise en œuvre

La Commission est responsable de la surveillance de la position budgétaire et du niveau d'endettement des États membres. À cette fin, les États membres transmettent à la Commission deux fois par an (avant le 1^{er} mars et le 1^{er} septembre) un rapport sur les déficits publics et le niveau d'endettement prévus et effectifs. Si la Commission détecte un déficit excessif ou risquant de le devenir, elle doit établir un rapport. La Commission peut établir un rapport même si les valeurs de référence ne sont pas dépassées, si elle considère qu'il existe des risques de déficit ou de dette excessifs. Le Conseil décide ensuite, sur recommandation de la Commission, s'il y a déficit excessif. Si le Conseil conclut qu'il y a déficit excessif, il fait à l'État membre une recommandation en prescrivant un délai de six mois pour engager une action corrective suivie d'effets. Si l'État membre ne prend pas les mesures qui s'imposent, le Conseil peut le contraindre, dix mois au plus tard après la notification des données indiquant l'existence d'un déficit excessif, à effectuer un dépôt non productif d'intérêts. Toutefois, selon le pacte réformé, le Conseil peut prolonger cette période de un an. Le dépôt payable comprend un élément fixe égal à 0,2 % du PIB et un élément variable qui est fonction de l'ampleur du déficit. Chacune des années suivantes, le Conseil peut décider d'accentuer les sanctions en exigeant un dépôt supplémentaire, sans toutefois que le montant annuel des dépôts excède le plafond de 0,5 % du PIB. Un dépôt est en principe converti en amende si le déficit excessif n'a pas, de l'avis du Conseil, été corrigé dans les deux ans.

c) Bilan

Depuis le lancement de la troisième phase de l'UEM, la Commission a préparé plusieurs rapports dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs. En septembre 2002, elle a conclu que le déficit réel de 4,1 % du PIB de l'État portugais en 2001 avait été excessif. En novembre 2002, la Commission est parvenue à la même conclusion quant aux prévisions allemandes de déficit pour 2002. En

avril 2003, le déficit français de 3,1 % enregistré en 2002 a été considéré comme excessif. Dans les trois cas, le Conseil a consécutivement adopté une décision confirmant l'existence d'un déficit excessif et une recommandation visant à ce qu'il soit remédié à cette situation. En juillet 2004, le Conseil a décidé que la Hongrie, de même que cinq autres pays (la République tchèque, Chypre, Malte, la Pologne et la Slovaquie), affichaient des déficits excessifs, puisqu'ils dépassaient largement la valeur de référence, à savoir 3 %, inscrite dans le traité de Maastricht. Le délai retenu pour la correction du déficit a été fixé à 2008, en considération du fait que ce dernier excédait sensiblement à la date de l'adhésion la valeur de référence et que ces pays se trouvaient encore dans une phase de transition structurelle vers une économie de marché moderne fondée sur les services. Des objectifs annuels ont été fixés en fonction du programme de convergence élaboré par la Hongrie. En application de la procédure concernant les déficits excessifs, dont les modalités sont définies dans le traité sur l'Union européenne et dans le règlement (CE) n° 1467/97, le Conseil a arrêté également un délai pour la mise en œuvre d'une «action suivie d'effets» visant à réduire le déficit. En janvier 2005, le Conseil a jugé que les mesures prévues par le gouvernement hongrois ne suffiraient pas pour atteindre l'objectif de déficit de 2005 et, par conséquent, a formulé une nouvelle recommandation. En octobre 2005, la Commission est parvenue à la conclusion que les perspectives budgétaires de la Hongrie s'étaient considérablement détériorées depuis la dernière évaluation. Le gouvernement a revu son objectif pour cette année en le faisant passer du taux initial de 3,6 % à 6,1 % et a retenu pour 2006 le chiffre de 5,2 %. Dans ces conditions, la Commission a recommandé au Conseil de décider que la Hongrie avait de nouveau manqué à l'obligation de prendre de véritables mesures pour corriger son déficit excessif.

C. Évolution des déficits et de la dette

Malgré le creusement récent des déficits dans de nombreux États membres, la conclusion générale s'agissant des règles budgétaires reste positive: les niveaux de déficit et de dette ont considérablement baissé depuis l'introduction des règles dans le traité de Maastricht. Après une baisse initiale notable, la plupart des États membres qui sont entrés dans l'UEM accusaient un déficit, d'où la nécessité de fixer des limites temporelles afin de parvenir à une situation budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire. Il fallait éviter que l'objectif à moyen terme ne

devienne une cible mouvante hors d'atteinte. La plupart des États membres ont profité de la reprise de la fin des années 90 pour rééquilibrer leurs budgets, motivés également par la participation à l'euro, d'où une réduction significative des déficits publics. À la fin de 2001, sept des douze États membres de l'UEM avaient atteint l'objectif d'une situation proche de l'équilibre ou excédentaire. Ce tableau est néanmoins assombri par la détérioration qui s'est opérée par la suite dans certains États membres et par le fait que parmi ceux qui n'ont pas réussi jusqu'ici à atteindre une position équilibrée figurent les trois plus grandes économies de la zone euro (Allemagne, France et Italie), qui représentent plus de 70 % de la production totale.

L'endettement public a baissé dans la zone euro, mais le niveau moyen dépasse encore nettement la valeur de référence, qui est de 60 %, en raison de l'impact de trois pays hautement endettés (Belgique, Grèce et Italie).

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement possède certaines prérogatives dans le domaine de la coordination des politiques budgétaires:

- le Conseil l'informe des décisions qu'il prend dans le cadre de la surveillance multilatérale et des déficits publics excessifs;
- le Parlement est consulté sur la législation secondaire ayant pour objet la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, y compris le pacte de stabilité et de croissance.

Dans plusieurs de ses résolutions, le Parlement a réaffirmé qu'il convenait de l'associer davantage, tout comme les parlements nationaux, aux processus de coordination politique qui ont un impact significatif sur la politique budgétaire nationale. Récemment, il a invité la Commission, au travers d'amendements au document COM(2005) 71, à informer régulièrement le Parlement européen et le Conseil sur le programme et les travaux d'amélioration de la qualité des statistiques dans l'Union européenne, sur la qualité des données effectives notifiées par les États membres et sur la mise au point de normes minimales européennes pour la qualité des statistiques.

→ Christine BAHR
Arttu MAKIPAA
Septembre 2006

Les relations extérieures de l'Union

6.1. La politique étrangère et de sécurité commune, 461

- 6.1.1. La politique étrangère: objectifs, mécanismes et réalisations, 461
- 6.1.2. La défense des droits de l'homme et de la démocratie, 464
- 6.1.3. La politique de sécurité et de défense, 466

6.2. La politique économique et commerciale extérieure, 471

- 6.2.1. L'Union européenne, puissance commerciale, 471
- 6.2.2. L'Union européenne et l'Organisation mondiale du commerce (OMC), 477

6.3. Cadres de relations avec certains groupes de pays, 480

- 6.3.1. L'élargissement de l'Union, 480
- 6.3.2. L'Espace économique européen (EEE), 484
- 6.3.3. La politique européenne de voisinage (PEV), 488

6.4. Les relations avec certains pays ou régions, 490

- 6.4.1. Les pays des Balkans occidentaux, 490
- 6.4.2. La Fédération de Russie, 494
- 6.4.3. Le Caucase du Sud (Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie), 495
- 6.4.4. L'Asie centrale, 497
- 6.4.5. Les pays du sud et de l'est de la Méditerranée, 499

6.4.6. La péninsule Arabique, l'Iraq et l'Iran, 502

6.4.7. Les États-Unis d'Amérique et le Canada, 505

6.4.8. L'Amérique latine, 508

6.4.9. Le Japon, 511

6.4.10. La République populaire de Chine et Taïwan, 514

6.4.11. Les pays d'Asie du Sud et le sous-continent indien, 517

6.4.12. L'ANASE et la péninsule Coréenne, 521

6.4.13. L'Australie et la Nouvelle-Zélande, 525

6.5. La politique générale du développement, 528

6.5.1. Aperçu général de la politique du développement, 528

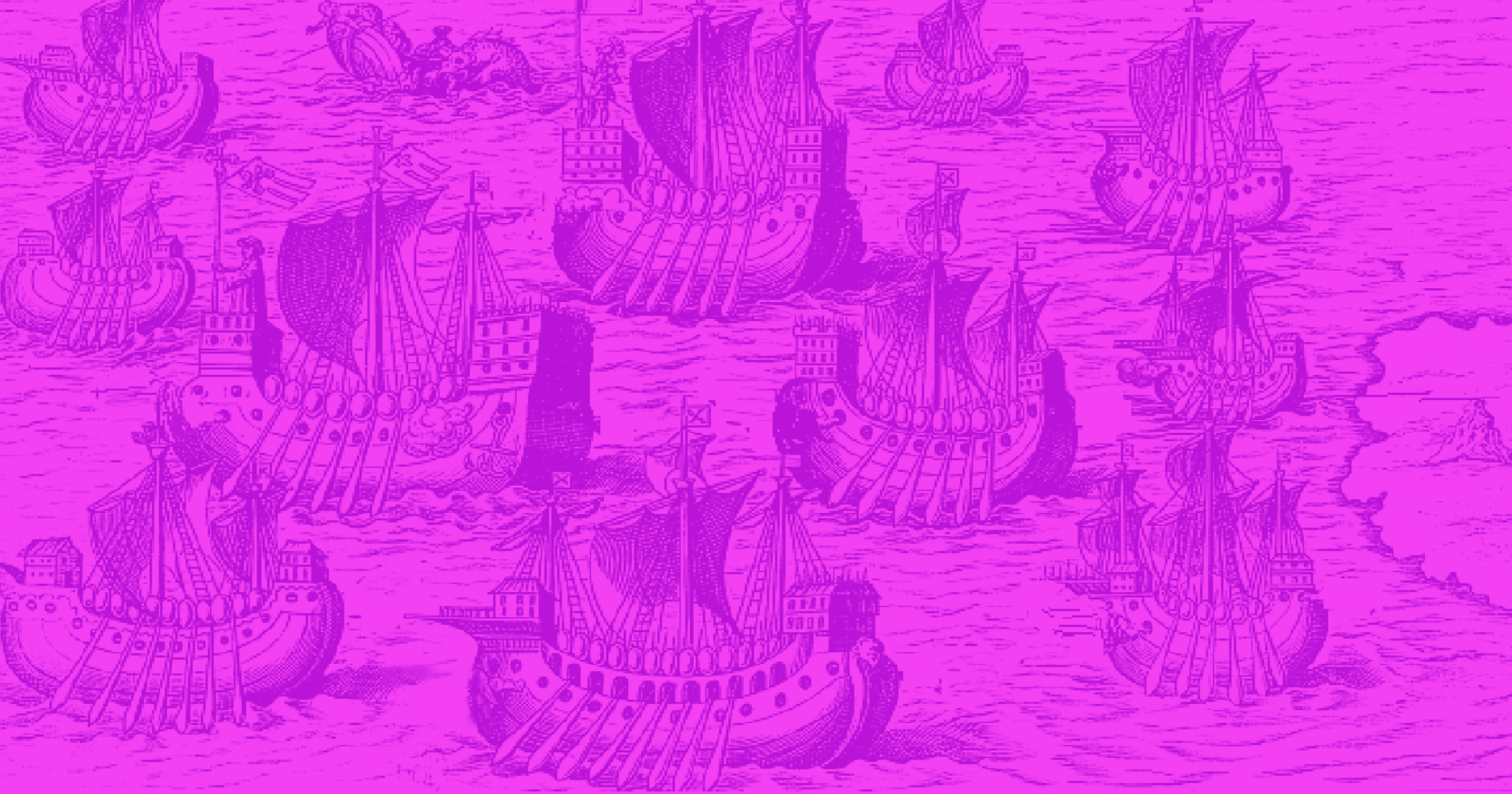
6.5.2. Les régimes commerciaux applicables aux pays en développement, 531

6.5.3. L'aide humanitaire, 535

6.5.4. La sécurité alimentaire et l'aide alimentaire, 538

6.5.5. Les relations avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique: des conventions de Yaoundé et de Lomé à l'accord de Cotonou, 540





6.1. La politique étrangère et de sécurité commune

6.1.1. La politique étrangère: objectifs, mécanismes et réalisations

Base juridique

Le traité sur l'Union européenne énonce la base de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) au titre V, aux articles 11 à 28.

La PESC est en outre renforcée par d'autres dispositions:

— dans le traité UE:

- le titre I concernant les dispositions communes, particulièrement les articles 2 et 3,
- le titre VIII concernant les dispositions finales,
- le protocole relatif à l'article 17, annexé au traité par le traité d'Amsterdam,
- les déclarations n^{os} 27 à 30 adoptées par la Conférence intergouvernementale de 1990 (dans le cadre du traité de Maastricht) et les cinq déclarations adoptées par la Conférence intergouvernementale de 1996 (dans le cadre du traité d'Amsterdam): n^o 2 relative à l'amélioration de la coopération entre l'UE et l'Union de l'Europe occidentale (UEO); n^o 3 relative à l'UEO; n^o 4 relative aux articles 24 et 38; n^o 5 relative à l'article 25 et n^o 6 relative à la création d'une unité de planification de la politique et d'alerte rapide (→6.1.3). La déclaration n^o 1 relative à la politique européenne de sécurité et de défense, adoptée par la Conférence intergouvernementale de 2000 (traité de Nice), est également pertinente;

— dans le traité CE: articles 296, 297, 300 et 301.

Objectifs

L'article 11 du traité sur l'Union européenne définit les **cinq objectifs** suivants de la PESC:

- 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;

- le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale, conformément aux principes de la charte des Nations unies, ainsi qu'aux principes de l'Acte final de Helsinki et aux objectifs de la charte de Paris, y compris ceux relatifs aux frontières extérieures;
- 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.

L'article 2 (ex-article B) du titre I du traité UE («Dispositions communes») définit les **objectifs généraux de l'Union**, qui s'appliquent également dans le cadre de la PESC.

Par ailleurs, les États membres sont liés par une clause de **soutien loyal à l'égard de l'Union européenne (UE)**.

L'article 11, paragraphe 2, stipule qu'ils doivent:

- appuyer la PESC activement et sans réserve;
- s'abstenir de toute action contraire aux intérêts de l'Union ou susceptible de nuire à son efficacité dans les relations internationales;
- œuvrer de concert au renforcement et au développement de leur solidarité politique mutuelle.

Réalisations

A. La Coopération politique européenne

Après l'échec du «plan Plevén» en 1954, qui visait à créer une armée européenne intégrée sous un commandement commun, le premier projet concret de volonté politique vit le jour au cours du sommet de La Haye le 2 décembre 1969. Les six ministres des affaires étrangères présentèrent un texte, connu sous le nom de «rapport Davignon», qui constitua les premiers pas sur la voie de la Coopération politique européenne (CPE); il se basait sur des procédures de coopération entre les États membres hors du cadre communautaire. Dans le cadre de la CPE, les États membres ont renforcé la coordination des politiques étrangères et adopté un certain nombre de positions communes, notamment à l'égard de la région du Moyen-Orient. La CPE a été davantage renforcée par la création du Conseil

européen en 1974, qui a défini les orientations générales de l'agenda de la CPE, et par l'Acte unique européen en 1987, qui a donné une base légale à la procédure.

B. Le traité de Maastricht

Le traité sur l'Union européenne a instauré le système des trois piliers, opérant ainsi la distinction entre les différents domaines d'intervention de l'UE. Le second pilier concernant la politique étrangère et de sécurité commune (à l'instar du troisième pilier relatif à la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures) se basait sur des procédures intergouvernementales, contrairement au premier pilier, le principal, qui ne couvrait que les politiques purement communautaires. En créant le concept de PESC, le traité UE a représenté un tournant radical.

1. Les instruments

La PESC s'est distinguée de la CPE en prévoyant des moyens stratégiques concrets, allant au-delà des simples déclarations verbales. Dans leur version originale de Maastricht, les articles 12 et 23 prévoyaient des positions et actions communes. Toutes deux étaient décidées à l'unanimité par le Conseil et revêtaient un caractère contraignant vis-à-vis de tous les États membres.

2. Un cadre institutionnel unique

L'un des aspects les plus novateurs du traité UE est l'établissement d'un cadre institutionnel unique. Par conséquent, bien que la PESC soit basée sur la consultation intergouvernementale, de nombreux acteurs interviennent: le Conseil européen, le Conseil (dans sa configuration «Affaires générales et relations extérieures» — CAGRE), la Commission, le Parlement, le comité politique et de sécurité.

3. La sécurité et la défense

→6.1.3.

C. Le traité d'Amsterdam (1997)

Même si, au départ, il était destiné à prévoir une réforme institutionnelle globale pour rendre la PESC plus cohérente, au final, le traité d'Amsterdam n'a que très peu modifié la structure établie. Il a toutefois introduit toute une série de nouveaux instruments, ainsi que mis sur pied un processus de décision beaucoup plus efficace.

1. Les instruments

Se basant sur l'article 12, le traité d'Amsterdam a octroyé les instruments suivants à la PESC:

- des principes et des orientations générales (article 13), définis par le Conseil européen, y compris pour les questions ayant des implications en matière de défense;
- des stratégies communes, décidées par le Conseil européen sur recommandation du Conseil dans les

domaines où les États membres ont des intérêts communs importants. Les stratégies communes doivent préciser leurs objectifs, leur durée et les moyens que devront fournir l'Union et les États membres. Elles sont mises en œuvre par le Conseil;

- des actions communes (article 14);
- des positions communes (article 15);
- la coopération systématique entre les États membres, qui doivent s'informer mutuellement et se concerter au sein du Conseil sur toute question de politique étrangère et de sécurité présentant un intérêt général.

2. L'unité de planification de la politique et d'alerte rapide

Elle a été instituée par une déclaration annexée au traité d'Amsterdam. Ses tâches principales dans le cadre de la PESC sont:

- surveiller et analyser les développements, fournir en temps utile des évaluations et donner rapidement l'alerte le cas échéant;
- fournir des évaluations des intérêts de l'Union et recenser les domaines auxquels la PESC pourrait s'attacher principalement à l'avenir;
- établir des documents présentant, d'une manière argumentée, des options concernant la politique à suivre, comme contribution à la définition de la politique au sein du Conseil;
- fournir un soutien politique direct au haut représentant.

3. Le processus de prise de décision

L'article 23 stipule que les décisions doivent être prises par le Conseil statuant à l'unanimité. Dans une volonté d'aplanir les entraves liées à la règle de l'unanimité, le traité a instauré l'instrument d'**abstention constructive** (article 23, paragraphe 1), afin de conférer davantage de flexibilité. Dès lors, lorsqu'un État membre s'abstient lors d'un vote, il n'est pas tenu d'appliquer la décision, mais il accepte que la décision engage l'Union.

En outre, le traité a étendu la sphère du **vote à la majorité qualifiée**. Le Conseil peut statuer à la majorité qualifiée pour les actions, les positions communes et les décisions fondées sur une stratégie commune ainsi que pour toute décision mettant en œuvre une action commune ou une position commune, mais pas pour les décisions ayant des implications militaires ou de défense. Si aucun État membre ne s'y oppose ou ne demande une décision à l'unanimité au sein du Conseil européen («frein de secours»), la décision est adoptée par un vote à la majorité qualifiée (requérant actuellement 62 voix d'au moins 10 États membres).

4. La mise en œuvre

La responsabilité de la mise en œuvre est confiée à la présidence, assistée par le secrétaire général du Conseil, qui agit en qualité de haut représentant pour la PESC, une fonction créée à l'occasion du Conseil européen de décembre 1999.

5. Le financement

L'article 28 prévoit que les dépenses opérationnelles et administratives soient toutes deux à la charge du budget des Communautés européennes.

D. Le traité de Nice (2003)

Face aux nouveaux développements survenus dans le système des relations internationales, s'agissant des défis en matière de sécurité, les États membres ont reconsidéré le cadre institutionnel de la PESC. Le traité de Nice, qui est entré en vigueur le 1^{er} février 2003, a apporté les modifications suivantes:

1. Le processus de prise de décision

Par dérogation aux dispositions de l'article 23, paragraphe 1, le Conseil statue à la majorité qualifiée, lorsqu'il nomme un représentant spécial.

2. Accords avec un ou plusieurs États ou organisations internationales

L'article 24 stipule que lorsque l'accord est envisagé pour mettre en œuvre une action commune ou une position commune, le Conseil statue à la majorité qualifiée.

3. Le comité politique et de sécurité (COPS)

Le comité politique et de sécurité, institué par décision du Conseil en janvier 2001, est autorisé à exercer le contrôle politique et la direction stratégique des opérations de gestion de crise (article 25).

4. Les coopérations renforcées

L'article 27 du traité, paragraphes a) à e), étend la possibilité de coopérations renforcées à la mise en œuvre d'une action commune ou d'une position commune à propos de questions relatives à la PESC n'ayant pas d'implications militaires ni dans le domaine de la défense. Pour les autres domaines politiques, il faut toutefois noter que les coopérations renforcées ne peuvent être invoquées qu'en dernier recours, une fois qu'il est établi que l'objectif visé ne peut être atteint dans un délai raisonnable en appliquant les dispositions pertinentes.

Rôle du Parlement Européen

1. Les dispositions du traité

L'article 21 du traité d'Amsterdam stipule que la présidence consulte le Parlement européen sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la PESC. Le Parlement

européen peut adresser des questions ou formuler des recommandations à l'intention du Conseil.

2. L'accord interinstitutionnel

Conformément au paragraphe 40, point H), de l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999, les États membres sont tenus de préparer un document annuel pour le Conseil sur les aspects principaux et les choix fondamentaux de la PESC, notamment les implications financières pour le budget général des Communautés européennes.

3. Les actions réelles

Malgré son modeste rôle *formel* dans le processus, le Parlement européen a soutenu le concept de la PESC depuis sa mise en œuvre et a cherché à étendre sa portée. En ayant à l'esprit les conflits ravageant le monde entier, mais surtout les Balkans et le Moyen-Orient, ainsi que l'évolution de la situation sur le plan de la sécurité après les attaques terroristes du 11 septembre 2001, le Parlement a noté à maintes reprises que la structure des trois piliers nuisait à l'efficacité de la PESC, appelant les États membres à recourir moins systématiquement au mécanisme de l'abstention constructive. La création d'un «ministre des affaires étrangères» et d'un service diplomatique européens unique est également préconisée.

Les principaux instruments du Parlement dans son dialogue politique sont le rapport annuel et la résolution sur la PESC (appelé le «rapport Brok», du nom de son auteur, le président actuel et de longue date de la commission des affaires étrangères). Ce rapport est la réponse directe du Parlement au document annuel du Conseil sur la PESC (voir plus haut) et s'inscrit dans le cadre de la procédure budgétaire au titre de laquelle le Parlement, en sa qualité d'autorité budgétaire de l'UE, doit approuver le budget pour la PESC.

Tout en attendant que le traité établissant une Constitution pour l'Europe officialise son rôle dans la PESC, le Parlement européen a atteint un niveau de coopération *informelle*, en pratique, avec la présidence, le secrétariat du Conseil et la Commission. Les représentants des trois entités assistent régulièrement aux réunions et aux auditions de la commission des affaires étrangères (AFET) et de la sous-commission de la sécurité et de la défense (SEDE), créée en 2004, du Parlement européen. Celui-ci a également tissé des liens durables avec les parlements nationaux en matière de politique étrangère en organisant un échange annuel avec ceux-ci concernant la PESC et la PESD.

→ Stefan SCHULZ
Septembre 2006

6.1.2. La défense des droits de l'homme et de la démocratie

Base juridique

«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», sont un des «objectifs» de la politique étrangère et de sécurité commune, tels que définis dans l'article 11 du traité UE (→6.1.1).

En outre, en ce qui concerne la coopération au développement, «la politique de la Communauté dans ce domaine contribue à l'objectif général de développement et de consolidation de la démocratie et de l'État de droit, ainsi qu'à l'objectif du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales», article 177 du traité CE.

Enfin, dans son action, l'Union européenne (UE) se fonde sur tous les instruments de droit international pour promouvoir le respect des engagements qu'ils comportent.

Objectifs

L'Union européenne cherche à défendre le caractère universel et indivisible des droits de l'homme — sur le plan des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels — réaffirmé par la Conférence mondiale des droits de l'homme à Vienne en 1993. La communication de la Commission de mai 2001 [COM(2001) 252] analyse ces objectifs.

Réalisations

A. Considérations générales

1. L'initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH)

L'IEDDH est l'instrument financier principal de l'Union en matière de promotion des droits de l'homme et de la démocratie. Il permet un soutien financier direct aux organisations non gouvernementales (ONG) œuvrant dans le domaine des droits de l'homme et du soutien à la démocratie dans les pays tiers sans que soit nécessaire l'aval des autorités de leur pays. Depuis avril 2004, la sélection et la gestion des projets financés par l'IEDDH se fait largement au niveau local à la suite du processus de décentralisation de Bruxelles vers les délégations dans les pays tiers, afin que soit renforcé autant que possible le lien entre l'Union et ses partenaires.

2. L'adoption de lignes directrices pour la politique de l'Union en matière de droits de l'homme

Depuis 1998, le Conseil de l'Union a adopté cinq lignes directrices définissant ses priorités dans la promotion des droits de l'homme. Un large consensus des États membres

s'est fait autour des thèmes suivants: la lutte contre la peine de mort (1998), la création de dialogues spécialisés sur les droits de l'homme (2001), la lutte contre la torture et autres traitements ou peines cruels, inhumains ou dégradants (2001), la protection des enfants dans les conflits armés (2003) et enfin la protection des défenseurs des droits de l'homme (2004). Chacune de ces lignes directrices fait l'objet d'actions spécifiques de l'Union et de recommandations aux États membres.

3. La nomination d'un représentant personnel pour les droits de l'homme du haut représentant dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC)

En janvier 2005, à la suite d'une décision du Conseil portant création de ce poste, M. Javier Solana a nommé M. Michael Matthiessen. Son rôle est d'assurer la cohérence et la continuité de la politique européenne. Il est chargé de veiller à la mise en œuvre des lignes directrices, de la politique de l'Union aux Nations unies, au Conseil de l'Europe et à l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), mais également du suivi des dialogues politiques et de l'organisation des relations avec le Parlement européen.

4. La rédaction d'un rapport annuel sur les droits de l'homme

Depuis 1999, le Conseil publie un rapport annuel sur les droits de l'homme afin de donner plus de transparence à sa politique et à son action dans ce domaine. Il est à noter que, depuis 1984, le Parlement publie son propre rapport annuel sur la situation des droits de l'homme dans le monde.

B. Initiatives de l'Union dans les pays tiers

1. La clause «droits de l'homme et démocratie» dans les accords extérieurs de l'Union européenne

Depuis 1995, l'Union a inséré, dans tous ses accords avec des pays tiers, une clause subordonnant le respect des normes internationales en matière de droits de l'homme par les deux parties à la réalisation de l'accord. On parle de clause «éléments essentiels». Les violations des droits de l'homme par un État lié par une clause de ce type sont mises à l'ordre du jour du dialogue politique (voir ci-dessous) et peuvent entraîner la mise en œuvre négociée de «mesures appropriées» à la situation (liste noire, refus de visas, suspension de l'accord, sauf en ce qui concerne le soutien à la société civile, etc.). À ce jour, la clause a été appliquée essentiellement dans les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) — qui sont liés à l'UE par un

accord global spécifique, l'accord de partenariat de Cotonou (→6.5.5), mais peu utilisée ailleurs. À noter que les accords sectoriels (par exemple, accords de pêche, accords sur le textile, etc.) ne comportent pas de clause de ce type.

2. Stratégies, actions, positions communes

L'Union poursuit ses objectifs en matière de droits de l'homme et de démocratie en définissant les principes généraux sur lesquels sa politique s'appuie, principes qui peuvent se traduire en «stratégies communes» lorsque l'Union et ses États membres ont des intérêts communs importants (Méditerranée, Russie, par exemple), en «actions communes» lorsqu'une action opérationnelle de l'Union est jugée nécessaire (nomination de représentants spéciaux de l'UE — Afghanistan, Asie centrale, Bosnie-et-Herzégovine, Caucase du Sud, Grands Lacs, Moldova, Moyen-Orient et République de Macédoine — et opérations de gestion de crise) ou en «positions communes» lorsqu'il s'agit de définir la position de l'Union sur une question particulière de nature géographique ou thématique (par exemple position commune de juin 2005 sur Cuba et les droits de l'homme).

Ces instruments ne sont pas prévus spécifiquement pour la défense des droits de l'homme mais sont régulièrement utilisés dans ce but.

3. Démarches et déclarations

Les démarches effectuées par la présidence de l'UE, la troïka ou un État membre au nom de tous les États membres vis-à-vis des autorités d'un pays tiers constituent un moyen de pression important. Elles sont généralement menées de manière confidentielle et consistent à rappeler aux autorités leurs engagements internationaux en matière de droits de l'homme, que ce soit dans un domaine particulier (exemples: la lapidation, la peine de mort), ou en faveur d'un défenseur des droits de l'homme ou d'une organisation particulièrement en danger [exemples: Akhbar Gandji (Iran), Ligue tunisienne des droits de l'homme...]. En 2005, une quarantaine de pays étaient concernés, souvent à de multiples reprises.

Dans le même ordre d'idées, des déclarations, publiques et non plus confidentielles, peuvent être décidées dans le but d'appeler un gouvernement à respecter les droits de l'homme (exemple: sur la détention de Daw Aung San Suu Kyi), ou de saluer un développement positif (exemple: la tenue d'élections). En 2005, une quarantaine de pays étaient concernés.

4. Dialogues politiques

Depuis les années 70, l'Union a engagé un dialogue avec tous ses partenaires. Ce dialogue, qui prend des formes différentes selon les pays, est le lieu où s'élaborent et se négocient les politiques qui seront menées en commun par l'Union et le pays tiers. Les questions de respect des

droits de l'homme et de la démocratie, «élément essentiel» de tous les accords conclus depuis 1995, sont un des thèmes abordés dans ces dialogues.

a) Dialogues spécifiques sur les droits de l'homme: l'Iran et la Chine

Étant donné l'état des droits dans ces deux pays, l'Union a entrepris d'y mener un dialogue portant exclusivement sur les droits de l'homme, et ce depuis plus de dix ans avec la Chine, depuis 2002 avec l'Iran. Si les progrès enregistrés sont loin d'être spectaculaires, ces dialogues, auxquels est associée la société civile (intellectuels, ONG, etc.), permettent au moins à celle-ci de trouver un espace de rencontre et de discussion.

b) Consultations sur les droits de l'homme avec la Russie

Au cours du sommet UE-Russie de novembre 2004, il a été décidé d'entamer des consultations bisannuelles sur les droits de l'homme; les questions essentiellement débattues jusqu'ici (en mars et en septembre 2005) ont porté sur la Tchétchénie, la liberté de la presse, la situation des minorités et la mise en œuvre des normes internationales en matière de droits de l'homme ainsi que sur le racisme en Europe. La société civile n'est pas associée au processus.

c) Consultations de la troïka avec le Canada, les États-Unis, le Japon, la Nouvelle-Zélande et les pays candidats à l'adhésion

Le contenu de ces consultations dépend des pays en cause mais il s'agit surtout d'un échange de vues et d'informations relatif aux droits de l'homme, le but étant de définir des stratégies de coopération ou de parvenir à une position commune lors des sessions de la Commission des droits de l'homme ou de l'Assemblée générale des Nations unies.

La Bulgarie, la Roumanie et la Turquie sont appelées à soutenir les initiatives de l'Union et à rendre compte de la situation des droits de l'homme sur leurs territoires. Par ailleurs, tout pays candidat doit remplir les critères dits de Copenhague pour adhérer à l'Union, critères qui portent essentiellement sur le respect des droits et libertés fondamentaux.

Rôle du Parlement Européen

La défense des droits de l'homme dans le monde est, depuis des années, l'une des préoccupations majeures du Parlement et l'un de ses thèmes d'intervention publique les plus marquants.

A. Rôle de la sous-commission des droits de l'homme

L'acteur principal du Parlement en matière de promotion des droits de l'homme et de la démocratie et de protection des minorités est la sous-commission des droits de l'homme (DROI), sous-commission de la commission des affaires

étrangères. Elle assume le quotidien de la gestion des dossiers relatifs aux droits de l'homme, parfois en collaboration avec d'autres commissions parlementaires (comme les commissions des affaires étrangères, du développement, des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, des droits de la femme et de l'égalité des genres ou de la sécurité et défense) ou avec les délégations du Parlement européen avec les parlements des pays tiers.

1. Veiller à la cohérence de l'action de la Commission européenne et du Conseil

La sous-commission maintient un dialogue permanent avec ces deux institutions, cherchant à exprimer son point de vue sur l'action menée par elles, contrôlant la mise en œuvre qu'elles effectuent des priorités fixées, souvent d'un commun accord, les incitant à agir lorsqu'une démarche ou une action commune s'impose.

De la même manière, le Parlement européen, à partir des travaux de sa sous-commission, définit sa position sur le plan international, que ce soit dans le cadre des travaux des Nations unies ou dans celui de la ratification de nouveaux accords internationaux.

2. Constituer un lieu de débat et une plateforme permettant un dialogue continu avec la société civile

ONG de défense de droits de l'homme, défenseurs de tous les pays, familles de disparus, chercheurs et experts, magistrats, parlementaires d'Europe et d'ailleurs se succèdent pour témoigner devant la sous-commission, apporter des réponses aux interrogations des parlementaires, proposer des pistes pour l'action, comme l'adoption en séance plénière de résolutions d'urgence.

3. Organiser et préparer la procédure du prix Sakharov

Institué par le Parlement le 13 décembre 1985, à un moment où Andreï Sakharov se trouvait encore en exil à Gorki, le prix Sakharov pour la liberté de l'esprit récompense chaque année une action ou une œuvre ayant trait au respect de la défense des droits de l'homme. Il contribue aujourd'hui à soutenir les engagements du Parlement en faveur de la défense des droits de l'homme et des libertés fondamentales partout dans le monde.

→ Andrea SUBHAN
Novembre 2005

6.1.3. La politique de sécurité et de défense

Base juridique

Titre V du traité sur l'Union européenne consacré à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) (→6.1.1) et les cinq déclarations sur la PESC annexées au traité UE, surtout les déclarations n° 2 et n° 3 relatives à l'Union de l'Europe occidentale (UEO).

Objectifs

Cinq objectifs ont été fixés pour la PESC (tels que modifiés par le traité d'Amsterdam):

- 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;

- le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale, conformément aux principes de la charte des Nations unies, ainsi qu'aux principes de l'Acte final de Helsinki et aux objectifs de la charte de Paris, y compris ceux relatifs aux frontières extérieures;
- 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.

Réalisations

A. Le traité d'Amsterdam

1. Contenu de la PESC

a) *L'intégration des missions de Petersberg*

L'article 17, paragraphe 4, du traité d'Amsterdam a inséré dans le traité UE les missions dites de Petersberg, notamment: missions humanitaires et d'évacuation,

mission de maintien de la paix et missions de combat pour la gestion des crises y compris pour le rétablissement de la paix. Elles font désormais partie de la PESC et de la politique de défense commune. Tous les États de l'Union peuvent participer à ces missions (à l'exception du Danemark, qui dispose d'une clause de retrait en matière de défense en vertu du protocole 5 du traité d'Amsterdam).

b) *Stratégies communes*

Ce nouvel instrument a été créé par le Conseil européen.

c) *Relations UE-UEO*

L'article 17, paragraphe 3, du traité d'Amsterdam clarifie un peu ces relations en soulignant que l'Union européenne (UE) aura recours à l'Union de l'Europe occidentale pour mettre en œuvre ses décisions ayant des implications dans le domaine de la défense. L'UE établira un mandat politique pour ce faire. Toutefois, depuis le Conseil européen de Cologne en 1999, qui a renforcé la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) de l'UE, l'UEO traverse actuellement une période de transition. À Marseille, en novembre 2000, le Conseil des ministres de l'UEO a décidé de maintenir un secrétariat minimal pour veiller à ce que les missions et les structures de l'UEO puissent continuer de répondre aux engagements des États membres relevant du traité révisé de Bruxelles de 1954. Les réunions du Conseil des ministres de l'UEO à Porto en mai 2000 et à Marseille en novembre 2000 ont ouvert la voie au transfert vers l'UE des compétences de l'UEO requises pour exécuter les missions de Petersberg. Dans ce contexte, le siège de l'UEO a été fermé et son personnel militaire a été démobilisé.

2. Procédure décisionnelle

a) *Initiative*

Selon l'article 18, paragraphe 4, la Commission sera pleinement associée au travail réalisé dans le cadre de la PESC et elle disposera, conjointement avec les États membres, du droit d'initiative. Elle pourra également, comme tout État membre, demander à la présidence de convoquer le Conseil pour une réunion extraordinaire et formuler des propositions à l'unité politique quant au travail à accomplir.

b) *Décision*

Afin d'intégrer un certain degré de flexibilité à la règle générale du vote à l'unanimité dans la procédure décisionnelle, le traité d'Amsterdam a instauré l'abstention constructive. Cette procédure permet à un État membre de ne pas appliquer une décision particulière même s'il accepte que celle-ci engage toute l'Union. Par dérogation, le Conseil vote à la majorité qualifiée l'adoption d'actions communes, de positions communes ou toute autre décision fondée sur une stratégie commune ou l'adoption

de toute décision mettant en œuvre une action commune ou une position commune.

c) *Mise en œuvre*

Le traité d'Amsterdam a créé la fonction nouvelle de haut représentant de la PESC. Cette personne sera également secrétaire général du Conseil. L'article 26 précise que le haut représentant assistera le Conseil en ce qui concerne la PESC en formulant, en préparant et en mettant en œuvre les décisions politiques et, le moment opportun, en agissant au nom du Conseil à la demande de la présidence dans la conduite de dialogue politique avec des pays tiers. M. Javier Solana a été le premier à occuper ce poste et est entré en fonction le 18 octobre 1999.

Le budget de la PESC, qui fait partie du budget de la Communauté européenne, est administré par la Commission.

B. Le traité de Nice

1. Comité politique et de sécurité

Le traité de Nice (article 25) stipule que le Comité politique et de sécurité (COPS) (aujourd'hui établi de manière permanente après avoir été instauré comme organisme «provisoire» lors du Conseil européen de Feira de juin 2000) exercera, sous la responsabilité du Conseil, la surveillance politique et donnera les orientations stratégiques relatives aux opérations de gestion de crise. Le Conseil peut, pour les besoins et pour la durée des opérations de gestion de crise, comme décidé par le Conseil, autoriser le Comité à prendre les décisions adéquates en termes de surveillance politique et d'orientation stratégique des opérations de gestion de crise. Ce qui accroît encore l'importance de la PESD.

2. Coopération renforcée

La coopération renforcée respectera les principes, objectifs, lignes directrices générales et contenus de la PESC et des décisions prises dans le cadre de cette politique. Elle sera liée à la mise en œuvre d'actions ou de positions communes mais n'interviendra pas pour des sujets ayant des implications militaires ou de défense. Si aucun État membre ne s'y oppose ou ne demande le vote à l'unanimité au Conseil européen, la coopération renforcée sera adoptée au Conseil à la majorité qualifiée avec un seuil de seulement huit États membres.

C. Développements suivants

1. Le Conseil européen de Cologne

Lors du Conseil européen de Cologne en juin 1999, l'Union européenne a pris une mesure importante en vue de se doter de capacités militaires et a placé les missions de Petersberg au centre du processus de renforcement de la politique européenne de sécurité et de défense. L'objectif est de créer une capacité d'action autonome, soutenue par

des forces militaires crédibles, et de permettre à l'Union de jouer pleinement son rôle sur la scène internationale en matière de gestion des crises en évitant les doubles emplois avec l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Le Conseil européen a précisé que l'intégration de l'UEO dans le cadre institutionnel de l'UE n'était pas nécessaire, bien que cela ait été prévu dans le traité d'Amsterdam, et que les fonctions assumées par l'UEO dans le domaine des missions de Petersberg seraient transférées à l'Union européenne.

2. Conseil européen de Helsinki

Un objectif militaire concret fixé par le Conseil européen, appelé «Headline goal» (objectif global), prévoyait que, avant 2003, dans une coopération volontaire, les États membres devraient être en mesure de déployer dans un délai de 60 jours et de soutenir des forces militaires capables d'effectuer l'ensemble des missions de Petersberg, y compris les plus exigeantes, dans des opérations au niveau de corps d'armée (15 brigades pouvant atteindre 50 000 à 60 000 personnes). Cette nouvelle force, appelée force de réaction rapide (FRR), de l'Union européenne serait disponible pour être déployée dans une région en crise jusqu'à une distance de 2 500 miles dans un délai de 60 jours et serait opérationnelle jusqu'à une année. Il faut remarquer que la réalisation de cet objectif n'implique pas la création d'une armée européenne.

3. Conseil européen de Feira

Lors du Conseil de juin 2000, qui s'est tenu à Feira au Portugal, l'UE a créé le comité politique et de sécurité intérimaire, composé de représentants nationaux abordant tous les aspects de la PESC, y compris une politique européenne de sécurité et de défense. Le Conseil de Feira a également institué un organe chargé de conseiller militairement le COPS. Il s'agit d'un organe militaire intérimaire (OM) (soutenu par du personnel militaire intérimaire de l'UE), composé de représentants des chefs d'état-major des armées afin de donner au comité politique et de sécurité des avis et des recommandations. De même, dans le secteur de la gestion de crise civile, le Conseil européen de Feira s'est félicité de l'organisation de la première réunion du comité chargé des aspects civils de la gestion des crises (Civcom). Il a également défini des domaines prioritaires dans la gestion civile des crises, notamment l'engagement visant à fournir, dès 2003, jusqu'à 5 000 policiers dans le cadre de missions internationales parmi les opérations de prévention des conflits et de gestion des crises, à pouvoir identifier et déployer jusqu'à 1 000 officiers dans un délai de trente jours et à encourager la Commission à contribuer aux opérations de gestion civile des crises dans ses sphères de compétence. Les policiers seront sous le contrôle du COPS, tandis que le contrôle opérationnel sera aux mains du haut représentant.

On estime qu'un tel engagement nécessitera la constitution d'une réserve maximale de 15 000 hommes spécialement entraînés.

4. Conférence d'engagement des capacités militaires

Le 20 novembre 2000 à Bruxelles, les États membres ont participé à la première conférence d'engagement des capacités militaires, qui est à présent une manifestation annuelle. La conférence permet aux États membres de fournir spontanément les contributions nationales spécifiques correspondant aux objectifs de capacité militaire fixés par le Conseil européen de Helsinki. Les contributions ont été recueillies dans un document appelé «Catalogue de forces». Conformément aux orientations des Conseils européens de Helsinki et de Feira sur les objectifs de capacités collectives, les États membres se sont également engagés sur des efforts à moyen et à long terme afin de renforcer leurs capacités tant opérationnelles que stratégiques en appliquant au sein de leurs forces armées les réformes nécessaires à une action autonome européenne.

5. Conseil européen de Nice

En décembre 2000, le Conseil européen de Nice a évalué la contribution des différents États membres à l'élaboration de la politique européenne de sécurité et de défense.

6. Conseil européen de Göteborg

Lors du Conseil européen de Göteborg en décembre 2001, l'UE s'est engagée à développer et à affiner ses capacités, structures et procédures afin d'améliorer son aptitude à réaliser toute action de prévention de conflit et de gestion de crise, en utilisant des moyens militaires et civils. Un programme communautaire a particulièrement mis l'accent sur la prévention des conflits.

7. Conseil européen de Laeken

Lors du Conseil européen de Laeken de décembre 2001, l'UE a adopté une déclaration sur la capacité opérationnelle de la politique européenne de sécurité et de défense stipulant que:

- le développement de capacités militaires n'implique pas la création d'une armée européenne;
- l'Union a commencé à tester ses structures et procédures relatives aux opérations de gestion de crise civile et militaire;
- la capacité de gestion de crise de l'UE a été renforcée par le développement de consultations, de la coopération et de la transparence entre l'UE et l'OTAN en termes de gestion de crise dans les Balkans.

Par ailleurs, comme les inventaires européens jugeaient largement insuffisantes les capacités existantes, considérées comme essentielles aux opérations de gestion

de crise, le Conseil de Laeken a approuvé le plan d'action européen des capacités (ECAP). Ce plan a appelé les États membres à mobiliser volontairement tous les efforts, investissements, projets et mesures de coordination, tant à l'échelon national que multinational, afin d'améliorer les ressources existantes et de développer progressivement les capacités requises par les opérations de gestion de crise de l'Union.

8. Conseil européen de Séville

Le Conseil européen a salué le premier exercice de gestion de crise mené par l'Union en 2002 qui a testé avec succès les structures et procédures décisionnelles de la PESD.

9. Conseil européen de Copenhague

Le Conseil européen a témoigné de la volonté de l'Union de mener une opération militaire en Bosnie succédant à la force de stabilisation de l'OTAN (SFOR). Il a confirmé que l'Union était prête à reprendre les opérations militaires dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine dès que possible, en consultation avec l'OTAN. Par la suite, un accord baptisé «Berlin Plus» a été conclu avec l'OTAN en mars 2003 et a ouvert la voie à la première opération militaire, Concordia. Artemis, la seconde opération militaire menée en République démocratique du Congo, a également été lancée en juin 2003, ce qui a confirmé la capacité de l'UE à mener une opération autonome conduite par une «nation-cadre», dans ce cas-ci par la France.

10. Conseil européen de Bruxelles

Lors du Conseil européen de Bruxelles en mars 2002, l'UE a salué les opérations de police en Bosnie-et-Herzégovine (1^{er} janvier 2003). En décembre de la même année, une seconde opération de police («Proxima») a été lancée dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine dans le prolongement de l'opération «Allied Harmony» de l'OTAN.

D. Relations «Berlin Plus» UE-OTAN

«Berlin Plus» désigne l'accès de l'UE à la programmation et aux capacités de l'OTAN relatives aux opérations de gestion de crise. Cette initiative remonte au Conseil ministériel de l'OTAN de 1996 à Berlin, au cours duquel les ministres des affaires étrangères sont convenus de mettre les ressources de l'OTAN à la disposition des opérations menées par l'UEO, conformément à la volonté de dynamiser la défense européenne dans le cadre de l'OTAN. Lors du sommet de Washington de 1999, cette disposition a été étendue aux opérations de gestion de crise menées par l'UE dans le cadre de la politique européenne de sécurité et de défense. Selon le communiqué du sommet, ces mesures devaient englober «... les opérations dans lesquelles l'alliance dans son ensemble n'est pas engagée». L'accord définitif entre l'UE et l'OTAN a été suspendu entre 1999 et décembre 2002

à cause des manœuvres de blocage menées à tour de rôle par la Grèce et la Turquie. Un accord, qui a d'abord bénéficié de la médiation du Royaume-Uni et a été conclu en marge du Conseil européen de Bruxelles de novembre 2002, a ouvert la voie à la déclaration UE-OTAN sur la PESD du 16 décembre 2002.

Par conséquent, l'accord final «Berlin Plus» UE-OTAN se compose d'une série d'arrangements institutionnels entre l'UE et l'OTAN qui leur permettent d'échanger des informations en toute sécurité et d'établir la manière dont l'OTAN doit mettre ses moyens à disposition. L'accord institutionnel final nécessaire pour officialiser cette relation a été conclu le 12 mars 2003; il s'agit de l'accord UE-OTAN sur la sécurité des informations (comprenant 18 articles). Ensuite, l'ensemble du paquet «Berlin Plus» a pu être fusionné avec l'«accord-cadre», qui était constitué d'un échange de correspondance entre le haut représentant de l'UE et le secrétaire général de l'OTAN en date du 17 mars 2003, c'est-à-dire juste avant le lancement, le 31 mars 2003, de l'opération communautaire Concordia, laquelle nécessitait les moyens et les ressources de planification de l'OTAN.

E. La stratégie européenne de sécurité et le nouvel objectif global à l'horizon 2010

En décembre 2003, les États membres de l'UE ont adopté une stratégie européenne de sécurité (SES) historique qui a défini, pour la première fois dans un cadre communautaire, leurs aspirations collectives dans ce domaine politique. La SES est devenue le principal document de référence pour toute évolution politique relevant de la PESD, y compris la définition des relations avec les Nations unies, les organisations régionales et les partenariats stratégiques. Lors du Conseil européen de Thessalonique de juin 2003, les États membres ont reconnu que la capacité opérationnelle de l'UE dans le cadre de l'ensemble des missions de Petersberg restait limitée par des manquements admis. C'est pourquoi un nouvel objectif global à l'horizon 2010 a été adopté lors du Conseil européen de Bruxelles de juin 2004, qui a étendu les missions initiales de Petersberg aux opérations conjointes de désarmement, au soutien des pays tiers dans leur lutte contre le terrorisme et leur réforme du secteur de la sécurité, tout en étendant la demande opérationnelle à la capacité de conduire des opérations concurrentes, soutenant ainsi simultanément plusieurs opérations à divers niveaux d'engagement. Le Conseil européen de Thessalonique a également ouvert la voie à la création de l'Agence européenne de défense (AED) en 2004.

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement européen a salué à plusieurs reprises le débat sur la politique européenne commune de sécurité et de défense initiée à Pörschach en octobre 1998. Au début de la législature de 2004, reconnaissant le développement rapide de la PESD, le Parlement a institué une nouvelle sous-commission de sécurité et de défense (SEDE) au sein de sa commission des affaires étrangères. Néanmoins, au travers de ses résolutions, il a régulièrement souligné le manque de dimension parlementaire de la PESD et a constaté un sérieux déficit démocratique.

Dans ses résolutions du 15 juin 2000 et du 30 novembre 2000, le Parlement a insisté sur l'importance du développement des ressources et capacités militaires des États membres ainsi que des instruments civils de prévention de conflit et de gestion de crise. Cette question a été détaillée plus avant dans sa résolution du 10 avril 2003 concernant la nouvelle architecture européenne de sécurité et de défense — priorités et lacunes.

Il est d'avis que les Nations unies devraient constituer la seule organisation légitime d'application du droit international dans la mesure où seul le Conseil de sécurité

des Nations unies était habilité à autoriser l'usage de la force.

De plus, le Parlement propose, dans le cadre de la PESC et de la PESD, d'organiser régulièrement une rencontre entre représentants des commissions compétentes des parlements nationaux et du Parlement européen, de façon à examiner conjointement avec la présidence du Conseil, le haut représentant pour la PESC et le commissaire chargé des relations extérieures, l'évolution de ces deux politiques.

Dans sa résolution du 25 octobre 2001, le Parlement européen réitère sa demande de conférer à la PESD une dimension parlementaire forte en intensifiant la coopération entre le Parlement européen et les parlements nationaux par le biais de réunions communes et de consultations régulières.

De plus, il considère que la lutte contre le terrorisme doit devenir un élément central de la politique étrangère et de sécurité commune, les aspects de sécurité extérieure devant être combinés avec ceux de sécurité intérieure.

→ **Gerrard QUILLE**
Mai 2006

6.2. La politique économique et commerciale extérieure

6.2.1. L'Union européenne, puissance commerciale

I. Échanges commerciaux

A. Place de l'Union dans le commerce mondial

1. L'Union européenne (UE) réalise **un cinquième du commerce mondial** (chiffres de 2004):

- avec 17,7 %, elle est le **deuxième exportateur après les États-Unis**;
- avec 18,0 %, elle est le **premier importateur** devant les États-Unis.

2. Sa **position relative** est toutefois **en recul** sur le long terme puisqu'en 1980 elle réalisait (avec 9 États

membres seulement) 21 % des exportations et 27 % des importations. On comparera cette évolution à celle de la Chine hors Hong Kong qui, pendant la même période, est passée:

- de 1,3 % à 7,5 % des exportations;
- de 1,3 % à 11,6 % des importations.

3. Sa **balance commerciale** est légèrement déficitaire alors que celle des États-Unis accuse un excédent en 2004 et que le Japon et la Chine enregistrent un déficit (croissant rapidement pour la Chine).

Tableau 1 — Exportations mondiales de biens (en milliards d'euros)

	1990	1995	2002	2004 EU-25	Part dans le total mondial 2004 (en %)
EU-15	355,2	573,3	993,8	892,0	17,7 %
États-Unis	300,5	431,9	713,6	1 124,1	22,3 %
Japon	213,7	316,4	412,9	322,2	6,4 %
Chine	50,2	111,3	337,5	379,5	7,5 %
Monde	1 849,4	2 707,8	4 841,9	5 031,3	

Source: Eurostat

Tableau 2 — Importations mondiales de biens (en milliards d'euros)

	1990	1995	2002	2004 EU-25	Part dans le total mondial 2004 (en %)
EU-15	404,4	545,3	987,5	964,1	18,0 %
États-Unis	387,7	566,2	1 235,9	686,9	12,8 %
Japon	177,7	245,8	342,2	459,5	8,6 %
Chine	40,9	89,5	273,1	623,5	11,6 %
Monde	1 943,7	2 783,8	5 289,9	5 369,6	

Source: Eurostat

Tableau 3 — Balance commerciale (en milliards d'euros)

	1990	1995	2002	2004 EU-25
EU-15	-49,2	28,0	6,3	-72,1
États-Unis	-87,2	-134,3	-522,4	+437,2
Japon	36,0	70,6	70,7	-137,3
Chine	9,3	21,8	64,3	-244,0

Source: Eurostat

B. Nature du commerce de l'Union

1. Principaux produits échangés

L'Union achète et vend essentiellement des produits manufacturés: ils représentent 90 % de ses exportations et environ trois quarts de ses importations:

- a) Parmi eux, les **machines et les matériels de transport** comptent à eux seuls pour plus de 45 % des exportations et plus de 35 % des importations;
- b) L'**énergie** et les **produits chimiques** viennent ensuite;
- c) À l'inverse, les **produits alimentaires** et les **matières brutes** ne constituent qu'un peu plus de 7 % des exportations et de 10 % des importations.

Tableau 4 — Répartition des exportations totales par produits (en %)

	1990	1995	2003	2004 EU-25
Produits alimentaires et boissons	7,5 %	6,8 %	5,1 %	5,1 %
Matières brutes	2,4 %	2,4 %	2,0 %	2,1 %
Énergie	3,6 %	2,3 %	2,7 %	3,3 %
Produits chimiques	13,0 %	12,8 %	15,8 %	15,8 %
Machines et matériels de transport	42,2 %	44,6 %	45,5 %	45,2 %
Autres	31,3 %	31,0 %	28,4 %	26,1 %

Source: Eurostat

Tableau 5 — Répartition des importations totales par produits (en %)

	1990	1995	2003	2004 EU-25
Produits alimentaires et boissons	8,4 %	7,9 %	5,9 %	5,7 %
Matières brutes	7,8 %	7,4 %	4,5 %	4,7 %
Énergie	17,9 %	11,9 %	14,6 %	17,6 %
Produits chimiques	6,8 %	7,9 %	8,1 %	8,5 %
Machines et matériels de transport	29,9 %	31,8 %	36,1 %	34,3 %
Autres	29,2 %	33,1 %	30,7 %	26,3 %

Source: Eurostat

2. Balance export-import suivant les produits

a) L'Union a un **excédent** très élevé pour les **produits chimiques** et élevé pour les **machines** et le **matériel de transport**.

b) En revanche, elle accuse un **déficit considérable pour l'énergie**, qui a presque doublé au cours de la période.

Tableau 6 — Balance commerciale par produits (en milliards d'euros)

	1990	1995	2003	2004 EU-25
Produits alimentaires et boissons	-7,6	-4,2	-7,7	-9,5
Matières brutes	-25,0	-26,6	-24,7	-27,7
Énergie	-64,9	-51,4	-118,0	-149,9
Produits chimiques	21,3	30,4	74,0	65,6
Machines et matériels de transport	34,7	82,6	88,2	84,8
Autres	-5,1	-2,7	-25,3	-17,9

Source: Eurostat

C. Principaux partenaires commerciaux de l'Union

1. Avec près de **20 %** du commerce total, les **États-Unis** restent le plus gros partenaire commercial de l'UE, à la fois premier client et premier fournisseur. Mais, malgré la forte augmentation en valeur absolue, cette part a un peu diminué au cours de la dernière décennie (1990-2003).
2. Au cours de la même période, la **Chine** est passée du huitième au deuxième rang (de 2 % à 8,7 %), remplaçant la Suisse. Elle a multiplié ses exportations vers l'UE par près de neuf et ses importations par près de sept.
3. La **Suisse** et le **Japon** sont respectivement en troisième et cinquième position avec 6,9 % et 5,9 %, mais ils sont

en recul puisque, en 1990, ils représentaient 9,8 % et 9,1 %.

4. Avec un peu plus de 6,3 %, la **Russie** progresse à la quatrième place.
5. Si l'on raisonne par ensembles économiques, on note:
 - la très forte progression des pays européens candidats à l'adhésion à l'UE: multiplication par sept de leurs exportations et de leurs importations en 2003;
 - la progression marquée (multiplication par environ 2,5) du commerce avec les pays nouvellement développés d'Asie;

Tableau 7 — Principaux partenaires commerciaux de l'UE (Part dans le commerce total exportations + importations)

1995 (EU-15)	%	Rang	2003 (EU-15)	%	Rang	2004 (EU-25)	%	Rang
États-Unis	18,5	1	États-Unis	18,9	1	États-Unis	19,6	1
Suisse	8,4	2	Chine	6,9	2	Chine	8,7	2
Japon	7,8	3	Suisse	6,3	3	Suisse	6,9	3
Norvège	3,8	4	Japon	5,4	4	Russie	6,3	4
Chine	3,7	5	Russie	4,3	5	Japon	5,9	5
Russie	3,4	6	Norvège	3,8	6	Norvège	4,3	6
Pologne	2,5	7	Pologne	3,5	7	Turquie	3,4	7
Corée du Sud	2,1	8	République tchèque	3,1	8	Corée du Sud	2,4	8

Source: Eurostat

— la progression significative des exportations vers l'Amérique latine (multiplication par 2,5) et du commerce avec les pays du sud et de l'est de la Méditerranée (multiplication par plus de 2);

— le déclin relatif de l'Association européenne de libre-échange (AELE), de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP), des États d'Afrique, des Caraïbes et du

Tableau 8 — Exportations de l'UE par zone économique (en milliards d'euros)

	1990	1995	2003	2004 EU-25
États-Unis	82,7	103,3	220,4	234,2
Pays candidats	25,3	70,7	175,0	71,9
AELE	59,6	69,8	96,5	108,7
MEDA	36,5	50,6	81,0	116,7
EDA	31,0	65,6	73,2	81,6
Amérique latine	16,9	32,4	43,3	47,7
OPEP	36,6	39,0	66,4	76,6
Japon	24,5	32,9	40,0	43,2
ACP	23,8	17,6	40,2	43,6
CEI	18,5	20,8	45,3	65,8
Chine	5,8	14,7	40,1	48,1

Source: Eurostat

MEDA: pays du sud et de l'est de la Méditerranée.

EDA: économies dynamiques d'Asie (Thaïlande, Malaisie, Singapour, Corée du Sud, Taiwan, Hong Kong).

CEI (Communauté des États indépendants): pays de l'ancienne Union soviétique.

Tableau 9 — Importations de l'UE par zone économique (en milliards d'euros)

	1990	1995	2003	2004 EU-25
États-Unis	91,5	103,7	151,1	157,7
Pays candidats	22,9	55,5	155,3	53,6
AELE	58,6	69,9	90,5	120,3
MEDA	28,6	32,1	107,2	97,0
EDA	36,3	54,4	71,1	109,4
Amérique latine	27,1	30,4	66,6	56,7
OPEP	45,2	38,4	95,1	81,9
Japon	51,4	54,3	66,6	73,7
ACP	28,8	19,9	62,3	44,9
CEI	22,9	24,9	47,6	100,2
Chine	11,4	26,3	43,3	127,0

Source: Eurostat

Pacifique (ACP) et des pays issus de l'ancienne Union soviétique.

II. Échanges de services

Au commerce proprement dit, celui des biens matériels, il faut ajouter les échanges de services qui ont pris depuis quelques années une importance considérable et qu'on tend désormais à qualifier aussi de «commerce».

A. Situation globale

1. L'Union européenne fait plus du tiers **du commerce mondial des services**. Elle est toujours le premier importateur et le premier exportateur.

2. Soldes

L'UE dégage un excédent stable dans la durée, mais très inférieur à l'excédent considérable des États-Unis. Le Japon accuse un gros déficit persistant.

Tableau 10 — Exportations et importations mondiales de services (en milliards d'euros)

	2002		2003	
	Exportations	Importations	Exportations	Importations
EU	336,3	311,9	330,5	303,0
États-Unis	305,3	240,5	268,8	226,5
Japon	69,5	114,2	68,6	98,5
Canada	39,3	44,9	37,9	44,7
Chine	42,0	49,2	41,3	48,8
Monde	1 301,0	1 303,0	781,4	751,8

Source: Eurostat, Fonds monétaire international (FMI).

Tableau 11 — Solde des échanges de services (en milliards d'euros)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
EU-15	12,9	11,9	12,0	13,5	17,6	11,9	7,4	7,4	10,0	24,4	27,5
États-Unis	52,4	56,0	59,1	67,9	78,6	72,8	77,4	80,6	74,0	64,9	42,2
Japon	36,8	40,4	43,8	49,0	47,8	44,1	50,8	51,6	48,8	44,7	29,9

Source: Eurostat, FMI.

B. Types de services

On relève que la première place des exportations, naguère occupée par les transports et les voyages, l'est maintenant par les services aux entreprises (assurances, services financiers, services informatiques, licences).

C. Principaux partenaires

L'EU-25 réalise 33,3 % de ses échanges avec les États-Unis, 15,3 % avec les pays de l'AELE, 4 % avec le Japon, 1,6 % avec la Chine et 1,4 % avec l'Australie.

→ Dominique DELAUNAY
Novembre 2005

Tableau 12 — Balance commerciale de l'EU-15 par type de services (en milliards d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Total des services	17 637	11 905	7 413	7 415	9 690	25 012	27 515
Transport	1 665	3 801	4 418	8 115	5 028	5 034	4 191
Voyages	1 120	-1 783	-9 062	-7 789	-12 965	-13 940	-20 644
Autres services:	14 759	9 952	12 053	7 187	17 127	33 973	43 986
Communication	-573	-1 098	-1 027	-787	-680	-1 161	-684
Construction	4 914	5 412	4 071	3 847	4 002	3 965	4 648
Assurance	3 681	2 389	5 028	4 435	5 856	12 469	9 895
Services financiers	6 048	6 433	9 538	11 965	10 884	11 726	11 706
Informatique et information	1 150	1 564	2 973	3 716	4 975	7 214	9 135
Redevances et droits de licences	-6 187	-8 356	-8 727	-7 847	-9 243	-9 035	-8 600
Autres services aux entreprises	6 795	4 541	3 200	-4 774	4 158	7 615	16 373
Services personnels, culturels et récréatifs	2 898	-2 779	-3 816	-3 811	-3 383	-1 890	-1 231
Services fournis ou reçus par les administrations publiques	1 832	1 849	813	443	559	3 069	2 744
Services non classés	93	-65	4	2	500	-56	-17

Source: Eurostat

Tableau 13 — Commerce des services de l'EU-25 par zones géographiques en 2003 (en milliards d'euros)

	Exportations	Importations	Part du total (en %)
Total	330,5	303,0	
AELE	55,3	42,0	15,3 %
Autres pays européens	37,8	49,0	13,7 %
Afrique	19,2	20,5	6,2 %
Amérique	134,9	128,4	41,5 %
dont:			
Canada	6,9	6,7	2,1 %
États-Unis	110,1	101,0	33,3 %
Asie	62,3	50,3	17,7 %
dont:			
Chine	6,0	4,3	1,6 %
Inde	2,7	2,8	0,8 %
Japon	15,9	10,0	4,0 %
Océanie	6,1	5,9	1,9 %
dont: Australie	4,9	4,4	1,4 %
Autres	15,0	6,9	3,4 %

Source: Eurostat

6.2.2. L'Union européenne et l'Organisation mondiale du commerce (OMC)

Base juridique

- Internationale: accord établissant l'Organisation mondiale du commerce (OMC), signé à Marrakech le 15 avril 1994 et entré en vigueur le 1^{er} janvier 1995.
- Européenne: politique commerciale commune: articles 26 et 27 et 131 à 134 du traité CE; conclusion des accords internationaux: articles 300 et 301 du traité CE.

Objectifs

L'Union européenne (UE), l'une des plus importantes zones commerciales du monde, a toujours joué un rôle essentiel dans les structures chargées de faciliter le commerce mondial: l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) puis l'OMC. Elle a pour objectifs:

- la libéralisation du commerce des biens et des services et des investissements pour assurer la croissance des échanges et par là la prospérité économique;
- la défense des intérêts européens, en particulier de certains secteurs industriels, de l'agriculture, des services publics, de la culture;
- l'encadrement de la libéralisation par une réglementation visant à sauvegarder l'environnement, protéger les salariés et à garantir une place équitable aux pays les moins développés.

Réalisations

A. Compétence décisionnelle

Principe de la compétence communautaire exclusive

Étant donné que, en vertu du traité de Rome, la Communauté européenne forme une union douanière (achevée depuis la fin de la période transitoire en 1970), elle est par définition seule compétente pour la politique commerciale extérieure. Cette «politique commerciale commune» consiste à:

- établir et modifier le tarif douanier commun;
- conclure des accords tarifaires et commerciaux avec des pays tiers;
- mener une politique d'exportation;
- prendre des mesures de défense commerciale (en cas de dumping par exemple).

Mécanisme de décision

Les mesures unilatérales (tarifs douaniers, mesures antidumping) sont:

- proposées par la Commission;
- décidées par le Conseil statuant à la majorité qualifiée (articles 133 et 301).

Les accords avec des pays tiers sont:

- négociés par la Commission sur la base de directives du Conseil (adoptées à la majorité qualifiée);
- conclus par le Conseil, en général à la majorité qualifiée (articles 133 et 300).

Le Parlement européen n'intervient pas, même à titre consultatif (il ne le fait que pour les accords d'association qui sont soumis à son avis conforme, →1.4.1 et →1.3.2).

1. Rappel historique

Le GATT

Au moment de la fondation de la Communauté économique européenne, au début de 1958, ses six États membres étaient également membres du GATT, organisme créé en **1948** pour assurer le développement du commerce international par des règles communes.

Depuis lors, la Communauté a participé activement au travail de libéralisation commerciale du GATT qui s'est traduit par **huit cycles de négociations**. Elle a soutenu les principes adoptés par le GATT pour faciliter la libéralisation progressive du commerce mondial:

- en premier lieu, le principe de non-discrimination qui se traduit par la clause de la nation la plus favorisée;
- ensuite, l'élimination des restrictions quantitatives, l'interdiction des subventions à l'exportation, la limitation des instruments de protection aux seuls droits de douane et la transparence des législations commerciales nationales;
- enfin, un traitement de faveur pour les pays en développement.

La Communauté s'est montrée particulièrement active dans le **cycle de l'Uruguay**, lancé en septembre 1986 et qui s'est révélé le plus considérable de l'histoire du GATT par:

- l'importance des réductions tarifaires et non tarifaires;
- l'extension de la libéralisation à l'agriculture et à de nouveaux secteurs non encore abordés dans les

négociations internationales comme la propriété intellectuelle, les marchés publics, les services, l'investissement;

- l'attention systématique portée aux mesures de protection commerciale, en particulier les mesures antidumping et antisubventions.

2. La création de l'OMC

Le cycle de l'Uruguay a abouti à la création d'une nouvelle organisation, l'Organisation mondiale du commerce, par le biais des accords de Marrakech du 15 avril 1994. La Communauté européenne a participé très activement à la négociation de ces accords qui mettent en place un nouvel ensemble de règles du commerce international et un mécanisme permettant leur application et l'adoption de nouvelles règles. Elle y a adhéré d'emblée (entrée en vigueur des accords: 1^{er} janvier 1995). Ce faisant, elle acceptait de faire des concessions majeures sur sa propre politique commerciale, essentiellement en remplaçant les prélèvements agricoles à ses frontières extérieures (mécanisme prévoyant un niveau élevé de protection de son agriculture) par des droits de douane et en réduisant les subventions à l'exportation (autre élément essentiel de la préférence européenne en matière agricole). Elle entend cependant préserver, par d'autres moyens, le «modèle social et rural européen» et plaide à cet effet pour une agriculture «multifonctionnelle».

C. Participation de l'Union aux grandes étapes de l'activité de l'OMC

1. 1996 et 1997

Après la conférence ministérielle de l'OMC à Singapour en décembre 1996, l'UE a joué un rôle important au cours de l'année 1997.

Elle a donné une impulsion majeure à la conclusion de **trois accords essentiels**:

- sur les technologies de l'information (26 mars): elle a accepté des réductions tarifaires et même la suspension de la perception de certaines taxes en vertu de son tarif douanier commun;
- sur les services de télécommunications de base (15 février);
- sur les services financiers (12 décembre).

Elle a été à l'origine de la **conférence sur les initiatives en faveur des pays les moins avancés (PMA)**. L'intégration de ces pays dans le commerce mondial est l'une des priorités de l'UE. La conférence a prévu à court terme l'alignement de tous les PMA sur le traitement offert par la convention de Lomé (→6.4.5), à plus long terme leur accès aux marchés sans droits de douane.

2. 1998 et 1999

Après la conférence annuelle de 1998 à Genève, l'UE a joué un rôle important au conseil général de l'OMC pour préparer celle de 1999 à Seattle. Elle avait pour objectifs:

- l'établissement de règles encadrant la libéralisation dans différents domaines (investissement, concurrence, marchés publics);
- l'intégration de la dimension environnementale;
- un dialogue sur les normes sociales;
- la prise en compte des intérêts des pays les moins développés.

La conférence (novembre-décembre 1999) ayant été un échec complet, l'UE s'est efforcée depuis d'obtenir le lancement d'un nouveau cycle de négociations [pour connaître l'approche d'ensemble de l'Union, voir la communication de la Commission COM(1999) 331 et les conclusions du Conseil des 21 juin, 27 septembre et 15 novembre].

3. 2000 et 2001

Au cours de l'année 2000, l'UE s'est employée à rétablir la confiance et est parvenue à un consensus sur le lancement d'un nouveau cycle de négociations visant non seulement à poursuivre la libéralisation des échanges mais aussi à mettre en place un cadre réglementaire plus solide, à favoriser le développement durable et à aider les pays en développement. Elle a joué un rôle actif au sein des groupes de travail de l'OMC, en particulier au sein du comité des obstacles techniques au commerce, devant lequel elle a présenté des contributions sur la normalisation internationale et l'étiquetage. Elle a appuyé l'adhésion de la Chine à l'organisation, réalisée ainsi que celle de Taïwan en 2001.

L'UE s'est félicitée de la décision de la conférence ministérielle de Doha (novembre 2001) d'ouvrir un nouveau cycle de négociations commerciales, d'une durée de trois ans. La conférence a formulé l'espoir d'une relance de la croissance grâce à la poursuite de la libéralisation et à une réglementation accrue du système par des accords sur l'investissement, la concurrence et les marchés publics et a exprimé son soutien aux pays en développement, dont la conférence a d'ailleurs vu la montée en puissance.

4. 2002 et 2003

Après la conférence de Doha, l'UE s'est imposée au premier rang pour les initiatives visant à garantir le succès du nouveau cycle de négociations lancé à la fin de 2001. Tout en maintenant ses objectifs — poursuite de la libéralisation, renforcement des règles, promotion du développement durable —, elle s'est consacrée en particulier à l'assistance technique aux pays en développement pour la mise en œuvre des règles et la participation au système commercial

multilatéral (voir la communication de la Commission de septembre 2002: «Concurrence et développement. Comment aider les pays en développement à bénéficier du commerce ouvert»).

Mais la conférence ministérielle de 2003 (tenue en septembre à Cancún) a été un échec total, essentiellement en raison de problèmes agricoles. Elle a vu un affrontement Nord-Sud, en particulier entre la coalition États-Unis - Union européenne (qui avaient, juste avant la conférence, adopté une position commune sur l'agriculture) et le groupe dit des 21, emmené par le Brésil, la Chine et l'Inde et ayant pour principal objectif le démantèlement des subventions agricoles imposées par les deux grands ensembles occidentaux.

5. 2004 et 2006

Les membres de l'OMC se sont mis d'accord sur un accord-cadre le 31 juillet 2004. Cet accord porte essentiellement sur l'agriculture, l'accès au marché pour les produits non agricoles (AMNA), les services de développement et la facilitation des échanges. L'accord final couvre aussi le commerce et l'environnement, le règlement des différends, les indications géographiques (IG) et les règles antidumping.

La conclusion des négociations du cycle de Doha — le programme de Doha pour le développement — est attendue pour la fin de l'année 2006.

D. Participation au règlement des différends

L'un des progrès majeurs de l'OMC par rapport au système du GATT a été la création d'un mécanisme contraignant de règlement des différends commerciaux entre États, sous la forme d'un organe permanent doté d'une juridiction propre (l'organe de règlement des différends, ORD), traitant les affaires qui lui sont soumises par la création de groupes spéciaux.

L'UE a beaucoup fait appel à cet organe, elle est à l'origine de près du tiers des groupes spéciaux constitués depuis le début du système. Dans la majorité des cas, elle l'a emporté dans les contentieux, en grande partie dirigés contre les États-Unis. Son succès le plus marquant a été contre les mesures américaines de protection à l'égard des importations d'acier: l'organe de règlement a condamné ces mesures et a même permis à l'UE de prendre des mesures de rétorsion (qui se sont élevées à 4 milliards de dollars); en fin de compte, les États-Unis ont retiré leurs mesures en décembre 2003.

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement a soutenu la Commission dans sa volonté de protéger de la libéralisation les secteurs de la santé, de l'enseignement et de l'audiovisuel au nom de la sauvegarde du service universel et de la diversité culturelle (résolution du 12 mars 2003).

Il a défendu la place des normes sociales dans le système du commerce international, réclamant à ce titre une coordination étroite entre l'OMC et l'Organisation internationale du travail (OIT) (résolutions du 13 novembre 1996 et du 13 janvier 1999).

Il s'est prononcé pour l'exportation de médicaments essentiels à un prix raisonnable vers les pays les plus pauvres grâce à une dispense d'autorisation des détenteurs de brevets (résolution du 12 février 2003), ce qui a finalement été accepté par le conseil général de l'OMC.

Il a exprimé le souhait que le programme de Doha pour le développement mette la question du développement au premier plan des négociations (résolution du 12 mai 2005).

→ Dominique DELAUNAY
Juin 2006

6.3. Cadres de relations avec certains groupes de pays

6.3.1. L'élargissement de l'Union

Base juridique

Articles 49 et 6 du traité UE.

Objectifs

L'élargissement de l'Union européenne (UE) n'est pas un but en soi. Toutefois, il est l'une des politiques les plus importantes et les plus réussies contribuant au renforcement de l'intégration du continent européen par des moyens pacifiques et étendant une zone de stabilité et de prospérité aux nouveaux membres.

Réalizations

A. Cadre juridique

1. Conditions d'adhésion

Aux termes de l'article 49 du traité UE, tout État européen qui respecte les principes énoncés à l'article 6, paragraphe 1, du traité UE peut poser sa candidature pour devenir membre de l'Union européenne. L'article 6, paragraphe 1, décrit ces principes comme étant la liberté, la démocratie, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'État de droit, principes qui sont communs aux États membres.

Dans le contexte du cinquième processus d'élargissement, le Conseil européen de **Copenhague** de juin 1993 a défini les **critères d'adhésion** de base que les futurs membres doivent remplir et qui s'ajoutent aux conditions requises par le traité, à savoir:

- 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 en assumer les obligations, et notamment de souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire et d'adopter les règles, normes et politiques communes

qui constituent la législation de l'UE, c'est-à-dire l'acquis communautaire.

2. Processus de prise de décision

Le pays candidat adresse sa demande au Conseil, qui agit à l'unanimité après avoir consulté la Commission et reçu l'avis conforme du Parlement européen, qui agit à la majorité absolue de ses membres. Les conditions d'adhésion et les adaptations aux traités que cela implique sont énoncées dans un traité d'adhésion, qui fait l'objet d'une ratification par le pays candidat et par l'ensemble des États membres (article 49 du traité UE).

En pratique, la Commission européenne prépare et adopte un avis sur la demande d'adhésion concernée, en évaluant la situation de chaque pays par rapport aux critères d'adhésion. La Commission prend en compte les informations fournies par les pays candidats eux-mêmes, les évaluations réalisées par les États membres, les rapports et résolutions du Parlement européen, les travaux d'autres organisations internationales et des institutions financières internationales (IFI) ainsi que les progrès réalisés dans le cadre des accords d'association et autres accords existants. L'avis de la Commission constitue habituellement aussi une analyse prospective des progrès attendus. Sur la base de cette évaluation, la Commission européenne émet une recommandation sur l'ouverture éventuelle de négociations d'adhésion.

B. Élargissements déjà réalisés

Les six membres fondateurs ont été rejoints:

- en 1973, par le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni;
- en 1981, par la Grèce;
- en 1986, par l'Espagne et le Portugal;
- en 1995, par l'Autriche, la Finlande et la Suède.

C. Le cinquième élargissement

Le cinquième élargissement de l'UE est, selon le Parlement européen, une tâche unique de dimension politique et historique sans précédent, qui permet de développer l'intégration du continent par des moyens pacifiques. Le Parlement a estimé que tous les pays candidats ont un

droit moral à pouvoir adhérer à l'Union. Il a toutefois exprimé ses craintes à plusieurs occasions concernant le caractère inadapté du cadre institutionnel de l'UE et les ressources supplémentaires qui doivent être mises à disposition. Il a insisté, tout au long des négociations, sur la nécessité d'évaluer les pays candidats sur la base du mérite et conformément au principe de la différenciation.

1. Demandes d'adhésion

Chypre (juillet 1990) et Malte (juillet 1990, réactivée en 1998), la Hongrie et la Pologne (mars et avril 1994), la Roumanie et la Slovaquie (juin 1995), la Lettonie et l'Estonie (octobre et novembre 1995), la Bulgarie et la Lituanie (décembre 1995), la République tchèque et la Slovénie (janvier et juin 1996) (la Turquie avait déjà posé sa candidature en 1987).

2. Le processus d'adhésion

Le **Conseil européen de Luxembourg** de décembre 1997 a sanctionné l'avis de la Commission sur les demandes d'adhésion et décidé de lancer le processus d'élargissement et d'ouvrir les négociations avec six pays candidats dans un premier temps: Chypre, Estonie, Hongrie, Pologne, République tchèque et Slovénie. Il est également convenu d'une stratégie de préadhésion renforcée. Le **Conseil européen de Helsinki** de décembre 1999 a décidé d'ouvrir les négociations avec la Bulgarie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Roumanie et la Slovaquie de reconnaître le statut de la Turquie en tant que pays candidat.

Les négociations reposaient sur deux principes fondamentaux:

- un cadre de négociation unique;
- des négociations séparées avec chaque pays, qui débutent, dans chaque cas, au moment approprié, en fonction du niveau de préparation du candidat, et procèdent à leur propre rythme.

3. La stratégie de préadhésion

En 1994, le Conseil européen d'Essen a défini une stratégie de préadhésion destinée à préparer les pays candidats d'Europe centrale et orientale (PECO) à adhérer à l'UE. Celle-ci repose sur l'application des accords européens, le programme Phare d'aide financière et un «dialogue structuré» réunissant l'ensemble des États membres et des pays candidats pour discuter des questions d'intérêt commun. Le Conseil européen de Luxembourg de décembre 1997 a décidé d'une stratégie de préadhésion renforcée pour les dix PECO. La stratégie comprenait deux instruments:

- **les partenariats pour l'adhésion**, qui rassemblent tous les types d'aide UE dans un cadre unique dans le but de mettre en œuvre les programmes nationaux destinés à préparer les pays candidats à l'adhésion. Les

programmes couvrent les priorités à court et à moyen terme à observer dans l'adoption de l'acquis et mobilisent les ressources financières disponibles à cette fin;

- **l'aide communautaire**: le Conseil européen de Berlin de mars 1999 a décidé d'augmenter considérablement l'aide de préadhésion et de créer deux instruments spécifiques: l'Instrument structurel de préadhésion (ISPA) (pour le transport et l'environnement) et Sapard (pour l'agriculture et le développement rural) venant compléter le programme Phare, lequel se concentre désormais sur le renforcement des systèmes administratif et judiciaire et sur l'aide à l'investissement lié à l'adoption de l'acquis communautaire. L'aide a été augmentée avec l'adoption, en 2002, des plans d'action pour le renforcement de la capacité administrative, judiciaire et institutionnelle et la facilité transitoire de renforcement des institutions avalisée par le Conseil européen en octobre 2002.

Chypre et Malte ont bénéficié de l'aide de préadhésion dans le cadre d'un règlement particulier du Conseil pour la période 2000-2004. L'aide s'est concentrée sur le processus d'harmonisation et, dans le cas de Chypre, sur les mesures bicommunautaires pouvant contribuer à susciter une entente politique. Le Conseil européen de Helsinki de décembre 1999 a décidé que la **Turquie**, comme tous les pays candidats, bénéficierait de la stratégie de préadhésion afin de favoriser les réformes.

4. Adhésion historique de dix nouveaux membres en 2004

a) Adhésion le 1^{er} mai 2004

Le Conseil européen de Copenhague des 12 et 13 décembre 2002 a clôturé les négociations d'adhésion avec dix pays candidats (Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République tchèque, Slovaquie et Slovénie).

Dans un vote historique du 9 avril 2003, le Parlement a adopté une résolution relative à la conclusion des négociations sur l'élargissement à Copenhague et officiellement rendu un avis conforme aux demandes d'adhésion des dix pays candidats qui avaient mené à bien les négociations d'adhésion, permettant ainsi la signature du traité d'adhésion. Les membres des parlements nationaux des pays candidats ont ensuite pu participer aux travaux du Parlement européen en tant qu'observateurs déjà à partir du 1^{er} mai 2003.

Un traité d'adhésion unique avec les dix nouveaux États membres a été signé à Athènes le 16 avril 2003. Dans tous les pays adhérents, à l'exception de Chypre, l'adhésion à

l'Union européenne avait fait l'objet d'un référendum national, dont le résultat avait été positif dans tous les cas.

Les nouveaux États membres sont entrés dans l'UE le 1^{er} mai 2004.

b) *Suivi après adhésion*

Le suivi des engagements pris a pour but de donner des conseils supplémentaires aux pays candidats dans leur volonté d'assumer les responsabilités de l'adhésion, de même que de rassurer les actuels États membres. Outre la clause de sauvegarde économique générale, des clauses de sauvegarde spécifiques concernant le fonctionnement du marché intérieur et la justice et affaires intérieures ont été incluses dans le traité d'adhésion dans le but de faire face aux événements imprévus qui pourraient survenir au cours des trois premières années faisant suite à l'adhésion.

Plus d'un an après l'adhésion, aucun problème majeur d'intégration n'est survenu et les nouveaux États membres contribuent positivement et activement à l'élaboration des politiques de l'UE. Ce succès peut être attribué dans une large mesure à l'accent mis par l'UE sur une préparation complète des États adhérents, aidés et soutenus par la Commission européenne au cours de la période précédant leur adhésion. Ce processus de préparation a permis d'identifier les principales lacunes et d'y remédier avant l'adhésion, évitant à ce jour la nécessité de faire usage des clauses de sauvegarde.

5. Bulgarie et Roumanie

Les négociations d'adhésion avec la Bulgarie et la Roumanie ont été clôturées en décembre 2004 en vue de leur adhésion le 1^{er} janvier 2007. Les conditions d'adhésion convenues sont similaires à celles des dix nouveaux États membres qui ont rejoint l'UE le 1^{er} mai 2004 et qui, d'un point de vue politique, sont considérés comme faisant partie du même «cinquième élargissement». Le Parlement européen a rendu un avis conforme le 13 avril 2005 sur l'admission de la Bulgarie et de la Roumanie dans l'UE. Un traité d'adhésion unique a ensuite été signé le 25 avril 2005 et est maintenant soumis à la ratification par les 25 États membres. En vue de l'adhésion au début de 2007, le Parlement européen accueille, depuis le 26 septembre 2005, 35 députés observateurs roumains et 18 bulgares.

La période entre la clôture des négociations d'adhésion et la date de l'adhésion est plus longue et, actuellement, la Bulgarie et la Roumanie sont considérées comme devant encore réaliser des efforts considérables. Un accent particulier est donc mis sur le **renforcement du suivi** des engagements restants afin d'assurer que les deux pays seront pleinement préparés à être membres au moment de leur adhésion. En cas de difficultés graves en dépit des efforts consentis au cours de la période à venir et en dépit de l'aide apportée par l'UE, la Commission peut faire usage

d'un certain nombre de **sauvegardes**, notamment la possibilité de **reporter l'adhésion d'un an** pour l'un ou l'autre des pays s'il n'est manifestement pas prêt pour l'adhésion. Cette clause n'existait pas pour les dix nouveaux États membres.

D. Adaptation de l'Union (arrangements institutionnels)

Afin de relever le défi de l'élargissement, l'Union, tout en veillant à ce que celui-ci ne compromette pas le niveau d'intégration déjà atteint et la poursuite du progrès de l'intégration, a également dû adapter ses dispositions institutionnelles. Dans un «Protocole sur les institutions», le traité d'Amsterdam définissait les grandes lignes de ces dispositions, de même que la procédure nécessaire pour s'y adapter.

Le **traité de Nice** (→1.1.4) (signé le 26 février 2001 et entré en vigueur le 1^{er} février 2003) et son protocole annexé sur l'élargissement de même que ses déclarations énoncent les principes et les méthodes utilisés pour déterminer le nombre et la répartition des sièges au Parlement européen, le nombre de voix au Conseil et les seuils pour les votes à majorité qualifiée, de même que la composition de la Commission. Il fixe le nombre maximal de sièges au Parlement européen à 732 pour une Union à 27 membres (anticipant déjà l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie dans le cadre du cinquième processus d'élargissement), avec la possibilité de dépasser temporairement ce nombre en fonction des dates d'adhésion effective des différents pays candidats.

Dans le cas de la Bulgarie et de la Roumanie, le traité d'adhésion d'avril 2005 pour ces deux pays était déjà basé sur l'environnement juridique du **traité établissant une Constitution pour l'Europe**, dont l'entrée en vigueur avait été prévue le 1^{er} novembre 2006 (l'instrument d'adhésion devrait devenir un protocole de la Constitution, comme cela a été le cas pour les adhésions passées). Cependant, même si le traité n'entre pas immédiatement en vigueur, le traité d'adhésion prévoit aussi que les nouveaux États membres puissent rejoindre l'«ancienne» Union.

Dans les négociations avec les dix pays qui ont adhéré en mai 2004 concernant le chapitre «Institutions», les **dispositions transitoires et autres** suivantes ont été décidées concernant leur adhésion:

- à partir des élections de juin 2004, le nombre de sièges au Parlement est passé de 626 à 732. La République tchèque et la Hongrie auront le même nombre de sièges que les pays de taille similaire en termes de population;
- concernant les droits de vote au Conseil, pendant une période transitoire allant de mai à octobre 2004, les 25

États membres avaient 124 voix au total et la majorité qualifiée était atteinte avec 88 voix;

- depuis le 1^{er} novembre 2004, les États membres ont 321 voix au total et la majorité qualifiée est atteinte avec 232 voix;
- tous les nouveaux États membres ont chacun un commissaire depuis le 1^{er} mai 2004. Le même principe s'applique aux anciens États membres depuis le début du mandat de la nouvelle Commission, le 1^{er} novembre 2004.

E. Futur élargissement de l'Union

1. Turquie

La Turquie a posé sa candidature en 1987. Lors du Conseil européen de Helsinki en décembre 1999, la Turquie a été officiellement reconnue en tant qu'État candidat, sur un pied d'égalité avec les autres pays candidats. Cela a marqué le début d'une stratégie de préadhésion pour la Turquie afin de stimuler et soutenir ses réformes au moyen d'une assistance financière et d'autres formes de coopération. Le Conseil européen de décembre 2004 a décidé d'entamer les négociations d'adhésion avec la Turquie le 3 octobre 2005. Cette décision se fondait sur la recommandation de la Commission d'octobre 2004, qui recommandait de commencer les négociations d'adhésion à condition que la Turquie mette en œuvre certains textes législatifs clés dans le domaine judiciaire. Après un débat intensif au Conseil et au Parlement européen ainsi que dans les États membres, les **négociations d'adhésion** avec la Turquie se sont **ouvertes le 3 octobre 2005**. Le 28 septembre 2005, le Parlement européen avait apporté son soutien à l'ouverture des négociations d'adhésion avec la Turquie. Toutefois, le Parlement a montré son insatisfaction quant à l'absence de reconnaissance formelle par la Turquie du gouvernement de Chypre en reportant un vote sur l'extension de l'union douanière UE-Turquie aux dix nouveaux États membres. Le Parlement a également appelé Ankara à reconnaître le génocide arménien.

Si la Turquie a réalisé des progrès en matière de législation et de mise en œuvre pratique, la durabilité et le caractère irréversible du processus de réforme devront être confirmés sur une période plus longue. Dans sa résolution du 15 décembre 2004, le Parlement européen avait noté que le processus de négociation avec la Turquie «[...] par sa nature même, est un processus ouvert et qui ne conduit pas a priori et automatiquement à l'adhésion [...]».

2. Croatie

La Croatie a remis sa demande d'adhésion en février 2003. À la suite de l'avis positif et de la recommandation de la Commission européenne en avril 2004, le Conseil européen de juin 2004 a décidé que la Croatie était un pays candidat. Le Conseil européen de décembre 2004 a décidé que les

négociations d'adhésion seraient ouvertes le 17 mars 2005 à condition que la Croatie coopère pleinement avec le Tribunal pénal international de l'Organisation des Nations unies (ONU) pour l'ex-Yougoslavie à La Haye (TPI). Toutefois, le Conseil a conclu en mars 2005, comme l'avait fait le procureur général du Tribunal de La Haye, que la Croatie ne coopérait pas pleinement avec le TPI. L'UE a adopté un cadre de négociation tel que le seul obstacle restant à surmonter avant que les négociations puissent commencer était que la Croatie prenne davantage de mesures pour assurer sa pleine coopération avec le Tribunal, adressant ainsi un signal positif important à la Croatie. Comme ce dernier obstacle a ensuite été jugé levé, les négociations d'adhésion avec la Croatie ont été officiellement ouvertes le 3 octobre 2005. Dans ses conclusions, le Conseil a toutefois confirmé qu'une coopération non totale avec le TPI pourrait à tout moment mener à la suspension des négociations.

3. Autres pays des Balkans occidentaux

Les autres pays des Balkans occidentaux (**Albanie, Bosnie-et-Herzégovine, ancienne République yougoslave de Macédoine et Serbie-et-Monténégro, y compris le Kosovo**) ont aussi une perspective d'entrée future dans l'UE. Cela a été reconnu par le Conseil européen de Feira en 2000 et lors des Conseils européens suivants. Les pays avanceront vers l'UE sur la base de leurs mérites individuels en matière de satisfaction aux critères d'adhésion à l'UE (les critères de Copenhague de 1993) et aux critères spécifiques visés par le **processus de stabilisation et d'association** spécial. La coopération totale avec le Tribunal pénal international de l'ONU pour l'ex-Yougoslavie reste une condition sine qua non des progrès en vue de l'entrée dans l'UE. Le processus de stabilisation et d'association (PSA), enrichi par le Conseil européen de Thessalonique en 2003, demeurera la politique de l'UE pour ses relations avec les pays de cette région jusqu'à ce qu'ils soient membres.

L'**ancienne République yougoslave de Macédoine** a posé sa candidature à l'entrée dans l'Union européenne en mars 2004. La Commission européenne a adopté un avis sur cette candidature le 9 novembre 2005 en prenant acte des progrès substantiels accomplis par ce pays. À la suite d'une recommandation de la Commission, le **Conseil européen** a décidé, le **17 décembre 2005**, d'**accorder le statut de candidat** à la Macédoine. Aucune date n'a encore été proposée ou indiquée par la Commission ou le Conseil concernant le début des négociations d'adhésion. Un partenariat européen adopté par le Conseil le 30 janvier 2006 a permis d'identifier des priorités en matière de réformes politiques, législatives, institutionnelles et économiques.

Les négociations d'adhésion ne débiteront que lorsque le pays aura atteint un niveau suffisant de conformité aux

critères d'adhésion. Cet aspect sera réévalué par la Commission à la fin de 2006.

4. Autre élargissement possible

Sur la base de l'article 49 du traité UE, le Parlement européen, dans sa résolution de novembre 2003 sur «L'Europe élargie», a également reconnu «... le droit de pays tels que **l'Ukraine et la Moldova...** à devenir membres de l'UE lorsqu'ils rempliront [...] tous les critères politiques et économiques requis [...]».

Rôle du Parlement Européen

Dans le domaine de l'élargissement, le pouvoir le plus important du Parlement européen réside dans le fait que son avis conforme est condition à l'adhésion de tout pays à l'UE (article 49 du traité UE). Ce pouvoir ne s'exerce qu'au

stade final, une fois que les négociations ont été conclues. Cependant, vu le rôle clé du Parlement, il est dans l'intérêt des autres institutions de garantir sa participation dès le début du processus. Le Parlement a également un rôle essentiel à jouer en ce qui concerne les aspects financiers de l'adhésion, en tant que l'un des deux organes de l'autorité budgétaire de l'UE. Au sein du Parlement européen, la commission des affaires étrangères est chargée de coordonner le travail sur l'élargissement et d'assurer la cohérence entre les positions adoptées par le Parlement et les activités de ses commissions spécialisées ainsi que de celles des commissions parlementaires mixtes avec les pays candidats.

→ Karsten **MECKLENBURG**
Mai 2006

6.3.2. L'Espace économique européen (EEE)

Base légale

Article 310 du traité CE (relatif aux accords d'association).

Objectifs

L'objectif de l'Espace économique européen (EEE) consiste à étendre le marché unique communautaire à un certain nombre de pays de l'Association européenne de libre-échange (AELE) qui ne veulent pas ou ne sont pas encore prêts pour entrer dans l'Union européenne (UE).

Réalisations

A. Origine et évolution historique

1. Contexte d'origine

Il a trait aux relations entre la Communauté européenne et l'AELE. En 1973, l'entrée de deux de ses États membres, le Royaume-Uni et le Danemark, dans la Communauté, perturba l'AELE réduite à cinq pays: l'Autriche, la Finlande, la Norvège, la Suède et la Suisse. Il fallut conclure des accords commerciaux avec chacun de ces pays. Mais la perspective de la création du grand marché intérieur communautaire lancé à partir de 1985 et achevé à la fin de 1992 exerça une attraction très forte sur ces pays auxquels l'Islande s'était jointe entre-temps. Il fallait une formule pour les faire participer substantiellement à ce marché sans pour autant qu'ils deviennent membres de la Communauté.

2. Création de l'EEE

Négoциé à partir de 1992, l'accord créant l'Espace économique européen fut signé le 2 mai 1992, pour entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1994. Il liait la Communauté (alors composée de 12 membres) et les 6 États membres de l'AELE. Ces derniers se trouvèrent toutefois rapidement réduits à cinq lorsque, à la suite d'un référendum négatif, la Suisse ne ratifia pas l'accord. Cependant, celle-ci dispose toujours d'un statut d'observateur auprès de l'EEE, tandis que ses relations avec la Communauté européenne sont régies par des accords bilatéraux.

3. Évolution ultérieure

- a) Depuis que trois autres États de l'AELE, l'Autriche, la Finlande et la Suède, sont entrés dans l'Union européenne au début de 1995, l'EEE ne concerne plus que l'Islande, la Norvège et le Liechtenstein (qui a rejoint l'AELE en mai 1995).
- b) Les dix nouveaux États membres qui ont intégré l'Union le 1^{er} mai 2004 ont par le fait même accédé à l'EEE.

B. La nature de l'Espace économique européen

1. Un pas au-delà d'une zone de libre-échange

- a) *Une extension du marché intérieur communautaire.*

Le but de l'EEE consiste fondamentalement à étendre aux trois pays de l'AELE le marché intérieur de la Communauté européenne. Ce marché va bien au-delà de la suppression

des droits de douane et des restrictions quantitatives entre pays membres: il vise à lever tous les obstacles pour créer un espace de liberté de circulation totale analogue à un marché national. À ce titre, l'EEE inclut:

- les quatre grandes libertés de circulation du marché intérieur: des personnes, des marchandises, des services et des capitaux;
- des politiques communautaires étroitement associées à la réalisation des quatre libertés, dites politiques «horizontales», principalement la politique de concurrence.

b) *Une participation à certaines politiques communautaires d'accompagnement*

L'accord EEE prévoit que les pays AELE participent en outre à des politiques dites d'accompagnement du marché intérieur, participation entraînant d'ailleurs une contribution financière de leur part.

En outre, ces pays ont décidé de participer financièrement à la politique structurelle communautaire.

c) *L'adoption de la législation communautaire*

Étant donné que, à la différence d'une zone de libre-échange, le marché intérieur communautaire, au lieu de se contenter de quelques règles initiales, produit en permanence une législation considérable, l'EEE a dû mettre en place un mécanisme d'extension de ces règles aux pays AELE.

2. Les limites de l'EEE

- a) **Le libre-échange lui-même est limité:** il ne couvre pas certains secteurs comme l'agriculture et la pêche.
- b) **L'extension du marché intérieur n'est pas complète:**
- la libre circulation des personnes ne vaut que pour les travailleurs salariés alors qu'elle est totale pour tous dans l'Union européenne, notamment dans la zone Schengen (→2.3.0);
 - les contrôles aux frontières entre l'UE et les trois pays AELE subsistent;
 - il n'y a pas de rapprochement des fiscalités.
- c) **L'EEE n'est même pas une union douanière** puisqu'il n'a pas de tarif extérieur commun. Par le fait même, il n'a pas non plus de politique commerciale commune vis-à-vis du reste du monde.
- d) Évidemment **l'EEE exclut les autres éléments de l'intégration européenne** qui sont:
- l'Union économique et monétaire (UEM);
 - la politique étrangère et de sécurité commune (PESC);

- la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures.

- e) Par-dessus tout, il n'intègre pas les trois pays au système institutionnel et de décision de l'Union européenne.

C. L'extension initiale du marché intérieur aux trois États AELE

L'accord EEE a incorporé dès l'origine une bonne partie des règles et des politiques du marché intérieur existant à l'époque.

1. **Les dispositions de principe** (correspondant au droit communautaire primaire)

a) *Les quatre libertés*

- i) **Libre circulation des marchandises.** Les dispositions de l'accord EEE relatives aux règles de base du marché intérieur sont identiques ou similaires à celles du traité CE:

- suppression des droits de douane et des taxes d'effet équivalent ainsi que des restrictions quantitatives et des mesures d'effet équivalent;
- aménagement des monopoles commerciaux étatiques;
- simplification des contrôles frontaliers et coopération douanière.

- ii) **Libre circulation des personnes, des services et des capitaux:**

- interdiction de la discrimination nationale pour la résidence et l'accès à l'emploi des travailleurs salariés;
- droit d'établissement pour les travailleurs indépendants et les sociétés;
- libre prestation des services;
- mesures destinées à faciliter l'exercice de ces libertés, en particulier la reconnaissance mutuelle des qualifications.

b) *Les politiques «horizontales» liées à la réalisation des quatre libertés*

- i) La plus importante est la **politique de concurrence** pour laquelle l'accord EEE reproduit à la lettre les dispositions du traité CE:
- pour les entreprises: interdiction des ententes et des abus de position dominante, contrôle des concentrations;
 - pour les États: contrôle des entreprises publiques et des services d'intérêt économique général.
- ii) Les **autres politiques** communautaires intégrées à l'EEE sont:
- la politique des transports;

- les marchés publics;
- le droit des sociétés;
- la propriété intellectuelle;
- la politique sociale;
- la protection des consommateurs;
- l'environnement.

c) La participation aux politiques d'accompagnement
(«coopération en dehors des quatre libertés»)

i) Domaines: l'accord EEE prévoit la participation des États AELE aux activités de l'Union dans un certain nombre de domaines:

- recherche et développement;
- information;
- éducation et formation;
- jeunesse;
- tourisme;
- PME;
- audiovisuel;
- protection civile.

ii) Formes: dans ces domaines, les États AELE participent en particulier aux programmes-cadres et aux projets.

iii) Principes:

- égalité de droits et de responsabilités dans l'action concernée;
- participation financière des États AELE.

2. L'incorporation de la législation communautaire

L'accord EEE ne se contente pas d'étendre aux pays AELE les règles fondamentales du traité CE relatives au marché intérieur. Il incorpore aussi l'ensemble de la législation d'application de ces règles produites par la Communauté à l'époque, le «droit secondaire» ou «l'acquis communautaire». Cette incorporation s'est faite dans les protocoles et les annexes de l'accord. Elle a porté sur environ 1 600 actes communautaires:

- règlements, directives, décisions et actes non contraignants;
- relatifs pour la plupart aux quatre libertés et aux politiques connexes et, pour une minorité, aux politiques d'accompagnement.

D. L'extension continue du marché intérieur aux trois États AELE

1. L'incorporation permanente de la législation communautaire

L'UE produit en permanence de la législation sur le marché intérieur et les politiques qui y sont liées, législation qui doit évidemment être étendue aux trois États AELE pour que l'EEE fonctionne de manière pleinement homogène.

L'accord EEE a donc organisé un mécanisme permanent d'incorporation.

a) Les décisions d'incorporation

Elles sont prises, au fur et à mesure de l'adoption de nouveaux textes par l'UE, par un **comité mixte**, composé paritairement de représentants de l'Union européenne, d'une part, de représentants des trois États AELE, d'autre part, se réunissant à intervalles rapprochés (une fois par mois) pour décider ce qui, dans la législation et plus généralement dans l'ensemble des actes communautaires (actions, programmes...), doit être incorporé dans l'EEE; l'incorporation se faisant formellement par addition des actes en cause dans les listes des protocoles et annexes de l'accord EEE.

Au total, quelque 4 000 actes communautaires ont été incorporés à l'accord EEE depuis son entrée en vigueur.

Un conseil de l'EEE, composé des représentants du Conseil de l'UE et des ministres des affaires étrangères des États AELE, se réunit au moins deux fois par an pour donner l'impulsion politique et des orientations au comité mixte.

b) La transposition

Une fois un acte communautaire incorporé à l'accord EEE, il doit être transposé dans le droit interne des trois États AELE, si cette transposition est nécessaire suivant leurs règles constitutionnelles. Cette transposition peut prendre la forme d'une simple décision gouvernementale ou requérir une approbation parlementaire.

c) Caractère du mécanisme

Le mécanisme donne l'impression que l'extension des actes communautaires du marché intérieur aux États AELE est soumise à l'appréciation de ces États, une première fois sous la forme d'une décision d'incorporation du comité mixte, une seconde fois sous celle d'une décision nationale de transposition. En réalité, ces décisions ont un caractère essentiellement formel: la législation communautaire doit être étendue à ces États, ils n'ont pas le choix. L'accord d'association oblige d'ailleurs le comité mixte à décider aussi vite que possible pour que l'acte en cause s'applique à peu près en même temps dans l'Union et dans les trois pays; la seule marge d'appréciation consiste en la possibilité d'adaptations purement techniques.

Des dispositions ont certes été prises pour associer les États AELE à la préparation des actes communautaires. C'est ainsi que les représentants de ces États sont invités, à égalité avec leurs homologues des États de l'Union, à prendre part aux consultations écrites ou orales, et parfois au travail de comités permanents organisés à ce titre par la Commission européenne.

Même au stade de la procédure communautaire de décision (proposition de la Commission, délibération et décision du Conseil et du Parlement européen), les États AELE sont tenus régulièrement informés et même consultés.

Après les décisions législatives, les États AELE sont encore consultés sur les mesures d'exécution de ces décisions prises par la Commission européenne. Ils sont en effet souvent invités à participer, sans droit de vote toutefois, aux divers comités qui assistent la Commission dans l'exercice de son pouvoir exécutif («comitologie»).

Fondamentalement, il reste que les États AELE ne participent évidemment pas aux décisions de l'Union européenne elles-mêmes alors qu'un grand nombre de ces décisions leur sont quasi automatiquement applicables. C'est bien sûr la conséquence de leur non-appartenance à l'Union. Mais cela signifie paradoxalement que le mécanisme de l'EEE les rend moins souverains qu'ils ne le seraient s'ils étaient membres de l'Union.

2. Le contrôle de l'extension du droit communautaire à l'EEE

Une fois le droit du marché intérieur intégré aux États AELE, reste à contrôler sa bonne transposition et sa bonne application. Sachant que ces États ne disposaient d'aucun mécanisme pour exercer ce contrôle, l'accord EEE a prévu que l'AELE mettrait en place un mécanisme approprié. Il se compose:

- d'une autorité de surveillance;
- d'une cour juridictionnelle.

Ces deux instances jouent, pour faire respecter les règles par les États AELE membres de l'EEE, le même rôle que jouent respectivement la Commission européenne, le Tribunal de première instance et la Cour de justice au sein de l'Union européenne.

Rôle du Parlement Européen

Même s'il est avant tout un traité international, l'accord EEE s'articule sur l'extension de la législation communautaire aux pays partenaires. Tant le Parlement européen que les parlements nationaux des pays partenaires sont dès lors étroitement impliqués dans le contrôle de son fonctionnement. Conformément à l'article 95 de l'accord, une commission parlementaire mixte (CPM) pour l'EEE a été créée, avec la tâche de contribuer, par le dialogue et le débat, à une meilleure compréhension entre la Communauté et les États AELE dans les domaines couverts par l'accord EEE. La CPM se réunit deux fois par an, le Parlement et les parlements des pays AELE organisant à tour de rôle les réunions. Comptant à l'origine 66 membres (33 députés européens et 33 députés AELE), il a été convenu par consentement mutuel, à la suite de l'adhésion à l'UE, en janvier 1995, de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède, de réduire la composition des délégations à 12 membres chacune. La présidence est exercée alternativement chaque année par un député européen et un député d'un État AELE. Les parlementaires de l'Assemblée fédérale suisse assistent aux réunions en tant qu'observateurs.

Toute la législation communautaire s'appliquant à l'EEE, ainsi que sa mise en œuvre, fait l'objet d'un examen de la CPM EEE, et les membres de la CPM EEE ont le droit de poser des questions orales et écrites aux représentants du conseil de l'EEE et au comité mixte EEE. La CPM EEE exprime ses avis sous la forme de rapports ou de résolutions, en fonction du cas. En particulier, elle examine le rapport annuel du comité mixte EEE, publié conformément à l'article 94, paragraphe 4, de l'accord EEE, sur le fonctionnement et le développement de l'accord. Lors de chaque réunion, la CPM a entretenu des discussions avec des représentants du conseil de ministres de l'EEE, du comité mixte EEE et de l'Autorité de surveillance de l'AELE (ASA).

→ Stefan SCHULZ
Novembre 2005

6.3.3. La politique européenne de voisinage (PEV)

Base juridique

Titre V du traité UE sur la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). La Constitution européenne comporte un article spécifique (I-57) sur l'Union et ses voisins.

Objectifs

Contribuer à renforcer la stabilité, la sécurité et la prospérité de l'Union européenne (UE) et de ses voisins de l'Est et du Sud, en particulier en offrant aux pays concernés une relation de plus en plus étroite avec l'UE, et éviter l'apparition de nouvelles lignes de fracture entre l'UE élargie et ses voisins. La politique de voisinage se fonde sur des engagements envers des valeurs communes, notamment la démocratie, l'État de droit, la bonne gouvernance et le respect des droits humains, ainsi que les principes de l'économie de marché, du libre-échange, du développement durable et de la réduction de la pauvreté.

Le raisonnement en matière de sécurité qui sous-tend la politique européenne de voisinage (PEV) se reflète également dans la stratégie européenne de sécurité (→6.1.3, point E). Cette stratégie identifie l'édification de la sécurité dans le voisinage de l'UE comme un objectif stratégique essentiel, mentionne différents défis à cet égard et indique qu'il convient d'éviter la création de nouvelles lignes de fracture.

La PEV couvre six pays d'Europe de l'Est qui n'ont pas actuellement de perspective d'adhérer à l'UE, à savoir l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Belarus, la Géorgie, la Moldova et l'Ukraine; elle couvre également dix pays d'Afrique du Nord et du Proche-Orient qui participent également au processus de Barcelone: l'Algérie, l'Autorité palestinienne, l'Égypte, Israël, la Jordanie, le Liban, la Libye, le Maroc, la Syrie et la Tunisie.

La Russie a choisi de ne pas participer à cette politique et les relations entre l'UE et la Russie sont à présent plutôt centrées sur un projet visant à établir quatre «espaces communs». L'UE n'entretient pas de relations officielles avec le Belarus, ni avec la Libye. Tant que cette situation ne change pas, la PEV sera appliquée de façon différente et beaucoup plus limitée avec ces pays.

Réalisation

A. Émergence de la PEV et champ d'application géographique

Le débat sur ce qui allait devenir la PEV mais qui s'intitulait au départ l'initiative Europe élargie-nouveau voisinage a

été lancé au début de 2002. À la base de ce processus, une réflexion: l'élargissement de l'UE en 2004 allait avoir des implications importantes pour les pays situés de l'autre côté des nouvelles frontières extérieures orientales de l'UE. Les effets négatifs devaient être prévenus ou atténués et il convenait d'exploiter le potentiel d'une coopération mutuellement bénéfique avec les nouveaux voisins.

En novembre 2002, le Conseil a invité la Commission et le haut représentant pour la PESC à préparer des propositions. Le Conseil européen a indiqué clairement le mois suivant que les pays du Sud de la Méditerranée devraient aussi être inclus dans cette initiative. Les pays candidats et potentiellement candidats (cette dernière expression se référant aux pays des Balkans occidentaux, →6.4.1) n'étaient pas concernés et le critère de l'absence de perspective d'adhésion à l'UE s'est dégagé plus clairement en tant que critère de sélection.

Les grandes lignes de la nouvelle politique ont été fixées dans une communication de la Commission présentée le 11 mars 2003 [COM(2003) 104 final]. Cette politique devait, selon les formules utilisées lors du débat par le président de la Commission européenne de l'époque, M. Romano Prodi, viser à créer «un cercle d'amis», avec qui nous pourrions finalement partager «tout sauf les institutions».

Cette dernière formule a toutefois été critiquée de différentes parts. Les conclusions du Conseil du 16 janvier 2003 sur les objectifs de la politique et les incitants à offrir par l'UE ne comportaient pas de perspective de ce type mais envisageaient toujours une coopération plus étroite dans un large éventail de domaines. En même temps, le Conseil a accepté la proposition de la Commission visant à mettre les plans d'action bilatéraux au cœur de la politique de voisinage.

À la suite de la «révolution rose» en Géorgie, à la fin de 2003, et des appels du Parlement européen à intégrer l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie dans la PEV, le Conseil a pris une décision à cet effet en juin 2004. Les conclusions du Conseil du 14 juin 2004 développent également les concepts des valeurs à la base de la PEV, ainsi que le statut du Belarus, de la Libye et de la Russie par rapport à cette politique.

B. Instruments

La PEV se fonde sur les accords de partenariat et de coopération (APC) et les accords d'association euro-méditerranéens qui ont été conclus avec la plupart des pays concernés. La PEV ne suppose pas l'instauration d'un nouveau type d'accord avec les pays concernés, mais la

Commission a mentionné la possibilité d'accords de voisinage à l'avenir, possibilité qui a été bien accueillie par le Parlement. Comme indiqué précédemment, les plans d'action bilatéraux constituent l'instrument essentiel de la PEV. L'élaboration d'un plan d'action suppose l'entrée en vigueur préalable d'un APC ou d'un accord Euromed. Chaque plan d'action de la PEV énumère un certain nombre d'objectifs et de mesures concrètes à prendre dans le cadre de la réforme politique et économique. À cet égard, il présente des similitudes avec les partenariats de préadhésion, qui soutiennent les réformes dans les pays candidats et la préparation à l'adhésion à l'UE, bien que la PEV n'offre aucune perspective d'adhésion et qu'il n'y ait pas de distinction entre objectifs à court et à moyen terme.

La mise en œuvre est suivie par les comités créés dans le cadre des accords concernés. Dans les deux ans de l'adoption d'un plan d'action, un premier examen de son application est effectué sur la base d'un rapport préparé par la Commission, avec la contribution du haut représentant pour la PESC, ainsi que du pays concerné.

L'UE apporte une aide aux pays couverts par la PEV, y compris pour leurs efforts de réforme, par le programme d'assistance technique Tacis (voisins de l'Est) et le programme MEDA (voisins du Sud). Un nouveau programme d'assistance intitulé Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) doit remplacer ces programmes à partir de 2007.

Les pays voisins du Sud bénéficient également de prêts considérables à des conditions favorables de la part de la Banque européenne d'investissement (BEI). La Russie et, récemment, le Belarus, la Moldova et l'Ukraine, ont été intégrés dans le mandat de prêt de la BEI à l'extérieur de l'UE, mais le montant disponible ne représente qu'une fraction de celui dégagé pour les pays voisins du Sud. La Commission a présenté une proposition de révision du mandat de prêt, prévoyant une augmentation pour les voisins de l'Est et l'intégration de la Géorgie, de l'Arménie et de l'Azerbaïdjan.

C. Situation actuelle

Sous la direction de la Commission et suivant les orientations données par le Conseil, des plans d'action sont élaborés et négociés dans la pratique avec les pays voisins. Les plans d'action sont ensuite adoptés par la Commission, et approuvés par le Conseil et par le conseil de coopération ou d'association concerné (l'organe directeur conjoint créé respectivement dans le cadre des accords APC et Euromed). Le Parlement n'est consulté à aucun stade.

Des plans d'action avaient été adoptés en septembre 2006 pour l'Autorité palestinienne, Israël, la Jordanie, le Maroc, la Moldova, la Tunisie et l'Ukraine, et l'adoption de tels plans

était prévue pour le début du mois d'octobre 2006 pour l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie. Un plan d'action a également été signé avec le Liban en juin dernier et des négociations sont en cours pour l'Égypte. La préparation d'un plan d'action pour l'Algérie a par ailleurs débuté. Enfin, la Commission a effectué, au printemps 2006, un premier examen de la mise en œuvre du plan d'action pour l'Ukraine (mis au point avant la «révolution orange»), qui a montré que ce pays avait réalisé des progrès appréciables dans de nombreux domaines. Des rapports sur la mise en œuvre des sept plans d'action déjà adoptés seront présentés le 6 décembre 2006.

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement a adopté une résolution sur la PEV le 19 janvier 2006. Celle-ci soutient, dans l'ensemble, la PEV, telle qu'elle est élaborée par le Conseil et la Commission, mais demande aussi la mise en place d'un cadre multilatéral permettant d'évaluer conjointement les aspects horizontaux et de débattre de l'avenir général de la PEV (*paragraphe 20*). Les futurs accords de voisinage devraient «encourager des avancées progressives vers le plein accès au marché intérieur et la coopération dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC)», tout en permettant une coopération étroite en matière de justice et d'affaires intérieures (*paragraphe 8*). Une aide financière devrait être accordée aux pays relevant de la PEV, y compris pour des mesures liées au marché intérieur et à la PESC.

En ce qui concerne la relation entre la PEV et l'élargissement de l'UE, la résolution indique que «la possibilité d'une adhésion à l'Union doit rester pour tous les pays européens l'incitation ultime à atteindre les idéaux européens communs et à participer au processus d'intégration européenne» et que les plans d'action «devraient constituer un instrument en vue de la réalisation des objectifs d'adhésion éventuelle à l'Union des pays éligibles et d'un partenariat de plus en plus étroit avec les autres pays concernés» (*paragraphes 34 et 17, respectivement*). Simultanément, la résolution mentionne que «la capacité d'absorption de l'Union» constitue l'un des critères d'adhésion à l'UE et que «le traité de Nice ne constitue pas une base acceptable pour de nouvelles décisions concernant l'adhésion de nouveaux États membres» (*considérant H et paragraphe 4, respectivement*).

Dans une résolution sur la stratégie d'élargissement de l'UE adoptée le 16 mars 2006, le Parlement revient sur plusieurs de ces questions, en soulignant l'importance de la capacité d'absorption de l'Union et en demandant à la Commission «de présenter avant le 31 décembre 2006 un rapport exposant les principes sur lesquels cette définition se

fonde» (paragraphe 5). Le Parlement prie la Commission et le Conseil «de soumettre à tous les pays européens actuellement sans perspective d'adhésion à l'Union européenne des propositions pour une relation multilatérale étroite avec celle-ci» et ajoute «qu'il incombe à tous les pays ayant comme perspective reconnue d'adhérer à l'Union de rejoindre ce cadre multilatéral et de considérer une telle démarche comme un pas supplémentaire sur la voie de l'adhésion pleine et entière» (paragraphe 10).

Un règlement créant un instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP), remplaçant les programmes Tacis

et MEDA pour les pays relevant de l'EPV, sera adopté par le Parlement et le Conseil en codécision.

Consulté sur la révision du mandat de prêt de la BEI à l'extérieur de l'UE, le Parlement a soutenu l'extension au Belarus, à la Moldova et à l'Ukraine proposée par la Commission et a recommandé d'augmenter l'enveloppe consacrée à ces pays. Le Parlement a également indiqué qu'il conviendrait d'entamer la préparation de l'intégration de l'Arménie, de l'Azerbaïdjan et de la Géorgie dans le prochain mandat de prêt.

→ [Dag SOURANDER](#)
Septembre 2006

6.4. Les relations avec certains pays ou régions

6.4.1. Les pays des Balkans occidentaux

Base juridique

Titre V du traité UE.

Articles 133 et 310 du traité CE.

Objectifs

Promouvoir la paix, la stabilité et le développement économique dans la région et ouvrir la perspective de l'intégration dans l'Union européenne (UE).

Réalizations

A. Approche de la région dans son ensemble

1. Jusqu'en 1999

L'ex-Yougoslavie bénéficiait d'un accord de coopération avec l'UE depuis 1980. En juin 1990, la Commission a proposé des mesures visant à améliorer les relations, mais l'éclatement du pays en 1991 et les différents conflits ont totalement changé la situation. Les relations politiques, commerciales et financières de l'UE avec la région se sont concentrées sur la gestion des crises et la reconstruction afin de répondre aux besoins urgents du pays à cette

époque. Les programmes d'aide UE étaient considérables, s'élevant au total à quelque 5,5 milliards d'euros. Tandis que la région sortait de cette période difficile, une approche à plus long terme du développement devenait nécessaire. Sur l'initiative de l'UE, le pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est (qui concerne les pays des Balkans occidentaux, les autres pays de la région, l'UE et plusieurs autres pays, des institutions financières internationales et des initiatives régionales) était adopté le 10 juin 1999 à Cologne.

2. Le processus de stabilisation et d'association

La principale contribution de l'UE au pacte de stabilité a été le lancement du processus de stabilisation et d'association pour les pays des Balkans occidentaux (PSA) en 1999. Celui-ci établissait un cadre stratégique pour leurs relations avec l'UE, qui combinait un nouveau type de relations contractuelles (les accords de stabilisation et d'association) (ASA) et un programme d'assistance (CARDS). Le PSA est à la fois bilatéral et régional et prévoit des liens étroits entre chaque pays et l'UE. Il encourage également la coopération entre les différents pays et leurs voisins dans la région. Les accords de stabilisation et d'association sont des accords internationaux juridiquement contraignants qui, une fois

signés, requièrent l'avis conforme du Parlement, la ratification par le Parlement du pays qui conclut l'accord ainsi que par les parlements de l'ensemble des États membres. Ils exigent le respect des principes démocratiques, des droits de l'homme et de l'État de droit; ils prévoient l'établissement d'une zone de libre-échange avec l'UE et définissent les droits et obligations dans des domaines tels que la concurrence et les règles de subvention d'État, la propriété intellectuelle et l'établissement, ce qui doit permettre aux économies de la région de commencer à s'intégrer à celle de l'UE. À ce jour, des accords de stabilisation et d'association avec deux pays (l'ancienne république yougoslave de Macédoine et la Croatie) sont entrés en vigueur. Les négociations en vue d'un ASA avec l'Albanie devraient être conclues dans un futur proche, celles avec la Serbie-et-Monténégro et la Bosnie-et-Herzégovine ont commencé.

Le programme CARDS est à la base des objectifs et mécanismes du processus de stabilisation et d'association. À mesure que les différents pays progressent dans le processus, l'assistance est passée de la reconstruction des infrastructures et de l'encouragement de la réconciliation au développement des institutions gouvernementales et de la législation, ainsi qu'au rapprochement progressif avec les normes européennes et finalement à l'harmonisation avec l'acquis de l'UE. Le soutien financier est destiné au renforcement de la démocratie et de l'État de droit, des droits de l'homme, de la société civile et des médias, et au fonctionnement d'une économie de marché libre. En outre, une aide est offerte pour aider à générer une reprise économique durable et promouvoir le développement social et les réformes structurelles. La promotion de la coopération régionale entre les pays des Balkans occidentaux, ainsi qu'entre la région et les États membres de l'UE et les pays candidats, est un autre objectif majeur de CARDS.

Pour la période 2000-2006, l'assistance de CARDS aux Balkans occidentaux s'élève à environ 5 milliards d'euros. Les Conseils européens de Feira et de Nice (juin et décembre 2000) ont reconnu explicitement la vocation des pays des Balkans occidentaux (Albanie, ancienne république yougoslave de Macédoine, Bosnie-et-Herzégovine, Croatie, République fédérale de Yougoslavie) en tant que candidats potentiels à l'adhésion à l'UE et ont envisagé clairement la possibilité de leur adhésion une fois les conditions pertinentes satisfaites.

En novembre 2000, l'UE accordait unilatéralement un accès presque entièrement libre à ses marchés pour les produits en provenance des Balkans.

B. Relations avec les différents pays de la région

1. Albanie

Il n'existait aucune relation entre l'UE et l'Albanie jusqu'aux premiers contacts établis en 1980 à la suite de la chute du communisme. Les relations actuelles reposent sur un accord non préférentiel sur le commerce et la coopération économique, entré en vigueur en décembre 1992. Les tentatives albanaïses de 1995 et 1999 destinées à développer sa relation contractuelle avec l'UE ont échoué à cause du manque de préparation du pays.

L'Albanie participe toutefois au processus de stabilisation et d'association depuis le début et les négociations sur un projet d'**accord de stabilisation et d'association** ont commencé au début de 2003. À l'été 2005, un accord de principe avait été atteint sur la plupart des éléments du texte du projet d'accord et la conclusion des négociations est attendue pour la fin de 2006. Toutefois, la Commission européenne a précisé clairement que l'Albanie devrait assurer des réalisations tangibles concernant les priorités du partenariat européen dans les domaines de l'État de droit, de la propriété foncière, des droits de l'homme, de la liberté des médias et des douanes avant que la Commission puisse recommander de conclure l'accord. En ce qui concerne les élections parlementaires de 2005, la Commission, se basant sur l'évaluation de l'OSCE/BIDDH (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe/ Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme), y a vu un certain nombre d'améliorations par rapport aux élections précédentes. Malgré des lacunes, ces élections parlementaires étaient fondamentalement valables et ont mené à un changement de gouvernement sans accroc.

2. Bosnie-et-Herzégovine

Depuis que l'accord de paix de Dayton-Paris de 1995 a mis fin à la guerre en Bosnie-et-Herzégovine, l'UE a participé pleinement à la reconstruction du pays. La Bosnie-et-Herzégovine bénéficie du schéma de préférences tarifaires depuis 1996, mais ses contacts institutionnalisés avec l'UE n'ont commencé qu'en juin 1998. Depuis l'introduction du PSA en 1999, la Bosnie-et-Herzégovine est également devenue participante. Le pays en est encore aux premières phases du processus. Afin d'identifier les questions les plus importantes pour le pays dans le cadre du PSA, l'UE a publié une feuille de route établissant 18 étapes fondamentales. Cette feuille de route a été achevée en septembre 2002 et, en novembre 2003 une étude de faisabilité de la Commission européenne sur les négociations en vue d'un accord de stabilisation et d'association a identifié les priorités suivantes pour le pays.

La Bosnie-et-Herzégovine a entre-temps réalisé des progrès significatifs concernant la plupart des priorités identifiées

par l'étude de faisabilité. Toutefois, les Réalisations de la Bosnie-et-Herzégovine ont été jusqu'à présent principalement de nature législative. La Bosnie-et-Herzégovine devra davantage se concentrer sur la mise en œuvre et l'application effectives des lois adoptées. Néanmoins, en octobre 2005, la Commission européenne a recommandé au Conseil l'ouverture de négociations sur un ASA avec la Bosnie-et-Herzégovine.

La Bosnie-et-Herzégovine fait l'objet d'un intérêt politique croissant de la part de l'UE, particulièrement par rapport aux mesures de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD). La première opération visée par la PESD a commencé en Bosnie-et-Herzégovine le 1^{er} janvier 2003, lorsque la mission de police de l'Union européenne (MPUE) a pris la relève de la Force de police internationale de l'ONU.

En juin 2004, le Conseil a adopté une action commune relative à une opération militaire de l'UE dans le pays (EUFOR/Althea). Cette décision a conduit au déploiement de troupes en décembre 2004. En outre, en juin 2004, le Conseil européen a adopté une politique globale pour la Bosnie-et-Herzégovine en tant que priorité initiale de mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité. Le mandat du représentant spécial de l'UE (RSUE) dans le pays, dont le rôle est de «proposer les conseils de l'UE et ses bons offices dans le processus politique et de favoriser la coordination politique générale», a été prolongé jusqu'à la fin de février 2006.

3. Croatie

Depuis la dissolution de la République fédérale socialiste de Yougoslavie et jusqu'en 2001, il n'existait aucune relation contractuelle globale entre la Croatie et l'UE à cause de la guerre et du non-respect par le pays des conditions de la démocratie. La Croatie s'est vu accorder des préférences commerciales sur une base unilatérale. La coopération financière était limitée à l'assistance humanitaire, à l'aide à la démocratisation et, depuis 1996, à l'aide à la reconstruction. Après le changement de gouvernement en 2000, la Croatie est sortie de l'isolement international provoqué par la politique de l'ancien gouvernement pour participer pleinement au PSA. En octobre 2001, la Croatie a signé un accord de stabilisation et d'association avec l'UE, qui est entré en vigueur le 1^{er} février 2005. Un accord intérimaire a été signé en parallèle, qui a permis aux dispositions relatives au commerce et aux mesures d'accompagnement de l'ASA d'entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2002.

Le 21 février 2003, la Croatie présentait une demande officielle d'adhésion à l'UE. Elle était le premier pays des Balkans occidentaux à le faire. À la suite d'un avis positif et à

la recommandation de la Commission européenne en avril 2004, le Conseil européen de décembre 2004 a décidé que les négociations d'adhésion s'ouvriraient le 17 mars 2005 à condition que la Croatie coopère pleinement avec le Tribunal pénal international (TPI) de l'ONU pour l'ex-Yougoslavie à La Haye. Toutefois, le Conseil a conclu en mars 2005, comme l'avait fait le procureur général du Tribunal de La Haye, que la Croatie ne coopérait pas pleinement avec le TPI. Comme ce dernier obstacle a par la suite été jugé levé, les négociations d'adhésion avec la Croatie ont été officiellement ouvertes le 3 octobre 2005.

4. Serbie-et-Monténégro

Les relations économiques et commerciales ont fait l'objet d'un embargo pendant longtemps, mais elles ont repris dans certaines régions, lorsque la crise du Kosovo a conduit à la restauration des sanctions économiques et financières et à l'intervention de l'OTAN en 1999. La fin des bombardements et le retrait serbe du Kosovo le 21 juin 1999 se sont traduits par le déploiement de la Force de l'OTAN pour le Kosovo, la KFOR, et par l'établissement de la Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo (MINUK). Au lendemain de la transition démocratique dans la République fédérale de Yougoslavie, en octobre 2000, l'UE a rétabli ses relations avec l'administration de Belgrade et a rapidement levé la plupart des sanctions. L'UE a intégré la République fédérale de Yougoslavie dans le schéma libéralisé de préférences tarifaires pour la région, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2000. La République fédérale de Yougoslavie est également devenue un participant ordinaire au processus de stabilisation et d'association.

La République fédérale de Yougoslavie a officiellement cessé d'exister le 4 février 2003 et a été remplacée par la nouvelle Union de Serbie-et-Monténégro.

Le 3 octobre 2005, le Conseil a décidé d'ouvrir les négociations relatives à un accord de stabilisation et d'association avec la Serbie-et-Monténégro. Conformément à ce que l'on appelle la double approche, les négociations, officiellement ouvertes le 10 octobre 2005, ont été menées avec l'Union étatique ou les républiques selon le partage des compétences. Les négociations ont toutefois été suspendues au début de mai 2006 parce que la Serbie persistait à ne pas remettre Radko Mladic, inculpé important du TPI. À la suite du référendum positif sur l'indépendance du Monténégro, le 21 mai 2006, la poursuite de négociations relatives à des ASA distincts devra être décidée par le Conseil au cours de cette même année.

5. Serbie-et-Monténégro/Kosovo

Le 7 octobre 2005, Kofi Annan, secrétaire général de l'ONU, a recommandé au Conseil de sécurité de l'ONU de lancer le

processus de détermination du futur statut du Kosovo. Cette recommandation a été délivrée avec le rapport de l'ambassadeur Kai Eide, qui concluait que, malgré la corruption et des tensions ethniques omniprésentes, suffisamment de progrès avaient été réalisés dans la création d'institutions pour rendre possible le fonctionnement d'un gouvernement au Kosovo et qu'il serait donc déraisonnable de stopper cet élan politique. Le Conseil de sécurité a approuvé les intentions du secrétaire général de l'ONU. Le secrétaire général Annan a nommé l'ancien président finlandais son représentant spécial pour superviser ce processus. Les négociations sur le statut du Kosovo ont débuté en février 2006 à Vienne.

S'il n'existe pas de position commune de l'UE sur l'issue des discussions sur le statut final qu'elle préfère, il existe un consensus selon lequel le Kosovo ne reviendra pas à sa situation d'avant 1999. La principale préoccupation du Parlement européen serait que les discussions sur le statut tiennent pleinement compte de la perspective européenne du Kosovo et que le règlement final permette au Kosovo de participer pleinement de la politique de stabilisation et d'association de l'UE et d'en bénéficier pleinement afin de faciliter sa stabilité politique et son développement socio-économique à long terme.

6. Ancienne République yougoslave de Macédoine

Le pays a déclaré son indépendance à la suite de l'effondrement de la fédération yougoslave en septembre 1991. Un premier accord de coopération commerciale et économique est entré en vigueur en janvier 1998. En avril 2001, l'ancienne République yougoslave de Macédoine était le premier pays de la région à signer un accord de stabilisation et d'association. Cet accord est entré en vigueur en avril 2004. Un accord intérimaire a été signé en avril 2001, qui a permis aux dispositions relatives au commerce et aux mesures d'accompagnement de l'ASA d'entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2002.

L'ancienne République yougoslave de Macédoine a été confrontée à une grave crise politique en 2001 causée par un soulèvement violent, qui a entraîné le déploiement d'une mission de l'OTAN. La présence militaire internationale était assurée par l'OTAN jusqu'au 31 mars 2002, date à laquelle l'UE a pris la relève de l'OTAN avec sa toute première mission militaire de maintien de la paix.

L'ancienne République yougoslave de Macédoine est devenue candidate à l'adhésion à l'Union européenne en mars 2004. La Commission européenne a adopté son avis sur cette demande le 9 novembre 2005, notant les progrès substantiels accomplis par le pays. À la suite de la recommandation de la Commission européenne, le **Conseil européen** a décidé, le **17 décembre 2005**, d'**octroyer le statut de candidat** au pays. Aucune date de

début des négociations d'adhésion n'a encore été proposée ni indiquée par la Commission ou le Conseil. Les priorités en matière de réformes politiques, législatives, institutionnelles et économiques ont été identifiées dans un partenariat européen adopté par le Conseil le 30 janvier 2006.

Les négociations d'adhésion ne commenceront pas avant que le pays ait atteint un degré suffisant de respect des critères d'adhésion. Cela doit être réévalué par la Commission à la fin de 2006.

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement européen avait constitué au départ une délégation pour l'Europe du Sud-Est responsable de tous les pays des Balkans occidentaux et d'envoyer régulièrement des observateurs lorsque des élections étaient organisées dans la région. Lors de l'entrée en vigueur des accords de stabilisation et d'association avec l'ancienne République yougoslave de Macédoine et la Croatie, des **commissions parlementaires mixtes** rassemblant le Parlement européen et les parlements des pays partenaires ont été créées au début de 2005 dans le cadre de l'accord. Depuis les élections au Parlement de 2004, la nouvelle délégation du Parlement pour les relations avec les pays d'Europe du Sud-Est est l'enceinte qui accueille le dialogue interparlementaire et les contacts avec les autres pays, à savoir l'Albanie, la Bosnie-et-Herzégovine et la Serbie-et-Monténégro (Kosovo inclus).

Le Parlement a considéré que le pacte de stabilité, initié en juin 1999 et accompagné par le PSA de l'UE, a été essentiel au développement de la paix et de la démocratie dans la région. Il a également approuvé la révision des modalités relatives à l'aide financière pour les pays des Balkans occidentaux (le programme CARDS). Il a rendu un avis conforme concernant les ASA conclus avec la Croatie et l'ancienne République yougoslave de Macédoine.

Le Parlement a souvent souligné la nécessité de respecter la démocratie, l'État de droit et les droits des minorités dans la région. Il a insisté sur une coopération intégrale et effective des pays concernés avec le tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie ainsi que sur la mise en œuvre effective d'une politique favorable au retour des réfugiés et d'une politique active contre le crime organisé et la corruption.

→ Karsten **MECKLENBURG**
Mai 2006

6.4.2. La Fédération de Russie

Base juridique

Titre V du traité UE, articles 300 et 133 du traité CE, règlement (CE, Euratom) n° 99/2000 du 29 décembre 1999, relatif à la fourniture d'une assistance aux États partenaires d'Europe orientale et d'Asie centrale.

Objectifs

Les relations entre la Communauté/Union européenne (CE/UE) et la Fédération de Russie se fondent sur l'accord de partenariat et de coopération (APC), ainsi que sur une stratégie commune dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), visant à renforcer le partenariat stratégique avec la Russie et à faire face aux défis communs sur le continent européen.

Réalisations

A. Accord de partenariat et de coopération

L'APC prévoit la libéralisation des échanges commerciaux et des relations plus étroites. Le 27 décembre 2001, la Commission a adopté le document de stratégie pour la Russie, qui définit le cadre stratégique de la fourniture d'assistance par la Communauté européenne pour la période 2002-2006:

- l'**accord de partenariat et de coopération** avec la Russie est entré en vigueur le 1^{er} décembre 1997;
- dans le même esprit et sur la base de l'article 13 du traité UE, le Conseil a adopté le 4 juin 1999 une **stratégie commune** qui donne la priorité à quatre domaines d'action:
 - consolidation de la démocratie, de l'État de droit et des institutions publiques en Russie,
 - intégration de la Russie dans un espace économique et social européen commun,
 - coopération en vue de renforcer la stabilité et la sécurité en Europe et au-delà,
 - défis communs sur le continent européen;
- le Conseil a adopté avec la Russie un programme d'action commune relatif à la criminalité organisée;
- depuis 2000, les sommets UE-Russie ont lieu deux fois par an. En mai 2002, la déclaration finale soulignait la nécessité de renforcer la coopération en matière de lutte contre le terrorisme international;
- deux projets économiques majeurs sont actuellement dans leur dernière phase de réalisation. Il s'agit, d'une part, du partenariat énergétique adopté au sommet de Londres d'octobre 2005, et, d'autre part, de la feuille de route approuvée au sommet de Saint-Pétersbourg en mai 2003, pour un espace économique commun, un espace commun de liberté, de sécurité et de justice, un espace de coopération dans le domaine de la sécurité extérieure, ainsi qu'un espace pour la recherche et l'éducation, y compris les aspects culturels;
- la Russie fait également partie de la dimension septentrionale qui rassemble en outre le Canada, les États-Unis, l'Islande, la Norvège et l'UE en vue de mettre en œuvre des projets en matière de protection de l'environnement et de santé publique;
- pour faciliter l'intégration de la Russie dans l'économie mondiale, l'UE lui a accordé le statut d'économie de marché à part entière en mai 2002;
- le principal différend concerne la question tchétchène, abordée une nouvelle fois lors du sommet de novembre 2002;
- l'enclave de Kaliningrad constitue l'autre sujet délicat. Néanmoins, une solution partielle a été trouvée au sommet de novembre 2002 concernant les visas à entrées multiples à faible prix. Cet arrangement ne s'applique pas au transport de marchandises, pour lequel une autre solution a été envisagée.

B. Relations économiques

Alors qu'elle est le principal partenaire commercial de la Russie, l'Union européenne souffre d'un énorme déficit commercial avec ce pays, principalement dû au fait que son approvisionnement en énergie dépend de la Russie. Dès lors, le développement de la Russie revêt une grande importance stratégique et économique pour l'UE. Le rapprochement entre l'UE et la Russie n'en sera que plus justifié après l'élargissement.

C. Aide

Depuis 1991, l'assistance technique de la Communauté européenne est l'un des programmes majeurs qui soutiennent le processus de transition en Russie. Depuis peu, elle est réorientée sur un nombre restreint de domaines, de manière à accompagner les réformes institutionnelles en Russie et à avoir un impact systémique dans les domaines socio-économiques clés liés au processus de mise en œuvre de l'APC. D'autres instruments

viennent compléter cette assistance, tels l'initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme, l'aide humanitaire en Tchétchénie et la coopération européenne dans le domaine de la recherche scientifique et technique. Les États membres de l'UE, les institutions financières internationales et les autres principaux donateurs visent également une coopération accrue à tous les niveaux.

Rôle du Parlement Européen

Dans de nombreuses résolutions, le Parlement européen souligne l'importance de la poursuite du processus de

démocratisation en Russie, particulièrement en termes d'élections libres et régulières, de liberté des médias, de traitement respectueux des organisations non gouvernementales, d'adhésion aux principes fondamentaux de l'État de droit, en affirmant que l'éventuelle intégration de la Russie dans des structures politiques, économiques et de sécurité plus étendues est étroitement liée à ces conditions.

→ Maria EFTHYMIU
Novembre 2006

6.4.3. Le Caucase du Sud (Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie)

Base juridique

Titre V du traité UE (dispositions concernant une politique étrangère et de sécurité commune), article 300 du traité CE (accords internationaux).

Objectifs

Encourager les pays de la région à mener des réformes politiques et économiques, soutenir la prévention et la résolution de conflits, appuyer la coopération intrarégionale et développer les relations des pays avec l'Union européenne (UE).

Réalisations

A. Accords de partenariat et de coopération

Un accord de partenariat et de coopération (APC) a été négocié avec chacun des pays du Caucase du sud au milieu des années 90 et signé en 1996. Les trois accords sont entrés en vigueur le 1^{er} juillet 1999. Ils ont été conclus pour une période initiale de dix années et arrivent par conséquent à échéance en 2009, à moins que les parties ne conviennent de prolonger leur durée d'application.

Les APC négociés avec les pays du Caucase du sud sont similaires à ceux qui ont été conclus avec les autres États d'Europe orientale et d'Asie centrale, qui ont émergé à la suite de la dissolution de l'Union soviétique, en 1991. Ils ouvrent la voie à la libéralisation des échanges, à la coopération économique et à la coopération dans divers autres domaines, y compris la prévention de la criminalité et l'immigration illégale. Des organes communs, dont un conseil de coopération au niveau interministériel et un

comité de coopération parlementaire, permettent d'entretenir un dialogue politique régulier. La mise en œuvre de l'accord est également étayée par des commissions réunissant des hauts fonctionnaires et des experts.

Le préambule de chaque accord reconnaît que le soutien à l'indépendance, à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de chaque pays contribuera à garantir la paix et la stabilité en Europe. En vertu de l'article 2, «le respect des principes démocratiques, des principes du droit international et des droits de l'homme (...) constitue un élément essentiel du partenariat et du présent accord». Si l'une des parties estime que l'autre partie n'a pas satisfait à une obligation relevant de l'accord, elle peut «prendre des mesures appropriées» (y compris la suspension de la mise en œuvre de l'ensemble ou d'une partie de l'accord).

B. Échanges

L'UE constitue de loin le premier partenaire commercial pour tous les pays de la région. L'élément le plus important des échanges est formé par les exportations d'énergie d'Azerbaïdjan vers l'UE. Les exportations de pétrole augmentent à la suite de l'ouverture, en 2005, de l'oléoduc Bakou-Tbilissi-Ceyhan (BTC), qui relie la mer Caspienne à la Méditerranée. La construction de l'oléoduc Bakou-Tbilissi-Erzurum (BTE), qui a en grande partie le même tracé, a été achevée à l'automne 2006.

C. Aide

Les trois pays bénéficient d'une assistance technique par le biais du programme Tacis de l'UE, élaboré peu après la dissolution de l'Union soviétique et couvrant la région de la

Communauté des États indépendants (CEI). Après la «révolution des roses» en Géorgie, l'assistance à ce pays a été multipliée par deux. Une assistance macrofinancière est accordée à l'Arménie et à la Géorgie, et les trois pays sont éligibles, en 2006, à un certain volume de crédits pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme dans le cadre du programme IEDDH de l'UE. L'UE a soutenu la réforme du système judiciaire en Géorgie grâce à une nouvelle initiative consistant en une mission «État de droit» dénommée Eujust Themis. Ainsi, la Géorgie reçoit une aide financière permettant la mise en place de programmes de réhabilitation économique dans les régions séparatistes d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie, en vue de faciliter le retour des réfugiés et des personnes déplacées dans ces régions et de favoriser un règlement pacifique de ces conflits.

À partir du début de 2007, le programme Tacis doit être remplacé par un nouvel instrument européen de voisinage et de partenariat (ENPI). Une proposition dans ce sens a été présentée par la Commission européenne, et le règlement relatif à cet instrument doit être adopté par le Conseil et le Parlement européen en appliquant la procédure de codécision. La proposition de la Commission comprend un accroissement notable du niveau de l'aide.

D. La politique étrangère et de sécurité commune et le Caucase du sud

En 2003, le Conseil de l'UE a nommé un représentant spécial pour le Caucase du sud en la personne de M. Heikki Talvitie, remplacé en 2006 par M. Peter Semneby. Le représentant spécial contribue à mettre en œuvre dans la région les objectifs politiques de l'UE décrits ci-dessus. Suite au veto de la Russie s'opposant au maintien, en 2005, d'une mission de l'OSCE qui, jusque-là, contrôlait la frontière entre la Russie et la Géorgie, le soutien accordé, par le biais du représentant spécial, au corps géorgien de gardes-frontières est peu important.

L'UE et son représentant spécial s'efforcent de jouer un rôle de soutien, mais ne participent pas directement en tant que médiateurs au niveau des conflits agitant la région (concernant le Nagorno-Karabakh et les terres azéries adjacentes occupées par les forces arméniennes, ainsi que les régions dissidentes d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud en Géorgie).

E. La politique européenne de voisinage

En 2004, l'élargissement de l'UE, essentiellement vers l'est, a considérablement réduit la distance entre l'Union et le Caucase du sud, et la future adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie procurera à l'UE une côte sur la mer Noire, face à la Géorgie. L'intérêt que porte l'UE à la région s'en trouve accru.

Malgré cela, et en dépit des conclusions du Conseil, du 27 février 2001, sur le Caucase du sud, selon lesquelles l'UE renforcerait ses engagements, la région n'a *pas* été couverte par la politique européenne de voisinage (PEV), jusqu'à ce que la «révolution des roses» en Géorgie et des requêtes du Parlement européen persuadent le Conseil de l'importance d'étendre la portée géographique de cette démarche. La décision d'inclure le Caucase du sud a été prise en juin 2004.

Le principal élément de la PEV consiste en des plans d'action bilatéraux (voir également la fiche technique sur la politique européenne de voisinage). Des plans d'action pour les différents pays du Caucase du sud devaient être conclus en octobre 2006.

Rôle du Parlement Européen

Avant la conclusion des APC, le Parlement européen a donné son avis conforme, comme le requiert l'article 300 (ex-article 228), paragraphe 3, du traité CE pour les «accords qui créent un cadre institutionnel spécifique en organisant des procédures de coopération».

Tant l'inclusion du Caucase du sud dans la PEV que la nomination d'un représentant spécial de l'UE pour la région avaient été préconisées par le Parlement européen. Des résolutions importantes sur le Caucase du sud adoptées en 2003 et en 2004 appelaient également à consentir des efforts accrus en vue de promouvoir la résolution des conflits et la stabilité dans la région, y compris par le biais d'un pacte de stabilité, tirant ainsi les leçons du pacte de stabilité conclu pour l'Europe du Sud-Est.

Le Parlement européen participe à intervalles réguliers à l'observation d'élections, les dernières en date étant les élections parlementaires en Azerbaïdjan, le 6 novembre 2005.

→ Dag SOURANDER
Septembre 2006

6.4.4. L'Asie centrale

Base juridique

Titre V du traité UE [dispositions concernant une politique étrangère et de sécurité commune (PESC)]; articles 300 (accords internationaux) et 133, paragraphe 3 (en particulier sur les accords commerciaux internationaux), du traité CE.

Objectifs

Promouvoir la stabilité et la sécurité des pays d'Asie centrale en agissant sur les sources de tensions politiques et sociales; aider ces pays à réaliser un développement économique durable et à réduire la pauvreté, en particulier en rendant l'environnement plus favorable au commerce, à l'investissement et à l'approvisionnement énergétique; favoriser le respect des principes démocratiques et des droits de l'homme et soutenir la transition vers une économie de marché; promouvoir de bonnes relations entre les pays d'Asie centrale et l'Union européenne (UE).

Réalisations

A. Aspects généraux

À la suite des attaques terroristes sur New York et sur Washington du 11 septembre 2001, l'attention s'est portée sur l'Afghanistan, mais également sur l'absence de stabilité et la présence de groupes islamistes radicaux dans les régions voisines d'Asie centrale. Ce constat a conduit à une réévaluation de l'importance d'un engagement de l'Union européenne en Asie centrale. Les conclusions du Conseil du 10 décembre 2001, qui fournissent toujours la base de la politique de l'Union européenne, établissaient qu'une stabilité et une sécurité durables ne pourraient être obtenues qu'au seul moyen d'une réforme suivie et qu'il était important de s'attaquer aux causes premières du terrorisme et des conflits dans la région par un soutien aux efforts visant à améliorer la gouvernance et à réduire la pauvreté. Le niveau des financements accordés aux pays d'Asie centrale, très modeste à l'époque, a été doublé. Après une nouvelle légère augmentation, il dépasse à présent 60 millions d'euros par an.

La situation des droits de l'homme dans certains de ces pays est matière à de graves préoccupations. Les massacres de manifestants dans la ville ouzbèke d'Andijan en mai 2005 a suscité des protestations au niveau international, et notamment l'appel de l'Union européenne en faveur d'une enquête internationale indépendante. En octobre 2005, le maintien du refus du gouvernement ouzbèke de donner suite à cette demande a conduit l'Union à introduire un

embargo sur les exportations d'armes et d'équipements militaires vers ce pays et à suspendre tous les contacts bilatéraux au niveau technique. Ces sanctions devaient être évaluées à l'automne 2006.

B. Accords de partenariat et de coopération

Des accords de partenariat et de coopération (APC), similaires à ceux passés avec les pays de l'Europe de l'Est, ont été conclus avec le Kazakhstan, le Kirghizstan et l'Ouzbékistan au milieu des années 90 et sont entrés en vigueur le 1^{er} juillet 1999. Des négociations sur des APC avec les deux autres pays de la région — le Tadjikistan et le Turkménistan — ont été conclues, respectivement en 1998 et en 2004. Le processus de ratification de l'accord avec le Turkménistan a ensuite été bloqué par le Parlement européen, en raison de violations massives des droits de l'homme survenues dans le pays. Des accords intérimaires couvrant les aspects relatifs au commerce des APC qui ne doivent pas faire l'objet d'une ratification par les États membres ont été élaborés. L'accord intérimaire passé avec le Tadjikistan est entré en vigueur en mai 2005. Au printemps 2006, la commission du développement du Parlement européen a élaboré un rapport accompagné d'un projet de résolution soutenant la conclusion de l'accord provisoire avec le Turkménistan. À la suite des réactions vigoureuses suscitées par le rapport, en particulier des organisations de défense des droits de l'homme, ce dernier a été gelé et, en septembre 2006, on ne savait toujours pas quand il serait abordé en plénière.

Les APC offrent un cadre pour la libéralisation du commerce, la coopération économique et la coopération dans divers autres domaines. Des organes paritaires, qui comprennent un conseil de coopération au niveau ministériel et une commission parlementaire de coopération, assurent un dialogue politique régulier. La mise en œuvre de chaque accord est également appuyée par des comités réunissant des hauts fonctionnaires et des experts.

L'article 2 établit que «le respect de la démocratie, des principes du droit international et des droits de l'homme [...] constitue un élément essentiel du partenariat et du présent accord». Si une partie estime que l'autre n'a pas rempli une des obligations que lui impose l'accord, elle peut «prendre des mesures appropriées» (y compris suspendre l'application de tout ou partie dudit accord).

C. Commerce

Du point de vue de l'Union européenne, les relations commerciales avec les pays d'Asie centrale ont un caractère marginal. La part totale des importations de l'Union européenne en provenance de l'ensemble de ces pays est tout au plus de 0,1 % — à l'exception notable du Kazakhstan. Les importations d'énergie depuis le Kazakhstan et les exportations de différents types de produits vers ce pays connaissent actuellement une croissance très forte, avec une augmentation de plus de 44 % du volume total des importations depuis le Kazakhstan en 2005.

Pour les pays d'Asie centrale, en revanche, le commerce avec l'Union européenne est d'une importance considérable. L'Union européenne est le principal partenaire commercial pour le Kazakhstan et le Tadjikistan et le second partenaire pour le Turkménistan et l'Ouzbékistan.

D. Aide

Les pays d'Asie centrale reçoivent une assistance technique par le biais du programme de l'Union européenne Tacis, conçu peu après la dissolution de l'Union soviétique, et qui s'adresse aux pays de la Communauté des États indépendants (CEI). L'essentiel de l'assistance porte sur des objectifs visant à la fois à améliorer la gestion des frontières et à lutter contre le trafic de drogue. Cette action est importante pour la stabilité de la région mais également pour assurer une réduction des flux de drogue vers l'Union européenne. L'aide apportée par Tacis s'adresse également aux actions soutenant la réduction de la pauvreté dans les pays les plus pauvres. Le Tadjikistan bénéficie d'une assistance macro-financière. Tous ces pays sont éligibles au titre du financement de la promotion de la démocratie et du respect des droits de l'homme, dans le cadre du programme IEDDH (initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme) de l'Union européenne.

Le programme Tacis sera remplacé, en ce qui concerne les pays d'Asie centrale, par un nouvel instrument de coopération au développement et de coopération économique (ICDCE) au début de l'année 2007. Le règlement relatif à l'ICDCE sera adopté par le Conseil et le Parlement européen selon la procédure de codécision. Un financement limité au titre de l'instrument de voisinage et de partenariat (IVP), qui est appelé à remplacer Tacis par ailleurs, pourrait intervenir pour des projets spécifiques ou des programmes de nature régionale ou transfrontalière.

E. La politique étrangère et de sécurité commune en Asie centrale

En juillet 2005, le Conseil de l'Union européenne a nommé un représentant spécial pour l'Asie centrale. Sa mission consiste à promouvoir de bonnes et étroites relations entre les pays de cette région et l'Union européenne, à contribuer au renforcement de la démocratie, de l'État de droit, de la bonne gouvernance ainsi que du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales en Asie centrale, et à une efficacité accrue de l'action de l'Union européenne dans la région. Il convient de parvenir à ce renforcement d'efficacité grâce, notamment, à une coordination plus étroite avec les autres partenaires concernés et les organisations internationales, dont l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Le premier représentant spécial pour l'Asie centrale, M. Ján Kubiš, a démissionné de son poste en juillet 2006 à la suite de sa désignation au portefeuille des affaires étrangères en Slovaquie. Son successeur n'était pas encore nommé à l'heure de mettre la dernière main à la présente fiche d'information.

Rôle du Parlement Européen

Avant la conclusion des APC avec le Kazakhstan, le Kirghizstan et l'Ouzbékistan, le Parlement européen a donné son avis conforme, requis pour les «accords qui créent un cadre institutionnel spécifique en organisant des procédures de coopération», conformément à l'article 300 (ex-article 228), paragraphe 3, du traité CE. Ainsi que mentionné précédemment, il donnera son avis, en 2006, sur un accord intérimaire avec le Turkménistan. Il devrait également décider d'approuver ou non la conclusion de l'APC avec le Tadjikistan.

Le Parlement a, à maintes occasions, exprimé sa préoccupation au sujet des violations des droits de l'homme dans les pays d'Asie centrale — notamment les massacres d'Andijan (Ouzbékistan) en mai 2005 — et a encouragé le Conseil et la Commission à mettre l'accent sur l'aspect des droits de l'homme dans ses relations avec ces pays. Outre les réunions et autres actions menées dans le cadre des commissions parlementaires de coopération mises en place avec les pays où un APC est entré en vigueur, le Parlement européen a conduit des missions d'observation des élections dans plusieurs pays d'Asie centrale.

→ Dag SOURANDER
Août 2006

6.4.5. Les pays du sud et de l'est de la Méditerranée

Base juridique

Titre V du traité UE.

Articles 133 et 310 du traité CE.

Objectifs

Conformément aux orientations déjà définies par les Conseils européens de Lisbonne (juin 1992), Corfou (juin 1994) et Essen (décembre 1994), l'Union européenne (UE) a décidé d'esquisser un cadre de relations avec les pays du bassin méditerranéen, dans la perspective d'un projet de Partenariat.

Réalisations

A. Partenariat euro-méditerranéen/processus de Barcelone

La fin de la rivalité Est-Ouest a ouvert la voie à une nouvelle relation Nord-Sud. Tout en redéfinissant ses liens avec la région orientale de l'Europe, l'UE a également réexaminé les politiques concernant ses voisins du Sud. Les nombreuses préoccupations communes concernant le commerce, l'approvisionnement en énergie, l'immigration, l'environnement et le terrorisme ont poussé l'UE à renforcer ses liens avec ses voisins méditerranéens. Le milieu des années 90 a également été marqué par les accords d'Oslo visant à trouver une solution au conflit israélo-arabe.

La conférence euro-méditerranéenne des ministres des affaires étrangères qui s'est tenue à Barcelone les 27 et 28 novembre 1995 a marqué le début du partenariat euro-méditerranéen, un vaste cadre de relations politiques, économiques et sociales entre les États membres de l'UE et ses 12 partenaires méditerranéens, à savoir l'Algérie, l'Autorité palestinienne, Chypre, l'Égypte, Israël, la Jordanie, le Liban, Malte, le Maroc, la Syrie, la Tunisie et la Turquie. La Libye dispose quant à elle d'un statut d'observateur depuis 1999.

Dans la déclaration de Barcelone, les partenaires euro-méditerranéens ont fixé les trois objectifs principaux en matière de coopération:

- la création d'un espace commun de paix et de stabilité basé sur les principes des droits de l'homme et de la démocratie par le biais du renforcement du dialogue social et politique (chapitre «Politique et sécurité»);
- la construction d'un espace de prospérité partagée par l'établissement progressif du libre-échange entre l'UE et ses partenaires méditerranéens (2010) et entre les

partenaires eux-mêmes (chapitre «Économie et finances»);

- le développement de la compréhension mutuelle entre les peuples de la région et la mise en place d'une société civile libre et florissante (chapitre social, culturel et humain).

Le partenariat euro-méditerranéen comprend deux dimensions complémentaires:

- la dimension bilatérale: l'UE a pris plusieurs mesures bilatérales avec chaque pays. Les plus importantes sont les **accords d'association** euro-méditerranéens qui sont entrés en vigueur avec l'Algérie (2005), l'Autorité palestinienne (1997, accord intérimaire), l'Égypte (2004), Israël (2000), la Jordanie (2002), le Liban (2006), le Maroc (2000), la Tunisie (1998) et la Turquie (union douanière en vigueur depuis 1996). Pour ce qui est de la Syrie, la signature doit encore être confirmée. Les négociations sur la libéralisation des services et de l'investissement ont été entamées avec les partenaires méditerranéens intéressés;
- la dimension régionale: le dialogue régional représente un des aspects les plus innovants du partenariat, couvrant en même temps les domaines politique, économique et culturel. La coopération régionale a un impact stratégique considérable car elle traite de problèmes communs à de nombreux partenaires méditerranéens.

Le programme MEDA est l'instrument principal de l'UE pour la mise en œuvre du partenariat. Il prévoit des mesures de soutien technique et financier pour accompagner la réforme des structures économiques et sociales de la région méditerranéenne. Le Conseil de l'UE qui, avec le Parlement, constitue l'autorité budgétaire, décide de l'allocation budgétaire annuelle de l'UE pour MEDA et des autres lignes budgétaires régionales. MEDA sera remplacé par le nouvel instrument de voisinage en 2007.

Le comité euro-méditerranéen du processus de Barcelone joue le rôle de «comité directeur». Ce comité, qui se rencontre sur une base trimestrielle au niveau des hauts fonctionnaires, a à sa tête la présidence de l'UE et se compose des représentants des États membres de l'UE, des partenaires méditerranéens et de la Commission européenne. Le comité joue le rôle de comité directeur général pour le processus régional et peut mettre sur pied des activités à financer dans le cadre du programme MEDA.

Il prépare également les réunions ministérielles, les conférences, etc.

La création de l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne (APEM) en décembre 2003 a finalisé le cadre institutionnel du partenariat euro-méditerranéen. L'assemblée a accru la transparence et la visibilité du processus de Barcelone et a renforcé sa responsabilité démocratique.

B. Développement du partenariat

1. Développement au niveau global

Dix ans après son lancement, le processus de Barcelone se trouve à la croisée des changements de plusieurs paramètres régionaux et internationaux: l'élargissement de 2004 de l'UE à Malte et à Chypre, pays partenaires initiaux; l'ouverture des négociations d'adhésion entre l'UE et la Turquie; la résurgence de la violence au Moyen-Orient; la crise iraquienne; la vaste expansion du terrorisme et son impact sur les sociétés; et enfin l'importance accrue du contrôle des flux migratoires. En réponse à ces changements, l'UE a lancé sa politique européenne de voisinage (PEV) en 2004 pour renforcer et compléter le processus de Barcelone (→6.3.3). Toutefois, dans l'évaluation de l'UE, les principes et valeurs fondamentaux du processus de Barcelone restent valables par essence, mais la mise en œuvre du processus doit être ajustée et améliorée afin de faire face aux défis actuels.

Lors de la cérémonie du dixième anniversaire de la déclaration de Barcelone en novembre 2005, les partenaires euro-méditerranéens ont réaffirmé leur engagement aux objectifs initiaux du processus. Ils sont convenus d'un «programme de travail quinquennal» portant sur quatre champs d'action: le partenariat politique et en matière de sécurité; le développement et la réforme socio-économiques durables; les échanges éducatifs et socioculturels; et la justice, la sécurité, l'immigration et l'intégration sociale. Ils ont également adopté un «code de conduite euro-méditerranéen en matière de lutte contre le terrorisme», mais ne se sont pas mis d'accord sur une définition du terrorisme. Ce code condamne le terrorisme sous toutes ses formes et appelle à un échange d'informations sur les réseaux terroristes.

2. Résultats précis

a) Dans le domaine politique et de la sécurité

- Séminaires d'information et de formation pour les diplomates euro-méditerranéens.
- Réseau d'instituts de politique étrangère (EuroMeSCo).
- Adoption d'un projet de gestion des catastrophes naturelles.
- Coopération dans le domaine du terrorisme.

- Lutte contre la criminalité organisée.
- Mesures en faveur de la non-prolifération nucléaire.
- Dialogue politique accru impliquant les sous-commissions des droits de l'homme créées dans différents pays par les accords d'association.
- Réseau euro-méditerranéen des droits de l'homme.
- b) *Dans le domaine économique et financier*
 - Le règlement MEDA, principal instrument financier du partenariat, a été modifié en novembre 2000 (MEDA II), mettant sur pied une approche plus structurée de programmation.
 - Une hausse importante de l'assistance financière de l'Union européenne, composée des ressources budgétaires des Communautés, de l'assistance de la Banque européenne d'investissement (BEI) et de contributions individuelles des États membres, pour un montant total de 5,350 milliards d'euros pour la période 2000-2006.
 - Sur la base de l'allocation budgétaire 2000-2006, des programmes indicatifs nationaux trisannuels ont été élaborés au niveau national. Un programme régional couvre les activités multilatérales.
 - Depuis 2003, la BEI accorde des prêts aux partenaires euro-méditerranéens dans le cadre de la facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat (FEMIP); sa transformation en banque euro-méditerranéenne de développement est en cours de discussion.
 - La signature, en février 2004, de l'accord d'Agadir de libre-échange entre l'Égypte, la Jordanie, le Maroc et la Tunisie, soutenu par un programme régional de l'UE, constitue un grand pas vers l'intégration économique régionale. Cet accord doit cependant encore être mis en œuvre.
 - Le réseau des instituts de recherche économique (Femise).
- c) *Dans le domaine social, culturel et humain:*
 - Depuis les événements du 11 septembre 2001, le dialogue entre les cultures et les civilisations est renforcé, notamment par la création de la «Fondation euro-méditerranéenne Anna Lindh pour le dialogue interculturel», qui vise à promouvoir les échanges intellectuels, culturels et de la société civile.
 - Les programmes Euromed Héritage, Euromed Audiovisuel, Eumedis (développement de la société de l'information) et EURO-MED Jeunesse sont désormais fonctionnels.

- Le forum civil euro-méditerranéen, qui rassemble les organisations non gouvernementales (ONG), syndicats et groupes régionaux, se réunit avant chaque réunion des ministres euro-méditerranéens et sera coordonné par la plate-forme non gouvernementale EURO-MED créée en avril 2005 pour renforcer la cohérence des activités du forum civil et accroître la participation de la société civile au processus de Barcelone.
- Programme de coopération dans l'enseignement supérieur (Tempus).

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement et plusieurs de ses organes (commissions, délégations et délégation du Parlement auprès de l'APEM) sont étroitement impliqués dans l'évolution du processus de Barcelone et ont été particulièrement proactifs dans la promotion de la dimension parlementaire du partenariat, notamment par le biais d'une observation parlementaire accrue des élections pour soutenir le processus de démocratisation dans les pays partenaires.

L'APEM, l'institution parlementaire du processus de Barcelone, est composée de représentants des trois délégations: une du Parlement européen, une des parlements nationaux et une des parlements des 10 partenaires euro-méditerranéens. Toutefois, en tant qu'«assemblée commune», l'APEM se divise formellement en deux groupes: 120 députés des parlements nationaux des pays méditerranéens et 120 députés des parlements de l'Union européenne, dont 75 sont nommés par les parlements nationaux et 45 par le Parlement européen.

La première session de l'APEM s'est tenue en mars 2005 au Caire. Une session extraordinaire a eu lieu à Rabat en novembre 2005 pour célébrer le dixième anniversaire du partenariat EURO-MED. La deuxième session de l'APEM s'est tenue à Bruxelles en mars 2006.

Trois comités parlementaires de 80 membres chacun préparent les travaux de la plénière dans les domaines politiques principaux du partenariat: le comité chargé des affaires politiques, de la sécurité et des droits de l'homme, le comité chargé des affaires économiques, financières et sociales, et de l'éducation et le comité chargé de la promotion de la qualité de la vie, des échanges humains et

de la culture. En 2005, l'APEM a décidé de créer un comité ad hoc des droits de la femme dans la région euro-méditerranéenne.

L'APEM joue un rôle consultatif:

- elle fournit un élan, des apports et un soutien parlementaires pour le renforcement et le développement du partenariat;
- elle exprime ses avis sur toutes les questions relatives au partenariat, notamment la mise en œuvre des accords d'association;
- elle adopte des résolutions ou des recommandations, qui ne sont pas juridiquement contraignantes, adressées à la conférence euro-méditerranéenne.

À l'occasion du dixième anniversaire du processus de Barcelone, le Parlement a adopté la résolution intitulée «Le processus de Barcelone revisité» (octobre 2005). Conformément à ce texte, la priorité principale est le développement de l'enseignement et de la formation professionnelle, en accordant une attention particulière aux femmes et aux groupes défavorisés comme les populations analphabètes, les étudiantes et les populations des zones rurales et périphériques. Afin d'accroître la prospérité, la FEMIP (BEI) doit être davantage développée et mettre l'accent sur les facilités de microcrédits. Il faut encourager la coopération dans la lutte contre la criminalité et le terrorisme, tout en assurant le respect des droits de l'homme. L'UE et ses partenaires méditerranéens doivent également développer leur coopération en matière de gestion des flux migratoires, tout en conservant le principe de *non-refoulement* établi par la convention de Genève, qui traite des racines et des effets négatifs de l'immigration clandestine. Pour ce qui est des droits de l'homme, le Parlement estime que les clauses suspendant les accords d'association Euromed doivent être invoquées en cas de violation des droits de l'homme et des libertés démocratiques.

→ Stefan KRAUSS
Mai 2006

6.4.6. La péninsule Arabique, l'Iraq et l'Iran

Base juridique

Titre V du traité UE [politique étrangère et de sécurité commune (PESC)].

Articles 113 et 308 du traité CE.

I. Les pays du Conseil de Coopération du Golfe

Objectifs

Renforcer les relations entre l'Union européenne (UE) et le Conseil de coopération du Golfe (CCG) qui comprend l'Arabie saoudite, Bahreïn, les Émirats arabes unis, le Koweït, Oman et le Qatar en élargissant la coopération dans divers domaines économiques et techniques.

Contribuer à renforcer le processus de développement et de diversification économiques de ces pays.

Réalizations

A. Généralités

1. Aspect économique

Pour l'Union européenne, la région du CCG revêt une importance économique stratégique. En 2005, 9,7 % des importations de pétrole de l'Union provenaient de cette région et le CCG recevait 4,75 % des exportations totales de l'UE vers des pays tiers, ce qui en fait le cinquième marché d'exportation de l'Union et son principal partenaire commercial dans le monde arabe. La balance commerciale est très favorable à l'UE: 13,01 milliards d'euros en 2005. L'interdépendance économique est au cœur des efforts de l'UE pour appuyer le processus d'intégration régionale

2. Aspect politique

L'Union et le CCG ont fait connaître, à diverses reprises, leurs positions communes sur les problèmes du Moyen-Orient et sur les modalités propres à établir des relations plus étroites entre les deux organisations compte tenu de l'influence stabilisatrice qu'une intégration plus poussée entre les États du Golfe exercerait inévitablement sur la région. Depuis 1994, une délégation du CCG est présente à Bruxelles et, au début de 2004, l'UE a instauré une délégation à Riyad, où se trouve le siège du secrétaire général du CCG.

B. L'accord de coopération

1. Contenu

Signé en 1989 et entré en vigueur le 1^{er} janvier 1990, il a pour principal objectif la promotion des transferts de

technologie au moyen de coentreprises et la coopération en matière de normes. Mais il couvre aussi le commerce, l'agriculture, la pêche, l'industrie, l'énergie, la science et la technologie, les investissements et l'environnement. L'accord est administré par un conseil mixte de coopération de niveau ministériel qui s'est réuni chaque année depuis 1990, alternativement en Europe et dans un pays du Golfe.

2. Mise en œuvre

Après une progression plutôt lente, l'accord commence à produire des résultats.

a) Coopération en matière de normes

L'organisation de normalisation et de métrologie du CCG (GSMO) et la Commission européenne ont conclu, en 1996, un mémorandum d'entente sur un programme de coopération en matière de normes. Par la suite, un expert de l'UE a été nommé à Riyad pour coordonner les travaux avec le GSMO du côté européen, mais ce poste a été supprimé après le premier mandat de trois ans.

b) Coopération douanière

Le programme de coopération a débuté en 1994 et s'est achevé en 1997. La coopération s'est poursuivie à la lumière du projet du CCG de créer une union douanière entre ses membres. Avec l'entrée en vigueur de cette union douanière au début de 2003, l'obstacle principal à la conclusion d'un accord de libre-échange est levé.

c) Coopération énergétique

Plusieurs conférences successives se sont tenues entre l'UE et le CCG concernant le gaz naturel et les technologies du pétrole et du gaz depuis 1996. Les 2 et 3 avril 2005, un sommet sur l'énergie Eurogulf a été organisé au Koweït. En outre, à la fin de novembre 2005, la troisième conférence sur les technologies de pointe du pétrole et du gaz s'est tenue au Koweït, suivie par la huitième réunion du groupe d'experts en énergie UE-CCG. La Commission européenne a soutenu le projet de recherche Eurogulf par le biais d'un financement au titre du programme Synergy. Il vise à la formulation d'une politique afin d'accroître la sécurité de l'approvisionnement en Europe.

d) Coopération environnementale

Concernant la coopération environnementale au titre de l'article 9 de l'accord de coopération, la coopération a porté sur la pollution marine et la gestion des déchets dangereux de 1998 jusqu'à aujourd'hui.

e) Centre d'information technologique

En 1996, le conseil mixte a accepté d'appuyer la création d'un centre d'information technologique conjoint UE-CCG

qui serait établi à Mascate. L'UE a proposé de contribuer aux dispositions financières globales et de financer une étude sur la mise en application du projet.

C. L'accord de libre-échange

L'article 11 de l'accord de coopération stipule que les parties devraient entamer les discussions sur un accord de libre-échange débouchant à terme sur le libre-échange entre les deux régions. Ces négociations ont eu lieu une première fois en octobre 1990. Toutefois, depuis 1991, la position de l'UE consiste à attendre que le CCG crée son union douanière, ce qui s'est produit le 1^{er} janvier 2003. Sans cette union, l'UE aurait dû signer des accords avec chaque État individuellement, c'est-à-dire pas avec le CCG en tant que tel. En novembre 2005, les négociations étaient proches d'aboutir et la signature de l'accord est attendue dans un avenir proche.

II. Yémen

Les relations entre l'UE et le Yémen sont fondées sur un accord de coopération signé en 1997. L'objectif de l'accord consiste à améliorer et développer le dialogue et la coopération en matière de développement, de commerce, de coopération économique et culturelle, de protection de l'environnement, de gestion durable des ressources naturelles et de développement des ressources humaines. Les réunions du comité mixte de coopération se tiennent annuellement.

Une nouvelle composante du dialogue politique, qui couvre les questions relatives à la réforme politique, a été ajoutée à l'été 2004. Les services de l'UE ont fait du renforcement du pluralisme et de la démocratie une priorité pour 2005-2006. Les propositions spécifiques de projets prévoient le soutien au comité électoral suprême avant les élections de 2006, ainsi qu'aux organisations non gouvernementales (ONG) locales et aux médias afin d'accroître le rôle de la société civile dans le processus de décision.

Le Yémen est le pays le plus pauvre du Moyen-Orient. L'Union européenne lui a octroyé 90 millions d'euros d'aide entre 2000 et 2005.

III. Iraq

Le Conseil de l'Union européenne a mis l'accent sur le rôle central de l'Organisation des Nations unies (ONU) dans le processus vers le gouvernement autonome du peuple iraquien et a réaffirmé son engagement à jouer un rôle significatif dans la reconstruction politique et économique du pays.

Avant le récent conflit militaire, le Parlement avait approuvé une résolution soutenant le travail des inspecteurs de l'ONU, affirmant que les violations des résolutions des Nations unies sur les armes de destruction massive ne justifiaient en rien l'action militaire et s'opposant à toute action militaire unilatérale.

Après le début du conflit en mars 2003, la Commission européenne a commencé à envoyer de l'aide humanitaire d'urgence par le biais de la direction générale de l'aide humanitaire (ECHO). Lors de la conférence des donateurs de Madrid qui s'est tenue les 23 et 24 octobre 2003, l'Union dans son ensemble, y compris les pays adhérents, se sont engagés à verser plus de 1,25 milliard d'euros pour la reconstruction de l'Iraq. Le 22 juin 2005, l'UE et les États-Unis ont coorganisé une conférence internationale des ministres des affaires étrangères avec l'Iraq à Bruxelles.

Après la nomination d'un nouveau gouvernement provisoire en Iraq et le transfert intégral de la souveraineté et du pouvoir le 30 juin 2004, l'UE a adopté un nouveau cadre pour ses relations avec l'Iraq comprenant trois phases d'actions et devant déboucher sur un accord bilatéral. Ses objectifs à moyen terme couvrent le développement d'un Iraq stable et démocratique; l'établissement d'une économie de marché ouverte, stable, durable et diversifiée; l'intégration économique et politique de l'Iraq dans sa région et le système international ouvert.

Dans le cadre de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD), l'UE a lancé une mission intégrée pour l'État de droit en Iraq en juillet 2005 (Eujust Lex). La mission prévoit une formation intégrée dans les domaines de la gestion et de l'enquête pénale pour les officiels de haut rang et les cadres du judiciaire, de la police et des services pénitentiaires. Pour Eujust Lex, l'UE a créé un bureau de liaison à Bagdad visant à coordonner les activités de formation.

En 2005, la Commission européenne était le donateur international principal lors des élections iraqiennes de janvier et décembre et lors du référendum constitutionnel d'octobre — toutes les pierres angulaires de la transition politique du pays. Hormis le soutien à la création d'institutions, le programme d'assistance 2005 porte sur la santé, l'emploi et l'éducation; le développement de capacités dans les secteurs de l'énergie et du commerce; le développement de la société civile, la démocratisation et les droits de l'homme.

Le 7 juin 2006, la Commission européenne a adopté une communication dans laquelle elle propose plusieurs initiatives visant à accroître l'implication de l'UE en faveur de la démocratisation et du développement économique en Iraq. La stratégie proposée définit cinq objectifs d'aide communautaire en Iraq dans les années à venir: 1)

supprimer les divisions et renforcer la démocratie tout en appuyant la révision à venir de la Constitution, en collaboration avec les Nations unies; 2) promouvoir l'État de droit et les droits de l'homme par des actions telles que la formation policière dans le domaine de la sécurité et le développement de la capacité de l'Iraq à assurer que les règles en matière de droits de l'homme sont correctement appliquées; 3) aider les autorités iraqiennes à fournir des services de base (comme l'eau et l'éducation) et à créer davantage d'emplois; 4) soutenir la réforme de l'administration publique; 5) promouvoir la réforme économique, particulièrement concernant le secteur énergétique et le régime des échanges commerciaux et des investissements.

IV. Iran

L'UE n'a aucune relation contractuelle avec l'Iran et la Commission ne dispose pas d'une délégation à Téhéran. L'ambassade iranienne en Belgique est accréditée auprès de l'Union.

Le 7 février 2001, la Commission a adopté une communication, approuvée par le Conseil en mai 2001, établissant les perspectives et les conditions pour développer des relations plus étroites avec l'Iran, et notamment la conclusion d'un accord commercial et de coopération. Un mandat pour négocier cet accord a été présenté par la Commission au Conseil en novembre 2001 et adopté en juin-juillet 2002. Les progrès dans le renforcement de la coopération économique et commerciale avec l'Iran devraient s'accompagner de progrès sur les questions politiques, en particulier concernant l'attitude de l'Iran envers les droits de l'homme, la non-prolifération, le terrorisme et le processus de paix au Moyen-Orient.

La question de la non-prolifération domine les relations entre l'UE et l'Iran et bloque la possibilité de renforcer ces relations. L'Iran a signé et ratifié le traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) ainsi qu'un accord de sauvegardes, conformément auquel les États ne disposant pas de l'arme nucléaire s'engagent à ne pas l'acquérir et acceptent de se soumettre à certains contrôles. Les rapports de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) concernant la mise en œuvre de l'accord de sauvegardes ont toutefois alimenté les suspicions que l'Iran se prépare à construire des armes nucléaires.

En 2003, trois États membres de l'UE, l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni (l'«EU-3») ont été à la tête des efforts visant à arriver à un accord avec l'Iran fournissant des garanties d'une utilisation pacifique de son programme nucléaire. Avec l'appui du haut représentant des Nations unies à la politique étrangère et de sécurité commune,

M. Solana, l'EU-3 est, le 15 novembre 2003, parvenue à un accord avec l'Iran sur la suspension totale de toutes les activités d'enrichissement et de retraitement ainsi que sur les négociations relatives aux accords à long terme. Cet accord est connu sous le nom d'accord de Paris.

En août 2005, à la suite de l'élection de M. Ahmadinejad au poste de président et au rejet d'une proposition de l'EU-3 pour un accord à long terme, l'Iran a annoncé qu'il reprendrait la conversion de l'uranium — une procédure préalable à l'enrichissement. Au début de 2006, l'Iran a procédé à l'enrichissement de l'uranium. L'AIEA a porté l'affaire devant le Conseil de sécurité de l'ONU, qui a appelé l'Iran à mettre un terme à l'enrichissement de l'uranium. En juin 2006, un ensemble de mesures d'encouragement et de découragement a été présenté à l'Iran par M. Solana au nom de l'EU-3 avec le soutien des autres grandes puissances. Une résolution du Conseil de sécurité a donné à l'Iran jusqu'au 31 août 2006 pour suspendre l'enrichissement de l'uranium, mais l'Iran ne s'y est pas conformé. Les efforts déployés sous l'égide de l'UE pour parvenir à une solution diplomatique se poursuivent.

La situation des droits de l'homme en Iran est mauvaise et continue apparemment à se détériorer. Elle entrave le développement de relations plus étroites entre l'UE et l'Iran. Un dialogue sur les droits de l'homme a déjà été entamé entre les parties et pourrait être repris.

Dans plusieurs résolutions sur l'Iran adoptées ces dernières années, le Parlement européen a critiqué la situation des droits de l'homme dans le pays, en attirant souvent l'attention sur des cas individuels et en appelant à la libération de certains prisonniers.

Le Parlement soutient les travaux de l'EU-3. Dans une résolution du 15 février 2006, il a également déclaré que la question du nucléaire devait être résolue conformément au droit international et qu'il fallait privilégier un accord global tenant compte des inquiétudes de l'Iran en matière de sécurité.

Une déclaration du président Ahmadinejad appelant à rayer Israël de la carte a été condamnée dans une résolution adoptée le 17 novembre 2005.

Le Parlement européen a créé une délégation pour les relations avec l'Iran. Celle-ci suit les développements en Iran, mais aucune coopération organisée avec le Parlement iranien (Majlis) n'existe à l'heure actuelle. Toutefois, une réunion avec une délégation du Majlis est prévue pour le début d'octobre 2006.

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement couvre la région par le biais de sa délégation pour les relations avec les États du Golfe (y compris le

Yémen), qui organise périodiquement des réunions interparlementaires individuelles avec les États du Golfe.

Le Parlement a critiqué les arrangements relatifs à l'accord de libre-échange du CCG, premièrement parce que le Conseil ne l'a pas consulté avant d'adopter un mandat de négociation, et deuxièmement parce qu'il estime que l'accord pourrait avoir des effets négatifs sur les industries européennes de la pétrochimie et de l'engrais. Il a appelé la Commission à inclure dans l'accord des mécanismes empêchant toute distorsion de la concurrence entre les parties.

Dans sa résolution du 10 mars 2005, le Parlement a salué les premières élections nationales en Arabie saoudite, surveillées par une délégation du Parlement européen. Toutefois, il a également appelé au renforcement des droits de la femme, à l'abolition de la peine de mort et à l'amélioration des conditions de travail et du traitement des travailleurs immigrés.

→ Stefan **KRAUSS**
Dag **SOURANDER** (partie su l'Iran)
Juin 2006

6.4.7. Les États-Unis d'Amérique et le Canada

Bases juridiques

- Pour les États-Unis: l'article 133 du traité CE.
- Pour le Canada: les articles 133 et 308 du traité CE et l'article 101 du traité Euratom.

Objectifs

Dans le contexte des relations commerciales importantes de l'Union européenne (UE) avec les États-Unis, le maintien du libre-échange des marchandises dans le respect des intérêts légitimes de l'Union demeure un des objectifs principaux. À cet égard, les deux puissances commerciales jouent un rôle important dans les enceintes internationales telles que l'OMC (Organisation mondiale du commerce). Le souci de renforcer la coordination s'est manifesté lors des sommets économiques mondiaux; il s'est également concrétisé dans les programmes d'aide aux pays d'Europe orientale. L'accord-cadre avec le Canada vise à établir des liens directs entre les deux parties ainsi qu'à consolider et diversifier autant que possible la coopération économique et commerciale.

Progrès réalisés

I. États-Unis

A. Généralités

Les relations UE - États-Unis actuelles sont à la fois multilatérales et bilatérales. Dans le contexte multilatéral, elles impliquent une coopération visant à la réalisation d'objectifs communs tels que la promotion de la démocratie, des droits de l'homme et de l'économie de

marché. Les relations mutuelles concernent également le souci commun des États-Unis et de l'Union européenne de relever les défis mondiaux que constituent les menaces pour la sécurité et la stabilité, la prolifération des armements, le chômage, la dégradation de l'environnement, la drogue, la criminalité, le terrorisme, etc.

B. Coopération politique

1. La Déclaration transatlantique de novembre 1990

La déclaration transatlantique prévoit un système de consultations régulières:

- des consultations biannuelles entre la présidence du Conseil européen (et la Commission) et le président des États-Unis;
- des consultations biannuelles entre les ministres des affaires étrangères de l'UE, la Commission et le secrétaire d'État américain;
- des consultations ad hoc entre le ministre des affaires étrangères de la présidence et le secrétaire d'État américain;
- des consultations entre la Commission et le gouvernement américain au niveau ministériel;
- des réunions d'information de la présidence à l'intention des représentants américains sur la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) au niveau ministériel.

2. Le nouvel agenda transatlantique et le programme d'action commun (1995)

Le sommet UE - États-Unis de décembre 1995 a adopté une déclaration d'engagement politique, le nouvel agenda transatlantique (NAT) et un programme d'action commun

approfondi UE - États-Unis. Le nouvel agenda permet aux deux parties d'unir leurs forces en vue d'atteindre quatre grands objectifs: la promotion de la paix, du développement et de la démocratie dans le monde; la réponse aux défis mondiaux; la contribution à l'expansion du commerce mondial; le renforcement des relations économiques et des initiatives transatlantiques. Le programme d'action énumère 150 actions spécifiques faisant l'objet d'une coopération entre les États-Unis et l'UE, à la fois sur le plan bilatéral et multilatéral. Afin de promouvoir la paix et la stabilité, l'UE et les États-Unis s'engagent à coopérer notamment en vue de créer une Europe de plus en plus stable et prospère. La coopération et les actions communes concernent essentiellement la reconstruction de l'ex-Yougoslavie, le soutien à la réforme démocratique et économique mise en œuvre dans les pays d'Europe centrale et orientale, en Russie, en Ukraine et dans d'autres anciens États de l'URSS, le maintien de la paix au Proche-Orient et une approche commune de l'aide au développement et de l'aide humanitaire.

3. Dernières évolutions

a) Domaines d'accord

Après de fortes divergences au sujet du conflit en Iraq en 2003 et au début de 2004, le dialogue s'est à nouveau renforcé avec la visite du président Bush à Bruxelles en février 2005 (la première visite d'un président américain aux institutions de l'UE).

Au sommet de Washington en juin 2005, cette coopération étroite renouvelée s'est traduite par des déclarations communes sur la démocratie, la liberté et les droits de l'homme; sur le renforcement de la coopération en matière de non-prolifération; sur la lutte contre le terrorisme et sur l'Afrique et le Proche-Orient.

Les deux parties ont également lancé une initiative de renforcement de l'intégration économique transatlantique et de la croissance, accompagnée de déclarations spécifiques reflétant leur intérêt partagé pour la lutte contre la contrefaçon et la garantie d'un approvisionnement en énergie sûr et efficace.

b) Domaines de désaccord

On ne peut ignorer que la coordination en matière de politique transatlantique n'a pas toujours été couronnée de succès (comme le montrent les exemples récents des politiques mises en œuvre à l'égard de Cuba, de l'Iraq, de l'Iran ou du Proche-Orient) en dépit de tous les agendas, déclarations et programmes.

Des divergences subsistent sur des questions comme les cultures génétiquement modifiées, que les États-Unis souhaitent développer et exploiter beaucoup plus que l'UE, et la concurrence mondiale dans des secteurs comme la production d'acier et la construction aéronautique (Boeing contre Airbus). Des divergences existent aussi au sujet de la Cour pénale internationale et, plus généralement, au sujet

de l'utilisation de la force militaire dans les relations internationales.

C. Coopération économique

L'Union européenne et les États-Unis sont les principaux acteurs du commerce international, ils représentaient 37 % des échanges de marchandises au niveau mondial et 45 % des échanges mondiaux de services en 2002. Ils sont aussi la principale source et la principale destination des investissements directs étrangers (IDE), représentant 54 % des flux entrants dans le monde et 67 % des flux sortants dans le monde en 2000.

L'UE et les États-Unis sont les premiers partenaires commerciaux l'un de l'autre (→6.2.1), représentant environ 21 % des échanges totaux l'un de l'autre. En 2003, rien que pour les biens, les États-Unis ont absorbé 26 % des exportations de l'UE (pour une valeur de 226 milliards d'euros), tandis que 17 % des importations de l'UE (157 milliards d'euros) provenaient des États-Unis. Les échanges transatlantiques valent donc 1 milliard d'euros par jour. Bien que les différends commerciaux transatlantiques fassent la une, les échanges eux-mêmes représentent moins de 20 % du commerce transatlantique total, et les différends commerciaux UE - États-Unis représentent moins de 2 % du commerce transatlantique.

L'UE et les États-Unis ont, de loin, les relations bilatérales en matière d'investissement les plus importantes au monde. Ils sont réciproquement leur source et destination la plus importante d'IDE, les investissements bilatéraux accumulés dépassant actuellement 1,5 trillion d'euros. Entre 1998 et 2001, les États-Unis ont été la destination de 52 % des flux sortants d'IDE en provenance de l'UE et la source de 61 % des flux d'IDE entrant dans l'UE. Près des trois quarts de tous les investissements étrangers aux États-Unis dans les années 90 provenaient d'Europe. Les niveaux des flux d'IDE entre l'UE et les États-Unis sont substantiellement plus élevés que les niveaux des échanges.

L'UE n'est pas seulement une source critique de revenu pour les entreprises américaines, elle est aussi un fournisseur clé de capitaux ou de liquidités pour l'économie américaine et contribue substantiellement au financement de sa balance des opérations courantes.

Tout cela rend nos deux économies interdépendantes à un degré unique au monde et 14 millions d'emplois (répartis de manière à peu près égale) dépendent du marché UE - États-Unis de plus en plus intégré.

II. Canada

A. Généralités

Les relations entre la Communauté européenne et le Canada remontent à 1959, date de la conclusion, entre le

gouvernement du Canada et la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEAA), d'un accord de coopération pour les usages pacifiques de l'énergie atomique (il s'agit du plus ancien accord international de l'Euratom). L'accord-cadre de coopération commerciale et économique entre les Communautés européennes et le Canada a été ensuite conclu en 1976. Il s'agissait du premier accord de coopération de la Communauté avec un pays industrialisé. Depuis, la coopération de l'UE avec le Canada s'est développée bien au-delà du champ d'application limité de l'accord de 1976, malgré le fait que cet accord offre toujours la Base juridique principale des relations formelles entre l'UE et le Canada. Pour faciliter la coopération dans une série étendue de domaines de politique, des déclarations politiques ont été adoptées en 1990 puis en 1996. En mars 2004, les deux parties ont adopté un agenda de partenariat déterminant les domaines d'action commune sur des questions mondiales.

L'Union européenne et le Canada se rencontrent actuellement dans diverses enceintes pour faire avancer leur agenda de coopération. Deux fois par an, des réunions ont lieu au niveau des ministres des affaires étrangères. En outre, des rencontres au sommet ont régulièrement lieu entre la présidence du Conseil européen, le président de la Commission et le Premier ministre du Canada. La réunion annuelle du comité mixte de coopération (CMC), établi par l'accord-cadre de 1976, et les réunions informelles de hauts responsables dans les domaines de la justice et des affaires intérieures (JAI) se succèdent.

B. Relations économiques

L'UE demeure la deuxième destination des investissements directs canadiens, après les États-Unis. Le Canada est un partenaire commercial important pour l'UE, au niveau bilatéral (neuvième place en 2004) et en matière de politique commerciale mondiale.

Les régimes d'échanges bilatéraux sont caractérisés par un échange de biens à haute valeur ajoutée (machines, équipements de transport, produits chimiques), bien que les produits agricoles représentent toujours plus de 10 % des exportations du Canada à destination de l'UE.

Des accords bilatéraux ont été conclus au sujet de la reconnaissance des normes et de la certification (1998), des affaires vétérinaires (1999), de la coopération en matière d'application de la concurrence (1999) et du commerce des vins et spiritueux (2003).

Le sommet d'Ottawa, en mars 2004, a débouché sur un cadre pour un accord entre l'Union européenne et le Canada visant à renforcer le commerce et l'investissement (ARCI), en vue duquel les négociations sont en cours. Son

principal thème sera une coopération étroite entre les régulateurs européens et canadiens sur des sujets allant de la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles aux marchés publics en passant par les services financiers.

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement européen maintient, comme avec la plupart des autres pays et régions du monde, des contacts interparlementaires réguliers avec les États-Unis et le Canada par le biais des délégations permanentes qui rencontrent leurs homologues au moins une fois par an. Ces contacts font partie des relations extérieures les plus anciennes du Parlement européen, ils remontent respectivement à 1972 et 1973.

Dans le cas des **États-Unis**, le besoin d'un échange plus intense s'est rapidement fait sentir et, par exception au règlement du Parlement, la fréquence des réunions a été augmentée à deux par an dès 1980. Dans le sillage du nouvel agenda transatlantique, la 50^e réunion interparlementaire UE - États-Unis à Strasbourg a décidé, le 16 janvier 1999, de refondre les contacts dans le cadre d'un **dialogue transatlantique des législateurs (DTL)**. Outre les réunions biennuelles, celui-ci prévoit une plate-forme d'échange d'informations via l'internet, de liaison entre les commissions spécialisées des deux parlements, de téléconférences sur des sujets d'importance particulière ainsi que de rencontres régulières avec le groupe de hauts responsables qui prépare les sommets annuels UE - États-Unis. À partir de 2004, ces options ont été étendues par le biais d'un séminaire d'un demi-jour s'ajoutant à chaque rencontre interparlementaire et permettant aux députés de débattre en profondeur d'un sujet d'intérêt bilatéral ou partagé, entre eux et avec des experts. Un comité de pilotage, coprésidé par les présidents de la délégation pour les relations avec les États-Unis et le Canada et de la commission des affaires étrangères, coordonne toutes les activités du Parlement européen relatives au DTL.

Dans deux résolutions sur les relations transatlantiques, adoptées le 13 janvier et le 9 juin 2005, le Parlement européen note la nature de plus en plus intégrée du marché transatlantique et souligne le besoin de développer davantage la supervision parlementaire de ce marché. Le Parlement a donc appelé à l'établissement de mécanismes d'alerte précoce appropriés concernant la législation en cours et, à long terme, à la transformation du DTL en une Assemblée transatlantique.

→ Stefan SCHULZ
Novembre 2005

6.4.8. L'Amérique latine

Base juridique

Traité UE: titre V pour les relations générales.

Traité CE:

- article 37 pour les accords de pêche;
- articles 133 et 300 pour les relations commerciales;
- article 308 pour les accords de coopération.

Objectifs

- Resserer les liens politiques.
- Renforcer les relations économiques et commerciales.
- Soutenir l'évolution démocratique et le progrès économique et social des pays latino-américains.
- Favoriser l'intégration régionale.

Ces objectifs se traduisent en particulier par des accords plus ambitieux qu'auparavant (dits de quatrième génération) qui vont au-delà des simples accords commerciaux et d'aide au développement en envisageant des zones de libre-échange et de coopération politique.

Réalisations

A. Relations à l'échelle du continent tout entier

1. La coopération au développement

L'Amérique latine bénéficie, depuis les années 60, de l'assistance financière et technique de l'Union européenne qui occupe le premier rang dans l'aide publique au développement. La politique de développement et de coopération a pour objectif la lutte contre la pauvreté et les inégalités sociales, l'intégration dans l'économie mondiale et la consolidation de l'État de droit. Elle prend la forme d'accords aux niveaux régional et bilatéral qui couvrent tous les domaines d'action commerciale, technique, financière, culturelle et politique. Elle bénéficie également de programmes particuliers d'assistance technique et financière: **ALFA** pour la coopération universitaire, **ALBAN** pour l'octroi de bourses de haut niveau, **Al-Invest** pour la coopération entre entreprises, **ATLAS** pour la coopération entre chambres de commerce, **ALURE** pour la coopération énergétique, **@LIS**, le nouveau programme pour la diffusion des technologies de l'information, **URB-AL** pour la coopération décentralisée entre collectivités locales, ainsi que le projet visant la création d'un observatoire des relations UE-Amérique latine.

2. Relations avec le groupe de Rio

Créé en 1986, le groupe de Rio est la principale structure de concertation politique à l'échelle du continent. Il couvre aujourd'hui l'ensemble de l'Amérique latine et compte aussi des représentants des pays des Caraïbes. Les relations entre l'UE et le groupe de Rio ont été officialisées à partir d'une déclaration faite à Rome le 20 décembre 1990. Le dialogue birégional comporte une rencontre annuelle des ministres des affaires étrangères et un sommet des chefs d'État et/ou de gouvernement tous les deux ans. Le partenariat birégional porte sur:

- le dialogue politique;
- les échanges commerciaux;
- la coopération technico-financière et économique.

Après un premier sommet à Rio de Janeiro en juin 1999, les chefs d'État ou de gouvernement des pays de l'UE, d'Amérique latine et des Caraïbes à nouveau se sont réunis à Madrid (mai 2002), à Guadalajara (mai 2004) et à Vienne (mai 2006). Lors de ce dernier sommet, qui fut le deuxième de l'EU-25, les participants ont insisté sur:

- le multilatéralisme: soutien au système de l'Organisation des Nations unies (ONU), au désarmement, à la gouvernance, à la lutte contre le terrorisme, les narco-trafiquants, la criminalité organisée, etc.;
- la cohésion sociale: lutte contre l'exclusion sociale par le biais de politiques sociales efficaces, de crédits accrus, de l'échange d'expériences;
- la relation birégionale: encouragement à la poursuite des négociations UE-Mercosur, développement de la libéralisation commerciale, solution juste et durable au problème de la dette, soutien à l'intégration régionale, coopération birégionale accrue dans des matières comme l'environnement, l'énergie et les migrations; accroissement des initiatives dans les domaines de l'éducation, de la culture, de la science et de la technologie.

B. Relations avec les sous-ensembles régionaux et accords établis

1. Amérique centrale

En septembre 1984, les représentants de l'Union européenne et ceux des pays d'Amérique centrale (Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panama et El Salvador) se sont rencontrés à San José (Costa Rica) pour examiner la situation dans la région alors en crise. Ils ont continué à se retrouver chaque année, dans une capitale

centraméricaine ou européenne (dialogue de San José). L'UE compte sur ce dialogue pour promouvoir dans ces pays la stabilité politique, le respect des droits de l'homme, le développement économique et social et l'intégration régionale. Cette dernière a progressé entre-temps avec la constitution, en 1991, du système d'intégration centraméricain (SICA).

Lors de la rencontre ministérielle de Madrid (2002), les partenaires ont décidé de mettre en œuvre un nouvel accord de coopération et de dialogue politique qui remplacerait celui de 1993. Cet accord, signé le 15 décembre 2003, à Rome, formalise le dialogue politique instauré depuis 1984. Il étend la coopération au contrôle de l'immigration, à la lutte contre le terrorisme et à la coopération économique. Toutefois, le nouvel accord n'inclut pas la libéralisation des échanges commerciaux comme le souhaitent au départ les pays centraméricains, en prenant pour modèle les accords UE-Mexique et UE-Chili. Néanmoins, il a pour ambition de «créer les conditions» pour un accord d'association, dit de quatrième génération, incluant le libre-échange, fondé sur les résultats de Doha à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), ainsi que sur les progrès de l'intégration régionale. Le récent sommet de Vienne (mai 2006) a annoncé le lancement des négociations en vue de cet accord.

2. Communauté andine

L'UE entretient des relations régulières avec les pays andins (Bolivie, Colombie, Équateur, Pérou et Venezuela) depuis 1969, date de la constitution du Pacte andin, devenu en 1996 Communauté andine. Elle a conclu avec eux un premier accord de coopération en 1983, puis un accord de type «troisième génération» en 1993, qui prévoit une coopération économique et commerciale, une coopération au développement et l'octroi de la clause de la nation la plus favorisée.

Lors de leur rencontre en marge du sommet de Rio (1999), les pays andins avaient évoqué la possibilité d'un nouvel accord de coopération plus vaste que celui de 1993. À Madrid, en 2002, les partenaires ont décidé d'actualiser l'accord. Le nouvel accord a été signé à Rome en décembre 2003. Toutefois, ses nouvelles dispositions n'incluent pas la libéralisation des échanges comme le souhaitent au départ les pays andins, en prenant pour modèle les accords UE-Mexique et UE-Chili. Néanmoins, elles ont pour ambition de créer les conditions pour un accord d'association incluant le libre-échange, fondé sur les résultats des négociations de Doha à l'OMC et du progrès dans l'intégration régionale. Le nouvel accord étend la coopération à la lutte contre le terrorisme et l'immigration illégale. En outre, il institutionnalise les mécanismes du dialogue politique, qui avait été mis en place en 1996.

3. Mercosur

En 1991, l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay ont constitué le marché commun du Cône Sud (Mercosur). Les relations UE-Mercosur ont été institutionnalisées par l'accord-cadre de 1995, qui a ouvert la voie à une coopération politique et à une négociation dans la perspective d'une zone de libre-échange entre les deux parties. À l'occasion du sommet de Madrid (2002), les représentants de l'UE et du Mercosur ont relancé les négociations économiques et commerciales, précisant notamment le calendrier et les procédures de négociation ainsi que le niveau d'ambition que les deux partenaires attendent du futur accord. La conjoncture internationale défavorable et notamment la crise argentine de 2001-2002 ont eu un impact négatif sur les négociations. L'UE et le Mercosur, réunis au niveau ministériel le 12 novembre 2003, avaient décidé d'achever les négociations d'un accord d'association et de libre-échange en octobre 2004 à Lisbonne. L'échec de cette rencontre a révélé que le principal obstacle à la conclusion de l'accord réside dans le volet agricole. Les deux parties ont décidé, à la suite de la rencontre ministérielle du 2 octobre 2005 à Bruxelles, de reprendre leurs négociations. Malgré les encouragements des sommets de Guadalajara et de Vienne, les négociations sont encore loin d'être terminées. Elles ne connaîtront vraisemblablement pas de progrès décisifs avant l'issue des négociations de l'OMC prévue en juillet 2006. Les conditions de la reprise des négociations et le calendrier des travaux sont désormais déterminés conjointement par les deux parties en fonction des progrès des négociations en matière de libéralisation commerciale, compte tenu de la sensibilité de certains produits et conformément aux règles de l'OMC en la matière.

C. Relations avec les différents pays

1. Mexique

L'accord de partenariat économique, de coordination politique et de coopération, dit aussi accord global Mexique-Union européenne, signé le 8 décembre 1997, est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2000 pour les biens industriels et agricoles et en mars 2001 pour les services, la propriété intellectuelle et l'investissement. La libéralisation est complète pour les exportations industrielles mexicaines depuis 2003 et le sera pour les exportations européennes en 2007. Cet accord de quatrième génération n'a pas seulement mis en place une zone de libre-échange, mais a aussi institutionnalisé un dialogue politique pour la promotion des principes démocratiques et le respect des droits de l'homme. Les échanges commerciaux ont progressé depuis l'entrée en vigueur de l'accord: les exportations de l'UE vers le Mexique ont augmenté de plus de 30 % et celles du Mexique vers l'UE ont pratiquement doublé. Un accord de coopération scientifique et

technique a été signé en 2004. Les deux partenaires envisagent également de conclure un accord dans le domaine de l'éducation, de la jeunesse et de la formation.

2. Chili

En 1996, un accord de coopération a été signé entre l'UE et le Chili. Trois ans plus tard, les négociations pour un accord d'association ont été lancées. Conclu en mars 2002, cet accord, également de quatrième génération, a été signé le 18 novembre 2002. Il comprend trois volets (politique, commercial et coopération). Un dialogue politique est envisagé, auquel la société civile devra participer. En outre, l'accord prévoit une ouverture pratiquement totale des économies des deux parties, avec une libéralisation progressive des exportations du Chili vers l'UE qui atteindraient 97 % en janvier 2012. Au Parlement européen, l'accord a été qualifié d'accord pour le XXI^e siècle. En effet, il s'agit de l'accord le plus ambitieux et novateur négocié à ce jour avec un pays non candidat à l'adhésion.

Rôle du Parlement Européen

À la suite des élections de 2004, le Parlement, en tenant compte des divers accords signés avec les partenaires latino-américains, a créé des délégations pour les relations avec le Mexique, l'Amérique centrale, la Communauté andine, le Mercosur et le Chili. Il entretient également des relations suivies avec les parlements de la région, en particulier les parlements latino-américain (Parlatino), centraméricain (Parlacen), la commission parlementaire mixte du Mercosur (CPM), le Parlement andin (Parlandino) et les Congrès du Mexique et du Chili. Des commissions parlementaires mixtes ont été établies entre le Parlement et les parlements de ces deux derniers pays, comme prévu dans les accords d'association. En outre, le Parlement organise depuis 1974 des conférences interparlementaires avec son homologue latino-américain — le Parlatino — qui constituent le principal vecteur du dialogue et de la coopération entre les élus des deux régions. Au total, 17 conférences interparlementaires UE-Amérique latine ont eu lieu depuis 1974 (la dernière à Lima en juin 2005).

Dans sa résolution du 26 avril 2006, le Parlement a réitéré son souhait que l'UE adopte une stratégie commune pour l'Amérique latine et les Caraïbes afin de «donner un contenu et une orientation à l'action de l'Union pour le lancement du partenariat stratégique birégional» décidé par le sommet de Rio de juin 1999 et réaffirmé par les sommets de Madrid et de Guadalajara. Dans sa résolution très détaillée (93 points), le Parlement demande en particulier:

- dans le domaine politique, la constitution d'une assemblée transatlantique euro-latino-américaine (Eurolat) afin de renforcer le dialogue parlementaire, la signature d'une charte pour la paix, la création d'un centre birégional de prévention de conflits et la mise en œuvre d'un partenariat politique et de sécurité;
- dans le domaine économique, financier et commercial, l'établissement d'une zone euro-latino-américaine de libre-échange à l'horizon 2010, et simultanément la mise en œuvre d'accords d'association entre l'Union européenne d'une part et ses partenaires régionaux — Mercosur, Communauté andine et Amérique centrale — d'autre part;
- dans le domaine social et culturel, la création d'un fonds de solidarité birégional qui viendrait appuyer les actions des divers partenaires en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale en Amérique latine, avec la participation et le concours financier d'organismes financiers internationaux publics et privés.

La résolution insiste également sur le fait que cette coopération renforcée doit avoir également pour objectif de promouvoir le respect des droits de l'homme, la démocratie, la bonne gouvernance, la transparence et l'État de droit, dans le cadre d'un véritable multilatéralisme.

→ Pedro **NEVES**
Juin 2006

6.4.9. Le Japon

Base juridique

Article 133 (article 113) du traité CE.

Objectifs

Les principes communs pour les relations entre le Japon et l'Union européenne (UE) et ses États membres ont été fixés dans une déclaration politique de 1991. Une déclaration commune sur les relations entre la Communauté européenne et ses États membres et le Japon a été signée le 18 juillet 1991. Lors du neuvième sommet UE-Japon qui s'est tenu à Tokyo le 19 juillet 2000, un plan d'action, s'étendant sur dix ans, visant à renforcer le partenariat bilatéral et à le faire passer de la consultation à l'action commune, a été adopté pour 2001. Cette déclaration sur les relations entre la Communauté européenne et ses États membres et le Japon établissait les principes communs et les objectifs partagés dans les domaines politique, économique, culturel et de la coopération, ainsi qu'un cadre consultatif pour les réunions annuelles entre le Japon et l'UE. Le plan d'action porte sur quatre objectifs principaux:

- promouvoir la paix et la sécurité;
- renforcer le partenariat économique et commercial en exploitant le dynamisme de la mondialisation au bénéfice de tous;
- relever les défis mondiaux et sociétaux;
- rapprocher les populations et les cultures.

Réalisations

A. Généralités

Un des piliers importants des relations bilatérales UE-Japon est le dialogue à deux sens sur la déréglementation, qui vise à limiter le nombre de règlements superflus qui entravent le commerce et l'investissement étranger. Depuis 1995, l'UE et le Japon participent activement aux efforts en matière réglementaire de l'autre par le biais d'un dialogue. La nature du dialogue a changé: alors que, par le passé, les relations économiques avec le Japon étaient dominées par les différends commerciaux, aujourd'hui l'accent est mis sur la demande faite par l'UE à propos de la déréglementation et des réformes structurelles au Japon. Dans le cadre d'une coopération étroite, l'UE et le Japon se soumettent mutuellement des propositions de déréglementation sur une base annuelle et participent à de nombreuses réunions de haut niveau et d'experts.

Le dialogue pour la réforme réglementaire (DRR) se déroule chaque année depuis 1994. Il s'agit d'un processus à deux sens dans lequel le Japon et l'UE se présentent l'un à l'autre des demandes de déréglementation. L'UE présente des demandes au Japon de manière qu'elles s'intègrent dans le cycle annuel de travail du comité de la réforme réglementaire (désormais remplacé par le plus puissant conseil consultatif sur la réforme réglementaire), tandis que le Japon soumet des demandes à l'UE concernant ses entreprises dans l'UE. Lors de la réunion de haut niveau du DRR du 4 mars 2005, les discussions se sont concentrées sur la législation commerciale, les réglementations commerciales et douanières, les visas et les permis de travail, la protection de la propriété intellectuelle, les services financiers, la politique de l'UE en matière de produits chimiques (REACH) et les nouvelles directives environnementales qui touchent les produits tels que les batteries, les déchets électriques et les produits chimiques.

B. Dialogue politique

La structure actuelle du dialogue politique entre l'UE et le Japon a été définie dans la déclaration conjointe de 1991; elle prévoit l'organisation de consultations annuelles entre le président du Conseil européen, le président de la Commission et le Premier ministre japonais; une réunion annuelle entre la Commission et le gouvernement japonais au niveau ministériel; deux réunions annuelles entre les ministres des affaires étrangères de la «troïka» européenne, notamment la participation du commissaire chargé des relations extérieures et du ministre japonais des affaires étrangères; et deux réunions annuelles entre la troïka des directions politiques de l'UE et la direction politique japonaise.

L'évolution de la situation au Japon a nécessité une réévaluation des relations UE-Japon qui a fait l'objet d'une communication de la Commission en 1992. En mars 1995, la Commission présentait une nouvelle communication intitulée «Europe et Japon: les prochaines étapes» [COM(95) 73] précisant la position adoptée sur la nouvelle stratégie asiatique de l'UE [COM(94) 34], évaluant les développements et les changements et prônant un renforcement des relations politiques entre l'UE et le Japon, les deux parties étant de plus en plus soucieuses de faire correspondre à leur importance économique un rôle politique plus actif.

Le sommet de 1999 à Bonn a galvanisé les intentions de l'UE et du Japon d'élargir et de renforcer leur partenariat au cours du nouveau millénaire et de promouvoir la paix, la

stabilité et la prospérité en Asie, en Europe et dans le monde entier. Les deux parties ont également exprimé leur intention de renforcer leur dialogue à deux voies, qui s'est révélé utile, sur la déréglementation en se concentrant sur les préoccupations prioritaires des deux parties et fournissant un examen régulier des progrès, notamment lors de la réunion ministérielle UE-Japon.

Lors du sommet de Tokyo en 2000, l'UE et le Japon ont lancé une décennie de coopération (2001-2011) qui a donné un coup de fouet décisif aux relations entre l'UE et le Japon et a défini des objectifs ambitieux pour un partenariat exhaustif et axé sur l'action.

Le quatorzième sommet UE-Japon s'est tenu à Luxembourg le 2 mai 2005. Les dirigeants ont examiné la mise en œuvre du plan d'action pour la coopération entre l'UE et le Japon et ont fixé les actions prioritaires à prendre d'ici au prochain sommet. Ils ont également discuté d'une vaste série de points afin de créer un partenariat efficace pour traiter des questions internationales clés et renforcer le système multilatéral. Lors du sommet de Tokyo du 22 juin 2004, les résultats comprenaient: 1. une déclaration conjointe du Japon et de l'UE sur le désarmement et la non-prolifération; 2. le cadre de coopération pour la promotion de l'investissement réciproque entre le Japon et l'UE; 3. une initiative commune du Japon et de l'UE pour l'application des droits de propriété intellectuelle en Asie; 4. une déclaration conjointe relative à la coopération sur la technologie de l'information et de la communication. En même temps que les sommets, se sont tenues les réunions annuelles de la table ronde de dialogue d'affaires UE-Japon.

C. Commerce et investissement

Les liens commerciaux et d'investissement entre le Japon et l'UE demeurent solides. Le marché japonais s'ouvre de plus en plus à la concurrence étrangère. Toutefois, l'investissement étranger total au Japon reste très faible [moins de 2 % du produit intérieur brut (PIB)] en comparaison avec les autres pays développés. L'UE reste l'investisseur direct étranger (IDE) le plus important au Japon, mais les montants totaux diminuent. En 2003-2004, l'Europe représentait une part de 33 % (700 milliards de yens) des IDE au Japon (en comparaison à 1 400 milliards de yens en 1999-2000). De la même manière, l'Europe est une destination populaire pour les investissements japonais. Le Japon a investi 1 400 milliards de yens en Europe en 2003-2004, ce qui représente une part de 35 % des IDE japonais à l'étranger, un peu moins de 30 % allant aux États-Unis.

Même si la Chine devient désormais le principal partenaire commercial du Japon, le commerce entre l'UE et le Japon reste important. Entre 1999 et 2003, les exportations de l'UE vers le Japon ont augmenté en moyenne de 3,5 % par an.

En 2004, 13 % de toutes les importations japonaises provenaient de l'UE (14 % des États-Unis, 21 % de Chine) tandis que l'UE restait le deuxième marché du Japon avec 16 % des exportations japonaises, derrière les États-Unis avec 22 %.

L'Union est préoccupée par le manque d'augmentation significative des exportations européennes vers le Japon dans certains secteurs où l'UE semble néanmoins compétitive sur le plan international. Une illustration frappante de ce phénomène est l'exportation par l'UE de machines de bureau et d'équipements de télécommunications. Les produits alimentaires forment une autre catégorie dans laquelle les exportations de l'Union devraient être plus importantes.

La plupart de ces questions commerciales sont abordées non seulement dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), mais aussi de manière bilatérale. L'Europe est déterminée à poursuivre certaines matières non résolues bilatéralement. Dans ce cadre, un accord de reconnaissance mutuelle (ARM) est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2002. L'ARM diminuera la charge administrative et signifiera une épargne annuelle pour les exportateurs à hauteur de 400 millions d'euros. L'ARM permet l'acceptation de l'évaluation de conformité effectuée par une partie en vertu des règlements de l'autre partie dans quatre catégories de produits (terminaux de télécommunications et équipements radios, produits électriques, bonnes pratiques de laboratoire pour les produits chimiques et bonnes pratiques en matière de fabrication de médicaments) et constitue un pas important pour faciliter l'accès au marché.

L'accord sur la coopération et les mesures anticoncurrentielles (décision du Conseil du 16 juin 2003) devrait faciliter la coopération bilatérale dans l'évaluation des aspects de concurrence dans les cas de fusions et d'acquisitions majeures.

À l'OMC, l'UE et le Japon, en tant que deuxième et troisième économie les plus importantes du monde, ont établi une coopération politique étroite. Le développement de cette coopération est une des initiatives clés du plan d'action.

D. Coopération

L'UE considère la coopération industrielle, et particulièrement l'investissement, comme un élément d'importance capitale pour renforcer les relations bilatérales avec le Japon. La Commission européenne est d'avis qu'une situation plus saine verrait le jour si les investissements européens au Japon étaient accrus. Les choses évoluent dans cette direction, par exemple, par le biais du centre de coopération industrielle CE-Japon à

Tokyo (1). L'établissement d'une politique industrielle régulière entre la CE et le Japon et d'un dialogue sur la coopération industrielle a été décidé lors de la réunion ministérielle de 1993, qui a créé un forum visant à examiner l'évolution de la coopération industrielle.

Des contacts réguliers sont également maintenus dans les secteurs des télécommunications, des technologies de l'information et du commerce électronique. Il a été convenu de renforcer la coopération dans les domaines de l'environnement, de l'énergie, de la culture, du travail et des affaires sociales, ainsi que de l'aide au développement. Il existe également un dialogue sur les questions macroéconomiques et financières, ainsi que sur les questions liées aux transports.

L'UE et le Japon coopèrent sur une très vaste gamme de sujets. Il existe des forums permanents pour débattre de sujets, tels que la politique industrielle, les sciences et les technologies, la recherche, les télécommunications et services connexes, les affaires sociales, l'aide au développement, la protection de l'environnement, le dialogue sur les questions macroéconomiques et financières ainsi que les questions liées au transport. L'UE et le Japon sont partenaires dans le projet de réacteur thermonucléaire expérimental international (ITER), pour lequel un accord a été trouvé quant à sa localisation en France. Le Japon, l'UE, les États-Unis et la Corée coopèrent au sein de l'organisation pour le développement énergétique de la péninsule coréenne (KEDO). Le KEDO a été créé à la suite de la nécessité de réduire le risque de prolifération nucléaire en Corée du Nord et pour promouvoir l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire. La Commission européenne soutient **la table ronde de dialogue d'affaires UE-Japon (EUJBDRT)**, une initiative privée visant à renforcer les liens entre les entreprises européennes et japonaises, et salue les apports ciblés du secteur privé aux autorités gouvernementales pour

promouvoir le commerce et l'investissement entre l'Europe et le Japon. L'EUJBDRT contribue à l'identification des initiatives mutuellement profitables et suit de près les progrès réalisés par les administrations européenne et japonaise.

Rôle du Parlement Européen

Depuis 1979, une délégation du Parlement européen rencontre, pratiquement chaque année, une délégation du Parlement japonais (Diète), tantôt en Europe, tantôt au Japon. La dernière réunion interparlementaire Parlement européen-Japon (la vingt-sixième) s'est tenue à Tokyo et à Kyoto du 15 au 20 mai 2005.

Ces dernières années, le Parlement a organisé plusieurs débats sur les relations avec le Japon, certains traitant des relations commerciales et de l'accès aux marchés et d'autres, des questions politiques. Les résolutions suivantes présentent un intérêt particulier: la résolution du 18 septembre 1997 sur la communication de la Commission «Les prochaines étapes»; la résolution du 13 avril 1999 sur le programme de mesures et d'actions spécifiques visant à améliorer l'accès des produits et des services transfrontaliers de l'Union européenne au marché japonais; la résolution du 7 octobre 1999 sur l'accident nucléaire survenu au Japon; la résolution du 13 juin 2002 sur l'abolition de la peine de mort au Japon, en Corée du Sud et à Taïwan; la résolution du 3 juillet 2002 sur l'accord entre la Communauté européenne et le Japon concernant la coopération en matière de pratiques anticoncurrentielles.

Références de la procédure

(1) Procédure de consultation: CSA2631.

→ Xavier NUTTIN
Novembre 2005

6.4.10. La République populaire de Chine et Taïwan

Base juridique

- Titre V du traité UE.
- Articles 133 et 310 du traité CE.

Objectifs

Développer les échanges et les autres relations entre l'Union européenne (UE) et la République populaire de Chine (CN) pour:

- affirmer davantage la présence politique, économique et commerciale de l'UE en Chine;
- encourager la Chine à prendre de plus en plus sa place sur la scène internationale par son intégration dans l'économie mondiale; appuyer le passage de la Chine à une société ouverte fondée sur l'État de droit et le respect des droits de l'homme;
- soutenir le processus de réforme économique et sociale en cours dans le pays.

Réalisations

I. République Populaire de Chine

A. Évolution générale des relations

1. Premiers développements

- a) C'est seulement en 1975 que la Chine et la Communauté européenne ont décidé d'établir des relations officielles, illustration de la politique chinoise d'ouverture engagée dans la seconde moitié des années 70. Un accord commercial a été signé en avril 1978.
- b) En 1980, la Chine a été inscrite sur la liste des pays éligibles au système des préférences généralisées de la Communauté. L'accord de 1978 a été remplacé en 1985 par un accord plus large dit de coopération économique et commerciale. En 1988, la Commission européenne a ouvert une délégation à Pékin.

2. Un revers

- a) Le développement des relations a été brusquement interrompu par le massacre advenu en juin 1989 sur la place Tian'anmen. La Communauté y a réagi par une condamnation immédiate. Le Conseil européen de Madrid réuni les 26 et 27 juin a décidé la suspension des contacts bilatéraux à haut niveau, l'ajournement des nouveaux projets de coopération et le ralentissement

des programmes en cours. Un embargo sur les ventes d'armes et la coopération militaire a été instauré.

3. La reprise progressive des relations: documents d'orientation

- a) Jusqu'en 1994, les espoirs européens d'un changement de la politique chinoise en matière de droits de l'homme ont été constamment déçus en raison de la poursuite des arrestations et des emprisonnements d'opposants.
- b) En juin 1994, un nouveau cadre a été mis en place pour l'organisation d'un dialogue politique bilatéral.
- c) En juillet 1995, la Commission a proposé une «politique à long terme pour les relations Chine-Europe», reprise par le Conseil européen, qui reflétait l'émergence de la Chine comme puissance économique et politique planétaire. Depuis lors, les relations UE-Chine se sont poursuivies sous les trois grands chapitres suivants: le dialogue politique (y compris les droits de l'homme), les relations économiques et commerciales et le programme de coopération UE-Chine.
- d) En 1998, la Commission a adopté une communication intitulée «Vers un partenariat global avec la Chine», dont le principal objectif était de renforcer les relations de l'UE avec la République populaire de Chine. La politique de l'UE envers ce pays s'inspire actuellement du document d'orientation publié en juin 2001 par la Commission sous le titre «Stratégie de l'UE vis-à-vis de la Chine». Un nouveau document d'orientation, intitulé «Intérêts communs et défis de la relation UE-Chine — Vers un partenariat mature», a été approuvé le 13 octobre 2003. Ce dernier propose de développer encore les relations avec la Chine en améliorant les mécanismes en place et en incluant systématiquement les questions de gouvernance mondiale et régionale ainsi que de sécurité. Les dossiers appelant une attention particulière sont les suivants: le dialogue UE-Chine sur l'immigration clandestine, l'efficacité du dialogue sur les droits de l'homme, la coopération sur le programme de Doha pour le développement dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et le suivi du respect par la Chine de ses engagements auprès de l'OMC.
- e) La Chine a publié, le 13 octobre 2003, son premier document d'orientation sur l'UE. Elle se déclare favorable à l'intégration européenne et invite l'UE à lui accorder le statut d'économie de marché à part entière.

États membres. En effet, le nouveau corps unique de principes devra guider l'action de la Commission et des 25 États membres. Il se situe dans le droit fil des objectifs du millénaire pour le développement adoptés par les Nations unies en 2000.

La nouvelle politique du développement fait de l'éradication de la pauvreté sa priorité. Elle est fondée sur la promotion de la bonne gouvernance, de la démocratie et des droits de l'homme ainsi que sur une relation de partenariat avec les pays en développement, dans la lignée de la déclaration de 2000 de la Commission. Étant un texte conjoint, le consensus insiste sur la nécessaire cohérence entre les actions de la Communauté et des États membres, dans un esprit de complémentarité, pour que l'Union européenne offre une réelle vision commune du développement.

Rôle du Parlement Européen

La politique du développement est une politique communautaire pour laquelle le Parlement dispose du pouvoir de codécision. C'est le seul domaine des relations extérieures pour lequel le Parlement est colégislateur.

Dans son rapport sur la complémentarité entre les politiques de la Communauté et des États membres en

matière de coopération au développement, le Parlement considère que la cohérence des actions de l'UE est une priorité si l'on veut améliorer l'efficacité et la crédibilité de l'aide.

Le Parlement a été amené à se prononcer sur la coopération décentralisée qui permet de rapprocher l'aide de ses bénéficiaires et de mieux prendre en compte les besoins réels des populations des pays en développement. Pour le Parlement, il convient de faire figurer parmi les bénéficiaires de l'aide des mouvements sociaux luttant pour la démocratisation et les droits de l'homme.

La santé est particulièrement mise en évidence dans les travaux du Parlement européen. Le Parlement souscrit à un accroissement de la dotation du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme ainsi qu'à un renforcement de l'action communautaire en faveur des droits en matière de reproduction et de sexualité.

Le Parlement a obtenu l'augmentation du budget alloué aux programmes de protection de l'environnement dans le cadre de la politique du développement.

→ Armelle DOUAUD
Septembre 2006

6.5.2. Les régimes commerciaux applicables aux pays en développement

Base juridique

Article 133 du traité CE (modifié par le traité de Nice).

Objectifs

- Aider les pays en voie de développement (PVD) à accroître les ventes de leurs produits sur les marchés des pays industrialisés.
- Favoriser l'industrialisation des PVD par le biais de réductions ou d'exemptions de droits de douane sur les produits industriels finis ou semi-finis et sur certains produits agricoles.

Réalisations

A. Historique

La Communauté a été la première à appliquer le système de préférences généralisées (SPG), à partir du 1^{er} juillet 1971, aux PVD faisant partie du «groupe des 77» au sein de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le

développement (Cnuced), ainsi qu'aux pays et territoires d'outre-mer dépendant des États membres. En 1995, le système concernait 145 pays et territoires indépendants et 25 territoires et pays dépendant des États membres de la Communauté européenne ou de pays tiers. L'Albanie, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie ont été ajoutées à la liste en 1991, et les pays de l'ex-Union soviétique en 1993.

1. Le premier régime

Il a été appliqué de 1971 à 1980 aux PVD faisant partie du «groupe des 77» au sein de la Cnuced. Dans ses grandes lignes, il consistait en avantages tarifaires préférentiels accordés unilatéralement et selon un principe de non-réciprocité:

- sur les produits agricoles transformés (des réductions tarifaires étaient autorisées pour un nombre déterminé de produits figurant sur une liste);
- sur les produits industriels finis et semi-finis (les pays bénéficiaires du SPG pouvaient exporter ces produits en

franchise tarifaire vers la Communauté, dans la limite d'un plafond fixé chaque année par pays et par produit. Des modalités spéciales étaient prévues, notamment pour les textiles et les produits de coco et de jute).

Ces principes ont été conservés, mais ont été modifiés et adaptés chaque année, tout en garantissant que les États bénéficiaires recevaient une information suffisante pour utiliser pleinement les avantages offerts par le SPG.

2. Le deuxième régime

Il devait initialement avoir une durée d'application de dix ans (1980-1990). Il prévoyait toutefois un bilan de son application, en vue de procéder à des mises à jour et à des ajustements, et ce à la lumière des évolutions de l'environnement du système d'échanges multilatéraux. Ses grandes orientations étaient les suivantes:

Dans le secteur industriel, toutes les restrictions quantitatives visant les 36 pays les moins avancés ont été supprimées.

Le mécanisme des limites préférentielles applicable aux **produits industriels «sensibles»** a été révisé. Dans le système initial, tous les pays bénéficiaires étaient contrôlés de la même façon aux quatre coins du globe. Ce système a été remplacé par un nouveau système qui définissait, pour chaque produit, les pays fournisseurs hautement compétitifs. Dès lors, ces derniers risquaient de faire l'objet de restrictions grâce à l'application stricte de **contingents tarifaires fixés pour chaque pays**, alors que l'accès des autres pays fournisseurs était contrôlé par le système de **plafonds souples/indicatifs fixés pour chaque pays**.

La révision décennale prévue a eu lieu le 1^{er} janvier 1995, lors de l'entrée en vigueur d'un nouveau régime fondé sur les orientations préparées par la Commission et adoptées par le Conseil le 19 décembre 1994.

B. Caractéristiques du nouveau régime actuel (1995-2004)

L'application du SPG de l'UE suit un cycle de dix ans. Le cycle actuel a commencé en 1995 et expirera en 2004. Ce mécanisme est institué par le règlement (CE) n° 2820/98 du Conseil du 21 décembre 1998, amendé en 2001, afin de tenir compte des cycles du SPG (le troisième cycle du SPG était censé se terminer en 2001, tandis que le troisième régime SPG de l'UE ne prendra pas fin avant 2004), ainsi le règlement (CE) n° 2501/2001 a prorogé les arrangements afin de combler cette lacune. Dans sa gestion du SPG, la Commission est assistée par le comité des préférences généralisées, qui est composé de représentants des États membres et présidé par la Commission. Le comité peut être consulté ou peut émettre un avis sur certains projets de mesures d'exécution.

1. Règles générales

Les préférences au titre du SPG sont accordées aux exportations de produits spécifiques en provenance de pays distincts. Le SPG comporte deux niveaux:

- un régime général prévoyant des préférences commerciales fondamentales suivant les objectifs traditionnels du développement économique;
- d'autres accords visant à encourager un développement durable et à créer des stimulants spécifiques liés au respect des droits sociaux et de la protection de l'environnement. Ces derniers accords accordent des préférences supplémentaires, à la demande des pays qui respectent certaines normes sociales ou environnementales définies par certains accords internationaux.

2. Pays bénéficiaires

À l'origine, les préférences devaient être «généralisées», c'est-à-dire qu'elles devaient être accordées à tous les pays en développement. L'adhésion au «groupe des 77», créé par les pays en développement, est considérée comme un critère d'éligibilité au traitement prévu au titre du SPG. La Chine et les «économies en transition» qui sont apparues après le démantèlement de l'ex-Union soviétique se sont vu accorder un traitement analogue à celui des pays en développement. Un pays peut perdre le bénéfice du SPG si son revenu par habitant et/ou la valeur des exportations de ses produits manufacturés sont trop élevés. Actuellement, la Corée du Sud, Hong Kong et Singapour en sont exclus sur la base de ces critères.

3. Régime général

Le SPG est un instrument de politique commerciale qui vise à réaliser les objectifs du développement. Le mécanisme de modulation est fondé sur des considérations de politique commerciale. Le mécanisme de graduation et le régime spécial représentent le volet «Développement» du régime général.

a) Modulation des tarifs

Depuis 1995, des préférences commerciales au titre du SPG ont été accordées sans contingentement ou restriction quantitative. En lieu et place de ce régime, des préférences sont fixées en vertu d'un mécanisme de modulation. En fonction de sa sensibilité, chaque produit est classé dans l'une des quatre catégories suivantes:

- **les produits très sensibles**, pour lesquels le droit préférentiel est égal à 85 % du droit du tarif douanier commun (TDC) normalement applicable;
- **les produits sensibles**, pour lesquels le droit préférentiel est égal à 70 % du taux du TDC;

La Chine souhaite que l'UE devienne son premier partenaire dans les échanges commerciaux et les investissements.

B. État actuel des relations

1. Relations politiques

- a) Le dialogue politique se poursuit dans le cadre mis en place en 1994. Il comporte des réunions régulières entre ministres de la «troïka» de l'UE et de la Chine; des consultations de haut niveau entre la Commission et la Chine; des réunions ad hoc entre ministres des affaires étrangères; deux réunions annuelles entre le ministre chinois des affaires étrangères et l'ambassadeur de l'UE à Pékin et deux autres entre le ministre des affaires étrangères du pays exerçant la présidence de l'UE et l'ambassadeur de Chine dans ce pays.
- b) Les préoccupations quant au respect des droits de l'homme sont un aspect majeur des relations UE-Chine depuis la répression qui a eu lieu en 1989 sur la place Tian'anmen. Un dialogue spécialement consacré aux droits de l'homme a été engagé, avec deux réunions annuelles entre la «troïka» de l'UE et le gouvernement chinois. Parmi les sujets abordés figurent le respect des «droits fondamentaux» des dissidents politiques, l'attitude vis-à-vis des croyances religieuses et du mouvement spirituel Falungong, la liberté d'expression, l'usage de la torture et la peine de mort, ainsi que la situation des minorités ethniques. Des cas individuels sont également soulevés. Le dialogue est complété par un soutien financier à des projets tels que la mise en œuvre des conventions des Nations unies sur les droits de l'homme, la démocratie au niveau local et la réforme judiciaire.
- c) Le premier sommet politique UE-Chine s'est tenu à Londres en avril 1998. L'un de ses résultats a été la première visite de la «troïka» au Tibet. Le dernier sommet (à savoir le huitième) a eu lieu à Pékin le 5 septembre 2005. Des accords ont été signés dans les secteurs de la main-d'œuvre, des sciences et des techniques (notamment pour l'exploitation de l'espace), de l'énergie et de l'environnement. Il a été publié une déclaration commune sur les changements climatiques. Lors du septième sommet, d'autres accords avaient été conclus dans les domaines de la recherche nucléaire, de la coopération entre administrations douanières et des échanges d'étudiants. Le 12 février 2004, la Communauté européenne et l'Office national du tourisme de la Chine ont signé un accord destiné à faciliter le tourisme de groupe dans l'Union européenne (le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni, qui n'appartiennent pas à l'espace Schengen, ne sont pas

concernés par cette initiative et s'emploieront à signer des accords bilatéraux).

- d) La rétrocession de Hong Kong à la Chine (1997) n'a pas affecté les relations de l'UE avec l'île, où elle maintient sa délégation.
- e) De même, la rétrocession de Macao, en 1999, n'a pas altéré les relations avec l'UE, l'accord de commerce et de coopération étant maintenu. En novembre 1999, la Commission a adopté une communication au Conseil et au Parlement européen, intitulée «L'Union européenne et Macao: après l'an 2000», qui soulignait l'importance de respecter les principes énoncés dans la loi fondamentale de la région administrative spéciale de Macao, de mettre en œuvre sans restriction la notion «un pays, deux systèmes» et de garantir l'identité sociale, économique et culturelle spécifique de ce territoire.
- f) La Commission suit la situation tant à Hong Kong qu'à Macao afin de garantir le respect de la démocratie et des droits de l'homme et publie des rapports annuels.
- g) Pour ce qui est de Taïwan, l'UE est attachée au principe d'une seule Chine, en reconnaissant le gouvernement de la République populaire de Chine comme le seul gouvernement légal de la Chine.

2. Relations commerciales

- a) L'accord de coopération économique et commerciale de 1985 offre un cadre non préférentiel pour le développement du commerce mutuel sur la base des prix du marché. Il est administré par un comité mixte qui se réunit chaque année pour suivre l'évolution des relations.
- b) Le commerce se développe très rapidement depuis 1975, époque à laquelle il était pratiquement inexistant. Les échanges bilatéraux ont progressé d'un facteur supérieur à 40 depuis l'adoption de réformes par la Chine, en 1978, pour atteindre 135 milliards d'euros en 2003. Excédentaire au début des années 80, l'UE affichait en 2004 un déficit de 78 milliards d'euros, soit le solde négatif le plus marqué envers tous ses partenaires. Globalement, la Chine est devenue le deuxième partenaire commercial non européen de l'UE, derrière les États-Unis, tandis que l'Union européenne est passée au rang de premier partenaire commercial de la Chine. Au cours de ces dernières années, les entreprises de l'UE ont beaucoup investi en Chine (les flux annuels de nouveaux investissements directs étrangers (IDE) utilisés se sont élevés à 4,2 milliards de dollars américains en moyenne durant les cinq dernières années), de sorte que le stock d'IDE en provenance de l'UE dépasse aujourd'hui 35 milliards de dollars américains.

- c) L'adhésion de la Chine à l'OMC a signifié la fin, en 2004, de l'Accord multifibres au terme de plusieurs décennies durant lesquelles les producteurs européens étaient censés se préparer à un surcroît de concurrence. L'ampleur de l'afflux dans l'UE d'articles importés a toutefois créé la surprise, dans les premiers mois de l'année 2005, alors que la Chine voyait sa part s'accroître de manière spectaculaire dans les importations européennes de produits textiles. Ce problème a été ramené à des proportions plus viables après la conclusion d'un accord en vertu duquel des quotas temporaires ont été rétablis.

3. Coopération UE-Chine

- a) L'UE soutient, par le canal de son programme de coopération, les réformes et la libéralisation engagées en Chine. Le dossier de coopération comporte aujourd'hui 40 projets représentant une valeur totale de 260 millions d'euros environ. Les projets de coopération en cours se rapportent à la gestion de l'environnement, à l'enseignement primaire dans la province du Gansu, à la gouvernance locale, à la gestion des forêts et aux services financiers. La responsabilité de la gestion des projets a été transférée des locaux de la Commission, à Bruxelles, à la délégation en place à Pékin.
- b) L'accord de 1985 prévoyait une coopération pour l'industrie, les mines, l'énergie, les transports et les communications, ainsi que la technologie. Un accord sur les sciences et les technologies a été signé en 1999. Un nouvel accord, relatif à la coopération au titre du programme de radionavigation par satellite *Galileo* conduit par l'UE, a été signé le 30 octobre 2003. Un autre accord, touchant à la recherche commune sur l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire, a été conclu lors du sommet UE-Chine de 2004.
- c) En mai 2000, l'UE et la Chine ont signé un accord bilatéral ouvrant la voie à l'adhésion de la Chine à l'OMC, qui est devenue effective à la fin de cette année-là. Afin d'aider le gouvernement chinois à concrétiser les engagements prévus par l'OMC, l'UE a travaillé en partenariat et conçu un certain nombre de projets d'assistance technique orientés vers l'OMC, dotés d'un budget s'élevant à 22 millions d'euros.
- d) En mars 2000, l'UE et la Chine ont lancé un programme de coopération juridique et judiciaire UE-Chine, qui vise à instaurer une meilleure compréhension de la notion d'État de droit en Chine et à faire mieux comprendre le système juridique chinois.

4. Aide humanitaire

À l'heure actuelle, cinq projets bénéficient du soutien européen grâce au programme pour les droits humains et

la démocratie. En outre, une aide d'urgence est octroyée sur le budget de la direction générale de l'aide humanitaire (ECHO) de la Commission européenne, tandis que divers projets reçoivent un soutien au titre du budget de la Communauté en faveur des organisations non gouvernementales.

II. Taïwan

Comme la plupart des pays, l'UE est attachée au principe d'une seule Chine et, par conséquent, n'entretient pas de relations diplomatiques avec Taïwan. Elle reconnaît toutefois Taïwan comme entité économique et commerciale et nourrit avec celle-ci de solides relations hors de la sphère politique, notamment dans les domaines de l'économie, des sciences, de l'éducation et de la culture. Taïwan est le troisième partenaire de l'UE en Asie, derrière le Japon et la République populaire de Chine. L'UE a fermement appuyé l'adhésion de Taïwan à l'OMC, qui a eu lieu le 1^{er} janvier 2002. En mars 2003, la Commission a ouvert à Taïwan un bureau économique et commercial permanent. L'UE prône le règlement pacifique des différends qui opposent Taïwan et la République populaire de Chine.

Rôle du Parlement Européen

La dix-neuvième rencontre interparlementaire Parlement européen-Chine a eu lieu à Pékin, Shanghai et Henan du 14 au 21 mars 2004, tandis que la vingt-deuxième rencontre s'est déroulée du 10 au 13 septembre 2005 à Bruxelles. Les députés au Parlement européen ont eu avec leurs homologues du Congrès national du peuple des sessions de travail qui ont porté, entre autres, sur les droits de l'homme, les questions économiques et commerciales, ainsi que l'adhésion de la Chine à l'OMC. Au travers des nombreuses résolutions qu'il a adoptées au sujet de la Chine (visas, OMC, sciences et techniques, transport maritime), le Parlement européen a contribué d'une manière significative à l'amélioration de la coopération bilatérale entre l'UE et ce pays. Voir les résolutions du 25 octobre 2001, du 9 février 1999 et du 12 juin 1997 sur les relations UE-Chine, résolution du 2 septembre 2003 sur le transport maritime, résolution du 25 octobre 2001 sur l'adhésion de la Chine à l'OMC, résolution du 4 novembre 1999 sur la coopération technique et scientifique CE-Chine. Le Parlement européen a adopté, le 6 septembre 2005, une résolution sur l'avenir du textile et de l'habillement.

Le Parlement européen a abordé également des sujets plus controversés, comme la question de Taïwan (13 avril 2000, 7 juillet 2005), de l'embargo sur les armes (18 décembre 2003, 17 novembre 2004), de la protection des droits de l'homme (résolutions du 15 février 2001 et du 8 septembre

2005 sur la liberté de religion dans la République populaire de Chine), particulièrement au Tibet (résolutions du 13 avril 2000, du 19 décembre 2002 et du 13 janvier 2005). Le Parlement a invité instamment le gouvernement chinois à répondre aux appels de la communauté internationale en faveur de l'amélioration de la situation des droits de l'homme et à garantir la démocratie, la liberté d'expression, la liberté des médias et la liberté politique et religieuse en Chine. S'agissant de Taïwan, le Parlement a dénoncé toute

menace d'intervention militaire et a invité la Chine comme Taïwan à s'abstenir de toute provocation et à trouver une solution négociée à leurs différends. Par ailleurs, le Parlement a invité le Conseil et les États membres à maintenir l'embargo de l'Union européenne sur les ventes d'armes à la République populaire de Chine.

→ Xavier NUTTIN
Novembre 2005

6.4.11. Les pays d'Asie du Sud et le sous-continent indien

Base juridique

Au sens de l'article 133 du traité CE, la politique commerciale à l'égard des pays tiers relève de la compétence de la Communauté. En outre, alors que les anciens accords de coopération étaient fondés sur l'article 308 du traité CE, les nouveaux accords (dits de la troisième génération) le sont sur l'article 133 ainsi que sur les articles 181 et 300.

Objectifs

Les objectifs de l'Union européenne (UE) concernant l'Asie du Sud comprennent le renforcement des relations avec les pays de la région et la consolidation du processus de coopération régionale représenté par l'Association de l'Asie du Sud pour la coopération régionale (SAARC).

Réalisations

A. Relations avec la SAARC

L'Europe est le partenaire commercial le plus important pour les pays de l'Asie du Sud-Est et un marché de l'exportation majeur. La coopération au développement entre l'UE et les pays de l'Asie du Sud couvre l'aide financière et technique ainsi que la coopération économique. Parmi les priorités, citons la stabilité régionale, la lutte contre le terrorisme et la diminution de la pauvreté. La SAARC a été créé en 1985 et rassemble sept pays du sous-continent indien (Bangladesh, Bhoutan, Inde, Maldives, Népal, Pakistan et Sri Lanka). Pour diverses raisons, la SAARC n'a pas connu le même succès que d'autres groupes régionaux similaires. Malgré les contraintes structurelles, l'entrée en vigueur, en 1995, du **SAPTA** (accord d'échanges préférentiels de la SAARC) a été une réalisation positive.

Dans son dialogue avec la SAARC (troïka ministérielle, réunions annuelles de 1994 à septembre 1999), **l'UE a continuellement affiché un intérêt dans le renforcement des liens avec la SAARC** en tant qu'organisation régionale. Ce sentiment est réciproque de la part de la SAARC. L'UE peut aider à consolider le processus d'intégration en cours grâce à son influence économique dans la région, à sa propre expérience historique de traitement de la diversité et à ses intérêts dans la prévention des crises. L'UE demeure convaincue que la SAARC pourra jouer un rôle utile en matière de coopération régionale et de dialogue même si, jusqu'ici, le développement de la SAARC n'a pas été éblouissant dans les domaines économique et politique.

Dès lors, la Communauté européenne a pris l'initiative, en 1996, de signer un protocole d'accord avec le secrétariat de la SAARC, prévoyant de lui fournir une assistance technique. Le protocole d'accord a été explicitement signé au niveau technique pour surmonter l'inertie politique. Toutefois, les problèmes internes de la SAARC ont largement empêché toute mise en œuvre efficace du protocole d'accord. Le résultat principal de cette coopération, habituellement limitée, est l'inclusion de la SAARC dans le **système de préférences généralisées (SPG)**.

B. Relations bilatérales

1. Inde

L'Inde est le deuxième pays le plus peuplé du monde, le pouvoir politique et militaire dominant dans la région et l'une des économies les plus dynamiques des pays en développement, et son secteur des technologies de l'information connaît un essor particulier. Sa démocratie est plus saine et plus vivante que jamais et le pays est un acteur de plus en plus important dans les questions

mondiales. Tant l'UE que l'Inde promeuvent une approche multilatérale efficace.

Les relations entre l'UE et l'Inde remontent au début des années 60: l'Inde a été un des premiers pays à établir des relations diplomatiques avec la CEE.

- Le premier accord de coopération conclu en 1973 entre la Communauté européenne et l'Inde a été remplacé en 1981 par un accord plus complet qui ne portait plus uniquement sur le commerce mais concernait également la coopération économique, puis en 1994 par un accord dit «de troisième génération» prévoyant une coopération renforcée, en particulier en matière commerciale. Fondé sur le respect de la clause de la nation la plus favorisée, il respecte la réglementation de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Il comporte aussi des mesures de règlement des litiges et des mesures à prendre en cas de dumping. La coopération porte sur l'industrie, les services, la communication, l'énergie et l'investissement privé. La commission mixte UE-Inde prévoit la coopération sous toutes ses formes.
- Depuis 2000, l'UE et l'Inde ont tenu un sommet au niveau gouvernemental tous les ans. Un accord sur les sciences et la technologie a été signé en novembre 2001.
- L'accord trouvé lors du sommet UE-Inde de novembre 2004 visant à lancer un partenariat stratégique et à le mettre en œuvre par le biais d'un plan d'action a défini les bases pour un nouveau coup d'accélérateur dans les relations. Le plan d'action et une nouvelle déclaration politique commune ont été adoptés lors du sixième sommet à Delhi le 7 septembre 2005. Le plan d'action définit les domaines concrets dans lesquels l'UE et l'Inde devraient devenir des collaborateurs actifs et influents dans les développements politiques, économiques et sociaux mondiaux.

Entre 2002 et 2006, l'UE mettra 225 millions d'euros à la disposition de la coopération économique au développement avec l'Inde.

2. Pakistan

Après avoir été retardé du fait du programme nucléaire du pays et de ses violations des droits de l'homme, un accord de coopération de troisième génération a été signé en novembre 2001 et ratifié par le Parlement européen en avril 2004. Il s'agit d'un accord non préférentiel ne comportant pas de protocole financier. Premièrement, il consacre le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques en tant que base fondamentale de la coopération. Deuxièmement, la portée de la coopération entre le Pakistan et la Communauté sera considérablement

étendue. L'accord prévoit non seulement le cadre pour la coopération commerciale, économique et au développement, mais il ouvre également des possibilités de dialogue et de coopération dans de nouveaux domaines importants comme l'environnement, la coopération régionale, les sciences et la technologie, la drogue et le blanchiment d'argent. Enfin, l'accord formalise le dialogue, en prévoyant des réunions régulières d'une commission mixte au cours desquelles les questions relatives à ce partenaire important peuvent être posées. Entre 2002 et 2006, l'UE mettra 165 millions d'euros à la disposition du Pakistan pour la coopération économique et au développement.

3. Bangladesh

Les relations avec le Bangladesh remontent à 1973, peu après l'indépendance du pays.

L'accord de coopération commerciale signé en 1976 a maintenant été remplacé par un nouvel accord de coopération signé en 2000 et entré en vigueur en mars 2001. Ce nouvel accord vise à soutenir le développement économique et social durable du Bangladesh et particulièrement des couches les plus pauvres de sa population, en mettant spécialement l'accent sur les femmes et en tenant compte de son statut de pays moins développé. Il porte sur la coopération commerciale, la coopération au développement, la politique environnementale, l'établissement d'un climat plus favorable à l'investissement privé, les sciences et la technologie, la lutte contre le trafic de drogue et le blanchiment d'argent, ainsi que sur les activités dans le domaine de l'information, de la culture et de la communication. Dès lors, l'objectif primordial de la Communauté européenne et du Bangladesh fixé dans le **document de stratégie du pays 2002-2006** est l'éradication de la pauvreté par la croissance économique soutenue, rapide et en faveur des pauvres. Depuis 1976, l'aide humanitaire totale et le cofinancement des organisations non gouvernementales (ONG) ont atteint le chiffre de 1,5 milliard d'euros.

4. Sri Lanka

Le Sri Lanka a signé le premier accord de coopération avec l'UE en 1975. Un accord de troisième génération, se concentrant sur le partenariat, la coopération et le respect des droits de l'homme et de la démocratie, est entré en vigueur en 1995.

Du fait de la guerre civile, l'aide européenne a été en grande partie versée par la direction générale de l'aide humanitaire (ECHO) (8,3 millions d'euros en 2002). Entre 2003 et 2005, un total de 61,32 millions d'euros sera alloué au développement rural, à la coopération économique et à l'aide d'après conflit. Dans sa résolution du 20 novembre

2003, l'UE a encouragé les principaux partis politiques du Sri Lanka à respecter l'accord de cessez-le-feu et a invité le président sri-lankais à faire le nécessaire pour assurer une situation politique stable et équitable et pour poursuivre le processus de paix. À la suite du tsunami qui a touché le Sri Lanka le 26 décembre 2004 et a causé d'innombrables inondations, décès et dévastations, une aide majeure a été fournie au pays. L'aide initiale d'urgence a été envoyée au titre d'ECHO et a été rapidement suivie par des programmes importants de réhabilitation/reconstruction à hauteur de 95 millions d'euros. Des mesures d'accompagnement concernant le commerce, la pêche et les systèmes d'alerte d'urgence ont également été approuvées.

5. Népal

- Le 20 novembre 1995, l'Union européenne et le Népal ont conclu un premier accord de coopération qui porte sur les domaines suivants: respect des droits de l'homme et des principes démocratiques, coopération en matière commerciale, de développement, scientifique, technologique, dans le secteur de l'énergie, de l'agriculture et de l'environnement et en matière de lutte contre la drogue et le sida.
- Depuis 1977, l'UE a alloué 130 millions d'euros à l'aide au développement visant le développement rural, la santé, l'éducation, le développement local, les réfugiés et la gestion de l'eau. Une somme de 615 000 euros a été versée en 2002 en réponse à l'instabilité grandissante dans le pays due à la guérilla maoïste.
- Pour la période s'étalant de 2002 à 2006, la stratégie de coopération de la Communauté européenne, disposant d'un budget de 70 millions d'euros, se basera sur le dixième plan quinquennal, qui a pour objectif principal la réduction de la pauvreté. La production et les infrastructures agricoles, le développement économique, le renforcement institutionnel et la bonne gouvernance, ainsi que l'énergie rurale alternative renouvelable sont les objectifs principaux de cette stratégie. De plus, au vu de la situation actuelle, une attention particulière sera donnée aux initiatives de prévention des conflits.

6. Bhoutan

L'aide européenne au Bhoutan a débuté en 1982 et s'élève à un montant total de 46 millions d'euros sur la période allant de 1982 à 2002. Cette aide visait principalement le développement rural et la réduction de la pauvreté. L'allocation globale européenne entre 2002 et 2006 est estimée à 15 millions d'euros.

7. Maldives

Depuis 1981, l'UE a accordé aux Maldives 5 millions d'euros d'aide au développement (projets concernant le tourisme et l'inspection de la pêche). Les Maldives ont subi une croissance soutenue ces vingt dernières années. Le développement des secteurs du tourisme et de la pêche, les conditions extérieures favorables, les apports d'aide extérieure et la bonne gestion économique ont contribué à une croissance économique stable. Les indicateurs sociaux des Maldives ont également montré des améliorations significatives. Mais les Maldives doivent toujours faire face à des défis clés en matière de développement. C'est pourquoi un montant supplémentaire de 2 millions d'euros pour le développement régional, visant clairement les questions environnementales et la construction de capacités dans le développement commercial et économique, est prévu pour 2004.

Le pays, également gravement touché par le tsunami en 2004, s'est vu octroyer 16 millions d'euros pour poursuivre les Réalisations de la phase d'aide humanitaire.

8. Afghanistan

Les relations entre l'Union européenne et l'Afghanistan sont ancrées dans les relations de la communauté internationale au sens large avec l'Afghanistan et dans les efforts de reconstruction pour celui-ci. Tandis que l'UE (Eurocorps) et ses États membres ont contribué militairement en Afghanistan [par le biais de la Force internationale d'assistance à la sécurité (ISAF)], l'aide à la reconstruction et au développement est le pilier des relations politiques. La Commission est sur le point de réaliser sa promesse de Tokyo de 2002, visant à octroyer 1 milliard d'euros d'aide à la reconstruction pour la période allant de 2002 à 2006. Globalement, l'UE est le deuxième donateur le plus important de l'Afghanistan après les États-Unis.

Les efforts de la Communauté européenne comprennent également la coorganisation du forum stratégique de haut niveau de mars 2003 sur l'Afghanistan, auquel le gouvernement afghan a convié les principaux donateurs et les organisations multilatérales. Il couvrait les progrès et la vision future de la construction de l'État en Afghanistan, ainsi que les fonds nécessaires à long terme pour la reconstruction.

En termes de sécurité et de traitement de la question de la drogue, l'UE fournit une aide financière pour soutenir l'Allemagne et l'Italie dans leur rôle primordial en matière de législation, d'ordre et de justice, ainsi que pour soutenir le Royaume-Uni dans son rôle dans la lutte contre la production de pavot. La Communauté européenne fournit 65 millions d'euros pour aider la police afghane à imposer la loi et l'ordre, une autre composante clé dans la lutte de l'Afghanistan contre la drogue, tout en finançant un projet

pour renforcer les contrôles à la frontière entre l'Afghanistan et l'Iran afin que les autorités puissent plus facilement interdire et arrêter les trafiquants de drogue.

La représentation de la Communauté européenne à Kaboul est opérationnelle depuis février 2002. Le bureau d'ECHO en Afghanistan a ouvert ses portes en janvier 2002. Un représentant spécial de l'UE a été envoyé à Kaboul pour mettre en œuvre la politique de l'UE pour l'Afghanistan, par le biais d'un contact étroit avec les dirigeants afghans et des pays voisins, afin de promouvoir un gouvernement stable en Afghanistan.

Rôle du Parlement Européen

1. Relations avec la SAARC

Le Parlement européen a recommandé le renforcement des liens économiques, politiques et culturels entre l'UE et l'Asie en général, notamment par un accroissement des échanges commerciaux et des investissements, une meilleure coordination dans les domaines de la coopération et du développement avec les pays les plus développés de la région. Il a insisté sur les efforts déployés pour améliorer les libertés démocratiques, les droits de l'homme et les droits des minorités, les droits sociaux et les réglementations relatives à la santé et à la protection de l'environnement. Une délégation du Parlement entretient des relations avec les parlements des pays de la région.

2. Relations bilatérales

Le Parlement européen a pris plusieurs résolutions concernant les développements politiques, notamment sur les droits de l'homme, dans les pays de la SAARC.

a) Inde

Le Parlement considère qu'il existe un potentiel considérable pour l'instauration d'une relation bilatérale globale entre l'Union européenne et l'Inde, étant donné les valeurs indiennes de démocratie, de pluralisme culturel et d'esprit d'entreprise fort qui sont soutenues par des élections libres, un système judiciaire indépendant, une presse régionale et nationale libre, des ONG actives ainsi qu'une société civile ouverte et transparente. Il a donc demandé l'organisation d'un dialogue exhaustif qui couvre tous les aspects des relations bilatérales, dont des questions liées à la non-prolifération des armes nucléaires. Il a invité l'Inde à poursuivre le dialogue avec le Pakistan et a salué les efforts consentis par l'Inde pour renforcer la coopération régionale entre les États membres de la SAARC, en particulier les efforts de promotion de la zone de libre-échange de l'Asie du Sud, dont l'accord de libre-échange avec le Sri Lanka. Au cours de la sixième législature, une résolution sur le partenariat stratégique entre l'UE et l'Inde a été adoptée le 29 septembre 2005.

b) Pakistan

Le Parlement a rappelé au Pakistan que le respect des droits de l'homme revêt une importance primordiale pour l'UE dans ses relations extérieures et pour tout accord de coopération. Il a réitéré sa demande à la Commission d'instaurer des programmes de coopération proposant un soutien actif aux ONG travaillant dans le domaine des droits de l'homme (résolution du 5 avril 2001). Les inquiétudes exprimées par le Parlement concernant l'équité des élections générales d'octobre 2002 ont décidé le Conseil à reporter la ratification de l'accord de coopération de 2001 à avril 2004. Une nouvelle résolution sur les droits de l'homme et la démocratie a été adoptée le même jour.

c) Bangladesh

Le Parlement s'est préoccupé de la situation des droits de l'homme (arrestations et détentions arbitraires, torture) au Bangladesh. Il a encouragé le gouvernement de ce pays à protéger les droits de l'homme et à appliquer les principes démocratiques en tout domaine, y compris dans la manière de traiter des taux de criminalité grandissants. Il a demandé à la Commission d'engager le gouvernement du Bangladesh par l'accord de coopération entre l'UE et le Bangladesh pour assurer la fin des violations et la protection des droits de l'homme et pour que le Parlement européen soit tenu informé (résolution du 21 novembre 2002). Durant la sixième législature, une résolution sur les développements politiques et la situation en matière de sécurité a été adoptée le 14 avril 2005.

d) Sri Lanka

Le Parlement, à plusieurs reprises (18 mai 2000, 14 mars 2002, 20 novembre 2003), a pris position sur la situation politique au Sri Lanka, soulignant, en particulier, la nécessité de respecter les droits de l'homme et de soutenir le processus de paix dans la résolution du conflit ethnique opposant la majorité cinghalaise à la minorité tamoule.

e) Népal

Le Parlement a exprimé ses vives inquiétudes lors de la rupture du cessez-le-feu et du récent regain de violence qui a fait de nombreuses victimes et de nombreux blessés au Népal. Il a invité le gouvernement népalais et les rebelles maoïstes à déclarer un cessez-le-feu immédiat (résolution du 23 octobre 2003). Le 24 février 2005, le Parlement a condamné la prise de pouvoir par le roi Gyanendra et lui a intimé de rétablir la démocratie parlementaire.

f) Afghanistan

La contribution principale du Parlement européen a été d'ordre *budgétaire*, maintenant l'accent sur le soutien à la reconstruction, au déminage et aux élections. Le Parlement a envoyé une délégation en Afghanistan en septembre 2005 pour observer les élections législatives nationales.

L'Afghanistan a fait l'objet de plusieurs débats au Parlement. Les députés européens ont, par exemple, soulevé des inquiétudes concernant l'enlèvement de travailleurs humanitaires ou l'augmentation de l'offre d'opium en Europe, provenant principalement d'Afghanistan. Le Parlement a pris plusieurs résolutions. Depuis la chute des taliban, il a abordé des questions telles que le gel des avoirs des taliban, la suppression des embargos sur l'État, etc. Une récente résolution du Parlement, basée spécifiquement sur

la situation en Afghanistan et inspirée du rapport d'initiative d'André Brie (GUE/NGL, DE) et de la commission des affaires étrangères, a été adoptée le 12 février 2004. Le président Karzai a visité les institutions européennes en mai 2005. M. Karzai s'est adressé au Parlement européen à Strasbourg le 10 mai 2005.

→ Xavier NUTTIN
Novembre 2005

6.4.12. L'ANASE et la péninsule Coréenne

Base juridique

Articles 133 et 308 du traité UE.

Objectifs

Les relations de l'Union européenne (UE) avec l'Asie du Sud-Est poursuivent les objectifs suivants:

- promouvoir la paix, la stabilité politique et la sécurité par le biais de canaux bilatéraux et multinationaux;
- renforcer les relations commerciales et d'investissement;
- soutenir le développement des pays moins prospères;
- promouvoir les droits de l'homme, les principes démocratiques et la bonne gouvernance;
- coopérer dans la lutte contre la criminalité internationale et le terrorisme;
- rapprocher les peuples et les cultures.

Réalisations

I. Anase

A. Évolution

Créée en 1967, l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE) inclut maintenant, outre les cinq pays fondateurs (l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, Singapour et la Thaïlande), le Brunei, le Cambodge, le Laos, le Myanmar et le Viêt Nam.

1. L'accord de coopération de 1980

Les relations entre l'UE et l'ANASE remontent à 1972, lorsqu'un comité spécial de coordination de l'ANASE a été

créé pour aborder les relations avec l'UE. Depuis lors, l'UE a développé un réseau dense de relations commerciales, économiques et politiques avec l'ANASE. Les relations ont été officialisées en 1980 avec la conclusion d'un accord de coopération. Il fixe les objectifs de la coopération commerciale et économique ainsi que de la coopération au développement, tout en instituant une commission mixte de coopération destinée à promouvoir les diverses activités de coopération envisagées par les deux parties. Même s'il s'agit davantage d'un accord de coopération que d'un accord commercial, il prévoit le traitement de la nation la plus favorisée, conformément à l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

2. Développements après l'accord de 1980

Lorsque le Brunei (1984), le Viêt Nam (1995), le Laos (1997) et le Cambodge (1999) ont rejoint l'ANASE, l'UE a accepté l'adhésion de ces pays à l'accord de coopération de 1980. Le Myanmar est devenu membre de l'ANASE en 1997, mais l'accord n'a pas été étendu à ce pays.

Les relations entre l'ANASE et l'UE ont pris une tournure totalement nouvelle après l'accord de 1980, notamment en raison de la croissance remarquable des pays du Sud-Est asiatique et de l'évolution de l'ANASE vers une communauté politique et économique. En 1980, les relations se déroulaient selon le schéma donateur-bénéficiaire. Elles ont évolué vers l'équilibre des échanges, le développement des investissements, le renforcement de la coopération économique et l'intensification du dialogue politique. En 1991, il a été décidé de réviser l'accord de 1980, mais les négociations sont demeurées au point mort en raison des problèmes de droits de l'homme au Timor-Oriental. L'ANASE s'est vu octroyer un rôle primordial dans la

stratégie asiatique de l'UE, adoptée en juillet 2004. Cette stratégie vise à renforcer les liens entre l'Asie et l'Europe et constitue la réponse européenne à la situation politique et économique changeante de la région.

En septembre 2001, la Commission européenne a présenté sa communication intitulée «Un cadre stratégique pour renforcer les relations de partenariat Europe-Asie», qui identifiait l'ANASE comme un partenaire économique et politique clé de la Communauté européenne et soulignait son importance en tant que locomotive pour les relations globales entre l'Europe et l'Asie. La communication de la Commission intitulée «Un nouveau partenariat avec l'Asie du Sud-Est», présentée en juillet 2003, réaffirme l'importance du partenariat entre la Communauté européenne et l'ANASE.

B. Relations actuelles

1. Politique

a) Sommet Asie-Europe

Les relations politiques et de sécurité entre l'Asie et les principales puissances ont subi un changement progressif et profond après la fin de la guerre froide. La nouvelle stratégie asiatique s'est développée avec le premier sommet Asie-Europe (ASEM), une réunion informelle des chefs d'État, qui s'est tenu à Bangkok en 1996. L'ANASE s'est maintenant développée en une structure à trois piliers: politique; économique et financier; culturel et intellectuel.

Le troisième sommet ASEM, à Séoul en 2000, a adopté un «cadre d'action» de dix ans et a déclaré soutenir le «rapprochement» des deux Corées. Sur le plan économique, les deux parties soutenaient la tenue d'un nouveau cycle de négociations de l'OMC dès que possible. Sur le plan de la coopération culturelle, deux projets phares ont été adoptés: l'un relatif aux bourses d'étude, l'autre visant à créer une «autoroute de l'information» entre les chercheurs européens et asiatiques. Les deux parties ont demandé à renforcer les liens culturels par le biais de la Fondation Asie-Europe à Singapour (ASEF), la seule institution du dialogue ASEM chargée de promouvoir les contacts culturels, intellectuels et interpersonnels entre les deux régions.

Le cinquième sommet ASEM s'est tenu à Hanoï du 7 au 9 octobre 2004, avec la participation de 39 partenaires. Il a marqué l'élargissement de l'ASEM aux dix nouveaux États membres de l'UE ainsi qu'à trois nouveaux pays asiatiques (Cambodge, Laos et Myanmar) qui ne faisaient pas encore partie du processus. Dès lors, le processus ASEM réunira désormais 39 partenaires d'Asie et d'Europe. La participation du Myanmar a été acceptée à la condition que la participation du gouvernement du Myanmar au sommet ASEM soit d'un niveau inférieur à celui de chef

d'État ou de gouvernement. Le cinquième sommet ASEM a examiné les développements internationaux et les défis mondiaux et a abordé les développements régionaux en Europe et en Asie, notamment l'engagement commun pour une approche multilatérale des relations internationales. Le partenariat économique Asie-Europe et les récents développements à l'Organisation mondiale du commerce ont été discutés, ainsi que les moyens de faire évoluer le dialogue des cultures et des civilisations.

b) Rencontre ministérielle ANASE-UE

Regroupant les ministres des affaires étrangères tous les deux ans depuis 1978, la rencontre ministérielle ANASE-UE constitue le plus haut degré institutionnel fournissant des orientations stratégiques pour le contrôle des progrès en matière de dialogue politique.

Après la suspension due au problème du Myanmar, une rencontre ministérielle ANASE-UE s'est déroulée en décembre 2000 au Laos et a approuvé une déclaration commune demandant la reprise rapide des négociations entre la junte militaire du Myanmar de Yangon et l'opposition démocratique. La déclaration soutenait également les efforts communs de la communauté internationale et de l'Indonésie pour résoudre rapidement la situation des réfugiés au Timor-Oriental, mentionnait le respect des droits de l'homme et remettait sur les rails la coopération entre l'UE et l'ANASE concernant les questions économiques et de sécurité.

Lors de la rencontre ministérielle ANASE-UE de 2003 à Bruxelles, les ministres ont accepté que la future coopération se concentre sur des questions de sécurité non traditionnelles, en créant des canaux de communication entre les secrétariats de l'ANASE et de l'UE ainsi que sur la coopération environnementale et culturelle. L'ANASE s'est dite très intéressée à s'inspirer de l'expérience européenne en matière d'intégration économique régionale. Les ministres ont adopté une déclaration commune UE-ANASE sur le terrorisme affirmant leur engagement à collaborer et à contribuer aux efforts internationaux de lutte contre le terrorisme.

Lors de la quinzième rencontre ministérielle ANASE-UE qui s'est tenue en Indonésie en mars 2005, le «Nouveau partenariat avec l'Asie du Sud-Est» de l'UE a été confirmé comme étant à l'origine de l'amélioration des relations. Le sommet a décidé d'accroître le soutien à l'intégration de l'ANASE en faisant part de l'expérience de l'UE pour entamer les négociations avec Singapour et la Thaïlande concernant les accords bilatéraux et pour développer une coopération commune concrète dans la lutte contre le terrorisme. Il a noté les progrès substantiels réalisés dans le cadre de l'initiative (commerciale) Treati et le lancement d'une coopération trilatérale et d'une stratégie commune

de visibilité UE-ANASE. Le principe READI de la Commission (instrument de dialogue pour les questions non commerciales) a été entériné. Le sommet a également donné l'occasion à la Commission d'informer la région du plan d'action substantiel de la Communauté européenne pour la reconstruction après le tsunami.

c) *Forum régional ANASE (FRA)*

L'UE participe, en tant que partie du dialogue, au forum régional ANASE, un organe créé en 1994 en tant que principal forum multilatéral dans la région concernant les questions mondiales et de sécurité. De l'avis de l'UE, il s'agit d'un forum approprié pour traiter des questions régionales clés en matière de sécurité et pour arriver à un consensus entre les pays asiatiques en ces matières. Les récentes positions adoptées par le FRA sur le Myanmar et sur la péninsule Coréenne sont des développements encourageants à cet égard, même si le FRA pourrait être plus actif dans son approche des tensions et conflits régionaux. Concernant le terrorisme, l'UE a participé aux dernières réunions intersessions et appuie l'avis selon lequel le FRA est un forum idéal pour l'échange d'informations et pour la coopération entre experts. L'UE, en tant que coprésidente du groupe intersessions en 2004-2005 (avec le Cambodge), joue un rôle important dans le processus.

2. Technique: le comité mixte de coopération

Ce comité, composé d'officiels de haut rang et soutenu par de nombreux sous-comités, est le seul organe officiellement créé par l'accord de coopération de 1980 chargé de sa mise en œuvre. Il se réunit tous les 18 mois pour discuter des activités en cours et futures. Il est composé de représentants de la Commission européenne (bien que les États membres soient également représentés) et des gouvernements de l'ANASE. Depuis 1994, il a mis sur pied cinq sous-comités traitant du commerce et de l'investissement, de la coopération économique et industrielle, de la science et de la technologie, de la sylviculture, de l'environnement et des stupéfiants. Le fonctionnement du CMC a été bloqué pendant la période qui a suivi l'adhésion du Myanmar à l'ANASE. Toutefois, une réunion s'est tenue en mai 1999, le Myanmar n'ayant qu'une présence «passive». Le CMC de septembre 2001 a adopté une nouvelle approche envers la coopération; l'accent a clairement été mis sur le dialogue politique au sein duquel l'UE peut soutenir l'intégration régionale de l'ANASE et d'autres priorités clés. Les futurs programmes de coopération devraient découler du dialogue politique et être soumis à un test de valeur ajoutée à double sens. La communication de 2003 intitulée «Un nouveau partenariat avec l'Asie du Sud-Est» a confirmé que le CMC continuera à dicter la mise en œuvre des accords existants.

3. Relations commerciales

En 2003, l'UE était le deuxième marché d'exportation de l'ANASE et son troisième partenaire commercial après les États-Unis et le Japon, les exportations vers l'ANASE étant estimées à 39 milliards d'euros et ses importations à 66 milliards d'euros. Les principales exportations de l'ANASE vers l'UE sont les machines, les produits agricoles et les textiles. En général, tant les importations que les exportations de marchandises entre l'UE et l'ANASE ont diminué entre 2000 et 2003, ce qui reflète les tendances mondiales, même si c'est à un taux légèrement supérieur. À l'inverse, le commerce des services au cours de la même période a augmenté en matière d'importations et d'exportations entre l'UE et l'ANASE. Les flux d'investissements de l'UE vers l'ANASE se redressent après la chute due à la crise financière de 1997-1998.

En tant que région, l'ANASE a considérablement bénéficié du système de préférences généralisées (SPG) de l'UE. Les pays tels que la Thaïlande et l'Indonésie ont vu plusieurs secteurs devenir compétitifs ces dernières années, perdant ainsi le bénéfice du SPG pour d'importants produits — en particulier les produits issus de la pêche pour la Thaïlande. Du fait de son niveau de développement avancé, Singapour est exclu du système.

C. UE et Myanmar

En 1996, le Conseil européen a imposé pour la première fois un embargo sur les exportations de biens qui pourraient servir à la répression, a refusé de délivrer des visas d'entrée à une liste de membres de la junte et a gelé les avoirs déposés par ceux-ci à l'étranger. Lorsque le Myanmar a rejoint l'ANASE en 1997, l'UE a refusé au pays l'adhésion à l'accord de coopération de 1980 entre l'UE et l'ANASE et les réunions ministérielles ont été suspendues. Tout en renforçant les sanctions, les modifications du printemps 2000 ont permis la participation du Myanmar à la conférence ministérielle UE-ANASE cette année-là, au cours de laquelle l'Union a réaffirmé sa volonté de poursuivre le dialogue avec toutes les parties. La réunion a permis la visite à Yangon de la troïka européenne en janvier 2001 et la tenue d'un entretien au plus haut niveau avec le chef de l'opposition du Myanmar et prix Nobel de la paix M^{me} Aung San Suu Kyi. En octobre 2002, l'UE a de nouveau appelé à la restauration de la démocratie, la continuation de la réconciliation nationale et la protection des droits de l'homme en Birmanie.

Le 26 avril 2004, la position commune de l'UE sur le Myanmar a été étendue par le Conseil au vu de l'échec du régime militaire de faire des progrès significatifs dans la normalisation de l'administration du pays et dans l'apaisement des inquiétudes de l'UE en matière de droits de l'homme. Le 3 septembre 2004, les ministres des affaires

étrangères de l'UE sont convenus de la participation du Myanmar au sommet ASEM à un niveau inférieur à celui de chef d'État ou de gouvernement. À ce moment, les ministres ont décidé que le régime militaire ferait l'objet d'autres sanctions s'il ne libérait pas Aung San Suu Kyi et s'il n'ouvrait pas la convention nationale à la participation de la LND avant l'adhésion du Myanmar au sommet Asie-Europe d'octobre 2004. Comme le régime militaire n'a pas rencontré ces demandes à temps, le Conseil a accepté de revoir la position commune et de durcir les sanctions à l'encontre de Yangon. Particulièrement, le refus d'octroyer des visas aux officiels militaires de haut rang se rendant en Europe a été étendu alors que de nouvelles restrictions ont été autorisées pour interdire aux entreprises européennes d'investir dans des entreprises d'État du Myanmar. La position commune a été renouvelée pour un an le 25 avril 2005.

II. La Péninsule Coréenne

A. République de Corée

1. Les relations économiques entre l'UE et la Corée du Sud sont importantes. D'une perspective coréenne, l'UE est sont quatrième plus important partenaire commercial avec 39 milliards d'euros de commerce bilatéral en 2003. L'UE y est également le plus important investisseur étranger, avec environ 3 milliards d'euros d'investissement par an en Corée du Sud, et l'UE est l'investisseur étranger le plus important en termes de total cumulé depuis 1962. Les investissements de l'UE en Corée du Sud se sont élevés à 29 milliards d'euros en 2003.
2. L'attachement profond de la Corée du Sud aux valeurs démocratiques et le développement rapide de son économie de marché ont permis le développement de liens politiques et économiques étroits entre la Corée du Sud et l'UE. Un nouvel «accord-cadre de commerce et de coopération» a été signé en 1996 et est entré en vigueur en 2001. Cet accord engage les parties à développer le commerce et l'investissement et prévoit également la collaboration dans les domaines de la justice, des affaires intérieures, de la science et de la culture. L'accord prévoit un comité mixte, des sommets réguliers et une troïka ministérielle. Les relations actuelles entre la Corée du Sud et l'UE se basent sur 1) des valeurs de plus en plus partagées; 2) des liens économiques forts reflétant les flux importants en matière de commerce bilatéral et d'investissement; 3) le soutien réaffirmé de l'UE à la politique d'embellie de la Corée du Sud visant à s'engager avec le Nord.

Le sommet du 9 octobre 2004 entre la République de Corée et l'UE était le deuxième sommet bilatéral de ce

type. De nombreuses questions y ont été discutées, notamment la reprise des négociations à six, la participation de la Corée du Sud au partenariat mondial du G8 contre la prolifération des armes de destruction massive et la situation en Iraq. Les questions économiques ont également été abordées en profondeur. L'UE a réaffirmé son soutien à la réforme économique de la Corée du Sud et salué l'intensification des relations économiques et commerciales bilatérales.

B. La République populaire démocratique de Corée

1. Les relations diplomatiques avec la République populaire démocratique de Corée ont été instaurées en mai 2001. Depuis 1998, des dialogues politiques annuels de la troïka sont organisés entre l'UE et la République populaire démocratique de Corée au niveau du directeur régional. La dernière réunion bilatérale s'est tenue à Pyongyang en novembre 2004. En outre, les contacts entre l'UE et la République populaire démocratique de Corée sont maintenus par le biais des chefs de mission à Pyongyang et les éventuelles visites ad hoc par les autorités nord-coréennes en Europe. Pour ce qui est des droits de l'homme, l'UE a fait part de ses inquiétudes lors du dialogue politique.
2. La base des liens économiques entre l'UE et la République populaire démocratique de Corée est une aide à sens unique. La Communauté européenne a fourni différentes enveloppes d'aide, notamment 320 millions d'euros en nourriture et aide humanitaire entre 1995 et 2004, le programme d'aide humanitaire [dans le cadre de la direction générale de l'aide humanitaire (ECHO)] valant à lui seul 93 millions d'euros depuis 1995. Le programme d'aide alimentaire/de sécurité alimentaire se concentrait initialement sur la fourniture de céréales, de maïs, de sucre et de pétrole, mais il s'est de plus en plus axé sur la réhabilitation agricole depuis 2000 (engrais et matières premières agricoles).
3. Un autre forum de discussion auquel l'UE a adhéré en 1997 est le KEDO, organisation pour le développement énergétique de la péninsule Coréenne, créé en 1994 pour superviser le démantèlement du programme d'armement nucléaire de la Corée du Nord. La crise nucléaire qui a recommencé en République populaire démocratique de Corée depuis 2002 a eu un impact sur la mise en œuvre du projet du KEDO. En novembre 2002, il a été décidé d'interrompre les envois de pétrole lourd en République populaire démocratique de Corée et, en novembre 2003, de suspendre les activités de construction sur le site pendant un an, jusqu'à la fin de novembre 2004, prolongé ensuite jusqu'à la fin de

novembre 2005. Au total, la Commission a apporté 120 millions d'euros au projet du KEDO depuis 1997. L'accord quinquennal actuel entre l'UE et le KEDO, le deuxième depuis 1996, expire le 31 décembre 2005. Pour rester membre, il faudrait un nouvel accord.

Rôle du Parlement Européen

Les premiers contacts entre le Parlement et les pays de l'ANASE remontent à 1976, mais ce n'est qu'en 1979 que des rencontres régulières entre le Parlement et l'Organisation interparlementaire de l'ANASE ont été instituées. Le Parlement ne cesse de souligner la nécessité de rétablir le processus démocratique au Myanmar et en Indonésie. À la suite des derniers obstacles entravant la liberté de déplacement de M^{me} Aung San Suu Kyi, le Parlement a invité les pays de l'ANASE à faire pression sur le régime militaire du Myanmar pour qu'il lève les restrictions

contre celle-ci. Avant le troisième sommet Asie-Europe, le Parlement a appelé à la continuation du processus de l'ASEP (réunions parlementaires UE-ANASE) et à l'inclusion dans l'accord passé avec les pays d'Asie d'une clause sur la démocratie. Le Parlement a, à maintes reprises, invité le Viêt Nam à entreprendre des réformes politiques profondes, notamment en vue d'abolir la peine de mort et de mettre fin à la persécution religieuse. Le Parlement a également adopté plusieurs résolutions concernant les droits politiques et les droits de l'homme au Cambodge et il a invité le conseil constitutionnel cambodgien à adopter rapidement le projet de loi pour le procès des chefs des khmers rouges.

→ Xavier NUTTIN
Novembre 2005

6.4.13. L'Australie et la Nouvelle-Zélande

Base juridique

Article 133 du traité CE (fondement de la politique commerciale commune de l'UE).

Objectifs

L'Union européenne (UE) entretient des liens historiques et économiques puissants avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande qu'elle entend renforcer encore davantage, particulièrement du fait de l'importance croissante des pays de la région Asie-Pacifique. La politique de l'UE envers ces deux pays consiste essentiellement à maintenir des relations commerciales stables et à approfondir la coopération. Compte tenu de leur dépendance historique vis-à-vis des exportations agricoles à destination du Royaume-Uni, ces deux pays ont subi le contrecoup de l'adhésion du Royaume-Uni à l'UE: les accords préférentiels conclus dans le cadre du Commonwealth ont dû être adaptés en fonction de la politique agricole commune de l'UE.

Réalizations

I. Australie

A. Éléments fondamentaux des relations

1. Des relations économiques fortes

Ces onze dernières années, l'UE a été le premier partenaire économique de l'Australie et en 2001 et 2002, 20 % du total des transactions australiennes à l'étranger lui étaient destinées contre 17 % pour les États-Unis et 13 % pour le Japon et l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE). L'UE était aussi la source principale des importations australiennes (22 % des importations totales, principalement des médicaments, des voitures et des équipements de télécommunications) et le troisième marché pour les exportations australiennes (12 % des exportations totales, principalement de charbon, de fer, de laine et de vin). L'UE reste le premier partenaire de l'Australie dans le commerce des services (22 %) et le principal investisseur (33 % des investissements totaux en Australie). Le commerce des biens et services excédait au total 35 milliards d'euros en 2002. Ces dernières années, des accords bilatéraux ont été conclus sur le commerce du vin, sur la coopération dans les domaines de la science et de la technologie et sur des normes et certifications.

2. Volonté de coopérer

En juin 1997, une déclaration commune sur les relations UE-Australie a établi un partenariat pour le dialogue et la coopération dans des domaines d'intérêt commun, bilatéralement et au sein d'organisations internationales. Des négociations bilatérales sont engagées dans ce cadre, dans le domaine vétérinaire et dans celui de la préservation des végétaux, ainsi que des perspectives en vue d'un nouveau cycle de négociations commerciales, l'adhésion de nouveaux membres à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et des questions relatives aux changements climatiques, à l'environnement, à la science marine, à la biotechnologie et aux technologies de l'information et des télécommunications. Un autre domaine de coopération concerne la coordination de l'aide au développement dans le Pacifique. En janvier 1982, un accord sur l'uranium et le transfert de matières nucléaires à destination de l'Union européenne a été conclu pour une période de trente ans.

B. Priorités pour la coopération future

Lors des consultations tenues à Bruxelles en avril 2002, les parties ont accepté de tenir compte de l'évolution de cette relation à partir de la signature de la déclaration commune. Les domaines suivants ont été identifiés comme prioritaires pour les cinq prochaines années:

1. Sécurité et questions stratégiques

Les évaluations des développements internationaux et régionaux en matière de sécurité devraient être davantage partagées, en mettant l'accent sur:

- l'intensification de la coopération en matière de lutte contre le terrorisme et de protection des infrastructures essentielles en échangeant des informations sur les réseaux terroristes internationaux, en protégeant les infrastructures d'information et en soutenant la construction de capacité antiterroriste dans la région Asie-Pacifique;
- le renforcement du dialogue sur la non-prolifération et les questions de contrôle des exportations, particulièrement en ce qui concerne la réglementation des échanges de biens à double usage et les engagements respectifs pris avec les pays concernés;
- le développement de la coopération bilatérale entre les services australiens chargés de veiller au respect de la loi et l'Office européen de police (Europol).

2. Commerce

Engagement à résoudre les questions pendantes dans l'accord bilatéral sur le vin.

Coopération concernant l'agenda «Développement» des négociations de l'OMC à Doha. Nonobstant les divergences

dans certains domaines, les efforts communs se poursuivent pour assurer une approche générale ambitieuse concernant les questions d'accès au marché, de réglementation, et celles liées au développement. Reconnaissance de l'importance et de la complexité des négociations sur l'agriculture et engagement à trouver une issue cohérente avec la déclaration de Doha. Concernant les pays en développement, les parties travailleront ensemble pour:

- mettre en œuvre et promouvoir des politiques d'accès au marché exemptées de taxe et de quota pour les pays les moins développés;
- permettre à ces pays l'accès aux médicaments à des prix abordables; et
- délivrer une assistance technique et des activités de construction des capacités.

Attention accordée à la résolution des divergences concernant les questions agricoles et commerciales bilatérales, dont les mesures SPS, par le biais de consultations intensifiées, particulièrement dans le groupe d'experts sur le commerce et le marketing agricoles.

3. Éducation, science et technologie

Après avoir lancé avec succès le premier projet pilote australo-européen de coopération en matière d'enseignement supérieur, la création d'un deuxième projet pilote a été acceptée sur une même base de cofinancement lorsque les procédures de financement nécessaires seront finalisées.

Développement d'un plan d'action visant à stimuler les projets scientifiques et technologiques de collaboration entre l'Australie et l'UE dans le cadre du sixième programme-cadre pour la recherche.

Engagement à utiliser au mieux le forum pour la prévision et l'évaluation dans le domaine de la science et de la technologie (FEAST) entre l'Union européenne et l'Australie comme moteur clé de ce processus.

4. Transport

Élaboration d'accords entre le Comité australien de coordination du système de navigation global par satellite et la Commission européenne pour permettre une coopération associée au projet de navigation par satellite Galileo.

Activités de coopération accrue dans les domaines des systèmes de transport intelligents (STI) et des stratégies de transport durables.

Étroite coopération sur les transports, dont l'agenda de libéralisation de l'aviation au sein d'un forum multilatéral tel que l'Organisation de l'aviation civile, l'Organisation de coopération et de développement économiques en

Europe et l'Organisation mondiale du commerce (accord général sur le commerce des services) et en œuvrant vers un accord bilatéral visant à assouplir les règles de propriété et de contrôle, les opportunités d'investissements directs et les occasions de développer des services intermodaux dans les marchés respectifs.

5. Environnement

Sur la base du cadre de coopération existant, continuer la collaboration sur le changement climatique. Une attention particulière pourrait être accordée:

- au développement et au déploiement de la technologie;
- à la science, aux conséquences et à l'adaptation du climat;
- à l'harmonisation du contrôle des émissions, aux rapports et aux procédures de vérification et d'homologation;
- à l'évolution des engagements d'atténuation des effets.

Accord visant à améliorer la compréhension mutuelle des approches respectives envers la protection de l'environnement et la manière dont ces approches affectent les politiques internationales et les intérêts communs et respectifs.

6. Coopération au développement

Poursuivre les opportunités de collaboration dans les programmes de coopération au développement dans des domaines d'intérêt mutuel, entre autres:

- en assistant les processus de reprise et de reconstruction de la nation au Timor-Oriental et dans les îles Salomon;
- en dirigeant des programmes visant à instaurer la bonne gouvernance et la croissance économique dans les pays du Pacifique, particulièrement en Papouasie - Nouvelle-Guinée;
- en fournissant soutien et financement au Forum Asie-Pacifique sur le VIH/sida et le développement.

7. Migration et asile

Renforcement de l'échange d'informations et coopération sur les manières de relever les défis posés par la migration mondiale, en étroite consultation avec les forums multilatéraux mais aussi de façon bilatérale. Attention particulière accordée aux politiques de développement et à la coopération pratique en ce qui concerne:

- la réadmission des demandeurs d'asile et des réfugiés dans le premier pays d'asile;

- l'amélioration de la construction de capacité (dont la gestion des frontières) dans les pays tiers revêtant un intérêt commun;
- l'intégration des migrants et le lien entre développement et migration;
- échange d'informations concernant la traite des êtres humains et la criminalité internationale;
- échange d'informations concernant les nouvelles technologies et les structures de soutien électroniques visant à appuyer la lutte contre l'immigration illégale et les fausses identités et faux papiers.

II. Nouvelle-zélande

A. Généralités

Les relations entre l'UE et la Nouvelle-Zélande ont reçu un cadre officiel en mai 1999 avec la **déclaration commune** sur les relations entre les deux parties.

Plusieurs **objectifs communs** ont été définis, tels que le soutien de la démocratie, l'État de droit et le respect des droits de l'homme, pour promouvoir l'efficacité de l'Organisation des Nations unies (ONU), coopérer en matière de développement dans le Pacifique Sud et promouvoir le développement durable et la protection de l'environnement mondial. Pour ce faire, de nombreux domaines de coopération ont été identifiés.

La déclaration commune met aussi sur pied un **cadre consultatif** au sein duquel peut se dérouler une telle coopération:

- dialogue politique régulier, dont des consultations à l'échelon ministériel entre l'UE et la Nouvelle-Zélande;
- consultations lorsqu'elles s'avèrent appropriées entre les officiels des deux parties pour couvrir les aspects concernés de la relation.

Plusieurs accords sectoriels entre l'UE et la Nouvelle-Zélande complètent le tableau, les principaux étant:

- 1991: accord de coopération en science et technologie;
- 1997: accord sur les mesures sanitaires applicables au commerce d'animaux vivants et de produits animaliers;
- 1998: accord de reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité.

B. Relations économiques

L'UE est le deuxième partenaire commercial de la Nouvelle-Zélande, après l'Australie. Bien que le Royaume-Uni reste la première destination des exportations néo-zélandaises dans l'UE, d'autres pays, comme la France, ont gagné en importance. Les échanges de biens et services

approchaient 7 milliards d'euros au total en 2002. L'UE représente 17 % des investissements directs étrangers totaux en Nouvelle-Zélande. De même, l'UE est parmi les premiers bénéficiaires des investissements néo-zélandais, représentant 28 % des investissements directs du pays à l'étranger. L'importance de l'Europe en tant que partenaire fiable et stable s'est accrue après la crise financière asiatique.

L'**accord vétérinaire** (1997) vise à faciliter le commerce d'animaux vivants et de produits animaliers tout en protégeant la santé publique et animale et en répondant aux attentes du consommateur concernant l'innocuité des denrées alimentaires. Malgré le retard, les deux parties veulent voir cet accord pleinement mis en œuvre.

L'**accord de reconnaissance mutuelle** (1999) facilite le commerce des produits industriels entre l'UE et la Nouvelle-Zélande. Il couvre les échanges estimés à plus de 500 millions d'euros dans des secteurs tels que l'équipement médical, les biens pharmaceutiques et les terminaux de télécommunication. Un accord parallèle a également été signé avec l'Australie. Ces accords sont les

premiers accords de reconnaissance mutuelle que l'UE ait jamais signés avec un pays tiers.

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement européen maintient des contacts interparlementaires réguliers avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande, comme avec la plupart des autres pays et régions du monde, par le biais d'une délégation permanente pour les relations avec ces deux pays. Les premières réunions interparlementaires avec les deux pays ont eu lieu au début de 1981. En règle générale, les réunions bilatérales doivent maintenant se tenir une fois par an. Des échanges de vues réguliers avec les ambassadeurs respectifs viennent s'y ajouter. Les questions débattues sont à la fois des problèmes bilatéraux, comme la politique agricole et le commerce, et des préoccupations partagées d'ordre mondial, allant de l'environnement et du climat aux défis pour la sécurité.

→ Stefan SCHULZ
Novembre 2005

6.5. La politique générale du développement

6.5.1. Aperçu général de la politique du développement

Base juridique

- La politique d'aide au développement et à la coopération en général: articles 177-181 du traité CE.
- L'accord de Cotonou et divers accords d'association: article 310 du traité CE.
- Système de préférences généralisées et accords de coopération: article 133 du traité CE.
- Assistance financière et technique aux pays en développement d'Asie et d'Amérique latine: article 308 du traité CE.

Objectifs

L'article 177 du traité CE dispose que la politique de la Communauté dans ce domaine vise à développer et à renforcer la démocratie et l'État de droit. Dans les pays en développement, la politique de la Communauté européenne favorise un développement économique et social durable, l'insertion harmonieuse et progressive dans l'économie mondiale et la lutte contre la pauvreté.

L'inclusion de dispositions concernant la politique du développement dans le traité sur la Communauté européenne revêt une importance politique particulière, puisque ces dispositions considèrent la politique du développement comme une politique communautaire à part entière. Elle définit les objectifs généraux de la

politique de développement, lesquels sont adoptés selon la procédure de codécision, et assigne trois obligations à la Communauté et à ses États membres. Conformément à l'article 178, l'Union européenne (UE) doit tenir compte des objectifs de la politique du développement dans les politiques qu'elle met en œuvre et qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement. L'article 180 oblige l'Union européenne et ses États membres à coordonner leurs politiques de coopération au développement et à se concerter sur leurs programmes d'aide. Conformément à l'article 181, l'Union européenne et les États membres coopèrent, dans le cadre de leurs compétences respectives, avec les pays tiers et avec les organisations internationales compétentes.

Réalisations

La mise en œuvre de la politique du développement de l'Union européenne se décline sous deux formes essentielles: en premier lieu, des accords régionaux octroyant certains privilèges et, en second lieu, une action au niveau mondial.

A. Les accords régionaux

Ils incluent l'accord de partenariat de Cotonou (→6.5.5), signé avec 77 États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, et les accords conclus avec les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée (Algérie, Égypte, Jordanie, Liban, Maroc, Syrie et Tunisie) (→6.4.5).

Cette politique régionale se distingue essentiellement par le fait que les accords conclus couvrent toutes les formes d'action (commerciale, technique, financière, culturelle et, dans les accords les plus récents, dialogue politique). Ces caractéristiques sont consacrées par des traités internationaux ratifiés par les parlements concernés, et les pays bénéficiaires de ces actions peuvent décider de l'usage qu'ils feront des différents instruments de coopération. Enfin, cette forme de coopération est proposée aux pays en développement de certaines zones géographiques. L'accord commercial de coopération et de développement conclu entre l'Union européenne et l'Afrique du Sud, qui a été signé à Pretoria le 11 octobre 1999, est un exemple de cette politique.

B. L'action au niveau mondial

1. Champ d'application

Il s'agit ici des accords commerciaux et de coopération de différents types conclus avec des pays d'Amérique latine et d'Asie (→6.4.8), des régimes commerciaux applicables aux pays en développement (→6.5.2), de l'aide financière et technique aux pays en voie de développement d'Asie et d'Amérique latine, de l'aide humanitaire (→6.5.3), des fonds spéciaux et de la lutte contre la pauvreté.

Cette action concerne donc à la fois toutes les formes de coopération avec une grande partie des pays en développement (préférences généralisées et aide alimentaire), ainsi que les instruments spécifiques de coopération visant à établir des relations particulières avec chaque pays (accords commerciaux avec différents pays d'Asie et d'Amérique latine) et avec certains groupes de pays de ces deux continents [l'Amérique latine avec Mercosur, le Groupe andin et l'Amérique centrale, ainsi que l'Asie avec l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE)].

2. Concept

Les conférences internationales des Nations unies sur l'environnement, les droits de l'homme, la population, le développement social, le rôle des femmes et la sécurité alimentaire ont démontré que les pays peuvent s'entendre sur des valeurs et des principes communs ayant trait à des questions capitales pour le développement. Ces processus ont d'ores et déjà conduit à d'importantes modifications dans la conception de l'aide et de son rôle en matière de développement. Ces changements relèvent de quatre catégories principales:

- a) un renforcement de la dimension politique: droits de l'homme, principes démocratiques, État de droit et bonne gouvernance;
- b) la consolidation des liens entre l'aide, la réhabilitation et la coopération au développement;
- c) une nouvelle approche concernant la finalité de l'aide et une redéfinition des rôles respectifs des parties en présence: l'accent est mis sur la politique de l'environnement, le renforcement des capacités au niveau local, le rôle de la société civile ainsi que sur de nouveaux moyens permettant d'inclure d'autres acteurs de l'aide au développement, en particulier dans le secteur privé.
- d) un changement dans les priorités en réduisant l'intervention dans les secteurs productifs et en intégrant de nouveaux thèmes:
 - des actions en faveur de la protection de l'environnement, de la gestion des ressources naturelles et d'un développement durable, qui supposent des évaluations de l'impact sur l'environnement pour tous les projets, ainsi qu'une aide financière destinée à des programmes et des projets environnementaux spécifiques;
 - la création d'un instrument contribuant à l'ajustement structurel aux niveaux macroéconomique et sectoriel;

- des réformes institutionnelles, le développement de la capacité administrative, la constitution d'une société civile, une approche axée davantage sur la participation et une coopération décentralisée; une nouvelle conception du rôle économique de l'État, la mise en œuvre de politiques visant à encourager le développement du secteur privé et le soutien au développement commercial.

3. Cadre législatif

Ces dernières années, le Conseil a adopté une série de règlements, en codécision avec le Parlement, sur la base de l'article 179 du traité CE, en vue d'établir une Base juridique claire pour différentes initiatives en matière de développement:

- règlement (CE) n° 2240/2004 du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 2004 portant modification du règlement (CE) n° 975/1999 du Conseil fixant les exigences pour la mise en œuvre des actions de coopération au développement qui contribuent à l'objectif général du développement et de la consolidation de la démocratie et de l'État de droit ainsi qu'à celui du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les pays tiers (→6.1.2);
- règlement (CE) n° 625/2004 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 prorogeant et modifiant le règlement (CE) n° 1659/98 relatif à la coopération décentralisée;
- règlement (CE) n° 1568/2003 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2003 relatif à l'aide en faveur de la lutte contre les maladies dues à la pauvreté (VIH/sida, tuberculose et paludisme) dans les pays en développement;
- règlement (CE) n° 1567/2003 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2003 concernant les aides destinées aux politiques et aux actions relatives à la santé génésique et sexuelle et aux droits connexes dans les pays en développement;
- règlement (CE) n° 1724/2001 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2001 concernant la lutte contre les mines terrestres antipersonnel dans les pays en développement;
- règlement (CE) n° 2493/2000 du Parlement européen et du Conseil du 7 novembre 2000 relatif à des mesures visant à promouvoir la pleine intégration de la dimension environnementale dans le processus de développement des pays en développement;
- règlement (CE) n° 1658/98 du Conseil du 17 juillet 1998 relatif au cofinancement avec les organisations non gouvernementales (ONG) de développement

européennes d'actions dans les domaines intéressant les pays en développement.

La quasi-totalité de ces règlements sera incorporée dans le nouvel Instrument de coopération au développement (ICD), qui entrera en vigueur au cours de l'année 2007. Le Parlement et le Conseil adoptent l'ICD selon la procédure de codécision.

C. La déclaration sur la politique du développement

En 2000, la Commission a proposé une nouvelle déclaration sur la politique du développement. Les priorités de la politique d'aide au développement prennent aussi en compte les nouveaux contextes internationaux, l'expérience passée et les développements sociaux et économiques. Ces priorités englobent:

- des stratégies visant à encourager la lutte contre la pauvreté;
- le renforcement de la coopération régionale en vue de développer les économies et la croissance au niveau régional, en reconnaissant son importance pour la prévention des conflits;
- l'intégration des pays en développement dans l'économie mondiale, permettant aux pays les plus pauvres de bénéficier d'un traitement privilégié en ce qui concerne les échanges et l'allègement de la dette;
- l'essor du secteur privé et la mise en œuvre de réformes économiques ayant pour objectif la diversification et le développement de la productivité;
- le respect des droits de l'homme, de l'État de droit et des principes démocratiques, en particulier des droits des femmes et des enfants;
- une bonne gouvernance en tant qu'exigence essentielle de la politique d'aide au développement et, par conséquent, l'établissement de gouvernements et de systèmes de gestion transparents et fiables;
- l'appropriation: si l'on encourage les parties prenantes, celles-ci seront plus nombreuses. Elles s'organiseront et se formeront en toute autonomie, elles développeront des réseaux et forgeront des partenariats entre elles, ainsi qu'avec d'autres entités publiques en vue d'adopter une approche à long terme du développement durable.

D. Le consensus sur la politique du développement

Le 20 décembre 2005, les trois institutions, Conseil, Parlement et Commission, ont adopté conjointement le premier consensus européen sur la politique du développement de l'UE. Ce texte est en fait la révision de la déclaration sur la politique du développement de la Communauté européenne. Mais il est surtout le premier texte commun aux institutions communautaires et aux

- **les produits semi-sensibles**, pour lesquels le droit préférentiel est égal à 35 % du taux du TDC;
- **les produits non sensibles**, qui pénètrent le marché de l'Union européenne en franchise de droits.

En vertu d'une clause de sauvegarde, le bénéfice des préférences accordées au titre du SPG peut être suspendu pour certains produits originaires de certains pays, lorsque ces importations «causent ou menacent de causer de graves difficultés à un producteur de la Communauté».

b) *Graduation*

Des dispositions sont nécessaires pour garantir que les pays plus développés n'utilisent pas les préférences et ne portent pas préjudice aux économies plus faibles. Certaines dispositions déterminent donc si un secteur en particulier dans un pays donné est en mesure d'affronter la concurrence internationale sans bénéficier du SPG. Un index de développement et un index de spécialisation sont d'application. Le premier index repose sur le revenu par habitant du pays concerné ainsi que sur le niveau de ses exportations de produits manufacturés. Le second index se fonde sur la part prise par ce pays dans les importations de l'UE dans un secteur spécifique.

c) *Dérogations*

Si les importations d'un pays donné dans un secteur précis dépassent de 25 % le volume de l'ensemble des importations de l'Union européenne en provenance de tous les pays bénéficiaires dans ce secteur, les exportations de ce pays dans ce secteur ne bénéficient pas du traitement au titre du SPG, quel que soit le niveau de développement de ce pays. Cette disposition est communément appelée «la clause dite de la part du lion». Il convient également de noter que le mécanisme de graduation ne s'applique pas aux pays dont les exportations vers l'Union européenne dans un secteur donné ne dépassent pas 2 % des exportations annuelles de tous les pays bénéficiaires à destination de l'Union européenne pour les produits de ce secteur. L'exception à cette règle est connue sous l'appellation de «clause dite de la part minimale».

4. Régimes spéciaux

a) *Pays les moins développés*

Le SPG de l'Union européenne prévoit un traitement plus favorable à l'égard des pays les moins développés (PMD) reconnus comme tels par les Nations unies. Les avantages supplémentaires englobent l'accès en franchise de taxe pour l'ensemble des produits industriels et agricoles énumérés dans le règlement. Le traitement réservé aux PMD a été amélioré au fil des ans: le règlement (CE) n° 602/98 du Conseil du 9 mars 1998 a étendu, au bénéfice des PMD, le champ d'application des règlements (CE)

n° 3281/94 et (CE) n° 1256/96 relatifs aux schémas communautaires de préférences tarifaires généralisées. En février 2001, le Conseil a adopté le règlement (CE) n° 416/2001, dit «Tout sauf les armes», qui accorde l'accès en franchise de droit, sans restrictions quantitatives, à tous les produits en provenance des PMD à l'exception des armes et des munitions. Seules les importations de bananes fraîches, de riz et de sucre ne font pas l'objet d'une libéralisation totale. La libéralisation complète des échanges sera réalisée en 2006 (bananes) et en 2009 (riz et sucre). La Commission espère que le traitement préférentiel se traduira par un accès accru au marché européen qui, à son tour, renforcera l'influence du règlement «Tout sauf les armes» sur les investissements et la diversification de la production dans les pays bénéficiaires.

b) *Régime spécial d'appui aux mesures de lutte contre la drogue*

Depuis 1990, des mesures spéciales (accès en franchise de taxe aux exportations agricoles et industrielles) ont été concédées aux pays de la Communauté andine (Bolivie, Colombie, Équateur, Pérou et Venezuela) au motif que le développement de ces pays est considérablement entravé par la production de stupéfiants. Le régime spécial vise à créer des débouchés pour l'exportation de récoltes de substitution et à améliorer le développement économique et social, en particulier par l'industrialisation.

Ce régime spécial a été étendu aux États membres du **marché commun centraméricain** (Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador), au **Panama** et, plus récemment, au **Pakistan**.

c) *Régimes spéciaux d'encouragement*

Depuis 1995, le régime des préférences généralisées de l'Union européenne a acquis une dimension supplémentaire axée sur le développement grâce à des encouragements spéciaux récompensant le respect des normes sociales et environnementales internationales. Pour être éligible à la clause d'encouragement au titre de la politique sociale, les pays doivent être en mesure de prouver qu'ils respectent la convention n° 87 de l'Organisation internationale du travail (OIT) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, la convention n° 98 sur le droit d'organisation et de négociation collective et la convention n° 138 sur le travail des enfants. Pour être éligible à la clause environnementale, les pays doivent démontrer qu'ils appliquent effectivement les normes de l'OIBT (Organisation internationale des bois tropicaux) pour une gestion durable des forêts tropicales.

Les clauses spéciales d'encouragement permettent une augmentation significative de la marge préférentielle. Ainsi pour les produits industriels, la marge préférentielle peut être presque doublée. L'avantage pour les produits

agricoles est légèrement inférieur à celui accordé aux produits industriels.

5. Suspension provisoire

Les avantages du SPG peuvent être temporairement suspendus en tout ou en partie pour les produits originaires d'un certain pays dans les cas suivants:

- pratique de toute forme d'esclavage ou de travail forcé;
- exportation de produits fabriqués par de la main-d'œuvre carcérale;
- carences manifestes en matière de contrôles douaniers applicables aux exportations, au transit de stupéfiants ou de non-respect des conventions internationales sur le blanchiment d'argent;
- fraude en ce qui concerne les certificats d'origine ou absence de coopération administrative en ce qui concerne leur vérification;
- cas manifestes de pratiques commerciales déloyales;
- infractions aux objectifs des conventions internationales telles que l'Organisation des pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest (OPANO) en ce qui concerne la conservation des ressources halieutiques.

6. Règles d'origine

Les règles d'origine sont conçues pour garantir que les produits éligibles ont bien été produits dans le pays en développement exportateur. Le régime des préférences au titre du SPG doit respecter intégralement les conditions régissant l'origine des produits éligibles aux préférences.

La détermination de l'origine d'un produit est particulièrement importante lorsque deux ou plusieurs pays ont participé à sa fabrication. Le «cumul régional de l'origine» est un arrangement spécifique conçu pour développer l'intégration économique régionale entre les pays en développement par la renonciation à certaines conditions relevant de la détermination de l'origine. «L'élément du pays donneur» est un accord spécial conçu pour développer la coopération industrielle entre l'Union européenne et les pays en développement en permettant aux produits de l'Union européenne d'être considérés comme originaires du pays bénéficiaire qui les transforme.

C. Le nouveau SPG

Le nouveau SPG entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2006, bien qu'une forme provisoire du SPG ait été avancée pour permettre une mise en place à partir du 1^{er} juillet 2005. L'éligibilité des pays placés dans le régime spécial d'encouragement «SPG+» sera confirmée par une évaluation de leur mise en œuvre efficace, avant le début de l'année 2006, des conventions en matière de droits de

l'homme et droits sociaux essentiels, de gouvernance et d'environnement.

Ce système revu a été conçu pour être plus simple, plus transparent et plus stable. Le nouveau SPG restera inchangé jusqu'à la fin de 2008, ce qui signifiera stabilité et prévisibilité pour les importateurs et les exportateurs. À la fin de cette période, l'octroi des préférences sera revu afin de mieux répondre à l'évolution des points forts et des besoins en développement de chaque pays.

Le SPG comprendra trois régimes au lieu de cinq:

- régime général: la couverture de produits passe de quelque 6 900 à environ 7 200. Ce régime incorpore 300 produits supplémentaires, essentiellement des secteurs de l'agriculture et de la pêche, présentant un intérêt pour les pays en développement;
- un nouveau régime «SPG+» est destiné aux pays particulièrement vulnérables ayant des besoins en développement spécifiques. Ce nouveau régime couvre environ 7 200 produits qui peuvent entrer exemptés de droits de douane sur le marché de l'UE. Ses bénéficiaires doivent satisfaire à plusieurs critères, notamment la ratification et l'application effective de 27 conventions internationales clés en matière de développement durable et de gouvernance;
- le régime «Tout sauf les armes» restera inchangé.

1. Le «SPG+»: un nouveau programme pour les pays vulnérables

Pour bénéficier du régime «SPG+», un pays doit démontrer que son économie est peu diversifiée et donc dépendante et vulnérable. Un pays est considéré comme insuffisamment diversifié et dépendant si les cinq sections principales de ses exportations vers la Communauté couvertes par le SPG représentent plus de 75 % de ses exportations couvertes par le SPG.

Les importations de ce pays couvertes par le SPG doivent également représenter moins de 1 % du total des importations communautaires au titre du SPG.

Le bénéficiaire doit aussi avoir ratifié et appliqué effectivement 27 conventions internationales clés en matière de développement durable et de gouvernance.

2. Un mécanisme de graduation plus simple

Certains produits des bénéficiaires du SPG peuvent être gradués par rapport au système s'ils deviennent compétitifs sur le marché de l'UE. La graduation est le signe que ces produits n'ont plus besoin du SPG pour stimuler leur exportation. La graduation n'est pas une sanction: elle indique que le SPG a rempli son rôle, du moins pour le pays et le produit en question. Grâce à ce mécanisme, le SPG se

centre sur les pays qui en ont le plus besoin et les aide à jouer un plus grand rôle dans le commerce international.

Dans le nouveau système, des modifications seront apportées au mécanisme de graduation afin de le simplifier. Les critères actuels (part dans les importations préférentielles, indice de développement et indice de spécialisation à l'exportation) ont été remplacés par un critère unique et simple: la part du marché communautaire, exprimée en part dans les importations préférentielles. Cette part sera de 15 %, avec 12,5 % pour les textiles et 12,5 % pour l'habillement.

Le mécanisme de graduation fera l'objet d'une évaluation à la fin de l'année 2008, sauf dans le cas des secteurs des textiles et de l'habillement, qui seront revus annuellement afin de pouvoir tenir compte de façon adéquate de la possibilité de fortes augmentations des exportations de produits de ces secteurs.

Rôle du Parlement Européen

Les traités actuels n'accordent aucun pouvoir législatif au Parlement européen en matière de politique commerciale. Les accords commerciaux sont négociés par la Commission

sur la base de directives de négociation adoptées par le Conseil, et en consultation avec un comité spécial désigné par le Conseil et appelé «comité de l'article 133». Le Conseil conclut ensuite ces accords sans requérir l'approbation du Parlement.

Ainsi, le Parlement européen n'a été consulté que pour avis à l'occasion de la réforme de 2005 du règlement du Conseil sur le schéma de préférences tarifaires généralisées en faveur des pays en voie de développement.

La Constitution européenne a prévu que la procédure législative ordinaire s'appliquerait à la politique commerciale, que tous les accords commerciaux seraient dorénavant soumis à l'approbation du Parlement (article III-325-6) et que le Parlement serait maintenu informé de l'avancement des négociations (article III-315-3).

→ Dominique DELAUNAY
Juin 2006

6.5.3. L'aide humanitaire

Base juridique

Article 179 du traité CE.

Objectifs

Selon le règlement (CE) n° 1257/96 du Conseil du 20 juin 1996, l'aide humanitaire de la Communauté comporte des actions non discriminatoires d'assistance, de secours et de protection en faveur des populations des pays tiers, en particulier les plus vulnérables. Il s'agit notamment:

- de sauver et préserver des vies humaines dans des situations d'urgence et lors de catastrophes naturelles;
- d'octroyer l'aide et le secours nécessaires aux populations touchées par des crises de longue durée, provoquées notamment par l'éclatement de conflits ou de guerres;
- d'aider au financement de l'acheminement de l'aide humanitaire et de veiller à ce que l'aide parvienne réellement aux personnes intéressées;

- de réaliser des travaux de réhabilitation et de reconstruction à court terme, spécialement au niveau des infrastructures et des équipements, pour faciliter l'arrivée de l'aide;
- de faire face aux conséquences des mouvements de population (réfugiés, populations déplacées, rapatriés) provoqués par des catastrophes naturelles ou d'origine humaine;
- de préparer les populations aux risques de catastrophes naturelles ou à des circonstances analogues, et d'assurer la mise en place de systèmes d'alerte adéquats;
- de soutenir les opérations civiles pour protéger les victimes des combats, conformément aux accords internationaux en vigueur.

Réalisations

C'est depuis la fin des années 60 que la Communauté européenne s'est engagée dans des opérations d'aide humanitaire. La dimension prise par cette aide dès la fin

des années 80 l'a fait apparaître comme un élément dynamique de la politique internationale communautaire. L'UE est progressivement devenue le plus grand bailleur d'aide humanitaire du monde. Depuis 1992, cette aide est gérée par **ECHO (la direction générale de l'aide humanitaire de la Commission européenne)**.

A. Objectif d'ECHO

ECHO a été fondée dans le but de centraliser les mesures d'aide humanitaire de la Commission et d'en améliorer l'efficacité.

En plus d'assurer le financement de l'aide humanitaire, ECHO:

- réalise des études de faisabilité concernant ses propres opérations humanitaires;
- assume le contrôle des projets humanitaires et la mise en place de dispositifs de coordination;
- se charge de promouvoir et de coordonner les mesures de prévention des catastrophes humanitaires en formant des experts, en renforçant les institutions et en gérant des microprojets pilotes;
- finance des opérations humanitaires d'élimination de mines terrestres et informe les populations des régions concernées au sujet des dangers des mines antipersonnel;
- organise des programmes de formation et fournit une assistance technique à ses partenaires;
- sensibilise le public aux problématiques humanitaires en Europe et dans d'autres parties du monde.

B. Amélioration progressive de cet instrument

Au fil des années, un certain nombre de mesures ont été adoptées en vue de garantir la gestion saine et efficace de l'aide:

- la signature avec plus de 200 membres d'un accord-cadre de partenariat prévoyant une flexibilité accrue dans l'allocation des ressources financières d'ECHO et des procédures de gestion visant à responsabiliser les acteurs concernés;
- l'adoption en février 1996 d'une nouvelle structure organisationnelle d'ECHO, assortie de la création de trois nouvelles unités. ECHO est désormais structuré de manière que la gestion des ressources soit séparée de l'évaluation des besoins d'aide humanitaire et de la préparation des contrats avec les partenaires;
- la mise sur pied d'une unité d'évaluation, en 1996, a contribué à renforcer le contrôle et l'efficacité des opérations humanitaires;
- les audits financiers des principaux partenaires d'ECHO;

- l'amélioration de la coordination avec les États membres et d'autres acteurs du secteur humanitaire;
- le développement en 2001 d'un système local d'information appelé HOLIS, destiné à intégrer les systèmes d'information déjà existants tels que HOPE, la base de données d'ECHO pour les contrats, dans des systèmes de gestion sophistiqués mis au point actuellement.

C. Initiatives récentes visant à renforcer l'efficacité

1. La capacité d'urgence

Le 6 juin 2001, la Commission a adopté une nouvelle procédure de décision pour les situations d'aide humanitaire de «première urgence». La nouvelle procédure permet à la Commission de prendre des mesures de financement officielles 24-72 heures après le début de nouvelles catastrophes humanitaires et de libérer les fonds nécessaires très vite grâce aux procédures budgétaires rapides. Ainsi, lors du tsunami qui a dévasté l'Asie du Sud-Est à la fin de 2004 ou lors du tremblement de terre au Cachemire, ECHO a pu mobiliser 3 millions d'euros dès le premier jour.

Afin de pouvoir répondre aux nouvelles urgences et crises d'envergure, la Commission peut également demander des fonds supplémentaires provenant de la réserve d'urgence du budget communautaire aux autorités budgétaires, à savoir le Conseil et le Parlement. 200 millions d'euros sont potentiellement disponibles dans ce but.

2. La prévention des catastrophes

Par son approche pro-active et régionale, ECHO a confirmé sa volonté de s'engager encore davantage dans la prévention des catastrophes et a démontré sa préparation. Le programme Dipecho, dont le but est de financer les actions visant à préparer les populations aux catastrophes, est entré en vigueur en 1998 et fonctionne dans des cadres régionaux. L'objectif des plans d'action est de remédier aux lacunes constatées dans les systèmes de prévention et de préparation, et d'assurer la cohérence. Les activités concernées portent sur le développement de ressources humaines, l'amélioration des capacités de réaction et la mise en œuvre de microprojets de démonstration. Les plans d'action sont conçus pour les régions sujettes à des catastrophes naturelles, c'est-à-dire l'Asie du Sud-Est et le Bangladesh, l'Amérique centrale et les Caraïbes, la Communauté andine, l'Asie du Sud, l'Asie centrale et l'Afrique subsaharienne. Les projets ont été préparés sur la base d'analyses et de consultations régionales. Depuis sa création, Dipecho a financé plus de 319 projets à travers le monde, pour un budget de 78 millions d'euros. En 2004, ECHO a engagé 13,7 millions d'euros pour des projets en Amérique centrale, en Asie Centrale et en Asie du Sud-Est.

D. Portée et objection de l'action

1. Globalement

À ce jour, ECHO a apporté près de 6,5 milliards d'euros d'aide humanitaire. ECHO intervient dans plus de 30 zones de conflit, plus de 85 pays et fournit une assistance vitale à environ 40-50 millions de personnes vulnérables. Le budget annuel géré par ECHO est de plus de 500 millions d'euros.

2. En 2004

Les ressources financières réservées à ECHO pour 2004 étaient de 495,5 millions d'euros. À la suite du tsunami de la fin de décembre, 100 millions de la réserve ont été mobilisés dès les premiers jours de janvier.

3. En 2005

Un peu moins de 500 millions d'euros étaient prévus au budget 2005, auxquels ont été ajoutés 135 millions de la réserve à la suite du tsunami. Les domaines prioritaires étaient l'Afrique, l'Asie et le Caucase du Nord. La reconstruction des pays touchés par le tsunami a continué de recevoir des fonds importants d'ECHO. La direction générale de l'aide humanitaire de la Commission européenne accorde aussi une attention particulière aux «crises oubliées»: Thaïlande, Myanmar, Népal, Indonésie, Tadjikistan, Tchétchénie, réfugiés sahraouis, Somalie et Ouganda. 123 millions d'euros, soit 20 % du budget de 2005, ont été consacrés à cette catastrophe.

4. En 2006

Le budget est resté stable. L'aide humanitaire a été fondamentale pour venir en aide aux populations civiles à la suite de la suspension de l'aide internationale à l'Autorité palestinienne. 50 millions d'euros ont été accordés aux victimes de la guerre au Liban au cours de l'été. L'Afghanistan, l'Afrique des Grands Lacs et le Darfour restent des zones d'intervention importantes pour ECHO. La

direction générale de l'aide humanitaire de la Commission européenne accorde aussi une attention particulière aux «crises oubliées»: Thaïlande, Myanmar, Népal, Indonésie, Tadjikistan, Tchétchénie, réfugiés sahraouis, Somalie et Ouganda.

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement a depuis toujours exprimé, à travers ses avis et résolutions, sa préoccupation en matière d'aide humanitaire, exerçant une pression considérable en faveur de l'amélioration et du développement continus de moyens d'action dans ce domaine. Ainsi, c'est le Parlement qui a été à l'origine de la création d'ECHO.

En tant qu'institution arrêtant le budget, le Parlement a insisté année après année sur une augmentation des crédits en matière d'aide humanitaire, non seulement de manière générale, mais aussi pour des régions ou des pays déterminés. En outre, il a, à maintes reprises, envoyé des délégations chargées d'examiner sur le terrain la situation des populations locales afin d'être à même de faire des propositions concrètes d'amélioration de l'aide.

Il y a également lieu de signaler les nombreuses résolutions relatives à la situation régnant dans diverses régions en crise dont les populations connaissent une profonde détresse. Ainsi, au cours des dernières années, l'actualité a amené le Parlement à s'occuper à plusieurs reprises, entre autres, de la région des Grands Lacs, du Soudan, de l'Éthiopie et de l'Érythrée, du Niger, du Zimbabwe, d'Haïti, du Népal et de la République populaire démocratique de Corée.

→ Armelle DOUAUD
Septembre 2006

6.5.4. La sécurité alimentaire et l'aide alimentaire

Base juridique

Article 179 du traité CE.

Objectifs

L'aide alimentaire était initialement gérée conformément aux règles de la politique agricole commune afin d'éliminer les excédents. Au fil des ans, la politique d'aide alimentaire a progressivement été réformée, en la détachant de la politique agricole commune et en l'intégrant plus fermement dans la politique de développement de l'Union européenne (UE) en réponse aux préoccupations concernant la sécurité alimentaire. En effet, l'aide alimentaire importée des pays riches peut détruire les marchés locaux ou voisins et ne résout pas les problèmes de sécurité alimentaire à long terme.

Un nouveau cadre financier pluriannuel est d'application à partir de 2007 (→1.5.2). Ces nouvelles dispositions budgétaires sont accompagnées d'une simplification du cadre législatif. L'entrée en vigueur des nouveaux instruments et programmes thématiques concernant les relations extérieures modifie les règlements précédents. Le nouveau programme thématique pour la sécurité alimentaire s'inscrit dans le cadre du premier des objectifs du millénaire pour le développement: réduire de moitié l'extrême pauvreté et la faim d'ici à 2015. Comme précédemment, l'aide alimentaire à caractère humanitaire fait partie de l'aide humanitaire.

Réalisations

A. Principes généraux

Le règlement (CE) n° 1726/2001 du Parlement et du Conseil du 23 juillet 2001 modifiant le règlement (CE) n° 1292/96 du 27 juin 1996 (adopté le 15 juin 2000) sur la politique d'aide alimentaire, la gestion de l'aide alimentaire et les opérations spéciales pour assurer la sécurité alimentaire établit les principes suivants:

- l'aide alimentaire est un élément important de la politique communautaire de la coopération au développement;
- l'aide alimentaire doit être intégrée dans les politiques des pays en voie de développement visant à améliorer leur sécurité alimentaire, en particulier en établissant des stratégies alimentaires visant à soulager la pauvreté et axées sur le but final: rendre l'aide alimentaire superflue;
- l'aide alimentaire et l'action en faveur de la sécurité alimentaire doivent être prises en compte en tant qu'objectifs dans toutes les politiques communautaires susceptibles d'affecter les pays en voie de développement, en particulier du point de vue des réformes économiques et des ajustements structurels;
- l'aide alimentaire devrait éviter de produire des effets néfastes pour la production, la distribution, le transport et les capacités de commercialisation locaux;
- la sécurité alimentaire devrait aider les populations des pays et régions en voie de développement, au niveau des ménages et aux niveaux local, national et régional, à améliorer leur propre production alimentaire;
- des systèmes d'alerte rapide concernant la situation alimentaire peuvent être soutenus par la Communauté ainsi que des programmes de stockage alimentaire pour renforcer la sécurité alimentaire dans les pays bénéficiaires;
- le Conseil fixe la partie incombant à la Communauté du montant global de l'aide en tonnes d'équivalent blé ou en valeur prévu à la convention comme contribution totale de la Communauté et de ses États membres.

Les actions d'aide alimentaire de nature humanitaire s'effectuent dans le cadre des règles concernant la politique d'aide humanitaire, c'est-à-dire qu'elles sont gérées par ECHO (→6.5.3).

Avec la nouvelle réglementation sur la coopération au développement, la sécurité alimentaire sera un lien important entre l'aide humanitaire et le développement mais aussi un élément important de la politique de développement elle-même. Les principes guidant la sécurité alimentaire restent similaires à ceux du règlement de 2001.

B. La convention sur l'aide alimentaire du 13 avril 1999

Cette convention remplace la convention de 1995.

1. Objectifs

a) Types de situation

La convention vise à contribuer à la sécurité alimentaire mondiale et à améliorer la capacité de la communauté internationale à répondre à des situations d'urgence alimentaire et à d'autres besoins alimentaires des pays en voie de développement, et ce:

- en rendant disponibles des niveaux appropriés d'aide alimentaire sur une base prévisible;

- en encourageant les États membres à veiller à ce que l'aide alimentaire fournie vise en particulier au soulagement de la pauvreté et de la faim dans les groupes les plus vulnérables et soit compatible avec le développement agricole dans ces pays;
- en incluant des principes en vue de maximiser l'impact, l'efficacité et la qualité de l'aide alimentaire fournie en tant qu'instrument de soutien de la sécurité alimentaire;
- en fournissant un cadre pour la coopération, la coordination et l'échange d'informations entre les membres pour les questions liées à l'aide alimentaire en vue d'obtenir une plus grande efficacité dans tous les aspects des actions d'aide alimentaire et une meilleure cohérence entre l'aide alimentaire et d'autres instruments de politique.

b) Catégories de bénéficiaires

L'aide alimentaire peut être fournie, au titre de la convention:

- aux pays les moins développés;
- aux pays à bas revenu;
- aux pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure et à d'autres pays figurant sur la liste de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) des pays en voie de développement importateurs nets d'aliments, lorsque l'on constate des urgences alimentaires ou lorsque l'aide alimentaire est ciblée sur des groupes vulnérables.

2. Moyens et méthodes

Selon la convention (article 3), l'UE et ses États membres ont un engagement annuel global de 1 320 000 tonnes d'équivalent blé. La valeur indicative totale de cet engagement annuel est de 422 millions d'euros. Il s'agit là du coût total estimé, comprenant le transport et les autres coûts opérationnels liés aux actions d'aide alimentaire.

Les actions de soutien de l'UE à la sécurité alimentaire consistent soit en approvisionnement en denrées alimentaires soit en financement de projets de développement concernant la sécurité alimentaire.

Parmi les produits à fournir au titre de l'aide alimentaire, la catégorie la plus importante est celle des céréales. Le blé et le maïs blanc sont les principales céréales accordées à l'Afrique. Le riz est beaucoup consommé en Asie, mais aussi dans beaucoup d'autres pays en voie de développement. Les légumineuses, en particulier les haricots, sont riches en protéines et souvent particulièrement aptes aux régimes des groupes bénéficiaires. Ces produits ont été inclus antérieurement sous le nom «autres produits», catégorie qui ne s'évalue pas en tonnes mais en valeur, étant donné qu'elle couvre une large gamme de produits tels que l'huile

d'arachide, le poisson séché, la viande, les aliments en conserve, la purée de tomates, les fruits et les graines. D'autres catégories sont les huiles végétales, le sucre, le lait en poudre et l'huile butyrique. Les huiles végétales ajoutent de la graisse au régime alimentaire, alors que le sucre est utile en tant que source d'énergie dans les programmes de complément alimentaire pour les groupes de réfugiés et de personnes déplacées souffrant de malnutrition sévère.

Outre les produits alimentaires, les graines, les engrais et les outils, d'autres intrants agricoles peuvent aussi être fournis dans le cadre de programmes de réhabilitation agricole visant à améliorer la sécurité alimentaire des bénéficiaires.

Les subventions financières visant à aider les pays à améliorer leur sécurité alimentaire peuvent être utilisées pour financer des programmes de stockage ou des systèmes d'alerte rapide, l'information publique et des programmes d'éducation, l'achat d'outils et d'outillage, des projets de réhabilitation agricole et la commercialisation.

C. Niveau et destination de l'aide

1. Volume de l'aide

a) D'une manière générale

En 2001, on a assisté à un changement d'objectif dans la mise en œuvre du programme d'aide alimentaire et de sécurité alimentaire de la Commission. La Commission souhaitait davantage intégrer les exigences de sécurité alimentaire dans les stratégies globales de développement des pays bénéficiaires auxquels font référence les études stratégiques par pays et les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté. Le programme était également centré sur une appropriation accrue des programmes et des politiques par le partenaire national — gouvernements et société civile. Les crédits disponibles au budget annuel pour les actions d'aide alimentaire et de sécurité alimentaire dans les pays en développement est de 500 millions d'euros en moyenne.

b) Aide directe

Mise en œuvre par la Commission, elle est octroyée aux gouvernements sous forme d'aide financière et d'opérations de soutien.

c) Aide indirecte

Elle est mise en œuvre par le biais d'organisations internationales telles que le programme alimentaire mondial (PAM) et les organisations non gouvernementales (ONG) à titre individuel. Dans le budget 2006, elle représentait 197 millions d'euros.

2. Bénéficiaires

La Commission répartit les pays d'intervention en deux groupes: ceux qui reçoivent une aide structurelle, à savoir les pays les moins développés (PMD), qui affichent un

indice d'insécurité alimentaire très élevé, et ceux qui viennent de connaître une crise. Dans ces pays, les interventions consistent essentiellement à fournir une aide alimentaire, des outils et des semences.

Afin de ne pas disperser les ressources et de renforcer l'impact de l'aide dans les pays bénéficiaires, une quarantaine de pays, dont 26 en Afrique, a été sélectionnée comme pays prioritaires pour la période 2004-2006.

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement:

- a adopté le règlement sur la politique d'aide et de sécurité alimentaires en codécision;
- a appelé la Commission à soutenir l'utilisation prioritaire des aliments provenant de la production agricole communautaire dans la mise en œuvre de la convention relative à l'aide alimentaire (résolution du 4 mai 1999);
- souhaiterait que l'accès à la nourriture en quantité suffisante et d'une qualité suffisante soit reconnu

comme un droit fondamental pour les populations des pays en développement et a lancé un appel pour la mise en œuvre de la déclaration universelle des droits de l'homme concernant le droit à la nourriture et au bien-être, considérant que les gouvernements nationaux ont le devoir d'honorer cette obligation (résolution du 3 septembre 2002 sur le commerce et le développement pour l'éradication de la pauvreté et la sécurité alimentaire);

- a estimé que la lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire devait s'attaquer également aux causes structurelles de la pauvreté dans les pays en développement et demande, en conséquence, des mesures pour encourager l'accès à la terre, à l'eau et aux ressources de la biodiversité et des mesures visant à promouvoir une politique de soutien au niveau local, entre autres, aux petites exploitations favorisant le développement durable.

→ Armelle DOUAUD
Septembre 2006

6.5.5. Les relations avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique: des conventions de Yaoundé et de Lomé à l'accord de Cotonou

Base juridique

Article 310 du traité CE.

Objectifs

À l'expiration de la quatrième convention de Lomé, le 29 février 2000, l'accord de partenariat signé à Cotonou (Bénin) le 23 juin 2000 a établi un nouveau cadre pour les relations futures entre l'Union européenne (UE) et les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Tout comme la convention de Lomé, l'accord de Cotonou vise à améliorer les niveaux de vie et de développement économique des pays ACP et à établir une coopération étroite dans un esprit de complète égalité. Toutefois, le nouvel accord diffère des conventions antérieures par sa volonté de couvrir un champ d'action plus vaste que celui du développement traditionnel. Son objectif principal est l'éradication de la pauvreté grâce à une intégration accrue

des États ACP dans le système mondial des échanges commerciaux. Il renforce également la dimension institutionnelle et politique de leurs relations, notamment dans des domaines fondamentaux tels que les droits de l'homme, la démocratie et la bonne gestion des affaires publiques. La première révision de l'accord, en 2005, vise à améliorer le dialogue politique, à respecter la juridiction de la Cour pénale internationale et à simplifier les procédures d'allocation de l'aide. Des références concernant la lutte contre les armes de destruction massive et contre le terrorisme ont été ajoutées dans l'accord.

Réalisations

A. Accords précédents

1. De Yaoundé à Lomé

La quatrième partie du traité CEE, complétée par une convention d'application, régissait les relations de la CEE

avec les pays et territoires d'outre-mer (PTOM). Après l'indépendance de ces pays, les deux conventions de Yaoundé (1964-1969 et 1971-1975) associèrent à la CEE les 18 puis 19 États africains et malgache associés (EAMA). Dans le même temps, la convention d'Arusha (1971-1975) établissait des liens commerciaux avec les trois États de l'Afrique orientale (Kenya, Ouganda et Tanzanie).

Le protocole 22 annexé aux actes d'adhésion du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark offrait aux 20 pays membres du Commonwealth situés en Afrique, dans les Caraïbes et dans le Pacifique la possibilité de négocier avec la CEE l'organisation de leurs relations futures. Cette possibilité a également été offerte aux autres États africains n'appartenant ni au Commonwealth ni aux EAMA.

Il en résulta la première convention de Lomé (1975-1980), qui sera suivie par trois autres: 1981-1985, 1986-1990 et 1990-2000.

2. Quatrième convention de Lomé

Elle fut signée le 15 décembre 1989 pour une période de dix ans et entra en vigueur le 1^{er} mars 1990, mais le protocole financier annexé ne fut adopté que pour une période de cinq ans. Le texte modifié de la révision à mi-parcours et le second protocole financier de la convention de Lomé IV furent signés le 4 novembre 1995 et arrivèrent à expiration le 28 février 2000.

La quasi-totalité des produits originaires des pays ACP (99,5 %) pouvait pénétrer librement dans la Communauté. La réciprocité n'était pas obligatoire; les pays ACP étaient seulement tenus de garantir à la Communauté le bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée. Le système Stabex (système de stabilisation des recettes d'exportation) garantissait aux États ACP un certain niveau de recettes d'exportation en protégeant celles-ci des fluctuations qu'elles subissaient normalement en raison du fonctionnement des marchés ou des aléas de la production. Le système d'aide aux produits miniers (Sysmin) consistait en subventions destinées à remédier aux problèmes temporaires de production ou d'exportation dans le secteur minier. Aux termes de Lomé IV, ce système couvrait huit minerais.

À la suite de la révision à mi-parcours, une clause (article 366 *bis*) fut insérée, prévoyant la suspension totale ou partielle de l'aide en faveur des États qui violeraient l'article 5 (droits de l'homme, démocratie, État de droit) de la convention.

B. Conclusion de l'accord de partenariat de Cotonou

1. Processus

Les négociations ont été clôturées à Bruxelles le 3 février 2000 par les États ACP et les États membres de l'UE. Un accord distinct a été signé avec l'Afrique du Sud (→6.5.1), à la

suite du protocole établissant l'adhésion partielle de ce pays à partir d'avril 1997. La signature de l'accord de partenariat a eu lieu à Cotonou (Bénin) le 23 juin 2000. La première révision de l'accord a été signée à Luxembourg le 25 juin 2005.

Le processus de ratification a été achevé le 27 février 2003 lorsque la Commission européenne a ratifié la nouvelle convention. Le nouvel accord est entré en vigueur le 1^{er} avril 2003, bien qu'il ait été déjà appliqué partiellement depuis août 2000 [à l'exception toutefois des dispositions relatives au neuvième Fonds européen de développement (FED)]. Le nouvel accord a une durée de vingt ans. Il doit être révisé tous les cinq ans (article 95).

2. Contenu principal (articles 4.1 et 2)

L'accord de Cotonou, caractérisé par le terme de «partenariat», recouvre un engagement et une responsabilité mutuels, ce qui explique l'importance réservée, d'une part, au dialogue politique, notamment sur des questions telles que la démocratie, la bonne gestion des affaires publiques ainsi que l'immigration et, d'autre part, à une large participation de la société civile. Le nouvel accord insiste également sur le développement économique durable des États ACP ainsi que sur leur intégration graduelle et sans heurt dans l'économie mondiale grâce à une stratégie combinant les échanges commerciaux, les investissements, le développement du secteur privé, la coopération financière et l'intégration régionale. Les stratégies de développement insistent sur la réduction de la pauvreté qu'elles érigent en objectif prioritaire.

C. Dimension institutionnelle et politique

1. Institutions

Les institutions paritaires sont le Conseil de ministres, le comité des ambassadeurs et l'assemblée parlementaire paritaire. Le nouvel accord a renommé l'ancienne assemblée paritaire en «assemblée parlementaire paritaire» afin de souligner la nature parlementaire de cette institution. Parmi les tâches de l'assemblée parlementaire paritaire figure l'organisation de rencontres régulières non seulement avec les acteurs économiques et sociaux comme dans l'ancienne convention de Lomé mais aussi avec la société civile (article 17). Pour ce qui est du Conseil de ministres, la principale innovation est l'extension de ses fonctions à l'organisation d'un dialogue suivi avec les interlocuteurs économiques et sociaux ainsi qu'avec les autres acteurs de la société civile (article 15).

2. Acteurs du partenariat (articles 4 à 7)

L'une des innovations les plus importantes du nouvel accord est l'insertion d'un chapitre relatif aux acteurs du partenariat ACP-UE. Les pays ACP reconnaissent le rôle

complémentaire des acteurs non étatiques [entreprises privées, partenaires sociaux et économiques, société civile sous toutes ses formes y compris les organisations non gouvernementales (ONG)] dans le processus de développement. À cet effet, les acteurs non étatiques sont informés et impliqués dans la consultation sur les politiques de coopération et sur le dialogue politique. Ils sont également impliqués dans la mise en œuvre des projets de coopération et reçoivent un appui approprié pour le renforcement de leurs capacités.

3. Dialogue politique (articles 8 à 10)

Les parties mènent, de façon régulière, un dialogue politique équilibré et approfondi, mené avec souplesse au niveau approprié afin d'échanger des informations et de définir des priorités et des principes communs. Parmi les objectifs du dialogue figurent la coopération régionale, la prévention des conflits et le règlement pacifique des litiges. Par le dialogue, les parties contribuent au renforcement de la démocratie et du développement durable (article 11). Depuis la révision de l'accord de Cotonou, des représentants du groupe ACP et de l'assemblée parlementaire paritaire ACP-UE peuvent prendre part au dialogue politique.

Le dialogue couvre tous les domaines de coopération prévus dans l'accord, ainsi que les questions d'intérêt commun, relatives notamment à l'environnement, à l'égalité des sexes, aux migrations et aux matières culturelles. Il prête une attention particulière aux problèmes spécifiques tels que le respect des droits de l'homme, les principes démocratiques, l'État de droit et la bonne gestion des affaires publiques, le commerce des armes, les mines terrestres antipersonnel, les dépenses militaires, la corruption, la drogue et la criminalité organisée, ainsi que les discriminations ethniques, religieuses ou raciales. L'UE fournit un appui au renforcement des capacités afin de promouvoir la démocratie, la transparence, l'amélioration de l'accès à la justice et l'accroissement de l'efficacité des procédures d'application du droit.

4. Migrations (article 13)

L'accord établit un cadre de règlement du problème des migrations par la clause de réadmission, selon laquelle chaque État membre de l'UE ou chacun des États ACP accepte le retour et réadmet ses propres ressortissants illégalement présents sur le territoire, respectivement, d'un État ACP ou d'un État membre de l'UE, à la demande de ce dernier et sans autres formalités. L'accord comporte également une disposition prévoyant le traitement non discriminatoire des travailleurs ressortissants d'un pays ACP exerçant légalement une activité dans un État membre de l'UE ou inversement.

D. Cadre commercial et financier

1. Les accords de partenariat économique (articles 36 et 37)

L'accord prévoit une période préparatoire de huit ans avant la conclusion de nouveaux accords commerciaux compatibles avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Les négociations formelles relatives à ces accords de commerce ont débuté en septembre 2002 et devraient conduire à un accord d'ici à janvier 2008. Depuis la fin de 2005, les négociations sont entrées dans leur troisième phase. Ainsi l'UE négocie avec les six régions ACP. Cela signifie le démantèlement des préférences commerciales non réciproques au profit d'accords de partenariat économique (APE) de libre-échange entre l'UE et les régions ACP. Le régime existant des préférences commerciales non réciproques au titre de Lomé IV sera maintenu entre 2002 et 2008. Les accords de partenariat économique permettront d'établir un tout nouveau cadre pour les flux commerciaux et d'investissements entre l'UE et les pays ACP. De 2008 à 2020, un régime de libre-échange réciproque de marchandises et de services sera progressivement mis en place à mesure de la conclusion d'accords commerciaux conformes aux règles de l'OMC, à laquelle les pays ACP sont encouragés à adhérer en groupe après réalisation de leur propre intégration régionale.

2. Domaines liés au commerce et investissements

Pour la première fois, l'accord ACP-UE comporte des dispositions (chapitre 5) relatives aux domaines liés au commerce, comme les barrières non tarifaires, parmi lesquelles figurent les droits de propriété intellectuelle et la biodiversité, la politique de concurrence, les normes, les mesures phytosanitaires, ainsi que les normes relatives à l'environnement et au travail. Les deux parties soulignent l'importance de l'accord international sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) et de la convention sur la diversité biologique (article 46).

L'accord prête une importance accrue à l'aide aux investissements et au secteur privé. La coopération en matière d'investissements comportera :

- des mesures visant à créer et à maintenir des conditions d'investissement stables, encourageant les investissements privés dans les États ACP;
- une aide aux investissements par des ressources financières à long terme;
- des programmes de garantie des risques d'investissement.

3. Coopération financière

Le montant total de l'aide financière de l'UE pour les cinq premières années de l'accord (2003-2008) est de

13,5 milliards d'euros. 2,5 milliards d'euros supplémentaires au titre du précédent FED sont également disponibles, portant ainsi la somme totale à 16 milliards à laquelle vient s'ajouter 1,7 milliard sous forme de prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI). Par ailleurs, 10 milliards d'euros sous forme d'aides sont réservés au soutien du développement à long terme.

Le montant du dixième FED (2008-2013) a été fixé à moins de 23 milliards d'euros.

La facilité d'investissement vise à aider les entreprises des pays ACP en encourageant les sociétés privées saines, en favorisant la privatisation, en apportant des financements à long terme et du capital-risque et en renforçant les banques et les marchés de capitaux locaux. 2,2 milliards d'euros, gérés par la BEI, seront ainsi affectés et 1,3 milliard d'euros sera alloué à la coopération régionale. Il a été convenu que les pays ACP désigneront les régions éligibles aux aides.

4. Allocation des ressources et programmation

L'accord modifie de façon importante les procédures de programmation et l'allocation des ressources. Il incombe dorénavant aux pays ACP de désigner les acteurs non étatiques éligibles et les ressources qui leur sont allouées dans le cadre des programmes indicatifs nationaux. Cette allocation de ressources est basée à la fois sur les besoins et sur les performances. Chaque État et région ACP se verra indiquer les ressources dont il pourrait disposer sur une période quinquennale. Outre les revues à mi-parcours et à la fin des programmes indicatifs nationaux, les autorités des pays ACP et de l'UE procéderont conjointement à une revue annuelle destinée à identifier les causes des éventuels retards d'exécution et à proposer des mesures propres à améliorer la situation. À la suite des revues à mi-parcours et en fin de parcours, l'UE peut réviser l'allocation des ressources aux États ACP en fonction de leurs besoins et de leurs performances. Les ressources allouées se composent de deux éléments: d'une part, une enveloppe destinée au soutien macroéconomique ainsi qu'aux programmes et projets et, d'autre part, une enveloppe destinée à couvrir des besoins imprévus, comme l'aide d'urgence.

5. Stabilisation des recettes d'exportation

L'accord remplace le Stabex et le Sysmin par un système de soutien en cas de fluctuations à court terme des recettes d'exportation. Les ressources nécessaires seront allouées au titre des programmes indicatifs nationaux. Un soutien pourra être accordé si une augmentation du déficit public coïncide avec une baisse générale des recettes d'exportation ou une perte des recettes d'exportation

provenant des produits agricoles et miniers. Les pays les moins avancés (PMA) bénéficient d'un seuil plus favorable de baisse des recettes d'exportation déclenchant l'octroi du soutien (article 68).

6. Allègement de la dette

En dehors du cadre ACP-UE, les pays ACP ont accepté la proposition de l'UE d'utiliser jusqu'à 1 milliard d'euros sur les crédits non engagés du FED afin d'aider les PMA ACP fortement endettés. Des ressources non engagées de programmes indicatifs précédents pourront, au cas par cas, être affectées à l'allègement de la dette. Une assistance technique dans le domaine de la gestion de la dette sera fournie aux États ACP (articles 66 et 67).

Rôle du Parlement Européen

Le Parlement est tenu régulièrement informé par la Commission de l'application de l'accord de partenariat ACP-UE. Il n'a toutefois guère de pouvoir en ce qui concerne l'octroi des aides, le FED n'étant pas budgétisé. Il lui appartient cependant de donner chaque année décharge pour les opérations financées par le FED.

En outre, le Parlement a donné son avis conforme à l'accord de partenariat et doit le donner pour chaque révision. Pour le Parlement, l'augmentation de l'aide, prévue dans le cadre de la révision de Cotonou, aurait dû être importante, de manière à respecter l'engagement de l'UE d'augmenter l'aide publique au développement pour atteindre les objectifs du millénaire pour le développement.

Le Parlement contribue de façon significative à la coopération ACP-UE grâce aux travaux de sa commission du développement et de l'assemblée parlementaire paritaire ACP-UE, qui a succédé à l'ancienne assemblée paritaire et qui a un rôle fondamental à jouer dans le développement et le renforcement des relations entre l'UE et ses partenaires ACP, réunissant les représentants élus de l'UE — en l'occurrence les membres du Parlement européen — et ceux des États ACP deux fois par an. Chaque année, le Parlement adopte des résolutions qui expriment ses vues et ses préoccupations concernant l'assemblée paritaire ACP-UE et la coopération ACP-UE.

Les députés européens se rendent régulièrement en mission dans les pays ACP, dans le cadre de l'assemblée parlementaire paritaire ou pour l'observation des élections. En 2005 et 2006, des membres du Parlement ont suivi les élections en Éthiopie, au Libéria, en Ouganda et en République démocratique du Congo.

→ Armelle DOUAUD
Septembre 2006

Commission européenne

Fiches techniques sur l'union européenne

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes

2007 — 543 pp. — 22 x 27 cm

ISBN 92-823-2146-0

Prix au Luxembourg (TVA exclue): 35 EUR

