

DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES INTERNES
DÉPARTEMENT THÉMATIQUE B
POLITIQUES STRUCTURELLES ET DE COHÉSION



Agriculture et développement rural



Culture et éducation



Pêche



Développement régional



Transport et tourisme



**CONSÉQUENCES ET
IMPLICATIONS CONCRÈTES DU
TRAITÉ DE LISBONNE SUR LA
POLITIQUE DE COHÉSION**

NOTE



DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES INTERNES
DÉPARTEMENT THÉMATIQUE B: POLITIQUES STRUCTURELLES ET
DE COHÉSION

DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

CONSÉQUENCES ET IMPLICATIONS
CONCRÈTES DU TRAITÉ DE LISBONNE SUR LA
POLITIQUE DE COHÉSION

NOTE

Le présent document a été rédigé à la demande de la commission du développement régional du Parlement européen.

AUTEUR

Dr. Esther KRAMER
Département thématique des politiques structurelles et de cohésion
Parlement européen
B-1047 Bruxelles
Courriel: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

VERSIONS LINGUISTIQUES

Original: EN
Traduction: FR

À PROPOS DE L'ÉDITEUR

Pour contacter le département thématique ou s'abonner à sa lettre d'information mensuelle, veuillez écrire à l'adresse suivante: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Manuscrit terminé en avril 2010.
Bruxelles, © Parlement européen, 2010.

Ce document est disponible sur l'internet à l'adresse suivante:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>.

CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ

Les avis exprimés dans le présent document n'engagent que leur auteur et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et transmission d'un exemplaire à celui-ci.



DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES INTERNES
DÉPARTEMENT THÉMATIQUE B: POLITIQUES STRUCTURELLES ET
DE COHÉSION

DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

CONSÉQUENCES ET IMPLICATIONS
CONCRÈTES DU TRAITÉ DE LISBONNE SUR LA
POLITIQUE DE COHÉSION

NOTE

Résumé

La présente note expose les effets du traité de Lisbonne sur la politique régionale en général et sur le rôle des parlements nationaux en particulier. Les nouvelles dispositions du traité concernent les procédures législatives ainsi que le champ d'application et le système de gouvernance de la politique régionale.

Malgré certaines limites, les retombées politiques générales du traité de Lisbonne pourraient déboucher sur une meilleure prise en considération des parlements nationaux et du Parlement européen dans le processus décisionnel de l'Union européenne.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	5
1. Les parlements nationaux et l'intégration européenne	5
1.1. Historique	5
1.2. Les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux	6
2. Les nouveaux pouvoirs législatifs du Parlement européen	7
3. L'extension du champ d'application de la politique régionale et de la politique de cohésion	8
4. L'extension du principe de subsidiarité et l'autonomie locale et régionale	9
5. Le nouveau rôle des parlements nationaux: évaluation critique	10
6. Autres dispositions du traité de Lisbonne susceptibles d'effets sur la politique régionale	12
6.1. Les dispositions sur les aides d'État et les régions ultrapériphériques	12
6.2. Les services d'intérêt (économique) général	13
6.3. Les "coopérations renforcées"	14
6.4. Les nouvelles compétences budgétaires du Parlement européen et l'avenir de la politique de cohésion	14
Conclusion	15
7. Questions pour le débat	17

Introduction

Le renforcement de la "légitimité démocratique de l'Union" est une des finalités explicites du traité de Lisbonne. Elle est exposée dès son préambule et a servi de fil conducteur à tout le processus qui a abouti au traité, depuis la déclaration de Laeken en décembre 2001. En vigueur depuis le 1^{er} décembre 2009, le traité de Lisbonne, ou traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), contient un nouveau chapitre, intitulé "Dispositions relatives aux principes démocratiques", qui vise à instaurer une citoyenneté européenne plus active et à améliorer les relations entre les institutions européennes et la société au sens large.

Dans ce contexte, le traité contient aussi de nouvelles dispositions concernant les parlements nationaux. Il introduit une série d'autres changements susceptibles d'influer sur le rôle et les activités de ces parlements dans le domaine de la politique régionale. Le présent document détaille ces modifications.

1. Les parlements nationaux et l'intégration européenne

1.1. Historique

Depuis soixante ans, l'intégration européenne n'a cessé de s'approfondir et de s'étendre, à mesure que les traités successifs ont transféré des compétences de la sphère nationale à la sphère européenne. C'est ainsi que les parlements nationaux ont cédé progressivement du pouvoir législatif à l'Union européenne et ont vu se réduire leur capacité d'influence sur l'exercice de la politique à l'échelle de l'Europe.

Au fil des ans, toutefois, et bien que la mission première des parlements nationaux demeure celle de contrôler leur gouvernement, plusieurs initiatives ont été prises pour les réassocier au processus décisionnel européen. L'ensemble des vingt-sept parlements nationaux se sont dotés de procédures leur donnant un droit de regard sur les documents de l'Union et leur permettant d'engager la responsabilité des gouvernements nationaux. Cependant, l'ampleur et l'intensité de ce contrôle parlementaire varient largement d'un pays à l'autre.

En 1993, avec l'entrée en vigueur du **traité de Maastricht**, ou traité sur l'Union européenne (TUE), l'Union a acquis des prérogatives dans des domaines qui, jusque-là, relevaient traditionnellement de la compétence des États, par exemple ceux de la justice et des affaires intérieures. Ce nouveau transfert de pouvoirs a rendu nécessaire de souligner l'importance des échanges entre les parlements nationaux et le Parlement européen dans une déclaration, certes non contraignante, sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne. Cette déclaration invitait les gouvernements des États membres à veiller à ce que leurs parlements reçoivent les propositions de la Commission en temps opportun pour information et examen éventuel. Elle recommandait aussi l'intensification des contacts entre le Parlement européen et les parlements nationaux, pour associer ceux-ci au processus communautaire et leur permettre d'exercer un meilleur contrôle démocratique.

Le **traité d'Amsterdam** est allé plus loin, puisqu'il intégrait un protocole qui rendait obligatoire la communication rapide de tous les documents de consultation de la Commission aux parlements nationaux, qui disposaient dès ce moment d'une période de six semaines pour débattre des propositions législatives en question. Toutefois, c'était aux gouvernements des États membres qu'il incombait de transmettre ces documents législatifs

à leurs parlements lorsqu'ils l'estimaient utile. Le protocole reconnaissait aussi officiellement la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC) et entérinait son droit d'adresser aux institutions européennes toutes les "contributions" qu'elle jugeait nécessaires.

En 2006, peu après l'issue négative des référendums en France et aux Pays-Bas, "**l'initiative Barroso**" a ouvert aux parlements nationaux une voie de communication directe avec la Commission européenne, qui a réduit leur dépendance vis-à-vis du bon vouloir des gouvernements quant aux informations qu'ils leur transmettaient. C'était désormais la Commission qui envoyait directement ses propositions législatives aux parlements des États membres, l'idée de ce rapprochement étant de mieux adapter les politiques européennes aux citoyens et d'en garantir une mise en œuvre plus efficace.

"L'initiative Barroso" a été officialisée dans le **traité de Lisbonne**, qui a allongé la liste des documents à adresser directement aux parlements nationaux.

1.2. Les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux

Ces dernières années, le Parlement européen et les parlements nationaux ont intensifié leur coopération directe.

Pour que cette coopération soit efficace et pour mieux promouvoir la responsabilité et la transparence parlementaire, l'objectif de ce rapprochement consiste à créer des réseaux partiellement communs, étant donné la **complémentarité des responsabilités** entre les niveaux de pouvoir concernés.

Dans la pratique, le Parlement européen s'efforce de tenir étroitement les parlements nationaux au courant de ses activités. Plusieurs de ses commissions, lorsqu'elles débattent de propositions législatives, invitent régulièrement des députés nationaux à leurs réunions, afin d'échanger leurs connaissances et leurs compétences. Les réunions parlementaires mixtes et les réunions conjointes des commissions sont aujourd'hui devenues une forme courante de coopération entre les parlements nationaux et le Parlement européen.

Par ailleurs, des députés nationaux rendent régulièrement visite aux commissions du Parlement européen qui les intéressent. Celui-ci, de son côté, organise des visites thématiques pour des députés et des fonctionnaires des parlements nationaux.

Les droits d'information étendus et le contrôle de la subsidiarité ne sont pas les deux seuls moyens par lesquels le traité de Lisbonne permet aux parlementaires nationaux de prendre part au processus décisionnel européen. Dans les domaines de la politique régionale et de la politique de cohésion, les dispositions suivantes pourraient influencer considérablement les relations entre les parlements nationaux et le Parlement européen, en particulier sa commission du développement régional.

2. Les nouveaux pouvoirs législatifs du Parlement européen

En premier lieu, en ce qui concerne les Fonds structurels et le Fonds de cohésion, le nouveau traité a donné au Parlement européen un rôle législatif aussi important que celui du Conseil. Son article 177¹ précise l'application générale de la **procédure législative ordinaire** (codécision), qui remplace l'ancienne procédure d'avis conforme dans ces matières.

Cette mesure étend considérablement les compétences de la commission du développement régional, puisqu'elle permet aux députés de déposer des amendements concernant toutes les propositions de la Commission et/ou les positions communes du Conseil. Par l'intermédiaire de cette commission, le Parlement est sur un pied d'égalité avec le Conseil durant toutes les phases du travail législatif, de la préparation du texte au compromis sur celui-ci, en passant par l'étape des négociations. Concrètement, **cette modification de la procédure législative sera surtout importante dans le cadre des futures décisions sur le règlement général des Fonds structurels après 2013 et sur la mise en place d'un nouveau Fonds de cohésion**, mais aussi dans les décisions sur tous les autres règlements des fonds et sur le groupement européen de coopération territoriale.² Le rôle législatif du Parlement et toutes les procédures décisionnelles relatives à la politique régionale et à la politique de cohésion deviendront donc plus transparents et plus démocratiques.

Désormais, **les règlements d'application relatifs au Fonds européen de développement régional et à tous les autres instruments de la politique régionale et de la politique de cohésion** seront adoptés via la **procédure législative ordinaire** du Parlement et du Conseil (article 178 TFUE).

Ce renforcement du rôle législatif du Parlement européen pourrait inciter **ses députés et ceux des parlements nationaux à resserrer leur coopération** pour contribuer en amont à façonner l'avenir de cette matière politique tellement significative.

¹ "(...) le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions, définissent les missions, les objectifs prioritaires et l'organisation des fonds à finalité structurelle, ce qui peut comporter le regroupement de fonds. Sont également définies selon la même procédure, les règles générales applicables aux fonds, ainsi que les dispositions nécessaires pour assurer leur efficacité et la coordination des fonds entre eux et avec les autres instruments financiers existants.

Un Fonds de cohésion, créé selon la même procédure contribue financièrement à la réalisation de projets dans le domaine de l'environnement et dans celui des réseaux transeuropéens en matière d'infrastructure des transports."

² Cette modification a déjà pesé sur les travaux relatifs à la proposition de règlement du Conseil modifiant l'actuel règlement portant dispositions générales en ce qui concerne la simplification de certaines exigences et de certaines dispositions relatives à la gestion financière du Fonds européen de développement régional, du Fonds social européen et du Fonds de cohésion (dans le cadre du troisième train de mesures de simplification de la mise en œuvre des Fonds structurels).

3. L'extension du champ d'application de la politique régionale et de la politique de cohésion

Le traité de Lisbonne fait expressément de la "cohésion territoriale" un objectif politique général de l'Union européenne, au même titre que la cohésion économique et sociale. L'article 3, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne affirme que l'Union "*promeut la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les États membres*", tandis que la troisième partie, titre XVIII, du TFUE est consacrée la "**Cohésion économique, sociale et territoriale**" (articles 174 à 178, sur les politiques régionales et les Fonds structurels).

En outre, les trois aspects de la politique de cohésion figurent parmi les **compétences partagées** entre l'Union et les États membres (article 4, paragraphe 2, point c), du TFUE).

À propos de la politique de cohésion, le traité de Lisbonne (article 174) réaffirme l'ambition de l'Union de "réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions", mais, surtout, **définit avec davantage de précision et d'exhaustivité que les traités antérieurs les régions qui méritent des mesures spécifiques dans le cadre de la politique régionale:**

"Parmi les régions concernées, une attention particulière est accordée aux zones rurales, aux zones où s'opère une transition industrielle et aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents telles que les régions les plus septentrionales à très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne."

En d'autres termes, toute région qui remplit une des conditions précitées est, par définition, jugée apte à bénéficier d'investissements de l'Union européenne dans le cadre de la politique régionale. Par conséquent, **la tendance récente à la limitation de la politique régionale et de la politique de cohésion aux seules régions les plus pauvres de l'Union devrait être considérée comme contraire au traité de Lisbonne.** Voici déjà un enjeu important du débat controversé sur la politique de cohésion au-delà de 2013.

Le traité de Lisbonne a beau être clair sur le champ d'application général de la politique de cohésion, **il ne définit pas avec précision le nouveau concept de la "cohésion territoriale"**. Il est vrai que la tâche n'est guère aisée. Pourtant, cette définition est importante pour la mise en œuvre des futures politiques de cohésion: il faut en effet affiner cette notion et la concrétiser sous la forme d'initiatives politiques ciblées. **L'intervention active des parlements nationaux dans ce débat – au niveau national comme européen –** pourrait être très utile. Le contenu, la finalité et la mise en œuvre de la "cohésion territoriale" dépendent de la volonté politique de façonner ce concept et de lui donner corps, comme ce fut le cas pour la cohésion économique et sociale. Les députés nationaux sont les interlocuteurs adéquats pour expliquer cet enjeu aux citoyens et à leurs gouvernements.

La prise en considération de toutes les spécificités et de tout le potentiel d'un territoire donné implique que l'Union européenne tienne compte des implications régionales et locales de ses principales politiques sectorielles. Il s'agit là d'un énorme progrès dans les efforts visant à intégrer la notion de cohésion dans l'ensemble des politiques européennes. **Les parlements nationaux peuvent sensibiliser les États membres à l'importance de la politique européenne de cohésion dans le cadre de leur cohésion économique et sociale,** de façon à ce que les gouvernements intègrent davantage les perspectives de cohésion territoriale dans leurs programmes sectoriels et dans leurs cadres de référence stratégiques.

Pour que les ouvertures créées par le traité de Lisbonne produisent des effets positifs, elles doivent être exploitées dans la politique de terrain. Il revient à la commission du développement régional et aux parlements nationaux de promouvoir la nouvelle notion de la cohésion auprès des entités européennes, nationales et régionales. Les parlementaires nationaux pourraient expliquer à leurs électeurs combien la politique de cohésion contribue à amplifier les effets des autres priorités européennes et à stimuler l'économie.

4. L'extension du principe de subsidiarité et l'autonomie locale et régionale

Le nouveau concept de la "cohésion territoriale" va de pair avec la meilleure prise en considération des acteurs régionaux et locaux dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de cohésion. **En raison des liens privilégiés qu'ils entretiennent avec ces acteurs, les parlements nationaux pourraient dynamiser le système de gouvernance européenne à plusieurs niveaux.**

En effet, le principe général de la **subsidiarité** défini à l'article 5, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne est à présent étendu **aux niveaux régional et local.**³

Cette extension est précisée dans le protocole n° 2 du traité de Lisbonne, "sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité". Ce texte met en avant les autorités régionales et locales et souligne en particulier que les projets d'actes législatifs doivent tenir compte de la charge *"financière ou administrative, incombant à l'Union, aux gouvernements nationaux, aux autorités régionales ou locales (...)"* (article 5). Autrement dit, **l'évaluation de l'incidence des propositions législatives** doit à présent tenir compte de tous les niveaux de pouvoir.

Autre nouveauté: le traité de Lisbonne reconnaît explicitement le principe général de **l'autonomie locale et régionale**. L'article 4, paragraphe 2, du TUE indique en effet que *"[l']Union respecte l'égalité des États membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale"*.

Le traité de Lisbonne complète également le rôle institutionnel du **Comité des régions (CdR)** en l'habilitant à saisir la Cour de justice de l'Union européenne dans deux cas bien distincts: d'une part, pour sauvegarder ses prérogatives institutionnelles, de l'autre, pour demander l'abrogation d'actes législatifs de l'Union dont il estime qu'ils enfreignent le principe de subsidiarité.⁴

La consultation du CdR est obligatoire pour ce qui concerne la cohésion économique, sociale et territoriale et les Fonds structurels⁵. Le Parlement européen peut prévoir que cette consultation doit avoir lieu dans un laps de temps déterminé.

³ *"En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou de l'effet de l'action envisagée, au niveau de l'Union."*

⁴ Article 263 TFUE. Ce droit est consacré par l'article 8 du "Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité":

"La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour se prononcer sur les recours pour violation, par un acte législatif, du principe de subsidiarité (...). Conformément aux modalités prévues audit article, de tels recours peuvent aussi être formés par le Comité des régions contre des actes législatifs pour l'adoption desquels le traité (...) prévoit sa consultation."

⁵ Articles 175, 177 et 178 TFUE.

Il faut cependant préciser que le traité de Lisbonne n'affecte pas directement les dispositifs constitutionnels des États membres ni la répartition des compétences sur leur territoire, de sorte que les implications concrètes des références du traité aux autorités locales et régionales demeurent encore un point d'interrogation.

5. Le nouveau rôle des parlements nationaux: évaluation critique

Pour la première fois dans l'histoire, le traité de Lisbonne contient un article qui reconnaît expressément le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne: "*Les parlements nationaux contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union*" (article 12 TUE). Cette assertion se complète d'une série de prérogatives nouvelles dévolues à ces parlements:

- le contrôle du respect du principe de subsidiarité (article 12 TUE, voir le chapitre suivant);
- le droit de recevoir directement des documents des institutions européennes au lieu d'attendre leur dépôt par leur propre gouvernement⁶;
- leur représentation au sein d'une convention chargée de formuler des recommandations en vue de prochaines révisions du traité (révisions ordinaires, article 48, paragraphe 3, TUE);
- l'obligation pour le Conseil européen de les avertir six mois au préalable de son intention de recourir aux clauses dites passerelles, qui permettent de déroger au vote à l'unanimité (procédure législative spéciale) au profit du vote à la majorité qualifiée (procédure législative ordinaire). Toutefois, si un parlement national s'oppose à cette décision dans un délai de six mois, la clause-passerelle n'est pas appliquée (article 48, paragraphe 7, TUE et article 81, paragraphe 3, TFUE);
- la participation des parlements nationaux à l'évaluation des politiques de l'Union relatives à l'espace de liberté, de sécurité et de justice (article 70 TFUE), à l'évaluation des activités d'Eurojust (article 85 TFUE) et au contrôle des activités d'Europol (article 88 TFUE);
- la notification aux parlements nationaux des demandes d'adhésion d'États européens à l'Union européenne (article 49 TUE).

Le nouveau système d'"alerte précoce" en cas de violation présumée du principe de subsidiarité

Afin de contrôler officiellement l'application du principe de subsidiarité étendu, le traité de Lisbonne instaure **un nouveau système d'alerte précoce pour les parlements nationaux**.

Le traité dispose que ces derniers doivent recevoir les projets d'actes législatifs en même temps que le Parlement européen et le Conseil.⁷ Ensuite, dans un délai de huit semaines à compter de la date de la transmission de la proposition législative, les parlements

⁶ D'après le protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux, ces documents sont tous les projets d'actes législatifs, les ordres du jour et les procès-verbaux des sessions du Conseil, le programme législatif annuel et tout autre instrument de programmation législative de la Commission et le rapport annuel de la Cour des comptes.

⁷ Les modalités précises de ce nouveau contrôle ex ante sont exposées dans le protocole n° 1 "sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne" et dans les articles 6 et 7 du protocole n° 2 "sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité".

nationaux – ou une chambre d'un parlement national – peuvent émettre un avis motivé s'ils estiment que le texte n'est pas conforme au principe de subsidiarité. "Dans les cas urgents dûment motivés", le Conseil peut statuer sur un projet d'acte dans un délai inférieur à dix jours (protocole n° 1, article 4).

Pour la première fois, les organes parlementaires nationaux ont l'occasion d'émettre des observations sur les projets de législation européenne indépendamment de leurs gouvernements.

Pour ce faire, chaque parlement national dispose de deux voix. Dans les régimes parlementaires bicaméraux, chaque chambre a une voix. Dans ce contexte, les **parlements régionaux**, s'ils ont des compétences législatives, pourraient devenir des acteurs du processus de décision communautaire si le parlement national de leur pays estime approprié de les y intégrer en les consultant.

Si la conformité d'un projet d'acte législatif avec le principe de subsidiarité est contestée par un tiers des voix dévolues aux parlements nationaux (soit 18 voix sur 54), le projet doit être réexaminé (procédure dite de la "**carte jaune**").⁸ L'institution à l'origine du projet (en général la Commission européenne⁹) doit alors revoir sa proposition et peut décider soit de la maintenir, soit de la modifier, soit de la retirer, toujours en motivant sa décision.

Les propositions qui relèvent de la **procédure législative ordinaire** sont soumises au mécanisme de la "**carte orange**". Les parlements nationaux doivent alors réunir la majorité simple des voix qui leur sont attribuées (soit 28 voix sur 54) pour obtenir le réexamen de la proposition. Si la Commission européenne décide néanmoins de maintenir celle-ci, les avis motivés des parlements nationaux et l'avis de la Commission sont communiqués au législateur, à qui il incombe de vérifier la question de la subsidiarité avant la fin de la première lecture. Si, sur la base de ces documents, le Parlement européen, en se prononçant à une majorité simple (ou le Conseil, à une majorité de 55 % de ses membres) estime que la proposition n'est pas compatible avec le principe de la subsidiarité, l'examen de cette proposition n'est pas poursuivi.

La plupart des parlements nationaux et des observateurs estiment que ces nouvelles dispositions sur la subsidiarité constituent des innovations utiles, mais qu'elles présentent certaines limites. Par exemple, elles ne s'appliquent pas à la législation de mise en application (qui découle des actes délégués ou des actes d'exécution) ni aux actes qui relèvent de la compétence exclusive de l'Union ou des domaines dans lesquels celle-ci joue essentiellement un rôle de coordination (méthode ouverte de coordination, notamment sur les questions monétaires). De même, les demandes de réexamen peuvent uniquement porter sur les propositions telles qu'elles ont été déposées, donc sans les ajouts et les modifications effectués par le Parlement européen et le Conseil. Sur ce point, les parlements nationaux peuvent utiliser d'autres canaux pour faire entendre leur voix auprès du législateur européen.

Le rôle de ces parlements reste donc encore limité et n'affecte pas tous les domaines ni toutes les phases du processus décisionnel européen, mais le traité de Lisbonne contient des mesures qui les encouragent à examiner les initiatives législatives de l'Union plus en amont et à mieux les anticiper. Parallèlement, le droit à l'information leur permet de mieux contrôler leurs propres gouvernements, de sorte que ceux-ci devront sans doute travailler plus étroitement qu'auparavant avec eux et les tenir au courant de l'activité de l'Union s'ils veulent éviter des tentatives de blocage précoce des initiatives législatives. Les conséquences indirectes du traité de Lisbonne pourraient donc bien être aussi importantes que les nouvelles prérogatives qu'il accorde directement aux parlements nationaux.

⁸ Selon l'article 68 TFUE, ce quorum est porté à un quart des voix lorsqu'il s'agit des orientations stratégiques relatives à l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

⁹ Dans certains cas, l'initiative peut émaner du Parlement européen, de la Cour européenne de justice, de la Banque centrale européenne, de la Banque européenne d'investissement ou d'un groupe d'États membres.

D'une manière générale, il ne sera pas facile de mettre en place **le processus de concertation entre les parlements régionaux, nationaux et européen** pour appliquer les dispositions du traité de Lisbonne. L'histoire a montré que beaucoup de parlements souhaitent s'exprimer non seulement sur l'aspect de la subsidiarité, mais aussi sur le fond des propositions législatives. Il faudra donc être attentif à distinguer les avis relatifs à la subsidiarité de ceux portant sur le contenu des actes et il faudra décider du traitement à réserver à ces avis sur le fond, en gardant à l'esprit que la prise en considération précoce des observations des parlements nationaux ne pourra qu'être bénéfique, voire déterminante, pour l'activité législative future.¹⁰

La **commission du développement régional**, qui est chargée des relations avec les régions au nom du Parlement européen, pourrait contribuer à ce processus en intensifiant sa coopération avec les hommes politiques locaux, régionaux et nationaux et, le cas échéant, en communiquant les résultats de cette coopération aux autres commissions et aux autorités du Parlement.

Enfin, au-delà de l'extension des compétences du Parlement dans le domaine des politiques régionales, la commission du développement régional peut aussi **soutenir les efforts des parlements nationaux afin de mieux contrôler la gestion des Fonds structurels par leurs gouvernements**.

Plus globalement, il y aurait lieu de **renforcer la synergie entre les politiques nationales et européennes** afin d'améliorer la mise en œuvre et l'efficacité de la politique régionale. En embrayant sur la gouvernance à plusieurs niveaux prévue par le traité de Lisbonne, la commission du développement régional et les parlementaires nationaux qui souhaitent avancer dans ce sens et influencer davantage sur les décisions européennes pourraient préconiser l'organisation de **débats communs entre le Parlement européen et les parlements nationaux sur les priorités politiques (et budgétaires)**.

6. Autres dispositions du traité de Lisbonne susceptibles d'effets sur la politique régionale

Plusieurs autres dispositions du traité de Lisbonne sont susceptibles d'avoir des effets sur la politique régionale. La commission du développement régional du Parlement européen sera chargée en premier lieu d'analyser ces effets, le cas échéant avec les parlementaires nationaux, et ceux-ci pourront, s'ils le souhaitent, inscrire cette analyse à leur programme de travail.

6.1. Les dispositions sur les aides d'État et les régions ultrapériphériques

Le traité de Lisbonne contient de nouvelles dispositions sur **les aides régionales octroyées par les États membres**.

En outre, les articles 349 et 355 du traité confirment désormais le statut spécial des **régions ultrapériphériques**, une demande de longue date de la commission du développement régional.

Qui plus est, ces régions sont maintenant citées explicitement dans les dispositions sur les aides d'État. À la suite des nombreuses recommandations du Parlement européen, l'ancien traité a été renforcé sur ce point: l'article 107, paragraphe 3, point a), du TFUE autorise

¹⁰ La résolution (T6-0388/2009) du Parlement européen du 7 mai 2009 sur l'évolution des relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux dans le cadre du traité de Lisbonne prévoit également un contrôle systématique du dialogue pré législatif entre les parlements nationaux et la Commission européenne ("initiative Barroso").

dorénavant *"les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi, ainsi que celui des régions visées à l'article 349¹¹, compte tenu de leur situation structurelle, économique et sociale"*.

Dans le contexte du débat sur le statut des régions ultrapériphériques, dans lequel leur classification dans le cadre général de la politique européenne de cohésion est contestée, ces éléments sont importants car ils réaffirment la nécessité de trouver des modalités politiques spécifiques pour ces régions, indépendamment des considérations et des calculs strictement économiques.

6.2. Les services d'intérêt (économique) général

Les **services d'intérêt économique général** prennent une importance croissante dans les politiques nationales et européennes dans le cadre de la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union. L'article 14 du TFUE souligne le rôle qu'ils jouent *"dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale"*. D'après le traité, ces services relèvent de la compétence partagée entre l'Union et les États membres, dont les autorités locales et régionales cernent les besoins en la matière et participent à l'organisation, au financement et à la gestion de ces services.

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, les règlements qui fixent les principes et les conditions de la fourniture et du financement de ces services sont régis par la **procédure législative ordinaire**, sans préjudice des compétences des États membres.

Il est à noter que le traité évoque les services d'intérêt *économique* général, tandis que son protocole n° 26 porte sur le concept plus large des services d'intérêt général. **Ni le traité ni ce protocole ne définissent les uns ou les autres**, laissant ainsi sans réponse une question politique très controversée et lourde de conséquences, en particulier aux niveaux national, régional et local où ces services sont fournis. Tant la commission du développement régional que les parlements nationaux auraient intérêt à agir pour obtenir la clarification de cette question afin d'étoffer les perspectives des activités publiques et privées dans ce secteur d'une importance grandissante.

Pour alimenter la réflexion – et la controverse – sur ce thème qui a directement trait aux politiques régionales, le département thématique B de la direction des politiques internes du Parlement européen a commandé récemment une **étude** approfondie¹², à la suite d'une demande de la commission du développement régional. Cette étude devrait être terminée pour l'été 2010.

Elle contiendra une analyse de la définition, du financement et de la fourniture des services d'intérêt général dans les vingt-sept États membres et devrait déterminer dans quelle mesure les Fonds structurels interviennent dans les investissements dont ils font l'objet, y compris dans ceux relatifs à la coopération transfrontalière dans ce domaine.

¹¹ La Guadeloupe, la Guyane française, la Martinique, les Açores, la Réunion, Madère et les îles Canaries.

¹² *Les interactions entre les Fonds structurels et la fourniture de services d'intérêt général et de services d'intérêt économique général, et le potentiel de fourniture transfrontalière de ces services* (titre provisoire). Cette étude a été commandée à la suite d'une procédure d'appel d'offres ouvert gérée par le département thématique B.

6.3. Les "coopérations renforcées"

Le traité de Lisbonne modifie les conditions de mise en place des **coopérations renforcées** entre des États membres de l'Union dans le cas où au moins neuf d'entre eux souhaitent coopérer dans un domaine précis¹³.

Comme le traité le souligne, il faut aussi tenir compte de la cohésion territoriale avant d'ouvrir une coopération renforcée: "*Les coopérations renforcées (...) ne peuvent porter atteinte (...) à la cohésion économique, sociale et territoriale*" (article 326 TFUE). Voilà qui reflète la nouvelle interprétation du concept de la cohésion territoriale, qui est un objectif général de l'Union européenne et, en même temps, un concept horizontal qui influe sur de nombreuses politiques sectorielles. Il doit être pris en considération non seulement dans le processus concret de décision sur les mesures politiques, mais aussi dans la forme de coopération que les États membres souhaitent mettre en place.

En théorie, certains éléments de la politique régionale et de la politique de cohésion se prêtent bien à des coopérations renforcées, par exemple entre les États qui travaillent avec le Fonds de cohésion. La perspective des élargissements futurs et la réforme générale de la politique de cohésion pourraient aussi alimenter la réflexion sur une approche plus souple de la coopération politique.

Cependant, si une coopération renforcée créait une trop grande différenciation entre les États membres dans le domaine de la politique régionale, cela irait à l'encontre du concept de la cohésion économique, sociale et territoriale. Par conséquent, **face à une coopération renforcée, la commission du développement régional doit veiller à maintenir un juste équilibre entre la cohésion pour tous et la coopération entre quelques-uns**. Cette mission s'apparente à celle qui consiste actuellement à préserver l'équilibre entre la cohésion sociale et territoriale, d'une part, et la croissance économique et la compétitivité, de l'autre.

6.4. Les nouvelles compétences budgétaires du Parlement européen et l'avenir de la politique de cohésion

Enfin, **la nouvelle procédure budgétaire** introduite par le traité de Lisbonne donne des compétences au Parlement européen sur tous les aspects du budget et le met ainsi sur un pied d'égalité avec le Conseil (articles 313 à 316 TFUE).

Ces nouvelles compétences auront indéniablement une influence décisive sur le débat concernant **le budget de l'Union européenne au-delà de 2013**, en particulier dans le domaine de la politique de cohésion. Étant donné les profonds déficits budgétaires de nombreux États membres, il est peu probable que le budget général de l'Union augmente à brève échéance. Il sera plutôt restructuré, et les enveloppes attribuées aux diverses politiques subiront probablement des modifications importantes. Par exemple, les dispositions du traité de Lisbonne qui donnent de nouvelles compétences à l'Union dans des domaines tels que les politiques extérieures et de sécurité ou le changement climatique nécessiteront un transfert substantiel de moyens financiers.

Il s'agira donc d'agir avec détermination pour soutenir la politique de cohésion et pour préserver ses moyens financiers. En mettant en avant le concept élargi de la politique de cohésion, le traité de Lisbonne fournit de nombreux arguments juridiques à cette fin. Il n'en reste pas moins qu'une coopération étroite entre le Parlement européen et les parlements nationaux leur sera mutuellement bénéfique.

¹³ Article 20, paragraphe 2, TUE et articles 326 à 334 TFUE.

Conclusion

Le traité de Lisbonne pourrait faire progresser substantiellement la politique régionale européenne et la participation parlementaire. En premier lieu, il fait du Parlement européen – et, partant, de sa commission du développement régional – **un colégislateur à part entière**. Ensuite, il fait des **parlements nationaux** des partenaires importants dans le cadre d'un processus décisionnel démocratique et efficace. Voilà qui ouvre de nouvelles perspectives pour la participation des députés de tous les parlements à divers stades de ce processus (conception initiale, phase de négociation, procédures législatives décisives). Les parlementaires devraient exploiter ces nouvelles attributions dans l'élaboration des actes législatifs futurs et influencer les décisions politiques et budgétaires dès le départ.

De nombreux aspects essentiels du traité donnent un rôle clé à la politique régionale dans l'intégration européenne. La commission du développement régional et les parlementaires nationaux pourront utiliser énergiquement le nouveau **concept horizontal de la "cohésion territoriale"** pour promouvoir la politique de cohésion et en faire l'instrument européen de prédilection pour identifier et mobiliser les potentiels territoriaux et pour traiter les retombées territoriales de l'intégration européenne. Toutefois, pour qu'elles exercent toute l'influence que leur procure le traité, les priorités de la politique régionale devront être étroitement associées à la stratégie "Europe 2020".

En donnant davantage de poids au rôle des parlements et des autres acteurs nationaux, régionaux et locaux, le traité de Lisbonne répond à une nécessité politique et démocratique et **rapproche l'Union européenne de ses citoyens**.¹⁴ Quand on se souvient des péripéties qui ont précédé l'entrée en vigueur de ce traité – en particulier le risque d'absence de légitimité démocratique –, on mesure toute l'importance qu'il peut revêtir pour l'évolution, à moyen et long terme, de l'Union européenne en général et pour la détermination et la mise en œuvre des politiques régionales en particulier, puisqu'il instaure une plus grande transparence, qu'il crée un système de gouvernance à plusieurs niveaux et qu'il consolide le Parlement européen et les parlements nationaux.

Il sera essentiel de mettre en place une coopération parlementaire efficace afin d'éviter les retards, voire les blocages dans l'élaboration de la législation européenne. Les conséquences des procédures de la "carte jaune" et de la "carte orange" dépendront également de **la capacité des parlements nationaux à les exploiter et à coopérer entre eux et avec le Parlement européen**. Ses rapporteurs pourraient se concerter avec leurs homologues nationaux dès l'amorce des procédures législatives. Les parlements nationaux pourraient ainsi accroître leur influence sur le processus décisionnel européen et leur contrôle des gouvernements nationaux quant à la manière dont ceux-ci gèrent les Fonds structurels. En fin de compte, c'est la transposition de la législation européenne dans les législations nationales qui devrait être mieux contrôlée.

Le respect du traité de Lisbonne nécessite une intensification des efforts communs dans le domaine de la politique de cohésion. Pour que la politique régionale soit déployée démocratiquement et efficacement, la commission du développement régional et les parlements nationaux devraient confirmer ensemble l'extension du champ d'application de

¹⁴ C'est ce que confirme également l'"initiative citoyenne" (article 11, paragraphe 4, TUE), qui permet à un million de citoyens issus d'un nombre significatif d'États membres de demander à la Commission européenne, dans le cadre de ses attributions, de soumettre une proposition appropriée sur des thèmes que les citoyens estiment nécessaires aux fins de l'application des traités.

la politique de cohésion. **L'exploitation optimale des complémentarités entre le Parlement européen et les parlements nationaux sera un élément capital de la mise en œuvre démocratique du concept de l'"Europe des régions"**, tout en tenant compte des spécificités de chaque région et en rapprochant l'Union européenne de ses citoyens.

7. Questions pour le débat

Rédigées sur la base des nouvelles dispositions du traité de Lisbonne relatives à la politique régionale et, en particulier, au rôle des parlements nationaux, les questions suivantes sont proposées pour structurer le débat sur les effets du traité sur la politique de cohésion qui aura lieu lors de la réunion de la commission interparlementaire de 2010 entre la commission du développement régional du Parlement européen et les commissions des parlements nationaux responsables de la politique régionale.

I) Questions générales

Quel est, selon vous, l'effet global du traité de Lisbonne sur la politique de cohésion?

Votre chambre ou votre commission parlementaire a-t-elle déjà débattu de ces implications? Si oui, sous quelle forme et avec quel résultat?

Comment, d'après vous, la coopération entre le Parlement européen et les parlements nationaux sur la politique de cohésion pourra-t-elle être renforcée à l'avenir?

D'après vous, comment le contrôle parlementaire de la gestion des Fonds structurels par les gouvernements nationaux peut-il être amélioré?

II) Les nouveaux pouvoirs législatifs du Parlement européen

Quels seront les effets et les avantages du rôle de législateur à part entière du Parlement européen en ce qui concerne le contrôle parlementaire de la législation de l'Union dans le domaine de la politique de cohésion?

Comment pensez-vous que le Parlement européen utilisera ce statut renforcé?

Cela pourrait-il avoir une influence sur les travaux des parlements nationaux? Si oui, comment?

III) Le contrôle de la subsidiarité et l'extension du principe de subsidiarité aux niveaux régional et local

Quelle est votre expérience de l'"initiative Barroso" dans le domaine de la politique de cohésion?

Votre Parlement applique-t-il les nouvelles procédures? De quelle manière? Comment structure-t-il ses travaux sur la législation européenne?

Travaillez-vous en coopération avec des parlements régionaux et/ou des pouvoirs locaux en ce qui concerne le contrôle du principe de subsidiarité? Si oui, comment?

Quelles sont les principales difficultés que pose la mise en œuvre du système de gouvernance à plusieurs niveaux? Comment ce système pourrait-il être exploité d'une manière efficace et novatrice?

IV) L'extension du champ d'application de la politique régionale: la cohésion territoriale

Comment définissez-vous la "cohésion territoriale"? Quelles conséquences pratiques celle-ci pourrait-elle avoir sur la politique de cohésion?

Quels pourraient être les effets du concept horizontal de la cohésion territoriale sur les débats nationaux relatifs à la politique de cohésion? Quel rôle les parlements nationaux peuvent-ils jouer dans ce contexte?

Comment ce concept peut-il être appliqué au niveau national, régional et local? Coopérez-vous avec des parlements régionaux et/ou des pouvoirs locaux dans ce domaine?

Ce concept peut-il également être mis en œuvre dans le cadre de la coopération transfrontalière et via le Groupement européen de Coopération territoriale (GECT)?

Quelle influence les systèmes administratifs et politiques nationaux des États membres exercent-ils sur ce débat?

Les parlements nationaux peuvent-ils contribuer à une meilleure interaction entre la politique de cohésion et les autres grandes politiques de l'Union européenne? Quel est votre avis sur la stratégie "Europe 2020" dans ce contexte?

V) Les autres effets potentiels du traité de Lisbonne sur la politique régionale

Parmi les domaines suivants de l'activité de l'Union européenne, quel est celui ou quels sont ceux dont votre parlement débat et qui pourraient prendre de l'importance dans les années à venir:

- les aides d'État,
- les services d'intérêt général,
- les implications budgétaires,
- le rôle des parlements nationaux lors des futures révisions du traité qui affecteront les politiques de cohésion?

DIRECTION GENERALE DES POLITIQUES INTERNES

DÉPARTEMENT THÉMATIQUE **B** POLITIQUES STRUCTURELLES ET DE COHÉSION

Rôle

Les Départements thématiques sont des unités de recherche qui fournissent des conseils spécialisés aux commissions, délégations interparlementaires et autres organes parlementaires.

Domaines

- Agriculture et développement rural
- Culture et éducation
- Pêche
- Développement régional
- Transport et tourisme

Documents

Visitez le site web du Parlement européen: <http://www.europarl.europa.eu/studies>

SOURCE PHOTO: iStock International Inc., Photodisk, Phovoir

