

Journal officiel

des Communautés européennes

ISSN 0378-7052

C 293

42^e année

13 octobre 1999

Édition
de langue française

Communications et informations

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire	Page
	I <i>Communications</i>	
	
	II <i>Actes préparatoires</i>	
	Comité des régions	
	Session de juin 1999	
1999/C 293/01	Avis du Comité des régions sur «Les pactes territoriaux pour l'emploi et leur lien avec les politiques structurelles de l'Union européenne»	1
1999/C 293/02	Avis du Comité des régions sur le «Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions — “Réseau transeuropéen de transport: rapport 1998 sur la mise en œuvre des orientations et priorités pour le futur” (conformément à l'article 18 de la décision n° 1692/96/CE)»..	9
1999/C 293/03	Avis du Comité des régions sur «L'incidence des réseaux à haute tension de transport d'énergie électrique»	16
1999/C 293/04	Avis du Comité des régions sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures»	21
1999/C 293/05	Avis du Comité des régions sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil relatif au Fonds social européen»	22

Prix: 19,50 EUR



(Suite au verso)

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	Page
1999/C 293/06	Avis du Comité des régions sur: — la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision de base relative au programme <i>Socrates</i> pour y faire figurer la Turquie parmi les pays bénéficiaires», — la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision de base relative au programme <i>Jeunesse pour l'Europe III</i> pour y faire figurer la Turquie parmi les pays bénéficiaires», et — la «Proposition de décision du Conseil modifiant la décision de base relative au programme <i>Leonardo</i> pour y faire figurer la Turquie parmi les pays bénéficiaires»	23
1999/C 293/07	Avis du Comité des régions sur «La question des sans-abri et du logement»	24
1999/C 293/08	Avis du Comité des régions sur «Le rôle des autorités locales et régionales en matière de développement touristique et les implications de l'action de l'Union européenne en matière de tourisme»	33
1999/C 293/09	Avis du Comité des régions sur: — le «Rapport de la task-force "Simplification de l'environnement des entreprises (BEST)"», et — la «Communication de la Commission "Promotion de l'esprit d'entreprise et de la compétitivité" — Réponse de la Commission au rapport et aux recommandations de la task-force BEST»	48
1999/C 293/10	Avis du Comité des régions sur la «Proposition de décision du Conseil instituant un programme d'action communautaire en faveur de la protection civile»	53
1999/C 293/11	Avis du Comité des régions sur «Le trafic alternatif dans les villes».....	55
1999/C 293/12	Avis du Comité des régions sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions — Cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union européenne»....	58
1999/C 293/13	Avis du Comité des régions sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil définissant les modalités et conditions des actions structurelles dans le secteur de la pêche»	65
1999/C 293/14	Résolution du Comité des régions du 2 juin 1999 sur «Le Pacte européen pour l'emploi»	70
1999/C 293/15	Résolution du Comité des régions sur «Le problème du bogue de l'an 2000»	73
1999/C 293/16	Résolution du Comité des régions sur «La prochaine conférence intergouvernementale (CIG)».....	74
1999/C 293/17	Résolution sur «La situation au Kosovo».....	76

II

(Actes préparatoires)

COMITÉ DES RÉGIONS

Avis du Comité des régions sur «Les pactes territoriaux pour l'emploi et leur lien avec les politiques structurelles de l'Union européenne»

(1999/C 293/01)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la décision de son Bureau en date du 7 mai 1999 d'élaborer, conformément à l'article 198 C, quatrième alinéa, du traité instituant la Communauté européenne, un avis sur «Les pactes territoriaux pour l'emploi et leur lien avec les politiques structurelles de l'Union européenne» et de charger la commission 6 «Emploi, politique économique, marché unique, industrie, PME» de sa préparation;

vu le projet d'avis (CdR 91/99 rév. 2) adopté par sa commission 6 le 11 mai 1999 (rapporteurs: MM. Efstathiadis et Virtanen);

considérant avoir récemment attiré l'attention sur l'importance des actions locales pour l'emploi, par exemple dans ses avis et rapports sur:

- «La mise en œuvre des pactes territoriaux pour l'emploi dans l'Union européenne» (rapporteur: M. Behrendt) (CdR 379/96 fin),
- la proposition de décision du Conseil concernant des mesures d'assistance financière aux petites et moyennes entreprises (PME) innovantes et créatrices d'emploi «Initiative en faveur de la croissance et de l'emploi» (rapporteurs: MM. Virtanen et Keymer) (CdR 46/98 fin)⁽¹⁾,
- «Les prochaines grandes orientations des politiques économiques» (rapporteur: M^{me} Bresso) (CdR 110/98 fin)⁽²⁾,
- la communication de la Commission «Des lignes directrices à l'action concrète: examen des plans d'action nationaux pour l'emploi» (COM(1998) 316 final) et la communication de la Commission «Proposition de lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres pour 1999» (COM(1998) 574 final) (rapporteur: M. Bodfish) (CdR 279/98 fin)⁽³⁾;

considérant que les «Lignes directrices 1999 pour l'emploi» demandent aux États membres de mettre en avant des mesures qui permettent d'exploiter pleinement les possibilités offertes par la création d'emplois à l'échelon local et de prendre en considération le rôle spécifique des pouvoirs locaux;

considérant que dans son document de travail sur «Les Fonds structurels et leur coordination avec le Fonds de cohésion — Projet d'orientations pour les programmes de la période 2000-2006» (SEC(1999) 103 final), la Commission européenne affirme qu'il faut renforcer la contribution du Fonds social européen à la promotion du développement local, assurée, par exemple, par les pactes territoriaux pour l'emploi;

considérant que dans sa communication «Les politiques communautaires au service de l'emploi» (COM(1999) 167 final), la Commission européenne a tout spécialement attiré l'attention sur les actions locales et régionales en matière de politiques d'emploi;

⁽¹⁾ JO C 251 du 10.8.1998, p. 41.

⁽²⁾ JO C 51 du 22.2.1999, p. 63.

⁽³⁾ JO C 51 du 22.2.1999, p. 59.

a adopté à l'unanimité, lors de sa 29^e session plénière des 2 et 3 juin 1999 (séance du 3 juin), l'avis suivant.

Contexte

Le présent avis vise à relayer les idées et les opinions du Comité des régions sur la question des pactes pour l'emploi et à lui permettre de contribuer ainsi à déterminer les évolutions et les politiques qui seront mises en œuvre dans ce secteur. Il s'adresse en particulier à la Commission européenne, qui prépare actuellement une communication à ce sujet. Les considérations ci-après ne doivent pas se lire comme un texte d'évaluation technique mais plutôt comme un message politique formulé à l'attention de toutes les institutions impliquées dans le dossier de l'emploi local et, plus spécialement, des collectivités locales et régionales, pour qu'elles appliquent et enrichissent les méthodes des pactes pour l'emploi. Sont également visées les autorités nationales, à qui il est demandé d'apporter leur appui et leurs encouragements aux acteurs régionaux dans ce domaine.

1. Introduction — Contexte des pactes territoriaux pour l'emploi

1.1. La lutte contre le chômage implique une mobilisation de l'ensemble des acteurs concernés, ainsi que le développement d'initiatives et de mesures basées sur l'exploitation du potentiel économique au niveau local. Simultanément, ces mesures doivent tirer profit des possibilités offertes par la dimension européenne de l'économie.

1.2. Un nouveau grand pas a été franchi dans cette direction grâce aux pactes territoriaux pour l'emploi. Lorsqu'en juin 1996, la Commission a lancé une initiative concernant les pactes territoriaux pour l'emploi, son président, M. Jacques Santer, a également demandé au Comité des régions, de participer à l'élaboration d'actions pilotes au niveau local. Lors de sa session plénière de novembre 1996, le Comité des régions a donc présenté une série de propositions qui concernaient les procédures et les règles de mise en œuvre des pactes territoriaux pour l'emploi et dont l'un des éléments clefs en était la reconnaissance de la responsabilité de l'ensemble de tous les intervenants potentiels — en particulier des autorités locales — dans le développement de mesures intégrées de résolution du problème de l'emploi.

1.3. Au fur et à mesure de l'avancement du projet, le concept même des pactes territoriaux s'est précisé. Dans sa communication de juin 1997, la Commission a déterminé trois grands critères pour la planification et la mise en œuvre de ces pactes, à savoir:

- a) le choix des initiatives en matière d'emploi, qui doivent émaner du niveau local (approche par la base);
- b) l'implication d'un large partenariat public-privé qui comprend tous les acteurs exerçant un rôle significatif pour l'emploi au sein d'un territoire (un tel partenariat doit

dépasser le cadre habituel du partenariat lié aux interventions des Fonds structurels en englobant le secteur privé, les acteurs du marché du travail ainsi que les représentants des principales organisations non gouvernementales);

- c) un plan d'action fondé sur un diagnostic de la situation locale, dont l'objectif est l'élaboration d'une stratégie intégrée et de mesures innovantes en faveur de la création d'emplois⁽¹⁾.

1.4. Ces trois critères font des autorités régionales et locales la clef de voûte de la coordination et de la stimulation des projets. Pour cette raison, l'engagement des organes de décision élus et leur soutien politique sont essentiels pour les projets de partenariat.

1.5. Les pactes territoriaux pour l'emploi ne constituent pas une panacée pour le problème de l'emploi en Europe et ne suffiront pas à le résoudre. Ils peuvent cependant fournir l'occasion d'ouvrir une nouvelle forme de débat entre les principaux acteurs au niveau régional et, par conséquent, de gérer plus efficacement l'offre et la demande de main-d'œuvre au niveau local. L'instauration d'un tel dialogue constituerait un excellent instrument, comme le montre cet exemple de situation vécue:

Le cas de Sophie

Sophie a suivi plusieurs cours consacrés à la fabrication du fromage mais cette formation ne lui a pas été utile pour trouver un emploi, même temporaire. Le processus de formation semble être déconnecté des réalités du fonctionnement des entreprises et de leurs méthodes de recrutement. Comme Sophie l'explique elle-même, «Si je me présente personnellement et que je dis: "Je possède ce diplôme, j'ai accompli les cinq mois de séminaires", il n'y a guère de chances que je sois embauchée. Il faudrait pour cela avoir avec les employeurs un contact plus élaboré, que ni le travailleur isolé, ni même le centre de formation ne peuvent assurer». La mise en place de ce type de mécanisme de liaison entre l'offre et la demande, dont Sophie aurait grand besoin, est précisément au cœur des efforts de beaucoup de pactes territoriaux pour l'emploi. De nombreux chômeurs reçoivent ainsi l'occasion d'entrer en contact avec les employeurs et d'acquérir l'expérience professionnelle requise.

⁽¹⁾ Communication de la Commission relative au rapport d'étape sur la mise en œuvre des pactes territoriaux pour l'emploi, CSE(97) 3 final, Bruxelles, 10 juin 1997, p. 1.

Le pacte territorial pour l'emploi: la solution au problème de Sophie?

Il est donc nécessaire d'amorcer un dialogue afin de gérer l'offre et la demande de main-d'œuvre. On trouvera ci-après des exemples concrets de mesures ayant déjà permis d'établir avec succès cette dialectique indispensable dans le cadre des pactes territoriaux pour l'emploi.

- Bien souvent, les pactes territoriaux pour l'emploi sont fondés sur une analyse de la compétitivité de l'industrie et des services au niveau régional. Cette analyse porte sur la situation actuelle mais également sur les perspectives d'avenir de chaque secteur, afin de pouvoir anticiper les besoins sectoriels en main-d'œuvre à diverses échéances.
- Ces analyses de compétitivité montrent l'évolution des besoins en main-d'œuvre dans les différents secteurs. Afin de gérer au mieux l'offre et la demande, il est toutefois nécessaire de connaître également les exigences des entreprises en matière de compétences dans chaque secteur. Des projets spécifiques relatifs aux besoins en compétences ont ainsi été développés dans le cadre des pactes territoriaux pour l'emploi, afin notamment d'évaluer les compétences demandées dans chaque entreprise pour le personnel existant et celui à recruter dans un avenir proche. Ces évaluations ont ainsi permis de mettre en œuvre des mesures visant à améliorer la compétitivité des demandeurs d'emploi sur le marché du travail, de manière à fournir de réelles possibilités d'emploi.
- En parallèle, il a été procédé à une analyse de la structure de la main-d'œuvre et du chômage. La confrontation entre l'offre et la demande de main-d'œuvre a permis de déterminer les secteurs où la demande ne peut être satisfaite, et ceux où l'offre est supérieure à la demande. Cette démarche a permis de moduler les mesures en faveur de l'emploi en fonction des besoins locaux.

Dans certains cas, l'analyse a porté non seulement sur la structure du chômage mais également sur ses conséquences indirectes et sur les problèmes auxquels se trouvent confrontés les chômeurs. La précarité des revenus, les problèmes de santé ainsi que l'appauvrissement des rapports sociaux augmentent le risque d'exclure progressivement le chômeur d'une société basée sur le travail.

- Les pactes territoriaux pour l'emploi ont eu une certaine influence sur ces problèmes. Ainsi, le processus d'exclusion a pu être freiné, et les possibilités de réinsertion sur le marché du travail ont été renforcées. Toute une série de

nouveaux services, prenant notamment en considération les répercussions indirectes du chômage, ont pu être organisés en collaboration avec les acteurs et les fournisseurs de services à l'échelon local. Parmi ces initiatives développées dans le cadre des pactes territoriaux pour l'emploi, on pourrait citer:

- l'établissement d'un profil de compétences des demandeurs d'emploi et la comparaison de l'offre et de la demande au niveau local, ainsi que l'organisation d'une formation visant à améliorer la compétitivité des travailleurs sur le marché de l'emploi tout en répondant aux besoins réels des entreprises locales;
- l'accès à des conseils relatifs au travail indépendant;
- des services spécialisés dans les problèmes de santé liés au chômage;
- des projets de coopération avec les autorités afin de résoudre les problèmes sociaux.

Il apparaît donc que les problèmes liés au chômage dépassent largement les lignes de démarcation traditionnelles des instances administratives et des programmes sectoriels. Les pactes territoriaux pour l'emploi peuvent également jouer le rôle d'une force motrice qui, au niveau local, réunit les différents acteurs au sein d'une coopération en faveur de l'emploi et qui contribue à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une vaste stratégie pour l'emploi. Les pactes territoriaux pour l'emploi remplissent une fonction de consultation, en étudiant le paysage économique d'une région et son potentiel d'emplois, compte tenu des possibilités et des besoins des entreprises comme de ceux des travailleurs et des demandeurs d'emploi. Ils jettent également les bases de la nécessaire coordination entre les mesures prises au niveau régional en matière de politique économique et de politique de l'emploi, qui est l'élément clé de la création d'emplois.

2. Mise en œuvre des pactes locaux pour l'emploi — Observations préliminaires

2.1. Aperçu général

2.1.1. Les 89 pactes locaux pour l'emploi sélectionnés dans l'ensemble des États membres ont vu le jour grâce aux efforts remarquables que les autorités régionales et locales ont fournis afin de concevoir et de développer des partenariats pour la mise en œuvre d'actions communes de lutte contre le chômage. Un autre pas utile en ce sens a également été franchi lorsque toutes les parties intéressées ont compris que les politiques menées jusqu'à présent ne permettaient pas d'aborder de façon satisfaisante les aspects structurels du problème. C'est un nouvel instrument de première importance qui a été mis en œuvre avec l'élaboration, au niveau local, d'une stratégie intégrée pour résoudre le problème du chômage. Ce modèle d'action, lorsqu'il est couronné de succès, permet de coordonner les actions politiques en matière d'emploi ainsi que la politique économique locale et de stimuler la croissance de l'économie au niveau local.

2.1.2. Bien qu'ils diffèrent à plusieurs égards, les pactes territoriaux ont certains points communs, notamment en ce qui concerne les objectifs et les mesures de mise en œuvre, ainsi que le niveau auquel sont traitées et préparées les mesures proposées. Ainsi, les projets lancés dans le Sud de l'Union européenne se concentrent davantage sur le problème de la croissance alors qu'au Nord, la priorité est plutôt accordée à des aspects spécifiques tels que le chômage de longue durée ou des jeunes. Dans certains cas, les partenariats sont fondés sur des relations de coopération entre les acteurs locaux qui étaient préexistantes et déjà parvenues à maturité. Dans d'autres cas, les partenariats se présentent comme la continuation de pactes locaux qui n'étaient pas allés assez loin et n'avaient pas bénéficié d'une consolidation institutionnelle appropriée. Les pactes territoriaux varient également en ce qui concerne l'extension territoriale des zones couvertes, ainsi que la nature et la durée des liens de partenariat sur lesquels ils reposent.

2.1.3. La force des pactes territoriaux pour l'emploi tient à l'importance qu'ils accordent à la situation et aux besoins locaux, la diversité que l'on vient d'évoquer constituant en fait le corollaire naturel de cet atout. En conséquence, c'est au niveau local qu'il faudra déterminer à l'avenir l'extension territoriale des projets au niveau local et il conviendra d'éviter d'imposer des limites territoriales aux programmes. La démarche des pactes pour l'emploi, où le développement, la planification et la concrétisation des actions partent de la base, permet aux citoyens et à toutes les initiatives locales d'y prendre une part active. Cette pratique devra être préservée et développée dans les étapes ultérieures d'application du programme.

2.1.4. Les zones pilotes ne représentent que 9 % de la population totale de l'UE. Les régions couvertes étant relativement limitées, les effets positifs de cette action restent confinés pour l'essentiel à l'emploi local. Toutefois, le succès de l'expérimentation permettra sans aucun doute d'appliquer les pactes territoriaux pour l'emploi à une plus grande échelle et mettra en évidence des moyens inédits et efficaces de lutte contre le chômage et de soutien de la croissance au niveau local, en particulier dans les régions de l'UE accusant un important retard de développement. Un observateur a décrit son expérience en ces termes:

«Les pactes territoriaux pour l'emploi ont permis l'émergence d'un nouveau type d'action, où les chômeurs peuvent eux aussi agir et participer activement aux projets. Les pactes territoriaux pour l'emploi sont considérés comme le moteur de la coopération en matière d'emploi. De nombreuses régions ont réussi à établir des liens concrets entre les actions de développement de l'emploi et de l'économie et ont trouvé un dénominateur commun entre les objectifs sociaux et ceux du secteur de la santé.»

2.2. *Le rôle des collectivités régionales et locales dans les projets de partenariat*

2.2.1. Comme on l'a déjà souligné, les collectivités régionales et locales ont donc un rôle primordial à jouer pour la planification et la mise en place de partenariats dans le cadre

des pactes territoriaux pour l'emploi. Les autorités locales sont toujours le pivot autour duquel évoluent les actions en faveur de l'intégration et du développement social entreprises par les organes locaux et les particuliers compétents en la matière. Elles sont également les mieux placées pour juger quels organismes locaux sont à même de participer efficacement au développement des partenariats, en offrant des ressources financière et humaines et en partageant leur expérience. Dans tous les cas, il est important de garantir une vaste participation à l'initiative partenariale, afin d'exploiter au maximum le potentiel de la communauté locale.

2.2.2. Le Comité des régions tient par ailleurs à souligner qu'en plus de leur rôle de coordination, les collectivités locales et régionales sont aussi des décideurs politiques. À ce titre, elle peuvent également avoir une action significative d'appui, voire de participation, à la tâche d'élaboration d'instruments pour l'emploi menée dans les pactes territoriaux pour l'emploi. Par ailleurs, le Comité des régions fait remarquer que la démarche procédant de la base vers le sommet devrait également être de mise au niveau local et régional ou, en d'autres termes, que les citoyens doivent réellement avoir la possibilité de s'impliquer directement dans les pactes territoriaux pour l'emploi.

2.2.3. Les relations de partenariat doivent être établies dès la phase de planification, de façon à s'assurer que les parties concernées s'engagent à organiser et à mettre en œuvre les actions proposées. Il est particulièrement important que les principaux employeurs ou investisseurs de la région concernée participent aux projets dès leur démarrage, afin qu'ils puissent évaluer les avantages et les possibilités des pactes territoriaux pour l'emploi. Cet engagement pourra être renforcé grâce à une sensibilisation et une participation précoces.

2.2.4. Les collectivités régionales et locales peuvent assumer certaines responsabilités spécifiques en matière d'emploi dans les régions dont l'économie connaît d'importantes mutations structurelles ou dont l'activité industrielle est en déclin. En effet, ces régions voient souvent apparaître des poches de chômage élevé, accompagnées de toute une série de problèmes sociaux et économiques susceptibles d'être résolus grâce à des actions de partenariat horizontal entre acteurs locaux, qui permettent de cibler au mieux l'ensemble des ressources disponibles localement pour la lutte contre le chômage et le soutien de la croissance locale. En l'absence de coordination au niveau local, les mesures manquent de cohérence, et une grande partie des ressources disponibles servent à financer des mesures qui font double emploi ou se contredisent.

Les relations partenariales sont susceptibles de favoriser l'émergence de nouvelles activités économiques dans le domaine de l'économie sociale et de créer ainsi des possibilités d'emploi qui n'auraient pas vu le jour en d'autres circonstances. Les gouvernements nationaux et l'Union européenne devraient par conséquent accorder un soutien prioritaire aux actions de partenariat fondées sur la collaboration des acteurs locaux entre eux et avec ceux des régions voisines.

2.2.5. L'élaboration des pactes territoriaux pour l'emploi en partenariat suppose une vision partagée du problème de l'emploi de la région concernée. Une des conditions fondamentales du succès des pactes de solidarité consiste à dresser un inventaire précis de la situation de l'emploi et du chômage, des atouts économiques et des perspectives de développement de la région concernée. Avec l'aide des pouvoirs publics nationaux et régionaux, les partenaires auront à se familiariser avec les informations nécessaires pour comprendre la situation locale et en suivre l'évolution. Les partenaires doivent en outre s'informer des meilleures pratiques mises en œuvre dans leur région comme en dehors de celle-ci, afin de les préserver ou de les développer. Il est également essentiel d'assurer le suivi et l'évaluation des projets sans se limiter à l'aspect purement statistique mais en analysant les effets du pacte territorial pour l'emploi sur le marché du travail et le développement économique et social du territoire concerné. Un suivi minutieux permet en effet de mieux cibler les ressources et d'éviter la répétition stérile d'expériences infructueuses.

2.2.6. Par ailleurs, il importe de noter que le principe du partenariat comporte également une dimension verticale. Il nécessite une coordination et une coopération entre les pouvoirs publics d'échelon national, régional et local. Il est apparu que certains pays, dont la Grèce, souffraient de l'absence d'un cadre institutionnel approprié pour le développement du partenariat et que les partenaires agissant au niveau local s'en trouvaient fort affectés. En effet, le développement du partenariat sous la forme de groupements économiques tels que les sociétés anonymes ou les organismes d'intérêt public — ne permet pas toujours la mise en place de l'encadrement adéquat. Un cadre institutionnel efficace devrait être mis en place afin que les partenaires soient assurés qu'ils coopèrent sur un pied d'égalité et que la contribution financière est équitablement répartie, tout en évitant les problèmes juridiques, fiscaux ou de main-d'œuvre. Pour arriver à ce résultat, les autorités nationales devraient dans certains cas réagir en prenant des mesures concrètes en la matière mais il semble que, dans ces cas précis, cette approche du bas vers le haut ait souvent échoué, se cantonnant dans des actions strictement locales.

2.2.7. D'autre part, il faut veiller à ce que les pactes pour l'emploi, perdant leur caractère fonctionnel, ne se muent pas en routines administratives. Dans ce cas, ils ne feraient qu'ajouter un secteur supplémentaire à tous ceux qui compartimentent déjà la société. L'intérêt des pactes pour l'emploi consiste justement en une coopération intersectorielle, qu'il faudra s'efforcer de préserver. Parce qu'ils constituent une forme de coopération qui fonctionne véritablement, les pactes pour l'emploi peuvent jeter les bases d'une véritable gestion locale des questions d'emploi, objectif qu'il apparaît nécessaire de poursuivre pour adapter les politiques d'emploi aux besoins locaux. Gérer ainsi à l'échelon local les problèmes d'emploi grâce au partenariat contribuera par ailleurs à les articuler avec les structures de l'enseignement de base et de la formation professionnelle, alors qu'aujourd'hui, cette connexion est déficiente. Dans de nombreuses régions, on peut constater que différents intervenants sont actifs dans les dossiers de l'emploi

et de la formation sans que leurs efforts ne s'inscrivent dans aucune coopération ou harmonisation spécifiques.

2.2.8. En ce qui concerne la coopération établie, il faudra également assurer, notamment grâce à des mesures nationales, la continuité des actions au-delà de la première période opérationnelle des pactes territoriaux pour l'emploi qui a été approuvée.

3. Intégration de la dimension d'emploi dans les différentes politiques

3.1. Au niveau européen, il est généralement admis que les mesures prises en faveur de l'emploi ne suffisent pas pour résoudre le problème qu'il pose et que l'on ne parviendra à l'améliorer que si toutes les actions et tous les projets de développement convergent dans ce sens. C'est pour cette raison qu'un débat a été mené sur l'intégration de la dimension d'emploi dans les différentes politiques. Les projets financés par la Commission sont souvent assortis de l'obligation pour les acteurs locaux de prendre en considération cette préoccupation afin que les exigences communautaires en matière d'emploi soient satisfaites indépendamment du domaine d'action dans lequel on se situe.

3.2. Au niveau national, la division sectorielle de l'administration représente souvent un obstacle pour l'intégration efficace de la dimension d'emploi. Dans certains cas, cette fragmentation entrave également la mise en œuvre des pactes territoriaux pour l'emploi: il s'est révélé ardu de trouver un interlocuteur pour les projets de coopération intersectorielle parmi des programmes nationaux qui, pour leur part, tendent à s'organiser par secteur.

3.3. L'intégration de la préoccupation de l'emploi dans les programmes sectoriels est plus facile à effectuer aux niveaux local et régional. L'impact de ces programmes sur les problèmes, dont l'emploi, est tangible et leurs effets positifs pour la région sont immédiats. Les autorités locales n'en sont pas moins souvent confrontées au problème de l'absence totale d'instruments de financement suffisants à leur niveau, si bien que les programmes de qualité en faveur de l'emploi ne peuvent produire tous leurs effets. Le Comité des régions estime qu'il faudrait étudier soigneusement si l'on est parvenu à développer dans le cadre des pactes territoriaux pour l'emploi des méthodes efficaces d'intégration de la dimension d'emploi dans les autres domaines d'action.

3.4. Une manière efficace d'intégrer les préoccupations d'emploi au niveau local consiste à confier aux pactes territoriaux pour l'emploi la responsabilité d'élaborer une stratégie pour l'emploi au niveau régional ou local. Il faudrait dorénavant s'efforcer explicitement d'avancer dans cette voie.

3.5. Les gouvernements nationaux devront prêter une attention plus spécifique aux mesures de simplification fiscale et administrative indispensables pour assurer le succès de certaines activités importantes des pactes territoriaux pour l'emploi. Les petites et moyennes entreprises, en particulier, ne seront pas en mesure de prendre part à des initiatives qui stimulent

l'emploi et le développement local si elles ne bénéficient pas de ces actions simplificatrices de grande portée, qui ne peuvent être conçues et appliquées que par les pouvoirs publics des États membres et à côté desquelles il faut également tenir compte du grand rôle que peuvent jouer les services et les programmes de soutien spécifiquement axés sur les PME. Ces programmes et les services qui en assurent l'administration doivent tenir compte des pactes territoriaux pour l'emploi et en épauler activement l'application.

3.6. Dans certaines circonstances, les grandes entreprises nationales et multinationales jouent un rôle de premier plan pour l'emploi local. Un des grands volets des pactes territoriaux pour l'emploi pourra être de nouer avec ces firmes, au niveau local, une coopération, basée sur l'intérêt commun des deux parties et destinée à élargir les perspectives de développement de la zone concernée au lieu de les laisser s'assombrir. Le Comité des régions est évidemment conscient des difficultés économiques auxquelles sont confrontés certains territoires du fait du processus de mondialisation de l'économie. En créant notamment des réseaux d'un nouveau type, cruciaux pour les sous-traitants, les pactes territoriaux pour l'emploi sont susceptibles d'apporter certaines réponses qui s'avèreront utiles pour préserver un tissu vivant d'entreprises locales qui ne soient pas sous la dépendance exclusive des réseaux de l'économie mondialisée.

4. La stratégie européenne pour l'emploi: un nouveau contexte

4.1. Lors du Sommet d'Amsterdam, il a été décidé d'inclure dans le traité un nouveau chapitre sur l'emploi. Il dispose que les États membres considéreront dorénavant la promotion de l'emploi comme une action d'intérêt commun et qu'ils s'efforceront en conséquence de développer une stratégie collective en matière d'emploi; même si la responsabilité première de sa mise en œuvre reste de leur compétence individuelle.

4.2. L'émergence d'une stratégie européenne d'emploi place les pactes territoriaux pour l'emploi dans un contexte nouveau, dont il y aura lieu de tenir compte.

4.3. Le Conseil de novembre 1997 a défini les premières lignes directrices relatives à ce nouveau chapitre. Elles concernent quatre domaines: l'amélioration de l'aptitude à l'emploi, la promotion de l'esprit d'entreprise, l'amélioration de la capacité d'adaptation des entreprises et des travailleurs et la promotion de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes.

4.4. Lors du Sommet, il a également été décidé que chaque État membre élaborerait un plan d'action national pour l'emploi qui prendrait en considération les lignes directrices entérinées par le Conseil. Ce plan d'action doit respecter le principe de subsidiarité, tenir compte des compétences nationales en la matière et respecter les orientations générales de la politique économique communautaire. En 1998, tous les États membres ont mis en œuvre leur propre politique de l'emploi conformément au plan adopté.

4.5. La dimension locale joue un rôle de plus en plus notable dans un monde marqué aujourd'hui par une globalisation croissante. Si l'on veut tenter de résoudre le problème de l'emploi, il est particulièrement important de prendre en considération les spécificités locales des régions concernées. La Commission européenne a souligné l'importance que revêtent pour la promotion de l'emploi les actions locales et, en particulier, les initiatives locales. Le Comité des régions a pour sa part proposé que les autorités régionales et locales soient étroitement associées à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans d'action nationaux. Cette proposition n'a toutefois pas suscité l'unanimité.

4.6. Les observations formulées ci-dessus permettent de tirer plusieurs conclusions. Lorsque les pactes territoriaux pour l'emploi ont été mis en œuvre selon une démarche partant de la base pour aller vers le sommet, le problème sur lequel ils ont souvent buté est que les activités conçues au niveau local n'ont pas reçu la réponse institutionnelle nécessaire de la part des échelons administratifs supérieurs. L'application de ce principe «ascendant» s'est par conséquent limitée à des activités locales et à une coopération horizontale. Parallèlement, la stratégie communautaire pour l'emploi a adopté l'approche inverse (du haut vers le bas), le processus étant que la volonté politique définie au niveau communautaire doit être concrétisée dans les États membres via les plans nationaux pour l'emploi. Comme on l'a déjà souligné, et bien que cette nécessité n'ait pas encore été reconnue aussi largement qu'il le faudrait, la réalisation des plans d'action nationaux exige aussi la participation des collectivités régionales et locales. Grâce à elle, les plans d'action nationaux ne se réduiront plus à une simple énumération d'actions et d'objectifs et fourniront une base solide pour la mise en œuvre des pactes territoriaux pour l'emploi.

4.7. Le Comité des régions tient en effet à faire remarquer que les plans d'action nationaux, qui se situent à l'intersection de ces deux approches diamétralement opposées, permettent de résoudre les problèmes qui viennent d'être évoqués. Si les expériences et les nouvelles pratiques acquises dans le cadre des pactes territoriaux pour l'emploi étaient prises en considération de façon appropriée lors de l'élaboration des plans d'action nationaux, le niveau régional et local serait automatiquement pris en considération dans l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'action nationaux, et il serait alors également possible de mettre au point au niveau de l'administration centrale les mécanismes nécessaires à la mise en œuvre des pactes territoriaux pour l'emploi. Cette manière de procéder garantirait par ailleurs la continuité nécessaire et permettrait probablement de mener une action à plus long terme pour de nombreux projets de partenariat.

5. Le lien entre les pactes territoriaux pour l'emploi et les politiques structurelles

5.1. Il faut également accorder une attention particulière au fait que la prochaine période de programmation des Fonds structurels fournira un cadre de référence important pour la mise en œuvre de la stratégie communautaire en faveur de l'emploi. À cet égard, la Commission a fixé une série d'objectifs pour la réforme des Fonds structurels, à savoir: (1) la concentration accrue des aides, (2) la décentralisation et la simplification

de la mise en œuvre, (3) le renforcement de l'efficacité et du contrôle. D'une manière plus générale, la Commission a proposé de poursuivre les objectifs suivants: un développement économique durable, la stimulation de la compétitivité et de l'esprit d'initiative des PME, la promotion de l'emploi, la protection de l'environnement, le développement durable et la promotion de l'égalité. En ce qui concerne le Fonds social européen, la priorité a été accordée à l'implication locale, grâce au lancement d'initiatives locales en faveur de l'emploi et à l'élaboration de pactes régionaux pour l'emploi, qui serviront d'instruments pour une politique de l'emploi active destinée à lutter contre le chômage.

5.2. Sur ce point, il convient de noter que le vaste concept de partenariat et d'implication active de tous les intervenants locaux et régionaux susceptibles de contribuer notablement à l'emploi, qui sont des principes fondamentaux des pactes territoriaux pour l'emploi, enrichira indéniablement les actions menées traditionnellement dans le cadre des politiques structurelles.

5.3. Les programmes conçus au niveau national ne sont pas toujours à même de trouver les solutions qui permettront de résoudre les problèmes locaux et les programmes nationaux pour l'emploi, en particulier, ont beaucoup de peine à prendre en considération les disparités régionales. Il faut considérer que les actions locales en faveur de l'emploi, loin de concurrencer celles prises au niveau national, viennent les compléter. Au niveau communautaire, la dimension locale du problème de l'emploi devrait être clairement intégrée aux objectifs de la prochaine période de programmation, ainsi qu'à la réalisation des programmes nationaux. Les pactes territoriaux pour l'emploi devraient faire figure d'exemple réussi d'intégration souple du partenariat local aux programmes nationaux. Il conviendrait d'allouer des ressources suffisantes à ce modèle d'action. Ce faisant, on encouragerait également les autorités nationales à s'engager davantage dans la résolution des problèmes locaux.

5.4. Il apparaît absolument nécessaire que la Commission lance une action pour augmenter le nombre de pactes territoriaux pour l'emploi qui seront appliqués dans les années à venir et assurer la pérennité de ceux qui ont déjà été conclus. Actuellement, il existe au niveau des municipalités et des régions des initiatives de grande portée qui devront bénéficier de son appui et il faudra par ailleurs qu'elle suscite, par l'octroi d'un soutien approprié, l'émergence de pactes territoriaux pour l'emploi dans des régions en crise ou confrontées à des problèmes d'emploi spécifiques. Un tel développement suppose bien évidemment une augmentation substantielle des sommes affectées à ces fins, étant entendu qu'il importe de canaliser ces ressources financières vers des structures capables de créer durablement des emplois.

5.5. Les pactes territoriaux pour l'emploi qui fonctionnent actuellement, mais plus encore ceux qui seront mis en œuvre à l'avenir, devront également mettre l'accent, outre sur les besoins régionaux concrets, sur des domaines comme l'environnement, la santé, le tourisme, la culture ou les services sociaux, qui facilitent la création d'emplois dans des activités économiques nouvelles et dynamiques. Dans le même temps, les pactes territoriaux pour l'emploi doivent se montrer capables de jouer un rôle de catalyseur pour la fondation d'entreprises, dans ces secteurs ou dans d'autres encore. Une des manières de favoriser ce mouvement consiste à établir des «pépinières d'entreprises» qui dispenseront une formation et

une assistance technique aux candidats fondateurs. Dans toute la mesure du possible, il conviendra de seconder ces initiatives en instaurant des caisses régionales ou des coopératives de capitaux qui assumeront la couverture des risques entrepreneuriaux et des petits investissements pour lesquels les nouveaux entrepreneurs ne disposent pas des garanties appropriées pour permettre un financement par le secteur bancaire classique.

6. Diffusion des expériences et des bonnes pratiques

6.1. Le Comité des régions demande à la Commission d'élaborer un plan d'action européen de diffusion des expériences et bonnes pratiques issues des pactes territoriaux pour l'emploi. Il devrait revêtir un caractère interinstitutionnel, afin de tirer profit des réseaux tissés par les différentes institutions.

6.2. Le Comité des régions propose que ce plan d'action comporte la rédaction d'un manuel qui passe en revue les caractéristiques des pactes locaux pour l'emploi et récapitule les bonnes pratiques qu'ils ont permis de développer. Il conviendra que cet ouvrage soit basé sur des données collectées à l'occasion d'une enquête spécifique destinée à mettre en évidence les avantages et les atouts qui résultent des coopérations nouées au niveau local sur les questions d'emploi. Le texte devrait détailler en particulier les procédures, les méthodes et les préalables institutionnels fondant les relations partenariales sur lesquelles sont bâtis les pactes territoriaux pour l'emploi.

6.3. Un guide des pactes territoriaux pour l'emploi devrait être adressé aux collectivités locales et régionales pour leur fournir des informations sur la démarche suivie dans les expériences réussies en ce domaine et évaluer si les actions et emplois mis en place par ce biais ont un caractère durable. Le Comité des régions s'engage à participer activement à l'élaboration de ce genre de vade-mecum et invite les autres institutions, notamment la Commission, à coopérer à ce travail.

7. Observations finales

7.1. Enfin, il y a lieu de revoir la nature même et les fondements des pactes pour l'emploi. Ceux-ci ont été pensés comme un mécanisme de coopération horizontale, compensant dans une certaine mesure la compartimentation croissante de la société et de ses structures administratives. Si l'on parvient à faire coopérer tous les acteurs clefs, il sera possible d'avoir une vue d'ensemble des problèmes et des solutions, ainsi que des mesures à prendre.

7.2. Cette dimension de coopération doit être préservée, car il faut éviter que les pactes pour l'emploi ne deviennent un secteur s'ajoutant à tous ceux qui existent déjà, dans une société plus fragmentée qu jamais. Les pactes territoriaux pour l'emploi doivent au contraire constituer un pôle de cohésion pour les initiatives locales et fournir les bases d'une

gestion locale des questions d'emploi, grâce aux larges relations partenariales qu'ils induisent. Enfin, le Comité des régions souhaite encourager les collectivités locales et régionales à prendre une part active dans la conception et la concrétisation des pactes territoriaux pour l'emploi et à aider tous les acteurs locaux concernés à prendre la mesure des potentialités qu'ils recèlent.

8. Recommandations

Le Comité des régions souligne que les activités lancées sous l'égide des pactes territoriaux pour l'emploi ont fait émerger de nouveaux outils, de nouveaux partenariats et de nouvelles cultures. Si l'on veut tirer pleinement profit de ces innovations et promouvoir un recours plus intense au modèle des pactes territoriaux pour l'emploi, les actions suivantes doivent être entreprises:

1. encourager davantage encore les collectivités locales et régionales à prendre une part active dans l'élaboration des pactes territoriaux pour l'emploi et autres partenariats de ce genre, où elles ont pour rôle de tracer un cadre d'action et d'assurer une coordination;
2. renforcer simultanément la dimension horizontale et verticale du partenariat;
3. veiller tout particulièrement à l'évaluation des actions, qui doit aller au-delà de l'aspect purement statistique et étudier aussi l'incidence des pactes territoriaux sur l'emploi et sur le développement économique et social du territoire concerné;
4. étudier soigneusement si l'on est parvenu à développer dans le cadre des pactes territoriaux pour l'emploi des méthodes efficaces d'intégration de la dimension d'emploi dans les autres domaines d'action;
5. intégrer clairement, au niveau communautaire, la dimension locale du problème de l'emploi aux objectifs de la prochaine période de programmation ainsi qu'à la réalisation des programmes nationaux;
6. augmenter le nombre des pactes territoriaux pour l'emploi, assurer la pérennité de ceux qui existent actuellement et encourager une plus large exploitation du modèle partenarial, en donnant la priorité à la création d'emplois durables;
7. comme le manque de ressources suffisantes s'est avéré être l'un des obstacles majeurs pour concrétiser les pactes au niveau local, il est suggéré de prévoir au sein des Fonds structurels une aide qui leur soit spécifiquement consacrée;
8. mettre davantage l'accent, outre sur les besoins régionaux concrets, sur des secteurs tels que l'environnement, la santé, le tourisme, la culture et les services sociaux;
9. faire élaborer par la Commission un plan d'action européen de diffusion des expériences et bonnes pratiques issues des pactes territoriaux pour l'emploi;
10. rédiger, dans le cadre de ce plan d'action, un manuel passant en revue les caractéristiques des pactes locaux pour l'emploi et les bonnes pratiques qu'ils ont permis de développer.

Bruxelles, le 3 juin 1999.

Le Président
du Comité des régions
Manfred DAMMEYER

Avis du Comité des régions sur le «Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions — “Réseau transeuropéen de transport: rapport 1998 sur la mise en œuvre des orientations et priorités pour le futur” (conformément à l'article 18 de la décision n° 1692/96/CE)»

(1999/C 293/02)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu le rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions sur «Le réseau transeuropéen de transport: rapport 1998 sur la mise en œuvre des orientations et priorités pour l'avenir» (conformément à l'article 18 de la décision n° 1692/96/CE) (COM(1998) 614 final);

vu la décision de la Commission en date du 4 novembre 1998, de le consulter à ce sujet conformément à l'article 198 C, premier alinéa du Traité instituant la Communauté européenne;

vu la décision de son Bureau en date du 13 janvier 1999, d'attribuer la préparation de l'avis à la commission 3 «Réseaux transeuropéens, transports, société de l'information»;

vu le Traité de l'Union européenne, et en particulier le Titre XII «Réseaux transeuropéens» et le Titre XIV «Cohésion économique et sociale» du Traité instituant la Communauté européenne (Titre III, article G du Traité de l'Union);

vu la décision n° 1692/96/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 1996 sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport;

vu le projet d'avis (CdR 60/99 rév. 1) adopté par la commission 3, le 15 avril 1999 (rapporteurs: MM. Valcárcel Siso et Gustáv);

a adopté, lors de sa 29^e session plénière des 2 et 3 juin 1999 (séance du 3 juin), le présent avis.

1. Introduction

1.1. La «cohésion économique et sociale» visée à l'article B du Traité de l'Union constitue un des instruments clés pour la promotion d'un «progrès économique et social équilibré et durable» au sein de l'Union européenne.

1.2. Avec cette perspective de progrès et dans le texte-même du Traité instituant la Communauté européenne, une distinction est faite entre la «cohésion économique et sociale» (article 2) et le «renforcement de la cohésion économique et sociale» (article 3). Le traitement réservé à ces deux concepts dans le traité implique dès lors que:

- l'ensemble des «politiques communautaires» doivent être conçues en tenant compte de leur contribution à la «cohésion économique et sociale»;
- l'Union doit en outre satisfaire à la nécessité de mettre en œuvre des politiques concrètes ayant pour objectif premier le «renforcement de la cohésion économique et sociale».

1.3. Il ressort de l'analyse du Titre XII «Réseaux transeuropéens» et du Titre XIV «Cohésion économique et sociale» du Traité instituant la Communauté européenne que la politique des réseaux transeuropéens est un instrument concret qui devrait contribuer directement:

- à la mise en place d'un espace sans frontières intérieures garantissant la libre circulation des marchandises, des services, des biens et des capitaux;
- au développement de conditions favorables à la compétitivité de l'industrie communautaire;
- au renforcement de la cohésion économique et sociale, c'est-à-dire à «réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées, y compris les zones rurales» (le traité d'Amsterdam a ajouté «les îles les moins favorisées»).

1.4. Afin de réaliser les objectifs et les tâches spécifiques visées aux articles 129 C et 129 D du Traité instituant la Communauté européenne, et après avoir suivi la procédure obligatoire de codécision, le Parlement européen et le Conseil ont approuvé en date du 23 juillet 1996 la décision n° 1692/96/CE sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport, et chargé la Commission de:

- faire rapport tous les deux ans au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions sur la mise en œuvre des orientations en question (article 18);

- présenter au Parlement européen et au Conseil, tous les cinq ans et pour la première fois avant le 1^{er} juillet 1999, un rapport indiquant si les orientations doivent être adaptées ou non, et de présenter, à la suite de ce rapport, les propositions appropriées.

1.5. Enfin, la nécessité de consulter le Comité économique et social et le Comité des régions avant l'adoption des orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport (article 129 D du Traité instituant la Communauté européenne) implique que la même procédure devra être suivie pour les éventuelles adaptations et propositions visées à l'article 21 de la décision n° 1692/96/CE.

2. Procédures

2.1. Le rapport de 1998 sur la mise en œuvre des orientations et priorités pour le futur concernant le réseau transeuropéen de transport (rapport RTE-T) a pour objectif non seulement de donner un aperçu de la situation, mais également — selon ses propres termes — de «lancer un processus de large consultation devant aboutir à la publication d'un Livre blanc sur la révision des orientations en 1999».

2.2. Malgré le caractère général de ces considérations, il en ressort que la Commission européenne se propose de lancer une révision des orientations selon une procédure qui serait soit totalement distincte de celle visée à l'article 21 de la décision n° 1692/96/CE, soit le résultat d'une interprétation large de cet article.

2.3. Si tel était le cas, il serait indispensable, selon le Comité des régions, que la Commission européenne définisse avec précision dans son calendrier les étapes et le contenu de la procédure de révision.

3. Les principales orientations du RTE-T: compétitivité et accessibilité

3.1. Selon le rapport 1998 sur le RTE-T, la stratégie communautaire pour les réseaux transeuropéens s'articule autour de deux axes fondamentaux qui découlent respectivement du premier et du deuxième paragraphes de l'article 129 B du Traité instituant la Communauté européenne:

- le rôle essentiel, pour garantir la compétitivité, la croissance et l'emploi sur le long terme, de l'efficacité des infrastructures de transport (objectifs a) à f) de l'article 2, paragraphe 2, de la décision n° 1692/96/CE);
- l'amélioration de la cohésion économique et sociale en garantissant que les régions périphériques soient reliées aux réseaux de l'UE (objectifs g) et h) de l'article 2, paragraphe 2, de la décision n° 1692/96/CE); le rapport RTE-T souligne les efforts réalisés dans le cadre des Fonds de cohésion à cet égard.

3.2. Cette seconde orientation relative à la cohésion économique et sociale, a récemment fait l'objet d'un examen approfondi dans la communication présentée par la Commission européenne au Conseil, au Parlement européen, au Comité

économique et social et au Comité des régions intitulée «Cohésion et transport»⁽¹⁾.

3.3. Le Comité des régions estime qu'il n'est toutefois pas évident de déterminer dans quelle mesure le développement concret technique et économique de la politique communautaire en matière de RTE-T est réellement parvenu à maintenir un équilibre suffisant entre les critères de compétitivité et les critères de cohésion.

3.4. Le Comité des régions n'écarte pas la possibilité que ce déséquilibre soit essentiellement dû à des motifs d'ordre technique. Quoi qu'il en soit, le Comité des régions souhaite signaler qu'à l'heure actuelle, la gestion de la politique communautaire RTE-T semble davantage fondée dans la pratique sur des critères et des indicateurs de compétitivité (volume du trafic, suppression des encombrements, interopérabilité, rentabilité immédiate, etc.) que sur des critères et des indicateurs de cohésion économique et sociale (comme, par exemple, les critères d'accessibilité et de rentabilité socioéconomique à long terme).

3.5. Le RTE-T bénéficie bien entendu du soutien financier du Fonds de cohésion, mais dans ce cas, les aides communautaires sont soumises à des évaluations fondées essentiellement sur des critères et indicateurs de compétitivité.

3.6. Un autre exemple, qui montre bien que les politiques communautaires concernées se concentrent sur des aspects liés à la compétitivité, est donné par la politique en faveur de la tarification des infrastructures. S'il s'agit sans aucun doute d'un instrument approprié pour résoudre les problèmes de capacité des infrastructures et de compétitivité dans un contexte économique, le recours à cet instrument devient discutable lorsque l'on tente de combler des lacunes concernant l'accessibilité et les objectifs de cohésion.

3.7. Au vu de ce qui précède, le Comité des régions estime qu'il est essentiel que les institutions européennes et les États membres intensifient leurs efforts en matière de conception, de technique et de gestion en essayant d'équilibrer la stratégie de la politique commune de RTE-T. Pour atteindre cet équilibre, il faut:

- mettre davantage l'accent sur l'évaluation de projets visant à accroître l'accessibilité; et
- tenir compte du fait que le problème de l'accessibilité ne doit pas uniquement se poser au niveau de l'accès à partir des réseaux nationaux autres que les RTE-T, mais qu'il se pose également au niveau de ses propres réseaux.

3.8. En définitive, le Comité des régions estime que la politique en matière de RTE-T doit, dans la pratique, se fixer comme objectif fondamental la création au sein de l'Union européenne d'une nouvelle «carte d'accessibilité interterritoriale» qui, comme le signale la Commission dans la communication susmentionnée sur la cohésion et le transport, contribuerait à réduire les disparités entre les régions en offrant des seuils minimaux d'accessibilité (mesurée en fonction d'indicateurs objectifs de temps et de coût) à travers tout le territoire de l'Union.

(1) COM(1998) 806 final.

3.9. En effet, selon le Comité, bien que l'existence d'une distance géographique soit un fait incontournable, il est inadmissible que les régions périphériques soient doublement pénalisées en raison précisément de cette distance géographique. Il convient de souligner le handicap considérable que représentent une «vitesse théorique de déplacement» inférieure et un «coût unitaire de déplacement» supérieur à ceux des régions situées dans le centre de l'Union ou à proximité.

3.10. Quoi qu'il en soit, le Comité des régions estime que les objectifs de compétitivité et ceux relatifs à l'accessibilité ne sont ni contradictoires ni incompatibles à moyen et long terme dans la mesure où, à une étape ultérieure et une fois que les politiques spécifiques en matière d'investissement et d'emploi seront elles aussi mises en œuvre, les améliorations en termes d'accessibilité entraîneront finalement une amélioration des possibilités de renforcer la compétitivité. Le Comité des régions juge nécessaire de respecter un équilibre entre compétitivité et cohésion.

3.11. En outre, la répartition des concours financiers communautaires à fonds perdus pour la période 1996/1997 montre, selon les informations fournies par la Commission dans le rapport 1998 RTE-T, une répartition modale relativement inégale:

- le budget RTE-T consacre 56,9 % des ressources au réseau ferroviaire et 20,9 % aux systèmes de gestion du trafic; il ne reste par conséquent que 15,4 % pour le réseau routier et 6,8 % pour les autres postes;
- le Fonds de cohésion et le FEDER ont consacré, ensemble, 55,2 % de leurs ressources au réseau routier et 38,8 % au réseau ferroviaire, n'octroyant qu'un montant symbolique de 0,2 % aux systèmes de gestion du trafic et 5,8 % aux autres postes.

La répartition des ressources dans le cadre du budget RTE-T, du Fonds de cohésion ainsi que du FEDER est surtout favorable à la route et au rail. À l'avenir, les voies fluviales, respectueuses de l'environnement, devraient également se voir accorder davantage de moyens provenant des concours financiers communautaires non remboursables.

3.12. Selon le Comité des régions, cette répartition modale des différents instruments financiers communautaires à fonds perdus ainsi que certains aspects du développement des différents réseaux, comme l'affirme le rapport 1998 RTE-T, montrent à quel point les problèmes auxquels il faut s'attaquer, dans le cadre du développement des RTE-T, ne sont pas exactement les mêmes dans les différents territoires de l'Union européenne.

3.13. Il existe deux types d'espaces: d'une part les «espaces centraux», où les problèmes clés sont davantage liés à la compétitivité et à la capacité, et où l'impact des externalités (principalement, les aspects liés à l'environnement) est très déterminant, et d'autre part les «espaces périphériques», où les problèmes ayant trait à l'accessibilité et à la cohésion revêtent un poids incontournable et où l'impact des externalités peut être relativement moins important.

3.14. Le Comité des régions estime que ces considérations doivent être prises en compte, en rapport avec l'équilibre préconisé pour les indicateurs et les critères de compétitivité et d'accessibilité, afin que les politiques communautaires du RTE-T tentent d'apporter, dans chaque secteur, des solutions concrètes aux problèmes concrets.

4. Les actions menées au cours de la période 1996/1997

4.1. L'introduction du rapport 1998 RTE-T indique que celui-ci présente les principales tendances en matière de financement. Le Comité des régions se félicite que ce rapport fasse état de la possibilité que les RTE-T visés dans la décision n° 1692/96/CE soient réalisés comme prévu d'ici à 2010.

4.2. Cette affirmation se fonde sur le fait qu'au cours de la période 1996/1997, un montant total de 38,4 milliards d'écus a été investi dans les RTE-T, alors que la réalisation de ces projets suppose un investissement total de 307 milliards d'écus. La totalité des investissements nécessaires pour les RTE-T étant estimée à 400 et 500 milliards d'écus d'ici à 2010, les chiffres précédents montrent que les actions déjà en cours de réalisation représentent entre 60 % et 75 % de l'investissement prévu. En mentionnant ces chiffres, le Comité des régions souhaite souligner le mérite des organismes communautaires à cet égard.

4.3. En tout état de cause, le Comité des régions estime qu'il y a lieu de souligner la nécessité d'accorder, lors du suivi permanent de l'évolution du RTE-T, une attention particulière aux différentes étapes du développement du réseau routier, du réseau ferroviaire et des ports, dont il faudrait absolument améliorer la coordination afin:

- de promouvoir le transport combiné;
- d'orienter la politique communautaire vers une approche de type «client» et vers une conception homogène du transport porte à porte.

4.4. Le Comité des régions souhaite également souligner les efforts fournis jusqu'à présent, et insiste sur la nécessité de promouvoir l'intervention de capitaux privés dans le financement d'infrastructures de transport. Il s'agit d'un sujet délicat, étant donné le caractère particulier de la réalisation et de l'évolution de ce type d'investissements (délais, risques, etc.), mais les institutions communautaires pourraient apporter une contribution notable en approfondissant, en appliquant systématiquement et en fournissant à tous les États membres et aux partenaires économiques et sociaux concernés les expériences existantes en ce qui concerne:

- une typologie pour la conception des différents projets;
- la nature et la formulation des garanties mutuelles requises pour la réussite des partenariats public privé (PPP).

4.5. Sans préjudice des autres actions, le Comité des régions se doit de souligner l'intérêt particulier de ce que le rapport 1998 RTE-T appelle les «questions horizontales». À cet égard:

- les efforts en faveur de l'interopérabilité, qui devront absolument tenir compte de la portée économique concrète de cette question, constituent une contribution communautaire cruciale au développement des réseaux;
- le soutien aux activités de R&D ont un effet multiplicateur propre, dans la mesure où il contribue au développement des réseaux, génère des économies supplémentaires ainsi qu'un savoir-faire décisif pour la compétitivité internationale;

- le développement de méthodes pour une analyse stratégique de l'environnement doit permettre pour la première fois la pénétration de ce type d'évaluation à tous les niveaux du système de transport, en intégrant en bonne et due forme le concept traditionnel de «projet» avec les concepts innovants de «corridor» et de «réseau»;
- il s'avère primordial d'envisager les connexions avec des pays tiers, aussi bien pour réduire autant que possible les obstacles qui pourraient entraver le lancement des nouvelles phases d'élargissement de l'Union européenne, que pour réussir une meilleure intégration des réseaux de l'Union au sein de systèmes mondiaux de transport.

4.6. Le Comité des régions se doit de signaler toutefois que le rapport 1998 RTE-T traite de façon peu approfondie les problèmes et les actions en matière d'interopérabilité, domaine dans lequel la Commission européenne et les États membres ont réalisé certains progrès qui méritent d'être mentionnés et qui, par son importance particulière, apparaît de façon explicite dans le Traité instituant la Communauté européenne (article 129 B, paragraphe 2).

4.7. Une précision doit être faite, selon le Comité des régions, en ce qui concerne la méthode d'évaluation de la participation financière communautaire dans le développement des projets (pour la période 1996/1997). Le rapport 1998 RTE-T tend à présenter sous le terme de «contribution financière» tant les subventions à fonds perdus (budget RTE-T, FEDER, Fonds de cohésion, ...) que les prêts totalement récupérables (BEI, ...). Cette confusion pourrait fausser considérablement l'estimation du rôle communautaire, c'est pourquoi il convient de spécifier à tout moment la nature précise des différents instruments financiers.

4.8. Le Comité des régions constate que, toute considération relative à l'évolution des orientations mise à part pour le moment, le rapport 1998 sur le RTE-T ne comprend qu'une description et une estimation analytique des actions réalisées au cours de la période 1996/1997. En revanche, les objectifs atteints et les retombées concrètes de ces actions ne sont ni décrits ni évalués dans le document à l'examen, et rien n'est annoncé dans ce sens pour le deuxième rapport plus détaillé.

4.9. À titre d'exemple, parmi les différents travaux réalisés dans ce domaine, le Comité des régions a appris qu'en 1996 la Commission européenne était entrée en possession d'une étude sur les stratégies territoriales en matière de réseaux transeuropéens de transport. Cette étude, qui couvre les 15 États membres ainsi que la Suisse et la Norvège, comprend une simulation de RTE-T permettant de déterminer quantitativement la situation actuelle et le rôle que le développement des RTE-T est amené à jouer d'ici 2010.

4.10. L'analyse et les évaluations réalisées dans le cadre de cette étude se basent sur plusieurs indicateurs liés aux grands objectifs des RTE-T, à savoir:

- la contribution à la compétitivité de l'économie européenne;
- la contribution à la cohésion européenne;
- la contribution à un modèle de mobilité durable.

4.11. Cette étude aboutit à la détermination de toute une série d'indicateurs plus significatifs, parmi lesquels figurent:

- pour le transport de passagers,
 - le volume de population accessible depuis chaque zone du territoire en moins de 3 heures de voyage;
- pour le transport de marchandises,
 - le volume de population accessible depuis chaque zone en plusieurs intervalles de temps;
 - les coûts directs de l'accès depuis chaque zone à un volume de population déterminé.

4.12. Le Comité des régions estime que les rapports sur la mise en œuvre des orientations communautaires pour le développement du RTE-T, visés à l'article 18 de la décision n° 1692/96/CE, ainsi que le rapport sur l'opportunité d'adapter les orientations, visé à l'article 21, doivent être pris en considération dans l'analyse et l'évaluation des objectifs atteints et des retombées concrètes de la politique communautaire en matière de RTE-T.

4.13. À cette fin, les différents types d'instruments utilisés pour réaliser l'étude sur les stratégies territoriales en matière de réseaux transeuropéens de transport, cités à titre d'exemple et qui pourraient être développés et perfectionnés grâce à des «actions horizontales» de R&D:

- se réfèrent aux considérations exposées au paragraphe 3.8, concernant la création au sein de l'Union européenne d'une nouvelle «carte d'accessibilité interterritoriale» que l'on pourrait évaluer au moyen d'instruments objectifs;
- tracent une voie que doivent suivre avec détermination, selon le Comité des régions, les différents rapports prévus par la décision n° 1692/96/CE.

4.14. En dernier ressort, il faut insister sur le fait que les orientations en matière de RTE-T n'ont de sens que si elles contribuent de manière effective à renforcer la compétitivité de l'industrie communautaire ainsi que la cohésion économique et sociale au sein de l'Union. C'est pourquoi le Comité des régions estime qu'il est indispensable de mesurer de manière concrète et rigoureuse ces répercussions, afin de pouvoir évaluer la mise en pratique des orientations communautaires dans le cadre du développement des réseaux transeuropéens et d'envisager à terme d'adapter ou non ces nombreuses orientations.

5. Actions futures concernant les orientations communautaires (orientations générales)

5.1. Les questions envisagées dans le rapport 1998 RTE-T en ce qui concerne les «actions futures concernant les orientations» exigent que l'on en revienne au processus de conception antérieur à la décision n° 1692/96/CE. Le Comité des régions n'a pas d'autre intention que de signaler une lacune qui, si elle pouvait être comblée, permettrait de répondre à bon nombre de questions posées dans le rapport 1998 RTE-T.

5.2. La politique commune en matière de RTE-T, telle qu'elle est décrite dans le traité de l'Union, s'avère fort imprécise, dans la mesure où l'on n'est pas arrivé pas à définir ce qu'est ou ce que devrait être un RTE-T. Par conséquent, le Comité des régions estime qu'il est impossible de distinguer dans le texte du traité:

- si ces réseaux devront couvrir la totalité du territoire de l'Union, et se composer d'éléments du plus haut niveau hiérarchique et fonctionnel;
- s'ils sont constitués d'éléments juxtaposés dont les fonctions servent un «intérêt commun», ce concept devant faire l'objet d'une définition précise et d'une évaluation pour chaque projet de mise en œuvre;
- ou s'il s'agit seulement d'un moyen efficace, coordonné et compatible de promouvoir le développement des réseaux d'infrastructures de transport dans les États membres.

5.3. À partir de ces considérations, et au vu des informations dont dispose le Comité des régions, il n'a pas été possible d'élaborer pour la période 1992-1996 des définitions théoriques et des définitions opérationnelles concernant le concept de «RTE-T» (excepté peut-être pour les trains à grande vitesse, le transport combiné et les aéroports, dont la conception a fait l'objet d'un effort supplémentaire). Ces définitions, dont l'absence se fait sentir aujourd'hui, constituent un élément fondamental de tout processus de conception et de planification des réseaux.

5.4. Il convient également de signaler, toujours au vu des informations dont dispose le Comité des régions, qu'il n'a pas non plus été possible d'appliquer une approche globale véritablement multimodale dans le processus de concept et de mise en œuvre des RTE-T antérieur à l'adoption de la décision n° 1692/96/CE.

5.5. À cet égard, il y a lieu de rappeler que la Commission européenne elle-même a suggéré dans ses propositions de 1994 que le fait de disposer de modèles de réseaux pour tous les moyens de transport permettait à lui seul de garantir le caractère multimodal de l'approche adoptée. Cependant, le Comité des régions estime que la simple juxtaposition de réseaux unimodaux conçus séparément ne garantit pas le caractère multimodal de l'approche. La multimodalité exige au contraire que chaque réseau unimodal soit conçu a priori ou remodelé a posteriori en coordination avec les autres réseaux et compte tenu des complémentarités et des modalités d'utilisation respectives.

5.6. Enfin, et toujours selon les informations dont dispose le Comité des régions, il ne semble pas exister de définition précise ni de méthode homologuée concernant l'identification et l'évaluation de l'intérêt commun comprises dans un projet concret de RTE-T, malgré les nombreuses descriptions et explications relatives au concept d'intérêt commun (en particulier, l'article 7 de la décision n° 1692/96/CE).

5.7. Selon le Comité des régions, et afin de résoudre la situation actuelle, il est désormais indispensable de faire l'effort de conceptualisation qui n'a pas été fait avant 1996, afin que:

- les RTE-T soient plus proches des objectifs du Traité sur l'Union (selon lesquels ils devraient être tant des instruments de compétitivité que des instruments de cohésion);

- les RTE-T soient fondés sur une vision multimodale de base; et
- que les composantes des RTE-T puissent être l'objet d'une évaluation rigoureuse.

5.8. Le Comité des régions considère que cet effort doit consister à élaborer une définition précise de ce qu'est ou doit être un réseau transeuropéen de transport (RTE-T). Une telle définition, dont le fondement pourrait être l'un des objectifs du vaste débat que la Commission européenne entend lancer avec l'annonce de la publication d'un Livre blanc, devra être précise et suffisamment détaillée pour:

- doter le processus de révision des orientations des instruments précis d'analyse et de mesure afin que le réseau transeuropéen multimodal de transport (RTM-T):
 - offre une capacité suffisante partout où la concentration de demande est forte;
 - offre une accessibilité suffisante à tous les secteurs du territoire communautaire;
 - réduise les dommages causés à l'environnement à un niveau acceptable;
 - corresponde aux principes de base d'une analyse des coûts/bénéfices sociaux;
- débattre avec des arguments objectifs et vérifiables de l'opportunité d'intégrer ou non un certain type d'infrastructure dans le réseau transeuropéen multimodal de transport (RTM-T);
- organiser la hiérarchie et la fonctionnalité du réseau transeuropéen multimodal de transport (RTM-T) et de chacune de ses composantes (liaisons, points d'interconnexion et corridors); et
- établir un cadre général de référence pour le modèle typologique du réseau transeuropéen multimodal de transport (RTM-T) ainsi que pour l'analyse et l'évaluation des priorités d'actions.

5.9. Enfin, le Comité des régions, dans sa tentative de proposer des solutions permettant de combler les lacunes identifiées, estime qu'il convient de concevoir la programmation immédiate des «actions horizontales» de R&D de façon à:

- approfondir la conception et l'élaboration des indicateurs et des méthodes nécessaires, afin d'évaluer à tout moment la contribution des RTE-T au développement de la compétitivité et à l'amélioration de l'accessibilité, étant entendu que celle-ci constitue un support fondamental pour la cohésion économique et sociale;
- approfondir la conception et l'élaboration des indicateurs et des méthodes nécessaires, afin d'identifier et d'évaluer à tout moment l'intérêt commun des éléments concrets des RTE-T (corridors, projets, etc.);
- approfondir la conception et l'élaboration des indicateurs et des normes techniques nécessaires permettant de mesurer la qualité intrinsèque des infrastructures de RTE-T et des services fournis dans ce domaine.

6. Actions futures concernant les orientations communautaires (propositions concrètes)

6.1. En l'absence d'une conception préalable, concrète et opérationnelle de ce que doit être le réseau transeuropéen multimodal de transport (RTM-T), il s'avère obligatoire de proposer des réponses aux questions posées par la Commission européenne dans son rapport 1998 RTE-T. Les paragraphes suivants apportent des propositions concrètes à cet égard, et contribuent au débat et définissent a posteriori les grandes lignes directrices que devrait suivre, selon le Comité des régions, la conception du réseau transeuropéen multimodal de transport (RTM-T).

6.2. Le rapport 1998 RTE-T évoque la possibilité de renforcer à l'avenir les efforts communautaires en vue du développement de systèmes de gestion du trafic et de navigation (ITS) qui permettront d'optimiser l'utilisation des infrastructures existantes en limitant la création de nouvelles infrastructures.

6.3. Il s'agit d'une alternative qui, selon le Comité des régions, n'est pas toujours valable pour les raisons exposées aux paragraphes 3.12 à 3.14. Les problèmes qui doivent être résolus grâce au développement du réseau transeuropéen multimodal de transport varient légèrement d'une région à l'autre de l'Union européenne. Pour cette raison, ce qui peut être très pertinent pour certains «espaces centraux» peut s'avérer, au contraire, prématuré et discriminatoire pour certains «espaces périphériques» où certaines infrastructures de transport accusent encore des carences élémentaires manifestes en matière d'équipements de base.

6.4. L'idée défendue dans le rapport 1998 RTE-T, selon laquelle les projets prioritaires pourraient continuer à être identifiés de manière «ad hoc», comme jusqu'à présent, suscite une vive inquiétude au Comité des régions. Cette inquiétude est liée au fait que cette procédure «ad hoc» est présentée dans le rapport 1998 RTE-T comme une alternative à deux autres procédures quant à elles systématiques. On pourrait donc croire à première vue qu'il s'agit là d'une procédure arbitraire ou opportuniste.

6.5. Si une telle hypothèse devait se vérifier le Comité des régions se verrait dans l'obligation de signaler que la sélection «ad hoc» de projets (au sens de «arbitraire») est incompatible avec toute méthode rigoureuse de planification et de mise en œuvre de projets. Au contraire, la détermination des priorités, même si ces dernières peuvent être révisées en fonction de l'évolution des conditions objectives ou de considérations sociales, doit être soumise à des règles préalables et connues de tous, afin de garantir l'indispensable transparence du processus.

6.6. Le Comité des régions affirme en outre que le développement d'une approche systématique pour évaluer les bénéfices transeuropéens des projets et des couloirs multimodaux (deuxième option définie par le rapport RTE-T), apparaît comme une étape inéluctable pour le futur établissement de priorités dans le cadre de la révision des orientations.

6.7. Cependant, et contrairement à ce que suggère le rapport 1998 RTE-T, le Comité des régions affirme également que cette approche systématique ne doit pas être une alternative à la «superposition» des réseaux denses actuels pour créer un ensemble de couloirs multimodaux prioritaires (troisième des options que propose le rapport 1998 RTE-T). Bien au contraire, une approche rigoureuse et systématique sera précisément indispensable pour identifier et choisir ces couloirs multimodaux prioritaires.

6.8. Pour obtenir un véritable rééquilibrage du territoire européen au profit d'une configuration plus harmonieuse de l'ensemble de la Communauté, il est nécessaire de mieux relier les régions périphériques, insulaires ou enclavées au reste de l'UE.

Pour cela, il faut s'appuyer sur leurs spécificités en développant les ports, et en les reliant à des lignes ferroviaires longue distance. À titre d'exemple, afin de renforcer la compétitivité du transport maritime et améliorer la complémentarité des ports périphériques, il faudrait assurer la connexion de ces ports avec les RTE routiers, ferroviaires et autres (voies navigables, «corridors»).

En effet, c'est essentiellement sur les longues distances que l'intermodalité se présente comme une alternative possible au tout routier.

6.9. Enfin, le Comité des régions comprend que selon les méthodes utilisées dans les processus rigoureux d'aménagement des réseaux, il est nécessaire d'identifier et de choisir ces couloirs multimodaux prioritaires, qui doivent devenir:

- l'embryon d'un processus visant à créer une première hiérarchie, au sein du très vaste réseautranseuropéen multimodal de transport (RTM-T);
- le canal de sélection des projets prioritaires, en préservant l'équilibre entre la contribution à la compétitivité et la contribution à l'accessibilité;
- un puissant instrument de coordination du développement du réseau transeuropéen multimodal de transport (RTM-T);
- la meilleure garantie de cohérence des schémas du réseau transeuropéen multimodal de transport (RTM-T) ces prochaines années.

6.10. La date butoir pour la réalisation des RTE-T prévues dans la décision n° 1692/96/CE est l'année 2010. La question posée dans le rapport 1998 RTE-T en ce qui concerne l'opportunité de modifier ou non cette date à l'occasion de la révision des orientations est vraisemblablement, selon le Comité des régions, plus une question de forme que de fond.

6.11. En effet, en regardant vers l'avenir, le Comité des régions estime inconcevable que les institutions européennes puissent approuver, en 2006, à l'occasion de la seconde révision, des orientations pour seulement quatre années, tout plan d'aménagement d'infrastructures devant être, par nature, un processus continu, répondant au développement prévisible des besoins et de tout autre facteur déterminant.

6.12. Que cette continuité dans la planification se traduise par une date cible «évolutive» ou qu'elle prenne la forme d'un nouveau plan à échéance fixe, cela n'empêche nullement que les institutions européennes étendent leurs horizons de planification du réseau transeuropéen multimodal de transport (RTM-T), en maintenant une perspective à dix ou quinze ans. Tel est l'avis du Comité des régions et son optique concernant la première étape, ainsi que les suivantes, du processus de révision des orientations.

6.12.bis Une planification à plus long terme est cohérente avec la proposition de la Commission de réviser le règlement financier qui permet d'établir les programmes indicatifs pluriannuels, dont l'objectif est de doter d'un cadre de planification à moyen terme le financement des projets.

6.13. Dans la ligne de certaines idées exposées précédemment et contrairement à ce que déclare le rapport 1998 RTE-T, le Comité des régions considère pour le moins discutable de mettre l'accent non sur la construction des infrastructures mais sur l'utilisation la plus efficace de ces dernières, présentée dans le rapport 1998 RTE-T comme une politique commune. Au contraire, le Comité des régions se doit d'insister sur le fait qu'il s'agit:

- de choisir les actions les plus pertinentes dans chaque cas, comme exposé aux paragraphes 3.12. à 3.14;
- de garder à l'esprit que les infrastructures ne sont construites que pour être utilisées, ce qui permet à tout moment de travailler en vue d'optimiser leur utilisation ainsi que la qualité des services.

6.14. Le Comité des régions considère que l'intégration et la multimodalité des RTE-T, conçus non comme simple juxtaposition de réseaux modaux mais comme précurseurs préalables d'une conception conjointe, doivent être les instruments clés pour centrer et aborder le mieux possible les problèmes d'interopérabilité, de réglementation technique de base et d'homogénéité des prestations. Une fois de plus, la conceptualisation préalable des RTE-T dans les termes déjà décrits aux paragraphes 5.1 à 5.9 apparaît comme une étape indispensable pour la cohérence globale du processus de révision des orientations.

6.15. Aussi décisives que puissent être les questions environnementales en matière de développement du réseau transeuropéen multimodal de transport (RTM-T), le Comité des régions ne voit pas clairement la connexion que le rapport 1998 RTE-T établit entre «priorités» et «environnement». Peut-être le problème réside-t-il dans la référence faite à l'article 5 de la décision n° 1692/96/CE à «l'intégration de la dimension environnementale dans la mise en œuvre et le développement du réseau». Ainsi, le fait que la dimension environnementale soit une considération prioritaire pour la configuration du réseau transeuropéen multimodal de transport (RTM-T) et le fait que la dimension environnementale soit un élément déterminant des priorités concrètes d'action sont deux choses différentes.

6.16. Selon le Comité des régions, les problèmes environnementaux influenceront la manière dont un projet doit être exécuté, les mesures à prendre pour résoudre leurs effets externes et, même, la possibilité de réaliser ou non le projet (situations extrêmes qui devront être évaluées à la lumière de l'évaluation stratégique de l'impact sur l'environnement du réseau prévue à l'article 8 de la décision n° 1692/96/CE). Toutefois, il ne voit pas, concrètement, pourquoi les aspects environnementaux devraient influencer directement l'établissement des priorités. Il est parfaitement possible que les projets de moindre impact ne soient ni les plus nécessaires ni les plus urgents (ou vice versa).

6.17. Le rapport 1998 sur le RTE-T estime nécessaire une procédure permettant d'adapter les orientations communautaires à des politiques et à des priorités en mutation constante. Il est assez nouveau que le rapport formule cette nécessité comme une «procédure qui pourrait être adoptée pour retirer ou modifier les projets inclus dans les orientations». Cette préoccupation actuelle contraste, très positivement bien sûr, avec les procédures de configuration initiale des RTE-T, au cours desquelles (en fonction, une fois de plus, des informations dont dispose le Comité des régions) l'on n'a utilisé qu'exceptionnellement des procédures systématiques et homologables pour l'inclusion d'infrastructures (au-delà des approches propres à chaque État membre).

6.18. Concernant cette question des procédures, bien que cela puisse paraître paradoxal à première vue, le Comité des régions estime que ce n'est qu'en se référant à quelques éléments clés de conception et de configuration et à certains critères de priorité précis et clairement définis que l'on pourra répondre, d'une manière cohérente, aux mutations qui affectent les politiques et les évaluations sociales prioritaires.

Bruxelles, le 3 juin 1999.

Le Président
du Comité des régions
Manfred DAMMEYER

Avis du Comité des régions sur «L'incidence des réseaux à haute tension de transport d'énergie électrique»

(1999/C 293/03)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la proposition de recommandation du Conseil relative à la limitation de l'exposition du public aux champs électromagnétiques (0 Hz-300 GHz) (COM(1998) 268 final);

vu la décision de son Bureau en date du 16 septembre 1998, conformément à l'article 198 C quatrième alinéa du Traité instituant la Communauté européenne, d'émettre un avis à ce sujet et de charger la commission 4 «Aménagement du territoire, questions urbaines, énergie et environnement» de sa préparation;

vu la norme expérimentale CENELEC ENV 50166 - 1 élaborée en novembre 1994 par le comité technique 111 du Comité européen de normalisation électrotechnique;

vu les propositions de la Commission internationale de protection contre les rayonnements non ionisants (ICNIRP), comité scientifique fondé par l'Association internationale de protection contre les radiations (IRPA) afin de faire progresser la protection contre les rayonnement non ionisants (RNI), dans une optique de préservation des personnes mais aussi de l'environnement;

vu les propositions de la division de la santé environnementale de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), qui encourage la collaboration de savants de tous les pays du monde afin de favoriser les meilleures conditions sanitaires possibles et d'en faire bénéficier les habitants de la planète;

vu les réglementations instaurées par divers pays européens concernant les effets des champs électriques et magnétiques de basse fréquence sur la santé humaine;

vu la volonté du Comité que le Conseil arrête une recommandation fixant notamment des valeurs limites pour les champs électriques et magnétiques de basse fréquence, dont le respect permettra d'écarter de graves nuisances pour la santé humaine;

vu le projet d'avis (CdR 399/98 rév. 2) adopté par la commission 4 le 4 février 1999 (rapporteur : M. Evangelos Kouloumbís);

a adopté le présent avis lors de sa 29^e session plénière des 2 et 3 juin 1999 (séance du 3 juin) à la majorité.

1. Introduction

1.1. L'expansion très rapide qu'ont connu les réseaux de transport d'électricité et de télécommunications a eu pour effet d'imposer à l'environnement des contraintes électromagnétiques et, dans le même temps, de susciter une inquiétude de plus en plus marquée du public vis-à-vis des conséquences possibles de son exposition aux champs électromagnétiques (CEM).

1.2. Au cours de la décennie écoulée, on a assisté à une montée des préoccupations concernant l'incidence produite sur l'environnement par le transport et la distribution de l'énergie électrique. Du point de vue environnemental, ces opérations recouvrent toute une série de problématiques, qui s'échelonnent des nuisances esthétiques imputables aux réseaux électriques jusqu'au malaise croissant de l'opinion face à l'existence et à l'action des champs électriques et magnétiques.

1.3. L'acheminement de volumes importants d'énergie électrique par les réseaux étant désormais un fait acquis, la question de la localisation de ces lignes à haute tension prend une portée toute particulière.

1.4. Les principales questions d'environnement en rapport avec les réseaux de transport et de distribution de l'électricité sont:

- la pollution visuelle,
- la pollution électrochimique,
- les champs électriques et magnétiques,
- la pollution acoustique, dans le cas du transport de courant à haute et ultra-haute tension.

1.5. L'intérêt et les recherches se concentrent sur l'évaluation des effets néfastes éventuels des lignes à haute tension sur la santé humaine. Les populations qui vivent à leur proximité, voire en dessous d'elles, se mettent désormais à «ressentir» les champs électromagnétiques, notamment ceux à haute tension.

1.6. Malgré l'ampleur appréciable qu'elles ont déjà prise, les recherches entreprises sur les retombées supposées des champs électromagnétiques pour la santé n'ont toujours pas abouti à des conclusions fermes quant à leur dangerosité pour les organismes vivants. Divers groupes de défenseurs de l'environnement mènent toutefois dans ce domaine une action de contestation énergique et qui prend de l'ampleur.

1.7. Il convient toutefois de noter qu'une partie de la communauté scientifique internationale émet des réserves sur les normes de sécurité touchant à l'incidence des champs électriques et magnétiques sur l'environnement et la santé humaine. Bon nombre de chercheurs ont présenté des conclusions qui engagent à adopter une politique de prudence en ce qui concerne les valeurs limites admises.

1.8. Les normes élaborées il y a quelques années par le CENELEC fournissent un point de départ pour réexaminer les seuils de sécurité à la lumière des données scientifiques et de la sensibilité développée par la société.

1.9. À l'heure actuelle, il existe un certain nombre de cas connus dans lesquels l'opinion publique ou les personnes directement concernées ont réussi à retarder, voire à faire échouer, la construction de nouvelles lignes de transport d'électricité ou la modernisation d'autres plus anciennes, non sans que ces blocages aient de lourdes conséquences sous la forme de panne totale ou partielle dans la fourniture de courant (par exemple dans le Sud de l'Italie en septembre 1995 ou à Athènes en mars 1998). Les choses étant ce qu'elles sont, il faut s'attendre à ce que ces problèmes aillent en s'aggravant.

1.10. Pour toutes les raisons susmentionnées, l'inquiétude croissante des citoyens face aux effets possibles du transport et de la distribution d'électricité pour la santé publique ne pourra être prise en charge que si tous les faits et problèmes qui s'y rapportent sont parfaitement élucidés.

1.11. On peut escompter qu'une étude des incidences environnementales des lignes de transport d'énergie électrique telles qu'elles se présentent dans l'organisation actuelle du secteur à l'intérieur de l'UE permettra de faire la lumière sur un des grands obstacles qui freinent la formation et le parachèvement d'un marché intérieur communautaire ouvert en ce domaine. Une fois que ce marché aura été créé, on peut s'attendre à ce que de gros volumes d'électricité transitent par les réseaux européens, aboutissant ainsi à optimiser l'allocation des ressources du point de vue de l'économie comme de celui des utilisateurs, ainsi que le souhaite la dernière en date des directives européennes sur l'électricité⁽¹⁾.

1.12. Dès lors, une intervention à caractère structurel est nécessaire afin de garantir les conditions de sécurité des lignes à haute tension, en veillant en particulier à la distance par rapport aux agglomérations et à la hauteur appropriée des installations. Cette intervention requiert la participation des administrations locales intéressées.

2. Les effets des champs électromagnétiques

2.1. Au cours des dernières années, la communauté internationale a attaché un intérêt tout particulier à la question des répercussions que les champs électriques et magnétiques à

basse fréquence pourraient avoir pour la santé humaine. Les études et les publications consacrées à ce sujet sont légion et un scientifique réduit à ses seuls moyens aura les plus grandes difficultés à tirer des conclusions en la matière.

2.2. Les champs électriques et magnétiques résultent du flux de l'électricité et existent dans la nature. Ils sont fonction de la tension (différence de potentiel) et se mesurent en volts par mètre (V/m). La présence d'obstacles tels qu'habitations, arbres, etc. fournit un bouclier de protection contre les champs électriques.

2.3. Les champs magnétiques dépendent quant à eux du flux du courant électrique et leur ampleur s'exprime en ampères par mètre (A/m). Il n'est pas aussi facile de s'en protéger que des champs électriques, bien que leur intensité décroisse fortement en fonction de l'éloignement.

2.4. Tout au long des années 70, la plus grande attention a été portée à l'incidence qu'une exposition à des champs électriques pourrait avoir pour la santé humaine. Les travaux de recherche minutieux qui furent alors menés par dizaines n'ont jamais pu établir que le bien-être des individus soit mis en péril du fait d'être exposé à des champs électriques de l'intensité relevée sous les lignes de transport d'électricité.

2.5. Dans les années 80, l'intérêt scientifique s'est plutôt porté sur les effets des champs magnétiques pour l'homme et notamment sur leur relation avec la prévalence des tumeurs cancéreuses, étant donné qu'un certain nombre d'études épidémiologiques avaient produit des résultats tendant à indiquer qu'elles apparaissaient davantage chez les adultes et les enfants vivant à proximité de lignes d'acheminement d'électricité.

2.6. Par la suite, diverses instances internationales procédèrent à un réexamen serré de ces données et aboutirent toutes à la conclusion qu'elles étaient simplement de nature à justifier des investigations plus poussées sur les effets des champs magnétiques pour l'homme et qu'il n'y avait donc pas lieu de modifier les pratiques suivies jusqu'alors pour s'en protéger.

2.7. Les dangers résultant des champs électromagnétiques peuvent comporter des effets biologiques sur l'organisme humain qui peuvent se traduire par des effets thermiques et par des effets athermiques.

Effets biologiques

2.8. Ces effets biologiques sont ceux qui se rapportent à l'action des rayonnements sur les tissus les plus sensibles et les plus exposés, comme le cerveau, les yeux ou les organes génitaux. Concrètement, on peut dire qu'il existe certains éléments pour établir une corrélation entre l'exposition à des fréquences extrêmement basses (EBF) et le déclenchement du cancer ou le développement de tumeurs au cerveau. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) et le Comité européen de normalisation électrotechnique (CENELEC) ont d'ores et déjà lancé des programmes de recherche pluriannuels et multipolaires afin de déterminer les réponses à apporter à ces questions.

⁽¹⁾ Directive 96/92/CE — JO L 27 du 30.1.1997, p. 20.

Effets thermiques

2.9. Ces effets thermiques sont tout à fait évidents et ont été très largement étudiés. Ils se manifestent par un échauffement de l'organisme situé à proximité de la source de rayonnement. La plupart des molécules biologiques puisent de l'énergie dans les champs électromagnétiques variables, la convertissent en énergie cinétique et se mettent à vibrer. Cette vibration dégage de la chaleur et augmente la température corporelle.

2.10. Ces réactions thermiques peuvent tout aussi bien être bienvenues et susceptibles d'être exploitées que nuisibles du point de vue de la santé et de la sécurité. Il convient d'éviter ce réchauffement moléculaire excessif. Les risques qui y sont associés dépendent de l'intensité du rayonnement et non de sa fréquence. autrement dit, le paramètre décisif est ici la densité de la force qui frappe l'organisme.

2.11. La détermination de la valeur limite acceptable pour l'exposition au rayonnement, c'est-à-dire d'un niveau qui écarte tout danger pour la santé publique, constitue une opération complexe, qui doit également faire intervenir des coefficients de sécurité. C'est ainsi que les valeurs de sécurité qualifiées d'«exposition maximale autorisée» n'ont nullement pour effet de tracer une frontière qui, comme par enchantement, viendrait séparer une zone de sécurité absolue d'une autre où le danger serait certain. Au contraire, il s'agit de limites qu'il est bon de ne pas franchir et qui procèdent d'une évaluation à multiples étapes des résultats des efforts de recherche menés dans le monde entier.

Effets athermiques

2.12. Il a été beaucoup question, ces derniers temps, des effets athermiques des champs électromagnétiques. Les investigations qui y ont été consacrées ont déjà débouché sur la publication d'un grand nombre de conclusions dont quelques-unes seulement font état de quelques répercussions mineures sur les cellules, tandis que des travaux similaires à ces dernières ou les réitérant ont conclu à la totale inexistence de telles répercussions.

2.13. Comme il n'existe aucun mécanisme évident produisant cette action biologique athermique, toutes les données la concernant sont indirectes. Aussi considère-t-on qu'il est très difficile de l'étudier et, plus encore, d'évaluer les enquêtes épidémiologiques, étant donné que de très nombreux autres facteurs peuvent interférer.

2.14. Jusqu'à présent, la communauté scientifique internationale considère qu'elle ne dispose pas des éléments sérieux et fondés qui permettraient ou imposeraient d'instaurer des seuils de sécurité pour les effets athermiques.

3. Les normes applicables aux champs électromagnétiques

3.1. Au mois de novembre 1994, le comité technique 111 du Comité européen de normalisation électrotechnique (CENELEC) a approuvé la publication de la norme européenne ENV 50166 - 1 «Exposition humaine aux champs électromagnétiques: basse fréquence (0-10 kHz)». Cette norme et celle portant le numéro ENV 50166 - 2, pour les fréquences de 10 kHz à 300 GHz, constituent les premiers textes de portée

européenne à traiter de la question et marquent essentiellement le début d'un effort déployé pour traiter le problème de l'exposition aux champs électromagnétiques en général et certaines questions plus spécifiques, comme la méthodologie à utiliser pour les mesurer ou les moyens de contrôler et de réglementer les situations où des humains sont exposés à ces champs et aux courants qu'ils induisent.

3.2. La norme ENV 50166 - 1 a pour objectif de prévenir les conséquences néfastes produites par une brève exposition de l'organisme humain à des champs électromagnétiques statiques ou de basse fréquence, compris dans un spectre de 0 Hz à 10 kHz. Dans cette gamme de fréquences, les champs électriques et les champs magnétiques doivent être envisagés séparément.

3.3. Concrètement, cette norme couvre les domaines suivants: a) les courants induits dans le corps humain qui sont susceptibles de stimuler les tissus nerveux et musculaires, b) les courants superficiels provoqués par des champs électriques, qui peuvent provoquer une irritation ou une tension, c) les courants qui peuvent traverser l'organisme lorsqu'il entre en contact avec des objets du champ concerné et déclencher une décharge électrique ou un trouble subit.

3.4. La norme fixe des limites de base et des niveaux de référence d'exposition au rayonnement électromagnétique et distingue par ailleurs deux catégories pour l'application de ces derniers: exposition des travailleurs aux champs électromagnétiques et exposition du reste de la population aux champs électromagnétiques. Les niveaux de référence et les valeurs de courant qui ont été arrêtées pour cette seconde classe sont nettement inférieurs à ceux de la première, ayant été divisés par un coefficient compris entre 2 et 3.

3.5. Il est toutefois possible — et dans certains cas, c'est même chose faite — que des études complémentaires amènent divers pays à considérer ces niveaux de référence choisis par la norme comme des exigences minimales pour certaines gammes de fréquences et à édicter de nouvelles valeurs de sécurité, plus sévères. D'autre part, cette norme est toujours susceptible d'être modifiée par la découverte de nouvelles données scientifiques jusqu'au moment où elle sera coulée dans une forme définitive, à moins que, autre possibilité, elle ne finisse par être purement et simplement supprimée. Dans une telle situation, il est clair que pour aboutir à une normalisation complète, il s'impose de procéder à des recherches et à des études supplémentaires dans ce secteur plus large mais ô combien crucial.

3.6. Même si la norme susmentionnée, tout comme la norme ENV 50166 - 2, ne revêt en principe qu'un caractère facultatif, elle n'en apparaît pas moins comme un texte dont la portée et l'autorité sont très fortes, car son existence garantit que dans le cadre du marché unique européen, les équipements couverts sont sûrs, exempts de dysfonctionnements et compatibles.

4. Dispositions réglementaires

4.1. Toutes les installations et appareillages électriques et électroniques émettent dans leur environnement des champs électriques et magnétiques dont l'intensité est directement fonction de la tension et de la distance par rapport au point d'émission du courant électrique.

4.2. Bien qu'anodins pour l'homme, les champs électriques peuvent avoir des effets fâcheux (picotements, démangeaisons, dérèglement de certains appareils électriques ou électroniques, comme les stimulateurs cardiaques, etc.).

4.3. Il existe en revanche certains indices qui laissent soupçonner que les champs magnétiques ont une incidence sur la santé humaine, de sorte que la question a fait l'objet, dans le monde entier, d'un grand nombre d'études dont la plupart n'ont pas mis en évidence une telle dangerosité, sans bien entendu que le contraire puisse être prouvé d'une manière incontestable.

4.4. Réglementations relatives aux champs électromagnétiques

4.4.1. Limites d'exposition aux champs électromagnétiques

4.4.1.1. En janvier 1990, l'Association internationale de protection contre les radiations (IRPA), qui dépend de l'OMS (Organisation mondiale de la santé), ainsi que l'ICNIRP en 1998 (Commission internationale de protection contre les rayonnements non ionisants) ont publié un guide de «Directives intérimaires sur les limites d'exposition aux champs électriques et magnétiques 50/60 Hz».

Les valeurs maximales retenues par ce document pour l'exposition du public sont de 5 kV/m pour les champs électriques et de 0,1 mT pour les champs magnétiques.

4.4.1.2. Le CENELEC examine des propositions de règlements fondés sur les plafonds ainsi définis. Certains pays ont déjà adopté ces valeurs ou certaines qui s'en rapprochent, tandis que d'autres attendent leur adoption officielle par le CENELEC.

4.4.1.3. La plupart des compagnies électriques présentes dans l'espace européen ont accepté les règles de l'IRPA, même en l'absence de dispositions contraignantes. Dans certains pays, au contraire, le législateur est intervenu pour fixer une distance minimale entre les installations électriques et les maisons, équipements ou autres bâtiments.

4.4.2. Distance à respecter entre les lignes électriques et les immeubles habités

4.4.2.1. Certains États, comme le Luxembourg, ont adopté des règlements prescrivant une distance minimale entre les lignes de transport d'énergie électrique et les maisons et bâtiments publics (écoles, équipements sportifs, etc.).

4.4.2.2. Il faut remarquer qu'en Europe, cet intervalle à respecter entre les lignes électriques et les constructions habitées varie d'un pays à l'autre. Certains États, comme le Danemark et la Suède ont décidé de ne pas édicter d'interdictions mais de prendre des mesures de prévention, en prescrivant de laisser un certain espace entre les lignes électriques et les maisons et les autres bâtiments lorsqu'on entreprend de construire des lignes nouvelles.

4.4.2.3. En France, un amendement de loi, non retenu, proposait d'interdire la construction de lignes à très haute tension (THT) à proximité des bâtiments habités et d'autoriser la création de «corridors» non constructibles sous les lignes électriques.

4.4.2.4. Le Comité des régions juge nécessaire d'établir une distance minimale pour la construction de bâtiments à proximité des lignes électriques. Cette distance devrait être la même que celle indiquée pour l'installation de nouvelles lignes électriques en ce qui concerne les bâtiments existants.

4.5. Contestation des revendications

4.5.1. Habituellement, les champs électriques et magnétiques sont mentionnés dans les trois catégories suivantes de litiges:

- construction de nouvelles lignes de transport d'énergie électrique,
- dédommagements à verser à des particuliers dont les installations sont situées à proximité des lignes,
- demandes d'indemnisations de personnes souffrant de problèmes de santé, dans la mesure où ils sont dus aux champs électromagnétiques.

4.5.2. Lorsque la construction de nouvelles lignes à haute tension est contestée, les recours introduits pour s'y opposer invoquent notamment la question des champs électromagnétiques.

4.5.3. En ce qui concerne les dommages réclamés pour proximité avec des lignes électriques, les tribunaux allemands et italiens déboutent les plaignants qui se fondent sur l'incidence des CEM, étant donné que conformément aux propositions de l'IRPA, un tel danger est inexistant. Au Danemark, les cours admettent que les biens proches des lignes électriques subissent une certaine dépréciation, tandis que la Suède a inclus la présence de CEM dans la liste des motifs pour lesquels le propriétaire de biens jouxtant des lignes électriques peut prétendre à être dédommagé.

4.5.4. Dans les années à venir, les textes réglementaires et les décisions de justice évolueront à mesure que de nouvelles données scientifiques émergeront. La plupart des pays européens ont cependant pris des décisions prudentes, pour éviter de grever sans raison pertinente l'efficacité économique des entreprises actives dans le transport et la distribution d'électricité.

4.6. Législation existante

4.6.1. Dans leur très grande majorité, les pays de l'Union européenne sont dépourvus de toute législation sur les champs électriques et magnétiques. En Allemagne, un règlement sur les CEM pour certains domaines importants en matière d'infrastructure comme les émetteurs radioélectriques stationnaires et les lignes à haute tension, qui vise à la protection de la collectivité et du voisinage contre les effets nocifs sur l'environnement ainsi qu'à la prévention des effets nocifs des CEM, est entré en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1997.

4.7. Mesures judiciaires

4.7.1. Dans l'Union européenne, les affaires qui ont été portées devant les tribunaux dans ce domaine concerne très majoritairement la construction de nouvelles lignes d'acheminement d'énergie.

5. Conclusions

5.1. Le Comité des régions estime que la Commission se doit de prendre une position claire sur la question des effets des champs électriques et magnétiques sur l'environnement et la santé humaine sur la base de discussions et d'études.

5.2. Le Comité des régions juge que la recherche sur la question des incidences éventuelles des champs électriques et magnétiques de faible fréquence a effectué des progrès importants, de sorte qu'il s'impose à présent que le Conseil adopte une recommandation sur les valeurs limites admissibles, afin de parer toute retombée dommageable pour la santé humaine et l'environnement.

5.3. En ce qui concerne l'établissement de valeurs limites respectivement applicables aux champs électriques et aux champs magnétiques, le pivot de la réflexion développée par le Comité des régions est qu'il conviendra de prendre en considération des vues développées dans la norme du CENELEC mais aussi de tenir compte des travaux menés sur ce même sujet par divers organismes internationaux, tels que l'ICNIRP, l'IRPA, l'OMS, etc. Par ailleurs, il convient de prendre également en considération les effets athermiques, qui peuvent déjà se manifester à un niveau très inférieur à celui correspondant aux valeurs maximales retenues et peuvent aussi avoir des effets néfastes sur la santé des individus.

5.4. Le Comité des régions est d'avis que ces valeurs limites autorisées pour les champs électriques et magnétiques devront tout à la fois permettre d'éviter tout effet dommageable qu'ils pourraient entraîner pour l'homme et de ne pas contribuer à bloquer le développement des réseaux d'électricité en leur imposant des obligations quasi irréalisables. On fera remarquer que l'utilisation de ces réseaux est incontestablement appelée à s'intensifier dans le contexte de la réalisation du marché intérieur de l'énergie électrique, tel que la directive communautaire 96/92 en trace les contours. De même, les autorités nationales et régionales devraient prévoir dans le cadre de leurs nouvelles mesures de développement urbain, en tant que condition nécessaire, l'enterrement des lignes à haute tension quand elles traversent des zones urbaines.

5.5. Aux yeux du Comité des régions, la proposition de recommandation du Conseil soumise par la Commission à propos de la limitation de l'exposition du public aux champs électromagnétiques constitue un premier pas d'une importance notable.

5.6. Le Comité des régions invite la Commission à poursuivre et à approfondir l'étude de la question, grâce à l'effort commun des directions générales concernées (énergie, environnement et santé), en tenant compte également, autant que faire se peut, du concept de prévention et de réduction du risque au maximum, comme cela se fait déjà partiellement, par exemple, dans le secteur des hautes fréquences.

5.7. Le Comité des régions engage la Commission à tirer parti de l'expérience accumulée par les pouvoirs locaux et régionaux et à nouer avec eux une coopération permanente.

5.8. Le Comité des régions juge que dans le cadre de l'homogénéisation du fonctionnement et du développement des systèmes électriques dans l'Union européenne, la Commission devra proposer, en matière de champs électromagnétiques, des valeurs limites communes aux États membres, non sans prendre également en compte les réglementations en vigueur dans certains d'entre eux (Allemagne, Luxembourg, etc.).

Bruxelles, le 3 juin 1999.

Le Président
du Comité des régions
Manfred DAMMEYER

Avis du Comité des régions sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures»

(1999/C 293/04)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la liste des propositions de la Commission pendantes au 1^{er} mai 1999 pour lesquelles l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam entraîne un changement de base juridique et/ou de procédure (SEC(1999) 581 final);

vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures (COM(96) 331 final — 96/0182 COD ancien 96/0182 SYN)⁽¹⁾;

vu la décision du Conseil communiquée par sa lettre du 3 mai 1999 de le consulter à ce sujet conformément aux articles 265 premier paragraphe et 71 du Traité instituant la Communauté européenne;

vu la décision de son Bureau en date du 7 mai 1999 de désigner en tant que rapporteurs généraux MM. Weingartner et Lebrun, afin d'élaborer un avis sur ce sujet selon l'article 39 du Règlement intérieur du Comité des régions;

vu son précédent avis sur «La proposition de directive du Conseil relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures (COM(96) 331 final — 96/0182 SYN)» (CdR 364/96 fin) adopté le 16 janvier 1997 (rapporteurs : MM. Lebrun et Weingartner)⁽²⁾;

a adopté à l'unanimité lors de sa 29^e session plénière des 2 et 3 juin 1999 (séance du 3 juin) le présent avis.

1. Le Comité des régions confirme le contenu de son avis sur «La proposition de directive du Conseil relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures» adopté lors de la session plénière du 16 janvier 1997.

2. Il regrette vivement que le Conseil n'ait pas respecté la procédure envisagée par l'article 265 du Traité qui établit un délai ne pouvant pas être inférieur à un mois à compter de la communication adressée à cet effet au Président du Comité des régions. La lettre du Conseil datée du 3 mai 1999 n'est parvenue au CdR que le 5 mai 1999 fixant la date du 3 juin 1999 pour rendre son avis.

3. Le Comité regrette vivement que le Conseil, dans sa position commune, se soit écarté largement des aspects essentiels et des considérations générales du contenu de l'avis précédent du CdR.

4. Le Comité des régions se réjouit de ce que le Parlement européen, dans ses débats, ait formellement attiré l'attention sur la nécessité de consulter le Comité des régions. Il déplore toutefois que le Parlement ait approuvé la position commune du Conseil conformément à l'article 251, paragraphe 2, bien que le Comité n'ait pas eu l'occasion de rendre un avis.

Le Comité fait remarquer qu'il peut s'agir d'une violation des formes substantielles au sens de l'article 230 du traité, pouvant être invoquée par toute personne physique ou morale dans le cadre d'une action en annulation conformément à l'article 230, quatrième alinéa.

⁽¹⁾ JO C 59 du 29.2.1997, p. 9.

⁽²⁾ JO C 116 du 14.4.1997, p. 58.

Bruxelles, le 3 juin 1999.

Le Président
du Comité des régions
Manfred DAMMEYER

Avis du Comité des régions sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil relatif au Fonds social européen»

(1999/C 293/05)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu le relevé des propositions de la Commission pendantes au 1^{er} mai 1999 pour lesquelles l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam entraîne une modification de base juridique ou de procédure (SEC(1999) 581 final);

vu la proposition de règlement (CE) du Conseil relatif au Fonds social européen (COM(1998) 131 final — 98/0115 COD — anciennement 98/0115 SYN)⁽¹⁾;

vu la décision que, selon sa lettre du 3 mai 1999, le Conseil a prise de le consulter à ce sujet, conformément à l'article 265, deuxième alinéa, et à l'article 148 du traité instituant la Communauté européenne;

vu la décision de son Bureau en date du 7 mai 1999, de désigner M^{me} Matthews et M. Correia comme rapporteurs généraux chargés d'élaborer un avis en la matière, en conformité avec l'article 39 de son Règlement intérieur;

vu son avis sur la «Proposition de règlement du Conseil relatif au Fonds social européen» (COM(1998) 131 final — 98/0115 SYN) (CdR 155/98 fin)⁽²⁾ adopté lors de sa session plénière, le 19 novembre 1998 (rapporteurs: M^{me} Matthews et M. Correia);

a adopté, lors de sa 29^e session plénière des 2 et 3 juin 1999 (séance du 3 juin) l'avis suivant.

1. Le Comité des régions réaffirme endosser les termes de son avis sur la «Proposition de règlement du Conseil relatif au Fonds social européen» qu'il a adopté lors de sa session plénière le 19 novembre 1998.

(1) JO C 176 du 9.6.1998, p. 39.

(2) JO C 51 du 22.2.1999, p. 48.

2. Le Comité des régions trouve très regrettable que le Conseil n'ait pas respecté la procédure de l'article 265 du traité, qui impartit à l'élaboration de son avis un délai ne pouvant en aucun cas être inférieur à un mois à compter de la réception par son Président de la communication qui lui est adressée à cet effet. Bien que la lettre du Conseil relative à cette saisine soit datée du 3 mai 1999 et ait été enregistrée au Comité des régions le 5 mai 1999, elle n'en fixe pas moins la date ultime de l'avis au 3 juin 1999.

Bruxelles, le 3 juin 1999.

Le Président

du Comité des régions

Manfred DAMMEYER

Avis du Comité des régions sur:

- la «**Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision de base relative au programme Socrates pour y faire figurer la Turquie parmi les pays bénéficiaires**»,
- la «**Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision de base relative au programme Jeunesse pour l'Europe III pour y faire figurer la Turquie parmi les pays bénéficiaires**», et
- la «**Proposition de décision du Conseil modifiant la décision de base relative au programme Leonardo pour y faire figurer la Turquie parmi les pays bénéficiaires**»

(1999/C 293/06)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu le relevé des propositions de la Commission pendantes au 1^{er} mai 1999 pour lesquelles l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam entraîne une modification de base juridique ou de procédure (SEC(1999) 581 final);

vu la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision de base relative au programme Socrates et Jeunesse pour l'Europe pour y faire figurer la Turquie parmi les pays bénéficiaires, ainsi que la proposition de décision du Conseil modifiant la décision de base relative au programme Leonardo pour y faire figurer la Turquie parmi les pays bénéficiaires (COM(96) 199 final — 96/0130 (COD), 96/0131 (COD) et 96/0132 (COD), anciennement 96/0132 SYN)⁽¹⁾;

vu la décision que le Conseil a prise le 11 mai 1999 de le consulter à ce sujet, conformément aux articles 149, 150 et 265, premier alinéa, du Traité instituant la Communauté européenne;

vu la décision de son Bureau en date du 7 mai 1999, de désigner M. John Evans comme rapporteur général chargé d'élaborer un avis en la matière, en conformité avec l'article 39 de son Règlement intérieur;

vu son avis sur les nouveaux programmes Socrates, Leonardo et Jeunesse (COM(1998) 329 final, COM(1998) 330 final et COM(1998) 331 final) (CdR 226/98 fin)⁽²⁾, qu'il a adopté le 19 novembre 1998 (rapporteur: M. John Evans);

a adopté, lors de sa 29^e session plénière des 2 et 3 juin 1999 (séance du 3 juin), l'avis suivant.

Le 18 mai 1999, le Comité des régions a reçu une demande d'avis du Conseil de l'Union européenne sur la proposition de la Commission concernant une décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision de base relative aux programmes Socrates et Jeunesse pour l'Europe ainsi que sur la proposition de décision du Conseil modifiant le programme Leonardo, le but étant dans l'un et l'autre cas d'inclure la Turquie, pour la période 1995-1999, parmi les États admis à bénéficier de ces actions.

Le Comité des régions trouve très regrettable que le Conseil n'ait pas respecté la procédure de l'article 265 du traité, qui impartit à l'élaboration de son avis un délai ne pouvant en aucun cas être inférieur à un mois à compter de la réception par son Président de la communication qui lui est adressée à cet effet. Bien que la lettre du Conseil relative à cette saisine soit datée du 11 mai 1999 et ait été enregistrée au Comité des régions le 20 mai 1999, elle n'en fixe pas moins la date ultime de l'avis au 11 juin 1999.

Dans l'avis qu'il a adopté le 19 novembre 1998 sur les nouveaux programmes Socrates, Leonardo et Jeunesse pour l'Europe, qui auront cours à partir de l'an 2000 (rapporteur: M. John Evans), le Comité des régions soutenait la Commission lorsqu'elle proposait d'ouvrir ces trois nouveaux programmes à la Turquie.

⁽¹⁾ JO C 186 du 26.6.1996, pp. 8, 9 et 10.

⁽²⁾ JO C 51 du 22.2.1999, pp. 77-85.

Le Comité des régions relève qu'intégrer la Turquie dans ces actions pour la période de programmation actuelle, ainsi que la Commission le suggère, permettra de prendre des mesures préparatoires pour favoriser la participation de ce pays aux phases suivantes de ces programmes.

En conséquence, le Comité des régions adhère à la proposition de la Commission d'ouvrir les programmes *Socrates*, *Leonardo* et *Jeunesse pour l'Europe* lors de la période de programmation actuelle (1995-1999) pour offrir à la Turquie la possibilité d'y participer.

Bruxelles, le 3 juin 1999.

Le Président
du Comité des régions
Manfred DAMMEYER

Avis du Comité des régions sur «La question des sans-abri et du logement»

(1999/C 293/07)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la décision de son Bureau en date du 16 septembre 1998, conformément à l'article 198 C quatrième alinéa du Traité instituant la Communauté européenne, d'émettre un avis à ce sujet et de charger la commission 4 «Aménagement du territoire, questions urbaines, énergie et environnement» de sa préparation;

vu le projet d'avis (CdR 376/98 rév. 1) adopté par la commission 4 le 4 février 1999 (rapporteur: M. François Geindre);

a adopté l'avis suivant à l'unanimité lors de sa 29^e session plénière des 2 et 3 juin 1999 (séance du 3 juin).

1. Introduction

Le Comité des régions a souhaité se saisir de la question des sans-abri. Si ce phénomène se présente sous des formes différentes dans les pays de l'Union européenne et si le problème ne semble pas au premier abord relever de la compétence communautaire, il n'en demeure pas moins que la présence de personnes sans abri dans les villes est une des plus graves manifestations des phénomènes d'exclusion sociale dans l'Union européenne, intéressant au premier chef les collectivités territoriales. C'est essentiellement du point de vue de ces dernières que cet avis est mis.

1.1. Fondements des actions de l'Union européenne à l'égard des sans-abri

1.1.1. La question des sans-abri se situe en partie au sein des débats communautaires sur la problématique du logement. Elle relève également des préoccupations liées au renforcement d'une politique sociale européenne, et s'inscrit dans le cadre des initiatives et programmes européens en matière de lutte contre l'exclusion, ainsi que dans le cadre des orientations relatives à la politique urbaine.

1.1.2. Plusieurs bases juridiques peuvent être invoquées à l'appui des actions de soutien et de prise en charge des personnes sans abri.

1.1.3. Dans le cadre du Traité instituant la Communauté européenne (Maastricht), le titre 14 traite de la cohésion économique et sociale, les articles 130 A à 130 E régissent l'action de la Communauté visant à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées (dispositions organisant les mécanismes des fonds structurels).

1.1.4. L'article 13 du Traité d'Amsterdam, qui sera opérationnel lorsque le traité entrera en vigueur, vise à combattre l'inégalité et la discrimination dans l'accès au marché du travail. Il permettra d'apporter une aide aux projets dont l'objet est de prévenir et de réduire les processus d'exclusion sociale. L'article 137 du Traité d'Amsterdam donnera une compétence explicite à agir dans le domaine de l'exclusion sociale. Aujourd'hui, l'Union européenne est contrainte d'utiliser l'article 235 du Traité instituant la Communauté européenne qui permet, après unanimité au Conseil, d'engager une action sans que le Traité ne l'ait expressément prévu. Cette situation donne lieu à des blocages très préjudiciables à l'action sociale de la Communauté.

1.1.5. La réforme des Fonds structurels actuellement en discussion entre les États membres et la Commission devrait permettre de mieux combattre le chômage et l'exclusion sociale à l'échelle européenne. Le niveau d'intervention envisagé comporte une référence explicite (dans le projet de règlement cadre) à la promotion de l'intégration sociale et de l'égalité des chances. Le projet promeut l'approche intégrée du développement et notamment «la cohérence entre les actions des différents fonds et les priorités communautaires, la stratégie pour l'emploi, les politiques économiques et sociales des États membres, les politiques régionales des États membres».

1.1.6. Deux considérations sont encore à prendre en compte. Il s'agit tout d'abord de l'approbation par la Commission (le 15 octobre 1998) des rapports sur la stratégie européenne pour l'emploi, les lignes directrices 1999 mettant l'accent sur 5 grands axes dont «l'ouverture du marché du travail à tout le monde, y compris les handicapés et les minorités ethniques». Il s'agit ensuite de la journée internationale contre la pauvreté du 17 octobre 1998 qui a permis au Commissaire européen, M. Flynn, en charge des questions sociales, de rappeler que la politique communautaire devait être améliorée, en tenant compte de la base juridique de l'article 137, pour une plus grande capacité d'insertion professionnelle, 17 % des ménages de l'Union européenne disposant de revenus inférieurs au seuil de pauvreté.

1.1.7. Progressivement les préoccupations relatives aux situations des personnes les plus démunies, dont les sans-abri, trouvent une place toujours plus affirmée dans les réflexions et les politiques de l'Union européenne.

1.2. *Recommandations du Comité des régions*

1.2.1. Le présent avis consiste en une analyse de la question des sans-abri dans l'Union européenne, sous toutes ses dimensions. Il contient une série de cinq recommandations et d'observations qu'il convient de souligner dès maintenant.

1.2.2. Le Comité des régions, face à la gravité et à la complexité de la question des sans-abri:

- (i) recommande que l'Union européenne continue à appuyer les efforts de recherche sur les connaissances relatives à ces phénomènes;
- (ii) propose la consolidation d'un système d'échange des savoirs et des initiatives, entre les collectivités locales, à l'échelle de l'Union européenne, en s'appuyant sur les réseaux existants;
- (iii) recommande que les objectifs du FSE couvrent expressément cette problématique;
- (iv) invite les instances européennes à approfondir le principe du droit au logement;
- (v) souhaite mettre l'accent sur la question de la cohésion et de l'intégration européenne à travers le problème du voisinage de pays moins favorisés.

2. **Observations générales**

2.1. Les personnes sans abri ont acquis depuis le milieu des années 80 une forte visibilité dans les espaces publics des villes de l'Union européenne. Le problème n'est pas nouveau mais il prend une dimension nouvelle, en particulier parce que les formes extrêmes de pauvreté sont unanimement considérées comme inacceptables dans des sociétés d'abondance. La situation et les conditions de vie des personnes sans abri sont partout envisagées comme des atteintes aux droits de l'homme.

2.2. Inscrites dans des processus d'exclusion sociale, les personnes sans abri ont depuis une quinzaine d'années suscité dans les États membres l'essor de réactions dans la population (hostiles ou hospitalières), un investissement médiatique et scientifique (multiplication des articles, reportages, recherches et ouvrages) et un intérêt institutionnel (affermisssement du droit au logement, développement de politiques structurées et/ou de dispositifs ponctuels).

2.3. La question des sans-abri repose sur les ressorts socioéconomiques et culturels les plus profonds de chaque pays européen. Elle se gère à l'échelle locale en provoquant des réactions et réponses qui oscillent invariablement entre la répression et la solidarité. En effet, si l'intervention publique en direction des sans-abri est largement plébiscitée dans les différents pays, elle doit néanmoins composer avec une certaine ambiguïté des sentiments des habitants qui, localement, peuvent exprimer des souhaits contradictoires entre des demandes d'accueil ou de renvoi des sans-abri.

2.4. Toutes les problématiques attachées à la question des sans-abri (accès au logement, mendicité, incivilités, insertion dans un emploi, accès aux soins) ne peuvent être traitées au seul niveau de la responsabilité locale. Il s'agit en réalité d'un problème de coopération entre territoires qui avec l'effacement des frontières doit maintenant être appréhendé à partir de nouvelles échelles.

2.5. La question des sans-abri n'est pas une préoccupation annexe ou marginale. Il s'agit d'un problème central qui ne trouvera pas de solution à très court terme. L'objectif d'assurer une plus grande cohésion économique et sociale à travers l'Union européenne passe assurément par la prise en compte de ce phénomène sensible qui indubitablement constituera encore une caractéristique quotidienne des villes européennes du début du XXI^e siècle. Le Comité des régions préconise que tout soit mis en œuvre pour ne pas se résigner à cet état de fait, et souhaite que toutes les initiatives soient prises pour prévenir ces situations.

3. **Une population encore mal connue**

3.1. *Une préoccupation dans tous les pays de l'Union européenne*

3.1.1. Les personnes sans abri pourraient ne pas apparaître comme une préoccupation des institutions européennes. On ne relevait pas de mention spécifique relative aux personnes

sans abri dans Le Livre blanc sur la Politique sociale européenne. Néanmoins, les diverses initiatives et programmes européens en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion (*Urban, Integra, Pauvreté*, projets FSE) ont permis d'appuyer des dispositifs innovants de prise en charge dans les États membres. Par ailleurs, les évolutions récentes des débats européens montrent un intérêt croissant pour ces problématiques.

3.1.2. Dans tous les pays de l'Union européenne, on s'accorde sur le fait que le problème des sans-abri est indigne de nations globalement prospères. Dans tous les pays on s'accorde également pour constater que la question des sans-abri est en quelque sorte un concentré des problèmes sociaux et urbains. Les sans-abri constituent ainsi la partie la plus visible des phénomènes d'exclusion qui se sont développés et qui continuent à se développer en Europe.

3.1.3. Les représentations concernant la pauvreté et l'exclusion sont très variées. Néanmoins, aux yeux des habitants, partout dans l'Union, le fait de vivre dans la rue est au premier rang des phénomènes considérés comme définissant la pauvreté. Dans un contexte d'inquiétude, de progression du chômage de longue durée, d'interrogations sur les processus d'exclusion sociale, les sans-abri constituent une figure centrale de ces problèmes dans la plupart des États membres.

3.1.4. Depuis la fin des années 80, le nombre de personnes vivant ces conditions est devenu préoccupant. Si l'augmentation objective du phénomène se vérifie par la pression croissante exercée localement sur les services administratifs ou associatifs, on ne sait en réalité pas grand chose de son ampleur, tout comme plus généralement on ne dispose pas de connaissances très précises sur les personnes sans abri. Toutefois, des efforts récents de recherche ont permis des progrès notables.

3.1.5. L'état d'extrême pauvreté et la très grande proportion d'hommes isolés dans cette population sont connus. Sa féminisation et son rajeunissement progressifs ont été également largement documentés par des monographies réalisées dans de très nombreuses villes des pays de l'Union européenne. De la même manière, la consommation élevée d'alcool ou de drogue, l'état de santé dégradé, en particulier sur les registres de la tuberculose ou de la santé mentale (même s'il convient de ne pas l'exagérer), ont été repérés comme des problématiques importantes de santé publique. Enfin l'accroissement du nombre de sans-abri étrangers provenant d'autres pays de l'Union, mais également des pays du Maghreb, d'Afrique noire ou encore d'Europe de l'Est a été signalé, à des degrés divers selon les pays. Le développement de la proportion de migrants parmi les sans-abri est un élément à prendre en considération, certes à des degrés divers entre les pays.

3.1.6. La visibilité et les formes du problème varient très sensiblement en fonction des pays, des types d'État-providence et des villes, mais dans la plupart des États membres des phénomènes similaires ont marqué les années 90: naissance un peu partout de «journaux de rue» vendus par des sans-abri, demandes accrues d'interventions publiques de la part des citoyens, développement d'initiatives associatives.

3.1.7. Les personnes sans abri sont maintenant très présentes sur les agendas politiques municipaux et nationaux. À certaines périodes de l'année, notamment en hiver quand les conditions climatiques rigoureuses deviennent dangereuses, elles soulèvent de légitimes mouvements de compassion. À d'autres périodes, ordinairement plus touristiques, elles provoquent des réactions plus inhospitalières qui sont à certains égards compréhensibles, mais qui sont sur bien des aspects très critiquables.

3.1.8. À l'échelle de l'Union européenne quelques organisations non gouvernementales traitent de la question des sans-abri. Elles appuient des recherches et font pression sur les institutions publiques. Elles donnent des indications sur les similarités et les écarts entre les pays. La Fédération européenne d'associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) créée en 1989 a été chargée à partir de 1991 par la Commission de la gestion d'un Observatoire européen des sans-abri fonctionnant à partir d'un réseau universitaire de correspondants nationaux. Celui-ci a permis de constituer et diffuser des connaissances sur l'identification, le dénombrement et l'analyse d'une population qui échappe aux canons traditionnels des appareils statistiques construits habituellement sur la base des ménages logés.

3.2. Une population hétérogène

3.2.1. La visibilité croissante depuis plus d'une décennie de la question des sans-abri s'explique d'abord par la présence plus discernable, sans qu'on puisse toutefois encore en estimer le nombre précisément, de personnes qui font une utilisation particulière de l'espace public dans les villes. Certaines formes d'actions collectives ont aussi rendu les sans-abri plus visibles: les squats, l'apparition et le développement des journaux de rue, le lobbying des associations militantes, les manifestations, et les occupations d'espaces publics ou de bâtiments inoccupés.

3.2.2. Alors qu'il pourrait sembler très simple de caractériser une population que tous les citoyens européens peuvent croiser dans les rues de leurs villes, il est en réalité particulièrement difficile de connaître avec précision cette population notablement parce que toutes les personnes sans-abri ne sont pas repérables comme telles dans la rue.

3.2.3. La population des sans-abri est en fait mal connue tout d'abord parce qu'il n'en existe pas de définition exacte ni de qualification juridique stable dans chacun des pays. Le terme sans-abri recouvre dans chaque pays des réalités variées. Les définitions, les normes et les pratiques des différents États membres ajoutent à cette complexité. À l'échelle de l'Union européenne, malgré des efforts de clarification, les définitions ne sont pas non plus assurées.

3.2.4. Certaines études et certaines dispositions normatives nationales associent communément les gens du voyage aux sans-abri, car sans domicile fixe. Ce regroupement de personnes si différentes dans une même catégorie peut aboutir à un flou général. Il n'en demeure cependant pas moins vrai que la question de l'accueil et de la tolérance vis-à-vis des gens du voyage est, à bien des égards, du même ordre que celle de l'hospitalité pour les sans-abri.

3.2.5. La population des sans-abri est mal connue car, au fond, il s'agit d'un groupe particulièrement et extrêmement hétérogène qui rassemble des personnes vivant dans des conditions très dissemblables allant de celles vécues par des hommes à la rue depuis longtemps — figure traditionnelle du clochard — à celles de jeunes femmes tout récemment expulsées de leur logement. Les efforts de recherche ont permis d'établir le fait qu'être sans abri était une situation qui variait considérablement dans le temps. Il peut s'agir d'un état transitoire, chronique ou permanent. Certaines personnes sont à la rue depuis quelque temps et vont le rester encore longtemps, d'autres ne le sont que pour quelques moments et ne le seront plus jamais, d'autres encore se retrouvent sporadiquement dans cette situation. Dans chacun des cas, les représentations collectives et les réponses publiques ne sont pas nécessairement du même ordre.

3.2.6. À la question des sans-abri est donc associé un premier problème d'ordre sémantique. Le sens commun fait plus référence à une sorte de statut social qu'à une condition de logement. Sans-abri, vagabonds, clochards et mendiants sont habituellement synonymes. Les discussions sur la question des sans-abri virent ainsi très souvent à des discussions sur la mendicité. Or toutes les personnes qui font la manche ne sont pas des sans-abri, et inversement. Par ailleurs, la question des sans-abri est très fortement reliée à la problématique du logement. Or, la présence de personnes repérées comme des sans-abri dans les villes européennes n'est pas uniquement un problème de logement.

3.2.7. Utilisé couramment, le terme sans-abri désigne plus ou moins adroitement un ensemble de problèmes auxquels sont confrontés quotidiennement les gens qui côtoient des personnes repérées comme des sans-abri, ceux qui s'en préoccupent et ceux qui participent aux dispositifs de prise en charge. Ainsi des phénomènes assez différents (absence de logement, spectacle de la déréliction dans l'espace public, mendicité, errance, formes extrêmes de la pauvreté, mutations du marché et des politiques du logement, etc.) sont réunis sous une même appellation.

3.2.8. Les définitions qui ont été adoptées par convention, mais qui peuvent toujours être débattues, insistent sur l'absence provisoire ou persistante de logement stable. Les analyses se rejoignent pour observer un continuum de situations entre les personnes vivant à la rue et celles qui séjournent dans des centres d'hébergement, des habitations de fortune ou des logements précaires. La population des sans-abri ne se limite donc pas à la condition visible et dramatique des personnes dormant dans les rues ou au simple recensement des personnes passant par les services d'assistance associatifs ou administratifs.

3.2.9. La majorité des études mettent plus l'accent sur les processus sociaux à l'œuvre que sur la seule perte du logement. Les sans-abri sont de la sorte saisis à l'aune des divers processus d'exclusion, plutôt qu'à travers l'observation unique des dysfonctionnements du marché du logement.

3.2.10. Les recherches les plus poussées invitent à toujours raisonner en termes de processus d'exclusion, et à ne pas s'arrêter à la simple description statique des situations. Dans cet ordre d'idées la population des sans-abri ne constitue pas

un stock. C'est en prenant en considération les flux, les trajectoires personnelles, les entrées dans et les sorties hors de cette situation, que l'on peut avoir une représentation plus consistante de la réalité. Il s'agit d'une situation complexe qu'il faut comprendre comme une étape, parmi les dernières et les plus éprouvantes, d'un processus d'exclusion sociale.

3.2.11. Il faut ainsi toujours avoir à l'esprit que la population des sans-abri est fortement hétérogène et qu'elle ne peut être considérée comme une catégorie sociale fixe. Des situations extrêmement différentes, en termes de liens sociaux, de logement ou de couverture sociale par exemple, étant rassemblées sous une même dénomination.

3.3. Des chiffres incertains

3.3.1. Malgré ces difficultés et ces risques d'imprécision, il existe tout de même des statistiques sur la population des sans-abri, dans chacun des pays mais également à l'échelle de l'Union européenne. Il convient toutefois, comme le recommandent d'ailleurs les chercheurs et les observateurs qui les produisent et les diffusent, de les prendre avec une grande précaution.

3.3.2. Pour convaincre les décideurs et frapper l'opinion publique, la production d'estimation chiffrée est aujourd'hui indispensable. La volonté d'attirer l'attention sur les sans-abri, au moyen d'une mesure, a bien souvent conduit à annoncer des chiffres sans procéder aux indispensables clarifications (de qui parle-t-on? dans quel espace? sur quelle durée?) ni recourir à une méthode rigoureuse de dénombrement ou d'échantillonnage. Ainsi, les estimations actuelles assimilent très souvent le nombre d'individus qui restent sans abri sur une année et la somme de ceux qui se trouvent sans abri un moment donné dans l'année. Elles confondent également souvent le nombre total de personnes sans abri différentes et le nombre total de prises en charge effectuées par les services d'aide aux sans-abri. Le travail de mesure est troublé par l'instabilité des caractérisations de la population, celles-ci pouvant varier en fonction des intérêts de ceux qui les produisent. Certains en privilégient une définition extensive (étendant ainsi la population des sans-abri au sens strict à celle des personnes mal logées), d'autres une définition restrictive qui ne s'applique qu'aux plus marginaux des plus pauvres.

3.3.3. Des chiffrages ont été effectués dans chacun des pays de l'Union, souvent à partir des bilans des services associatifs et parfois en fonction de données administratives. Ils ont été compilés et diffusés par la FEANTSA qui indique bien qu'il faut les considérer avec réserve (Tableau A). Ils correspondent plus à l'image de l'ampleur du système de prise en charge dans chacun des États membres qu'à une appréciation étayée du problème réel. Par ailleurs, ils dépendent de la définition donnée localement au problème. Les chiffres ne bénéficiant pas tous de la même assise rigoureuse ni ne désignant les mêmes personnes, ils ne permettent pas des comparaisons transnationales poussées. Ils donnent toutefois une indication de l'ampleur du phénomène et une idée de la variété des situations.

TABLEAU A

Estimation du nombre annuel moyen de personnes qui auraient eu recours aux services administratifs et associatifs pour les sans-abri, au début des années 1990

Pays	Pour un jour moyen, ou au jour de l'enquête	Sur une période d'un an
Allemagne	490 700	876 450
Autriche	6 100	8 400
Belgique	4 000	5 500
Danemark	2 947	4 000
Espagne	8 000	11 000
Finlande	4 000	5 500
France	250 000	346 000
Grèce	5 500	7 700
Irlande	2 667	3 700
Italie	56 000	78 000
Luxembourg	194	200
Pays-Bas	7 000	12 000
Portugal	3 000	4 000
Royaume-Uni	283 000	460 000
Suède	9 903	14 000

Source: FEANTSA.

3.3.4. Chaque jour environ 1,1 million de citoyens de l'Union européenne ont recours aux services d'aide aux sans-abri. Sur une période d'un an ce chiffre monte à 1,8 million. Toujours selon les estimations de la FEANTSA, près de 18 millions de citoyens de l'Union européenne vivent dans des logements de qualité très dégradée ou dans des logements «non conventionnels», c'est-à-dire dont la vocation n'est pas d'être habitée.

3.3.5. Il faut relever que dans certains pays (Allemagne, Belgique, Danemark, Finlande, Royaume-Uni, Suède), les informations indiquent une diminution du nombre de bénéficiaires des services aux sans-abri, dans la période récente, sans qu'on puisse toujours en conclure à une baisse, une stagnation ni même une augmentation de la population totale des sans-abri.

3.3.6. En tout cas, ces chiffres montrent une forte disparité du phénomène dans l'Union européenne sans être nécessairement fortement corrélée d'ailleurs aux formes d'État-providence dans les différents pays. Le problème semble statistiquement marginal dans certains pays du Sud (Espagne, Grèce, Portugal) et dans certains pays du Nord (Danemark, Finlande, Suède). Également marginal en Autriche, il apparaît beaucoup plus massif en Allemagne, en France, en Italie et au Royaume-Uni.

3.3.7. Face à la demande importante de chiffrage, de nombreuses investigations scientifiques ont récemment porté sur la question du nombre de sans-abri. Elles ont permis d'aborder les enjeux de ces dénombrements, de clarifier les complications méthodologiques et éthiques des enquêtes auprès des sans-abri, et de tester des méthodes qui doivent permettre de dépasser les approximations dans lesquelles se situent toujours les acteurs de la prise en charge.

3.3.8. Insistant sur l'intérêt relatif de la simple production de données chiffrées, ces travaux ont dépassé cette question pour s'intéresser aux caractéristiques des personnes et à leurs trajectoires dans le temps. Des méthodologies de dénombrement et d'appréciation plus globale de la population ont alors été élaborées et éprouvées (sondages, enquêtes auprès d'échantillons de services, estimation du rapport entre le nombre de sans-abri à la rue et le nombre de sans-abri dans les centres d'hébergement). Des enquêtes seront bientôt menées dans certains pays de l'Union européenne avec des procédures leur assurant une certaine fiabilité. Reste qu'à l'échelle de l'Union on ne sait rien avec précision des migrations des personnes sans abri entre les différents pays. Elles sont pourtant signalées par les acteurs de la prise en charge, notamment dans le cas de jeunes en errance se déplaçant par exemple de festival en festival, et mériteraient d'être beaucoup mieux connues.

4. Des problèmes complexes et des réponses variées

4.1. Un problème social particulièrement complexe

4.1.1. De nombreuses études présentent les changements politiques et sociaux qui ont le plus contribué à la croissance du phénomène des sans-abri. On peut indiquer: la transformation des formes de pauvreté, la progression de la précarité et du chômage de longue durée, la désinstitutionnalisation des hôpitaux psychiatriques, la consommation de drogue et d'alcool, l'augmentation du nombre de familles monoparentales, la réduction des prestations sociales dans certains pays, leur développement jugé parfois pervers ailleurs, les difficultés d'accès au logement.

4.1.2. Selon les perspectives des divers acteurs sociaux, la question des sans-abri est, avant tout, un problème de logement, un problème d'emploi, un problème démographique, un problème de maladie mentale, un problème d'abus de substances illicites ou d'alcool, un problème de violences familiales, un problème dû à des coupures dans les budgets sociaux ou à leur trop grande croissance, un problème lié au relatif effritement des solidarités familiales, un problème corrélé à l'augmentation ou aux mutations de la pauvreté.

4.1.3. Il est possible de dégager deux grandes familles d'explication du phénomène des sans-abri. On peut se consacrer à l'analyse des phénomènes structurels (chômage, transformation du marché du logement, etc.). On peut aussi se concentrer sur les raisons plus personnelles qui conduisent un individu à venir compter parmi les sans-abri (choc affectif,

maladie, origine sociale défavorisée, etc.). Les partisans de modèles explicatifs axés sur des variables individuelles vont critiquer les approches structurelles qui ne prennent pas en compte les particularités des situations. Ceux qui vont insister sur les dynamiques structurelles vont critiquer les observateurs ou commentateurs qui se focalisent sur les cas individuels car ils contribueraient à leur stigmatisation.

4.1.4. Face à ce débat structurel/individuel, la solution est certainement dans l'entre-deux. Les analyses les plus avancées insistent sur les nécessaires rapprochements à établir entre les évolutions du marché du logement, du système d'assistance, du marché de l'emploi avec des éléments plus individuels comme le relâchement des liens sociaux, notamment familiaux, certaines déficiences personnelles, le constat d'origines sociales très défavorisées. Les racines du phénomène des sans-abri ne résident ni exclusivement dans des problèmes structurels, ni uniquement dans des problèmes individuels, mais plus vraisemblablement dans une interaction des deux catégories. Cette combinaison de facteurs produit une spirale vers le bas qui peut conduire certaines personnes à la rue, chaque problème nourrissant l'autre.

4.1.5. La question des sans-abri soulève, en définitive, à la fois le problème d'inadaptations structurelles des institutions et le problème de la prise en charge efficiente de certaines fragilités personnelles.

4.1.6. La question des sans-abri est également complexe dans ses dimensions concrètes et quotidiennes. À côté du problème de logement il s'agit aussi, et parfois surtout, d'une question d'emploi, de santé, d'incivilités. En effet, certaines personnes sans abri se trouvent dans des centres d'hébergement ou dans des logements transitoires et leur premier problème est celui de l'accès à l'emploi. D'autres vivent surtout de graves difficultés de santé qui les empêchent d'accéder à un logement ou de s'y maintenir. D'autres encore, par leur comportement, peuvent induire des nuisances dans les espaces publics qu'elles utilisent comme espaces de refuge et de ressource. Les diverses activités, plus ou moins licites, qu'elles y exercent pour survivre sont, dans une certaine mesure, à rapprocher du registre des incivilités (attroupements, comportements menaçants, mendicité agressive); celles-ci pouvant participer à la dégradation de la qualité de la vie dans les villes et à l'augmentation du sentiment d'insécurité.

4.1.7. Les politiques d'accès au logement doivent être considérées dans le cadre de mesures plus générales de soutien à l'inclusion sociale, à même de fournir des services intégrés à la personne défavorisée en garantissant, dès lors, des interventions en matière d'assistance sanitaire et d'accès au monde du travail.

4.2. *Une préoccupation quotidienne pour la gestion des espaces publics*

4.2.1. Pour les collectivités locales et les gestionnaires d'espaces publics (gares, centres commerciaux, jardins publics, etc.), le traitement de la question des sans-abri relève d'une préoccupation quotidienne d'hospitalité et de régulation des territoires dont ils ont la responsabilité.

4.2.2. Les sans-abri (leur simple présence, ou leurs comportements) sont souvent cités comme un des éléments du sentiment d'insécurité. Par ailleurs, les personnes sans abri elles-mêmes vivent dans un environnement spécialement violent et dangereux.

4.2.3. La question de la place des sans-abri dans la problématique très actuelle de la sécurité est patente. Les arrêtés municipaux dits antimendicité qui se sont développés dans certaines villes de l'Union européenne (en Allemagne, Belgique, France, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni) depuis le milieu des années 90 ont attisé des polémiques politiques et des débats importants sur les libertés de circulation et d'expression. Ces mesures municipales très critiquables, souvent réclamées par une partie non négligeable de la population, sont l'expression d'un syndrome commun que les anglo-saxons baptisent NIMBY pour «Not In My Back Yard», ou NIMEY pour «Not In My Electoral Yard» qui consiste, dans le cas d'espèce, à craindre et refuser la présence ou l'installation à proximité de chez soi de services aux sans-abri. La question des sans-abri achoppe sur ce dilemme car si la sympathie peut être générale à leur égard, on peut toujours souhaiter une intervention pour les prendre en charge, mais pas à côté de chez soi.

4.2.4. Ainsi, des réactions collectives ulcérées de quartiers ou de villes face au problème relativisent le constat trop simple d'une unanimité de la sympathie pour les sans-abri. Ce type de réactions est souvent assis sur une tentation facile de l'ostracisme, mais il n'en reste pas moins qu'elles mettent en lumière le fait que les simples discours angéliques et misérabilistes ne sauraient être de mise. La question des sans-abri est aussi un problème de sécurité et d'incivilités. À ce titre, elle interroge les politiques policières et toutes les pratiques de régulation des espaces publics.

4.2.5. La gestion quotidienne de la question des sans-abri dans une ville est le signe des difficultés de l'action publique à affronter des problèmes compliqués et à mettre en œuvre des dispositifs appropriés permettant de répondre en toute justice aux demandes variées, et à bien des égards ambigus, des habitants apitoyés ou inquiétés par la présence de sans-abri dans les rues et espaces qu'ils fréquentent. La voie moyenne est toujours à trouver entre la tentation de l'ostracisme d'un côté, et la tendance à l'angélisme de l'autre. En permanence, certaines personnes doivent être rappelées à leurs devoirs, tandis que d'autres doivent être appelées à plus de tolérance.

4.2.6. Il n'existe certainement pas de recette miracle pour répondre justement et efficacement à ce type de dilemme. En revanche des expériences positives pour les espaces publics, leurs usagers et les personnes sans abri qui les fréquentent, ont été développées par des entreprises, des services de sécurité et des municipalités partout dans l'Union européenne. Le Comité des régions constate qu'il serait intéressant qu'un réseau d'échange d'expériences permette de mettre en débat ces pratiques et de les évaluer, ceci afin d'en apprécier l'efficacité, l'équité et la reproductibilité.

4.3. Une question de coopération territoriale

4.3.1. La question des sans-abri est une réalité locale. Elle soulève un problème essentiel de coopération entre les différentes villes présentes sur un même territoire. Un rapide détour historique s'impose pour en rappeler l'importance.

4.3.2. Depuis la naissance des villes, la question du vagabondage s'est posée de manière criante partout en Europe pour les gestionnaires des collectivités locales. Au Moyen-Âge les secours aux vagabonds, dont la conception variait en fonction des configurations sociopolitiques locales, pouvaient être apportés à l'échelle d'une ville. Mais aucune ville ne pouvait assurer seule les secours à l'échelle régionale. Les villes n'avaient que deux possibilités: accueillir les pauvres qui se présentaient à leurs portes ou les renvoyer. Or si une communauté, pour des raisons religieuses ou politiques, décidait d'accueillir, elle n'avait aucun moyen de savoir si les autres collectivités allaient faire de même ou si, au contraire, elles n'allaient pas profiter de cette offre d'accueil pour renvoyer les errants. Il existait ainsi une tension entre l'échelle régionale du vagabondage et le caractère local des secours. Avec l'augmentation du nombre de pauvres et d'errants, cette tension s'est accentuée au début de l'époque moderne. Partout en Europe le pouvoir central est alors intervenu pour que les pauvres soient attachés à un territoire. Mais les moyens de l'accueil étaient insuffisants et le système pouvait être facilement déstabilisé par une guerre, une épidémie ou une mauvaise récolte.

4.3.3. Avec le développement des villes et de leurs interdépendances, les États centraux sont intervenus pour qu'un équilibre régional des secours s'ajoute aux systèmes charitables locaux devenus insuffisants. Les pauvres n'étaient plus simplement enfermés pour être entretenus ou punis. Ils se voyaient proposer une tâche qui devait les convertir, les punir, les guérir ou les rééduquer. Des ateliers de charité abritaient toutes sortes de personnes, avec des formes de coercition et d'obligation au travail très différentes. Le principe était d'employer les pauvres valides dans un système de secours autofinancé. Les pouvoirs centraux jouèrent alors un rôle décisif en soutenant les villes. Avec un léger soutien à une structure locale d'accueil, ils pouvaient maintenir la cohésion globale. La participation des États européens dans la lutte contre le vagabondage et dans l'aide aux pauvres n'a ainsi cessé de croître. L'autonomie des collectivités locales s'est effacée devant l'émergence d'États de plus en plus puissants pour gouverner les communautés de son territoire.

4.3.4. Les autorités centrales pensèrent tout d'abord que, par l'obligation faite à chaque paroisse de nourrir ses indigents, la mobilité des pauvres serait endiguée. L'illusion du travail forcé se répandit par la suite jusqu'à se révéler inefficace.

4.3.5. L'histoire de la prise en charge du vagabondage, ainsi reprise, éclaire les phénomènes actuels. La leçon de ce modèle c'est que des communautés autonomes se révèlent incapables d'action collective pour gérer le vagabondage, sans autorité

centrale régulatrice. Les interventions de l'État ont, dans ce cadre, pour objet d'organiser la surveillance des déplacements et la coopération entre les villes. Ces implications du pouvoir central ne peuvent cependant réduire définitivement les dilemmes que vivent les municipalités.

4.3.6. Aujourd'hui encore, chaque collectivité locale tend à ne prendre en charge que les pauvres qu'elle a repéré comme étant de sa responsabilité, tout en s'inquiétant de l'attitude qu'adoptent les villes voisines. La gestion collective de la question des sans-abri est encore un problème d'équilibre et d'organisation territoriale. Il s'agit pour une collectivité locale de minimiser les coûts sociaux et électoraux afférents à l'accueil des sans-abri, tout en respectant des engagements légaux et moraux. Il reste donc toujours à déterminer qui seront les «bons» sans-abri à accueillir, et ceux qui relèveront de la compétence d'autres collectivités. Ce choix toujours très arbitraire s'effectue en s'appuyant sur l'antique clivage entre les pauvres jugés «méritants» et les autres.

4.3.7. La question des sans-abri se présente donc toujours comme un problème de coopération entre les collectivités locales à un moment où les systèmes administratifs ont des difficultés à s'adapter aux réalités territoriales contemporaines. Le traitement collectif de la question des sans-abri peut à ce sujet être observé comme un jeu incessant de renvoi des personnes et des responsabilités. Avec l'ouverture des frontières des États membres et l'immigration de personnes défavorisées provenant notamment de pays voisins défavorisés, ce problème s'affirme de manière plus aiguë encore. Le Comité des régions indique qu'il est assurément du ressort des instances européennes que de mieux le comprendre pour tenter d'y apporter des modes de régulation justes et efficaces. Le niveau communautaire est adapté pour traiter de difficultés qui comportent des aspects transnationaux notables.

4.4. La progression du droit au logement

4.4.1. Avec la visibilité grandissante de la question des sans-abri, la pression des associations et de l'opinion publique, les gouvernements nationaux ont fait progresser le droit au logement dans tous les pays.

4.4.2. Les 15 États membres ont ratifié tous les textes internationaux sur la dignité humaine. Ils reconnaissent implicitement le droit à un logement adéquat comme un des droits fondamentaux de l'homme car nécessaire au respect de la dignité humaine. Depuis la conférence Habitat II en juin 1996, qui a vu une certaine opposition entre les États-Unis et l'Union européenne sur le droit au logement, une conception européenne du droit au logement s'est dégagée, traduisant un engagement des États à tendre vers la mise en œuvre de ce droit, même si les situations, approches et législations nationales diffèrent.

4.4.3. Le droit au logement a été intégré dans la constitution de quelques États membres (Belgique, Espagne, Finlande, Pays-Bas, Portugal, Suède). En France, il s'agit d'un objectif de valeur constitutionnelle. Au Royaume-Uni et en Irlande, des lois, qui ne reconnaissent pas le droit au logement, répondent de manière spécifique au problème des sans-abri en imposant aux collectivités locales de loger certaines catégories de publics prioritaires (Royaume-Uni) ou seulement de recenser les sans-abri et de fixer les priorités de logement (Irlande). En Allemagne, les Landër doivent veiller à ce que personne ne dorme dans la rue. Dans une logique d'ordre public, ils peuvent réquisitionner des logements vacants. Au Danemark, les municipalités sont dans l'obligation de fournir un hébergement convenable.

4.5. Des initiatives prises et consolidées dans l'urgence

4.5.1. Plus visibles, très médiatisés, les sans-abri ont fait réagir l'opinion et les pouvoirs publics sur le registre du scandale, de l'indignation, ce qui a conduit à faire émerger la thématique, discutable, de l'urgence sociale.

4.5.2. Depuis une dizaine d'années se sont multipliés les dispositifs de prise en charge des personnes sans abri, surtout dans l'urgence. Les sans-abri sont ainsi devenus la cible de dispositifs et d'instruments spécifiques. Les réponses traditionnelles en terme d'hébergement et de repas se sont consolidées et constituent désormais un système compliqué d'offre de services déployés par les associations et les services publics. Certains nouveaux types de services ont été récemment créés (équipes mobiles d'intervention, accueils de jour, formules de logements adaptés, etc.). Des acteurs très divers, impliquant professionnels et bénévoles, interviennent désormais dans un ensemble de dispositifs très divers.

4.5.3. Dans un cadre juridique compliqué où les conflits de compétences et les difficultés de financements sont nombreux, ce sont les villes et les associations qui ont su innover. C'est surtout à l'échelle locale que des dispositions et dispositifs novateurs ont été expérimentés, en s'appuyant sur des partenariats entre les municipalités et le secteur associatif.

4.5.4. Il n'en reste pas moins que dans tous les pays l'essentiel de l'action publique à l'égard des sans-abri demeure un ensemble de mesures d'hébergement et d'accueil en urgence, plutôt qu'une réelle stratégie fondant une politique du logement et de l'intégration sociale.

4.5.5. Au sujet des systèmes d'accueil et d'hébergement d'urgence, il semble maintenant opportun de procéder à des évaluations précises des différents dispositifs afin d'en estimer les difficultés et les performances. Il apparaît en effet que certains centres et certains types d'actions autorisent une prise en charge digne et efficace, appréciée par les personnes en difficulté. Dans d'autres cas, les secours proposés peuvent être refusés par les personnes sans abri tant les conditions de promiscuité et de violence sont insoutenables.

4.5.6. Les observateurs et les acteurs s'accordent sur la nécessité mais aussi sur les limites des réponses en urgence,

par nature palliatives et supplétives. Ils notent également une certaine tendance à l'institutionnalisation de cette urgence, les dispositifs envisagés comme transitoires se pérennisant sans d'ailleurs que les soutiens financiers ne se consolident nécessairement, ni que les personnes sans abri ne puissent réellement s'engager dans des sorties définitives des processus d'exclusion qu'elles vivent. L'écueil d'une certaine dualisation des interventions publiques en matière de santé, de logement, d'emploi et de protection sociale, a été ainsi souligné. Il s'agit ici d'une grave préoccupation qu'il convient de ne pas négliger dans la perspective du renforcement de la politique européenne en faveur de la cohésion économique et sociale.

5. Conclusions

Le Comité des régions s'est vu conférer par le Traité instituant la Communauté européenne d'une part une dimension de représentation des collectivités régionales et locales, d'autre part une compétence à traiter des questions de cohésion économique et sociale et des mécanismes spécifiques liés aux Fonds structurels et aux Fonds de cohésion.

À ce double titre, le Comité des régions avance une série de cinq recommandations et d'observations.

5.1. Soutenir un programme de recherche sur la population des sans-abri

5.1.1. La recherche sur les sans-abri présente certains paradoxes. Peu de populations ont en effet autant concentré d'attentions médiatiques, politiques et scientifiques. Les articles de presse, les colloques, les livres, les enquêtes, les discours sont très nombreux. Des recherches ont été conduites au moins dans trois directions: les sans-abri comme phénomène social, comme mode de vie, et comme cibles d'intervention.

5.1.2. Ces efforts ont incontestablement permis d'améliorer la compréhension d'une population qui apparaissait nouvelle, floue, insaisissable, au début des années 90. Il n'en reste pas moins que la somme de connaissances accumulées semble peu diffusée, peu utilisée par les pouvoirs publics, et encore difficilement capable de donner des réponses à de nombreuses questions régulièrement posées par les décideurs, les journalistes ou les habitants.

5.1.3. Un nouveau programme ne peut être réalisé qu'à partir de ce qui a déjà été réalisé, en étroite collaboration avec les acteurs institutionnels intéressés. Certaines questions non traitées méritent d'être explorées comme par exemple les migrations des personnes sans abri dans les différents pays de l'Union européenne, ou encore l'évaluation des politiques de prise en charge. D'autres questions, qui ont déjà donné lieu à quelques enquêtes, comme la féminisation de la population des sans-abri, ou les liens entretenus par les personnes sans abri avec leur famille, méritent d'être appréciés avec la plus grande rigueur.

5.1.4. Ce programme pourrait donner lieu à un forum européen porté par une instance d'importance, impliquant des représentants politiques de premier rang, et rassemblant les collectivités locales et les organisations non gouvernementales. Il pourrait être positionné et se dérouler dans le cadre des travaux de la Commission sur la ville de demain.

5.2. *Consolider un dispositif d'échange des expertises et des initiatives*

5.2.1. Une des grandes déficiences signalées par de nombreux observateurs de la question des sans-abri est le manque d'échanges entre les villes et entre les acteurs à l'échelle européenne. De nombreux réseaux, notamment associatifs, échangent déjà des informations et des expériences, développant une véritable réflexion sur le plan européen. On peut citer, par exemple, outre la FEANTSA, le Réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (EAPN), ou encore le réseau constitué autour de la «Charte européenne pour le droit à habiter et la lutte contre l'exclusion».

5.2.2. En s'appuyant sur les connaissances et les méthodes de ces organismes, le Comité des régions propose qu'une structure légère soit créée au niveau de l'Union européenne pour permettre le recensement et la redistribution (sous la forme de dossiers édités, de séminaires et de site Internet) des initiatives, des bonnes pratiques et des analyses locales. Il s'agit ici d'appuyer et de compléter, du point de vue des collectivités locales, le travail mené par la FEANTSA.

5.2.3. L'échange des expériences et des initiatives doit être considéré dans le contexte d'une harmonisation progressive des dispositifs et des instruments de garantie et de droit au logement dans le cadre des systèmes nationaux.

5.3. *Orientations des Fonds structurels sur l'exclusion économique et sociale*

5.3.1. Constatant tout l'intérêt d'interventions de l'Union européenne sur la question des sans-abri, le Comité des régions recommande que les objectifs du FSE couvrent expressément cette problématique à travers ses interventions d'appui aux projets de lutte contre l'exclusion économique et sociale. Cela permettrait d'améliorer les chances d'intégration professionnelle. De la même façon, des mesures d'intervention en faveur de l'insertion des sans-abri devraient être prévues dans le cadre du FEDER et d'autres initiatives communautaires telles que *Urban* ou *Interreg*. En effet, il est important qu'à l'avenir le Fonds social européen vienne utilement soutenir les initiatives

prises en place en faveur des personnes en difficulté. Si les textes communautaires font souvent référence à l'emploi et au marché du travail, il faut néanmoins souligner que les collectivités territoriales mettent en place en amont des actions (logement, santé, alphabétisation, ...) qui permettent à terme la réinsertion vers la vie professionnelle. Aussi, ces actions doivent pouvoir être prises en considération dans le cadre des plans nationaux pour l'emploi qui serviront de référence aux programmes nationaux de l'objectif 3.

5.3.2. Le Comité des régions considère qu'il est nécessaire de disposer de fonds relativement souples capables de faciliter la mise en œuvre d'initiatives locales allant dans le sens d'une intégration et d'une coopération européenne accrue.

5.4. *Approfondir le principe du droit au logement à l'échelle de l'Union européenne*

5.4.1. Considérant que le logement est la première condition permettant à une personne de s'engager dans un processus d'insertion sociale et professionnelle, le Comité des régions invite les instances européennes à approfondir l'étude du principe du droit au logement.

5.5. *Observation sur le voisinage des pays pauvres et la question des nouvelles migrations*

5.5.1. Le Comité des régions souhaite attirer l'attention sur les problèmes posés par les migrations de personnes défavorisées d'un pays à l'autre.

5.5.2. La question des sans-abri pose le problème de la pauvreté dans des pays riches, et celui de l'accueil et de la tolérance vis-à-vis de ce qui se passe aux frontières les plus immédiates de l'Union européenne. Actuellement, parmi les personnes des sans-abri, on compte dans certains pays de l'Union de plus en plus de ressortissants étrangers, venant notamment des pays de l'Est, réfugiés politiques mais également réfugiés sociaux. Ces migrations qui ne doivent pas être fantasmées n'en sont pas moins réelles.

5.5.3. Cette question, sensible, mérite d'être fermement soulignée dans la perspective de l'élargissement de l'Union et dans le cadre fondamental de l'objectif de cohésion économique et sociale. Le problème actuel des migrations venant de pays moins favorisés pose la question prospective de l'intégration de ces pays, la question technique de la gestion de ces phénomènes, et la question douloureuse de l'accueil de ces difficultés humaines, flagrantes dans le cas d'enfants, parfois très jeunes, qui errent dans les rues des villes européennes.

Bruxelles, le 3 juin 1999.

Le Président
du Comité des régions
Manfred DAMMEYER

Avis du Comité des régions sur «Le rôle des autorités locales et régionales en matière de développement touristique et les implications de l'action de l'Union européenne en matière de tourisme»

(1999/C 293/08)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la décision de son Bureau en date du 13 mai 1998 d'émettre, conformément à l'article 198 C, quatrième alinéa, du Traité instituant la Communauté européenne, un avis sur «Le rôle des autorités locales et régionales en matière de développement touristique et les implications de l'action de l'Union européenne en matière de tourisme»;

vu le projet d'avis (CdR 157/98 rév. 1) adopté par la commission 5, le 26 janvier 1999 (rapporteur: M. Lazaridis);

a adopté lors de sa 29^e session plénière des 2 et 3 juin 1999 (séance du 3 juin) l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. De prime abord, on peut avoir l'impression que la contribution que l'UE apporte au tourisme par ses actions en la matière n'est que partiellement liée à la question du rôle des collectivités locales et régionales dans le domaine du développement touristique, étant entendu que notre intérêt doit aller à ce second dossier et que c'est lui que nous devons aborder, analyser et, in fine, soumettre et mettre concrètement en exergue — en ne nous contentant pas de mots — à l'échelon communautaire.

1.2. C'est en 1986 que l'UE a manifesté pour la première fois un intérêt officiel pour le tourisme, en instaurant le Comité consultatif du tourisme. Rassemblant des représentants choisis parmi les instances publiques compétentes des États membres de ce qui était alors la CEE et parmi les associations professionnelles du secteur au niveau européen, ce groupe avait reçu pour mission de remplir un rôle de conseiller auprès de la Commission européenne et, plus particulièrement, de sa vingt-troisième direction générale, qui comporte une unité «Tourisme». À l'époque, il était apparu que même si le traité fondateur de la CEE exclut totalement le tourisme du domaine de compétence de la Communauté, la création d'un tel organe était indispensable du fait de la place énorme occupée par cette activité dans l'économie de plusieurs États membres et celle de la Communauté européenne dans son ensemble. Aujourd'hui, elle apparaît d'autant plus fondée que la Commission elle-même associe désormais, à juste titre, le tourisme à la culture et à l'environnement, dans le contexte de la promotion des pactes locaux pour l'emploi, comme le montre par exemple le séminaire «Culture, environnement, tourisme et emploi» organisé par la Commission à Via Reggio, les 2 et 3 octobre 1997 (annexe I).

Un simple coup d'œil sur les statistiques du secteur suffit à démontrer formellement qu'il en va bien ainsi pour l'Europe: en 1997, on a comptabilisé 360,816 millions d'arrivées d'étrangers aux frontières de ses États (qu'ils soient membres de l'UE ou non), de sorte que, selon ce critère, elle reste la première destination touristique de tous les continents et

grandes zones géographiques du globe, totalisant 58,8 % de toutes les arrivées et 49,2 % des recettes touristiques dans le monde. La Communauté européenne, pour sa part, a accueilli 247,951 millions (68,7 %) de tous ces touristes arrivés sur le sol européen et a récolté 167,156 milliards de dollars (76,7 %) des dépenses qu'ils y ont réalisées. Onze États membres figurent sur la liste des vingt premières destinations mondiales de 1997 classées en fonction des arrivées internationales; ils sont douze dans le palmarès des vingt plus gros chiffres d'affaires nationaux. D'autre part, les États membres se retrouvent également à douze parmi les vingt pays qui viennent en tête des dépenses touristiques à l'échelle mondiale, l'Europe étant tout à la fois, du point de vue des flux touristiques, un marché-source et un marché-cible d'une taille colossale. En conclusion, il est clair que la Communauté européenne dispose d'une industrie touristique qui est des plus remarquables, du point de vue de la demande comme de celui de l'offre, joue un rôle économique et social notoire et aurait dû être considérée comme un enjeu prioritaire par la CEE et devrait l'être par l'UE qui en a pris le relais. Indépendamment de l'impact direct du tourisme sur la création d'emplois, qui est analysé en détail ci-dessous, il ne faut pas perdre de vue la contribution qu'il apporte à la convergence sociale, non seulement dans les États membres de l'UE, mais également dans les pays tiers. La libre circulation des touristes s'accompagne de l'échange d'expériences, de ressources et de traditions culturelles, et rapproche également les hommes.

2. La contribution des autorités locales et régionales au développement touristique de l'UE

2.1. Le tourisme et le produit offert par l'industrie touristique sont intimement liés à l'environnement naturel et immobilier et, partant, à la géographie du site concerné; autrement dit, ils sont en relation directe avec les lieux et les régions. D'autre part, l'environnement constitue en soi un capital considérable que les villes et les régions peuvent exploiter dans le cadre du développement touristique durable. Telle est la raison pour laquelle les collectivités locales et régionales des États membres ont reçu d'entrée de jeu des compétences en matière de développement touristique.

2.2. L'«offre touristique» est constituée par toute une chaîne de services et d'infrastructures indissociables qui sont assurés par le secteur public, qu'il s'agisse des autorités étatiques ou des collectivités territoriales et englobent, dans l'ordre, tous les moyens de déplacement du touriste dans une région, l'état du réseau routier, les types de transports, privés ou publics, l'adduction d'eau et les égouts, l'environnement, tant naturel qu'urbain, les équipements touristiques proprement dits, la qualité de la vie dans les régions de tourisme, l'accessibilité et la gestion des sites et monuments archéologiques, l'organisation de manifestations culturelles et récréatives, la structuration de l'information touristique ainsi que la promotion adéquate de chaque zone touristique dans le pays et à l'étranger. En plus d'enrichir l'«offre touristique» grâce aux programmes des régions dans ce domaine, le développement culturel peut participer à une dynamique économique locale et régionale de diverses manières: a) en créant des emplois dans l'industrie culturelle ou dans le secteur du patrimoine culturel, b) en renforçant le pouvoir d'attraction des régions pour les investisseurs potentiels, c) en contribuant à l'insertion sociale de groupes marginalisés (cf. «La culture, une ressource pour les régions», Commission européenne, d) en stimulant, par la création de réseaux culturels, les relations avec les régions qui possèdent des caractéristiques ou des signes identitaires semblables, e) en contribuant à la protection et à la réhabilitation du patrimoine régional.

2.3. Le large éventail des actions d'amont et d'aval, des activités et des services dont il est ici question est déjà assumé en grande partie par les collectivités locales et régionales, qui y sont d'ailleurs encouragées par les principes généraux et les tendances dans l'UE, qui vont dans le sens de la décentralisation, ainsi que par un très grand nombre de programmes communautaires de financement de nature non spécifique. Ces initiatives et actions doivent s'inscrire dans des stratégies intégrées de développement touristique, en lien avec la culture, l'éducation, l'emploi, l'environnement, les infrastructures et l'aménagement du territoire, afin de favoriser le développement du secteur privé et de rendre les régions et les villes plus attrayantes pour les investissements en créant les conditions d'une collaboration harmonieuse et d'une action partenariale et coordonnée du public et du privé. De par leur connaissance du tissu local, les collectivités territoriales ont un rôle important à jouer comme fédératrices des énergies en matière d'animation touristique.

L'UE et les États membres doivent assister les collectivités régionales et locales pour les aider à professionnaliser leur démarche et monter des projets viables, réellement adaptés aux besoins d'aujourd'hui et de demain et donc créateurs d'emplois durables.

2.4. À l'heure actuelle, on peut constater, pour ne prendre que cet exemple, que certaines régions sont systématiquement présentes dans les grands salons du tourisme organisés à l'étranger ou diffusent une abondante documentation touristique spécialisée, sous forme imprimée ou électronique, tandis que d'autres, tirant notamment parti du cadre financier fourni par l'UE, ont choisi de réaliser avec discernement des travaux d'infrastructure touristique qui consolideront et enrichiront leur offre en la matière.

2.5. D'autres administrations territoriales, enfin, ne se contentent pas de mettre en œuvre des ressources nationales

mais mobilisent aussi et surtout celles du secteur privé, auquel elles donnent la possibilité de jouer, dans le cadre d'une relation contractuelle claire et bien définie, un rôle de partenaire de l'effort de promotion du produit touristique offert. Ces collectivités locales et régionales tentent en l'occurrence de se trouver des interlocuteurs sociaux, qui peuvent être des entrepreneurs, des patrons de restaurants ou de salons de consommation, voire des chauffeurs de taxi vivant du tourisme, et d'élaborer des programmes de développement touristique accordés à leurs spécificités de terrain, en étoffant leur produit avec de nouveaux atouts et en corrigeant les faiblesses.

2.6. Certaines collectivités régionales et locales ont élaboré pour leur territoire un plan de développement touristique ayant pour objectif de dresser un état des lieux, de mobiliser les acteurs locaux et d'adopter des orientations dans le domaine touristique. Il apparaît que les pouvoirs publics des municipalités et des régions ont non seulement consenti un sérieux effort dans le domaine des infrastructures de portée locale (plages aménagées, centres culturels, places publiques, signalisation, contrôles, etc.) mais ont également joué, de manière directe ou indirecte, un rôle entrepreneurial et engrangé des résultats économiques appréciables.

2.7. Pour cette action, ils peuvent disposer des instruments suivants:

2.7.1. les sommes que les budgets nationaux et communautaires allouent aux régions (et pour l'affectation desquelles elles sont pleinement compétentes);

2.7.2. leur fiscalité propre;

2.7.3. les mécanismes de soutien institués au niveau national;

2.7.4. les législations nationales qui leur cèdent des compétences et les concours financiers destinés à encourager les politiques dans le secteur du tourisme.

3. Objectifs et visées de l'action des collectivités locales et régionales

3.1. Leviers de développement pour le secteur du tourisme, les autorités locales et régionales peuvent apporter une contribution positive par les biais suivants:

3.1.1. Grâce à elles, les acteurs privés impliqués dans le secteur touristique peuvent parvenir plus facilement à conjuguer leurs forces pour mieux coordonner leurs initiatives.

3.1.2. Par leur action, elles peuvent établir la communication entre les partenaires sociaux afin de garantir certains résultats grâce à la collégialité et à la concertation entre les intervenants. Parce que leur activité est de nature locale, elles sont à même d'assurer l'affinage optimal de l'offre touristique en fonction des spécificités du lieu, en modulant selon le type de tourisme qui s'y développe (estival, hivernal, sportif, etc.) les interventions environnementales, culturelles ou autres qui

s'avèrent nécessaires. Grâce à cette démarche qui part de la base, les résultats auxquels les pactes territoriaux peuvent aboutir dans le domaine du tourisme seront plus appréciables, en quantité comme en qualité: on relèvera à cet égard que les nombreux pactes pilotes des régions communautaires, qui ont été approuvés par la Commission, comportent dans bon nombre de cas des actions touristiques (annexe 2). Par conséquent, la collaboration des autorités locales et régionales avec le secteur touristique privé est indispensable, étant donné qu'elle permettra une utilisation plus appropriée des ressources potentielles de la localité ou de la région.

3.1.3. Côté en permanence les problématiques locales et régionales, les collectivités régionales et locales ont la capacité de s'informer immédiatement des répercussions des initiatives envisagées. Les collectivités locales, ainsi que les collectivités régionales, peuvent exercer des contrôles plus directs et plus efficaces que d'autres niveaux de décision et de développer des programmes d'action souples. Toutefois, l'insuffisance des pouvoirs dont elles disposent s'il n'a pas été procédé à une décentralisation adéquate entraîne souvent certains retards ou certaines dérives dans la poursuite de leurs objectifs. Plus elles sont assujetties aux autorités centrales, plus elles seront réticentes à jouer le rôle qui doit être le leur, conscientes qu'elles seront de l'indigence de leurs compétences. Dès lors, l'absence de décentralisation appropriée aux niveaux régional et local retarde ou dénature ces activités.

De même les entreprises privées doivent réfléchir en profondeur à leurs comportements et à leurs attitudes et tendre à une utilisation plus large et plus intelligente de leur environnement, en consacrant toutes les ressources publiques dont elles peuvent disposer à enrichir et à améliorer leur gamme de produits touristiques et accroître ainsi leur potentiel en matière d'emploi, d'économies et d'offres complémentaires, en d'autres termes, à augmenter de manière globale, à travers le phénomène touristique, le potentiel des collectivités locales et régionales.

3.1.4. Plus le degré de compétence touristique des autorités locales et régionales sur de nombreux «processus productifs du tourisme» sera élevé, plus grand sera le développement de ce dernier. Ces autorités doivent s'impliquer non seulement dans les processus de contrôle mais également dans les processus de développement, d'innovation et de compétitivité permanents dans le secteur du tourisme. Cet engagement amélioré de leur part devra également couvrir l'acquisition immédiate de connaissances techniques et d'un savoir-faire touristique de la part de tous les acteurs concernés par le tourisme dans les collectivités locales et régionales

3.1.5. L'absence d'une communication interrégionale adéquate et stratégique empêche bien souvent de tirer parti des possibilités de collaboration mutuelle qui pourraient enrichir la réalité touristique des régions concernées. Il doit exister deux aspects fonctionnels dans notre tissu touristique: la compétence propre de chaque région et la coopération directe avec d'autres régions pour un bénéfice mutuel.

3.1.6. L'aspect insaisissable, multidisciplinaire et novateur de nombreux processus touristiques gêne leur compréhension et leur interprétation adéquates de la part de nombreux opérateurs socioéconomiques, et par voie de conséquence empêche la création d'un cadre de compétence harmonieux. Par conséquent, il importe de faire un effort d'interprétation du tourisme en se plaçant dans la perspective des régions européennes, afin de structurer une branche d'activité certes faible et fragile mais qui constitue en même temps un secteur d'avenir et doté d'un fort potentiel.

3.1.7. Pour tout ce qui concerne l'aménagement et la gestion de leur territoire, les collectivités locales et régionales, tout autant que les États, doivent se rappeler qu'il leur faut être capables de répondre non seulement aux attentes de leurs propres citoyens, mais aussi à celles de l'ensemble des visiteurs et touristes, contribuant ainsi à la durabilité et à l'harmonie de leur territoire.

3.2. Du fait des déficiences de la communication interrégionale, au niveau national et européen, il s'est créé un cadre concurrentiel imparfait, qui entraîne des distorsions en la matière et un gaspillage des forces et des ressources mobilisées pour atteindre l'objectif visé.

3.3. La facilité avec laquelle il est possible de définir des buts subjectifs fait parfois surgir des inégalités dans le développement touristique, à l'échelon national, régional et même local. Un développement touristique local et régional harmonieux doit empêcher les altérations et les déformations des particularités de la localité ou de la région; il convient au contraire de promouvoir ces particularités. Habitants et visiteurs sont en effet demandeurs d'une différenciation de plus en plus affirmée.

3.4. Le développement de l'offre touristique et le soutien qui lui est apporté pâtissent tout à la fois de la faiblesse du bagage actuel de connaissances techniques des autorités locales et régionales en fait de tourisme et de l'incapacité des instances nationales et internationales à leur fournir l'appui technique voulu. Il est nécessaire que les régions et les localités soient encouragées à discerner leurs propres objectifs touristiques dans le cadre de stratégies nationales ou européennes, afin que ces divers objectifs puissent être intégrés et leur impact renforcé.

3.5. Les collectivités territoriales n'en consacrent pas moins des moyens financiers importants dans le secteur du développement touristique. L'utilisation des nouvelles technologies, en particulier, permet de mieux faire connaître et de valoriser les territoires au-delà des frontières nationales et européennes. Les collectivités régionales et locales devront également s'assigner comme objectif et comme préoccupation d'effacer les effets, souvent pernicious, de la concentration excessive du développement touristique dans un site, car ce type de développement aggrave les problèmes régionaux, parmi lesquels figurent l'augmentation de la criminalité, qui va de pair avec l'accroissement de l'insécurité des habitants, ainsi que la distorsion des

particularismes locaux et l'altération de la spécificité du potentiel endogène. Les collectivités locales et régionales doivent éviter les conséquences négatives qu'implique souvent le développement touristique, tout en améliorant les services qui permettent de concilier la vie quotidienne des villes et des régions avec la visite et le séjour des touristes.

Ce problème est souvent particulièrement sensible dans les stations balnéaires européennes traditionnelles en déclin et dans les destinations semblables où le manque d'investissements et l'inadaptation aux changements structurels intervenus dans les tendances en matière de vacances ont abouti à la dégradation des infrastructures de séjour, à une hausse du chômage, à un faible niveau des revenus moyens ainsi qu'à un accroissement de la criminalité et du déclin urbain. C'est pourquoi les collectivités locales et régionales doivent s'efforcer de mettre en œuvre, avec l'aide des autorités nationales et européennes des plans de redéploiement destinés à permettre une plus grande stabilité de l'emploi dans les marchés en expansion du tourisme moderne et hors du secteur touristique.

3.6. Il faut donner un caractère transversal à la politique touristique des administrations locales et régionales en imposant une coordination des différents domaines de compétence afin de générer un effet multiplicateur des actions qui ne seraient plus entreprises isolément domaine par domaine mais en relation les unes avec les autres et dans le même objectif.

4. L'action communautaire actuelle dans le secteur du tourisme: lacunes et points positifs

4.1. Il est patent qu'à l'heure actuelle, les niveaux atteints par le développement touristique varient non seulement d'un État membre à l'autre mais aussi à l'intérieur de chacun d'entre eux et les autorités régionales — comme d'ailleurs celles des États — n'ont pas encore réalisé avec toute la clarté souhaitable que le tourisme constitue une industrie nouvelle nécessitant une approche plus positive si l'on veut réunir les conditions fondamentales d'une convergence en la matière. En fait, l'intérêt que les États membres portent aujourd'hui au tourisme ne présente pas une intensité égale du point de vue social et économique et est fort variable, tout comme leurs politiques divergent manifestement quant à l'ampleur plus ou moins importante qu'ils souhaitent donner à l'intervention communautaire. Le facteur déterminant de cette différenciation réside souvent dans la taille du secteur de la demande touristique du pays concerné, car les intérêts de ce dernier sont relativement contradictoires avec ceux du secteur de l'offre.

4.2. Certains États membres ne désirent probablement pas que la Communauté intervienne, de façon institutionnelle ou non, dans les mécanismes du marché touristique, censé donner son meilleur rendement dans un environnement de liberté totale, et répugnent peut-être à ce que les secteurs touristiques des États membres distraient des ressources communautaires autres que celles qui leur sont déjà affectées par les fonds structurels. Ces pays émettent en effet des réserves qui témoignent du souci de brider l'interventionnisme caractéristique de l'action actuelle de l'UE ou ont de nature budgétaire, la crainte étant que des crédits supplémentaires ne soient demandés. D'autres États membres, en revanche, veulent arriver à ce

que la Communauté s'implique davantage dans le tourisme et accroisse son action en la matière, parce qu'ils sont convaincus que le marché touristique est faussé à certains égards, par exemple du fait de la toute-puissance des voyagistes.

4.3. Ces divergences ont eu pour effet qu'au moment de la révision des traités, l'Union européenne n'est toujours pas parvenue à y faire insérer la mention d'une politique communautaire du tourisme, carence à laquelle nous estimons pour notre part qu'il convient de remédier le plus rapidement possible. Cela veut dire que l'Union européenne devrait avoir les moyens, dans le cadre des compétences qui lui sont transférées, de soutenir également la politique touristique des États membres ou des collectivités régionales et locales de manière appropriée. Compte tenu de l'existence de politiques communautaires portant sur des matières qui intéressent le tourisme (protection des consommateurs et de l'environnement, transports), il y a lieu d'exiger que les demandes légitimes de l'industrie touristique européenne soient suffisamment prises en compte pour assurer sa compétitivité sur le marché mondial du secteur.

Il convient de noter, en particulier, que les interventions et les initiatives de développement régional ne considèrent pas l'axe touristique comme l'une de leurs références prioritaires. La politique touristique devient, comme indiqué ci-dessus, un aspect spécifique qui vient s'ajouter à des interventions et à des politiques plus globales.

4.4. De ce fait, pour respecter un droit communautaire dicté par d'autres champs d'action de l'Union européenne, le tourisme n'a souvent d'autre choix que d'intégrer les surcoûts ainsi engendrés et de s'accommoder du cadre qui lui est imposé, inadapté à ses besoins mais aussi à ses véritables potentialités. Par ailleurs, cette absence d'une politique touristique visible et autonome génère également des inégalités dans le domaine social: pour ne mentionner que cet exemple frappant, le réseau des confédérations européennes des différents secteurs du tourisme ne participe pas directement au dialogue social mais y est représenté par la Confédération de l'industrie, branche de l'économie dont les exigences et les conditions diffèrent totalement des siens, et a auprès de cette organisation le statut de ... conseiller spécial !

L'absence d'une politique touristique empêche également de définir en commun des finalités et des moyens d'actions propres à cette politique, tels l'objectif de justice sociale, en répondant aux attentes légitimes de l'ensemble des populations en matière de droit aux vacances et aux loisirs pour tous.

4.5. Une coopération renforcée des États membres et des régions dans le domaine du tourisme pourrait être nécessaire, surtout si l'on considère que le poids relatif de l'Europe sur le marché mondial du tourisme décline d'année en année, du fait du coût élevé des vacances sur le Vieux continent et de la concurrence de lointaines destinations exotiques. En tant qu'instances responsables de la politique touristique au sein de la politique communautaire, les États membres et les régions ont dès lors le devoir de définir et de mettre en œuvre une stratégie ciblée et cohérente pour préserver sa place sur le marché international. Un examen sommaire des chiffres enseignera qu'en l'espace de dix ans, de 1988 à 1997, la part de l'Europe communautaire par rapport à l'ensemble du continent a régressé de 74 % à 68,7 % pour le volume d'arrivées et de 82,9 % à 76,7 % pour les recettes.

En outre, au vu de l'enjeu économique et social que représente le tourisme pour les années à venir — les récentes prévisions de l'Organisation mondiale du tourisme (OMT) annoncent le triplement du tourisme international durant les vingt prochaines années —, il est urgent de:

- renforcer la compétitivité du tourisme européen, en prenant pour objectif premier le développement du tourisme dans les zones prioritaires d'aménagement du territoire;
- améliorer les dispositifs de maîtrise du développement et de gestion des sites les plus fréquentés.

4.6. Si jusqu'ici, l'UE a fait porter son effort sur certains dossiers bien déterminés (homogénéité de la collecte de statistiques, amélioration de la transmission des connaissances dans le secteur touristique, protection du touriste-consommateur, mise en valeur du patrimoine culturel, qui exige de greffer des valeurs culturelles sur le produit touristique, développement touristique fondé sur les principes de la durabilité, etc.), il convient à présent de consentir un effort pour cerner et mettre en vedette le dynamisme du tourisme en tant que secteur à haute intensité de main-d'œuvre, créateur d'emplois dans une Europe frappée par le fléau du chômage, en particulier celui des jeunes et des femmes. C'est dans ce but qu'une commission de représentants du monde du tourisme a été constituée, qui a déposé ses conclusions sur ce que devrait être une action communautaire en la matière. Dans l'état actuel des choses, la Commission européenne affecte la petite unité administrative dont elle dispose pour ce domaine à des programmes de recherche et d'information, qui portent par exemple sur le développement touristique des villes et de leurs centres historiques, l'introduction de l'euro dans ce secteur, etc. Les principales conclusions du groupe d'étude de haut niveau sont que la contribution du tourisme à la croissance et à l'emploi mériterait de bénéficier à tous les niveaux d'une reconnaissance accrue, qui devrait déboucher sur une action renforçant son potentiel de développement durable. Par ailleurs, en intégrant davantage les préoccupations et les priorités du tourisme dans le développement et la mise en œuvre des programmes communautaires, l'UE disposerait d'une occasion exceptionnelle de contribuer à augmenter la compétitivité de l'industrie européenne. Les actions mises en œuvre par l'UE dans le secteur du tourisme doivent être mieux coordonnées et doivent s'appuyer sur une meilleure coordination des interventions, notamment budgétaires, des diverses directions de la Commission européenne. En outre, si l'on veut optimiser la part prise par le tourisme dans l'essor de l'économie, il est primordial de favoriser des consultations et collaborations efficaces entre toutes les parties concernées au niveau local, régional, national et européen.

4.7. Nous sommes aujourd'hui plus attentifs qu'autrefois à l'enjeu que constitue l'utilisation responsable des ressources non renouvelables et à la nécessité de les préserver à l'intention des générations à venir. Selon les résultats d'une enquête menée par Eurobaromètre en 1996, 98 % des Européens estiment que la protection de l'environnement et la lutte contre la pollution constituent une priorité pour l'Europe et une large majorité (82 %) juge que le problème est aigu et doit être saisi à bras le corps. Cette fibre écologique de la population se traduit également dans la manière dont les vacances sont

programmées: la qualité, y compris celle du cadre environnemental et la sécurité personnelle deviennent des facteurs de plus en plus déterminants dans le choix d'une destination. Toutes les branches de l'industrie touristique et les pouvoirs publics des grands sites d'accueil se doivent de prêter attention aux contraintes que les activités touristiques font peser sur les ressources disponibles. Il est nécessaire qu'une évaluation environnementale systématique des grands projets soit menée. Plus positivement, il faut examiner dans quelle mesure le tourisme peut contribuer à préserver le capital de ressources des régions concernées, qu'elles soient produites par l'homme, naturelles ou culturelles.

4.8. Cette corrélation directe entre tourisme, patrimoine culturel et environnement est très largement reconnue. Parce qu'il dépend de ces ressources et y voit des ingrédients fondamentaux pour la production et la commercialisation d'activités récréatives, le tourisme constitue un champ d'expérimentation idéal pour étudier la mise en œuvre du principe du développement durable. La finalité première de l'activité de la Communauté dans ce domaine consiste à enclencher un «cercle vertueux» qui contribuera à canaliser les rapports entre économie touristique et environnement dans le sens d'une viabilité à long terme.

4.9. Par-delà les efforts louables que certains secteurs de l'industrie touristique, diverses organisations publiques ou privées et des particuliers ont fournis pour assurer la programmation et la gestion du tourisme, il reste place pour des actions coordonnées qui permettent aux parties concernées de se pencher plus systématiquement sur les mesures appliquées dans les différents États membres et régions, afin de repérer et de faire connaître les pratiques les plus recommandables. Il conviendra également de veiller à ce que les touristes et les entreprises touristiques reçoivent des informations sur l'état de l'environnement et des sites culturels dans les régions de destination et de les inciter à adopter un comportement écologiquement mature dans l'utilisation de certaines ressources fragiles.

Il faut en outre promouvoir l'intégration de l'offre touristique et de la production artisanale, artistique et culturelle au niveau local, qui doit être considérée comme un instrument intéressant de soutien du développement territorial.

4.10. Les actions entreprises pour conforter la qualité de l'environnement, qu'il soit naturel ou marqué par la main de l'homme, revêtent une importance capitale pour la prospérité des régions et des entreprises concernées par le tourisme et constituent une condition essentielle de son développement durable. Dans le marché européen unique instauré par la libre circulation des personnes, le souci de la sécurité de l'ensemble des citoyens (dont les touristes) doit toutefois amener les forces de l'ordre et les instances judiciaires de tous les États membres à renforcer leur collaboration pour prévenir et combattre le crime organisé, la traite des êtres humains, les crimes contre l'enfance, le racisme, la xénophobie, le trafic de stupéfiants, le terrorisme, etc.

4.11. Lors de la mise en œuvre de ses politiques et de ses actions en 1995/1996, la Communauté s'est constamment efforcée d'intégrer le principe de durabilité dans ses actions et démarches de développement du tourisme. On soulignera que ce dernier est l'un des cinq grands secteurs retenus par la Commission pour l'intégration de cette dimension de pérennité dans d'autres initiatives. Après avoir évalué les résultats de cette ligne de conduite, la Communauté a concentré son attention sur l'unification des mesures existantes et la mise en chantier de nouvelles dispositions législatives et financières sélectives, concernant plus spécifiquement le développement touristique.

4.12. Le tourisme, comme on sait, a tiré le plus grand profit des financements des fonds structurels de l'UE, de ses initiatives communautaires et de ses programmes spéciaux. Ainsi, il a pu affecter à l'hébergement, à ses infrastructures spécifiques ou à sa promotion ciblée les fonds dont il a bénéficié au titre du deuxième cadre communautaire d'appui, d'initiatives comme *Interreg II*, *Leader II* ou LIFE. De même, le tourisme tire profit des ressources des fonds structurels, via les grands travaux d'infrastructure générale (grands axes routiers, ports, modernisation du réseau ferroviaire, etc.). Le premier rapport sur la cohésion économique et sociale, adopté par la Commission en 1996, analyse en détail les progrès accomplis sur la voie de la cohésion socioéconomique et la manière dont les différents instruments fournis par la Communauté ont contribué à la rapprocher cet objectif. Ce document donne des exemples de financement communautaire d'activités liées au tourisme. Si l'on peut avancer sans risque d'erreur que les mesures prévues par l'Union européenne pour encourager le tourisme ont largement servi la cause de la convergence économique et sociale, il est difficile de cerner plus précisément leurs effets. En toute hypothèse, l'évaluation fine des effets des politiques structurelles bute sur de gros obstacles, surtout pour un laps de temps aussi réduit, et effectuer cette opération pour le tourisme s'avère encore plus malaisé, étant donné que cette industrie se décompose en un large spectre d'activités économiques intervenant, qui plus est, à des niveaux différents.

4.13. Le tourisme apparaît de plus en plus comme un secteur créateur d'emplois qualifiés et durables et, d'autre part, comme un facteur d'aménagement du territoire: le tourisme est une industrie de main-d'œuvre non délocalisable et est un secteur constitué par des PME, créatrices d'emplois, implantées sur un large territoire. Le développement touristique dans les régions en retard peut permettre, en valorisant leurs spécificités et leurs atouts, un rattrapage économique et social et un meilleur équilibre territorial.

Ces potentialités justifient la reconnaissance du tourisme à l'échelle européenne afin de lui donner les moyens de relever ces défis.

5. Propositions

5.1. Il serait opportun que les membres du Comité, qui peuvent observer de près les problèmes concrets du secteur touristique et en assurent la gestion dans leurs instances décentralisées, les étudient avec toute la sagacité de leur expérience, afin de déblayer le terrain pour les autres organes de l'UE.

5.2. Le Comité des régions défend l'avis suivant:

Il estime que les actions énumérées ci-après apporteraient un appui de premier plan aux collectivités locales et régionales dans les efforts qu'elles déploient pour assurer un développement durable:

5.2.1. Dans la formulation des politiques communautaires qui ont un rapport avec le tourisme, comme par exemple la protection des consommateurs et de l'environnement, ou les transports, l'UE devrait veiller à ce que les besoins du tourisme soient également pris en considération. Elle devrait en particulier garantir le bon fonctionnement du marché unique, prévenir les situations monopolistiques ou oligopolistiques et adapter les politiques nationales aux besoins de la libre circulation des personnes et des capitaux.

Les collectivités locales et régionales seraient en droit d'être associées plus activement à la conception et la gestion des politiques qui concernent le secteur touristique. Il conviendrait pour cela d'engager une procédure de consultation sur les objectifs souhaitables et de coordonner les actions futures en rapport avec ce secteur, en les intégrant dans le processus de réforme financière engagé dans l'UE (Agenda 2000 et programme-cadre pour la culture 2000).

5.2.2. L'UE se doit de soutenir la politique de décentralisation, grâce à laquelle les collectivités locales et régionales seront assurées de pouvoir agir à armes égales sur le terrain économique pour assurer leur développement, en particulier leur développement touristique, notamment pour les projets de sauvetage des savoir-faire artisanaux de niche qui s'emploient à mettre en valeur les spécificités et les traditions locales.

L'Union doit garantir l'utilisation efficace des ressources, éviter des actions isolées ne présentant pas une valeur ajoutée communautaire évidente et concentrer de préférence ses efforts sur l'encouragement des actions de coopération entre les collectivités locales et régionales, notamment lorsqu'elles recouvrent une dimension transnationale ou lorsqu'elles sont susceptibles d'avoir des retombées sensibles pour le secteur touristique dans son ensemble.

5.2.3. L'UE devrait poursuivre ses propres programmes de financement, et transférer aux municipalités et aux régions la faculté d'utiliser ces ressources dans le sens de la durabilité, de façon à permettre ainsi aux collectivités territoriales de remplir mieux encore les fonctions qu'elles peuvent assumer ou assument d'ores et déjà à cet égard.

5.2.4. Les États membres sont invités à utiliser une partie des ressources des Fonds structurels, dans le cadre des projets de développement et des programmes en faveur du tourisme encore à présenter, afin de renforcer également à cette occasion la collaboration de l'UE avec les collectivités locales et régionales ainsi que la coopération interrégionale, transnationale et transfrontalière en faveur du développement du tourisme.

5.2.4a. Il conviendrait de favoriser, dans les limites des aides d'État autorisées, une intégration spécifique des programmes de financement communautaires et du système de financement national destiné à développer l'esprit d'entreprise et l'emploi dans le domaine touristique.

5.2.5. Il faudrait améliorer la formation et encourager la reconnaissance multilatérale des diplômes dans le secteur du tourisme en augmentant le niveau d'excellence de la préparation des professionnels et en visant ainsi au renforcement d'un tourisme de qualité.

5.2.6. Il serait nécessaire d'observer davantage les conséquences sur l'emploi des aides versées, en privilégiant les emplois non saisonniers.

5.2.7. Il y a lieu de promouvoir la coopération interrégionale en vue de mieux exploiter le potentiel des touristes de

provenance non européenne. Une mesure particulièrement utile consisterait à créer des réseaux internationaux qui réuniraient en particulier des pouvoirs régionaux et locaux et auraient pour vocation d'assurer des échanges de savoir-faire et une promotion commune d'offres intégrées, de produits traditionnels et d'expériences dans le domaine du tourisme, notamment en encourageant la mise en place de circuits régionaux et en assurant la promotion et le soutien des initiatives engagées par le Conseil des communes et régions d'Europe et l'Assemblée des régions d'Europe ainsi que par les réseaux régionaux ou communaux à base sectorielle ou géographique. L'instauration d'un système homogène de données statistiques et de contrôle de qualité serait particulièrement bienvenue.

5.2.8. Les besoins concrets de l'Europe d'aujourd'hui sont d'assurer la convergence économique et sociale, de mettre en place les conditions nécessaires au développement de l'économie de ses États membres, de ses régions et de ses communes et de garantir l'emploi. Le tourisme constitue indéniablement une branche d'activité qui connaît un essor économique, social, culturel et environnemental et contribue à créer des postes de travail. L'Union européenne doit par conséquent soutenir les collaborations entre le secteur public et le secteur privé, en reconnaissant que, dans ces synergies, les pouvoirs locaux et régionaux ont à jouer un rôle moteur pour atteindre les objectifs de la gestion intégrée du tourisme, laquelle passe notamment par la diffusion des exemples de bonnes pratiques dans ce domaine.

Bruxelles, le 3 juin 1999.

Le Président
du Comité des régions
Manfred DAMMEYER

ANNEXE I

à l'avis du Comité des régions

Liste de pactes pilotes territoriaux pour l'emploi

Des actions touristiques et culturelles sont prévues dans les régions du tableau qui sont soulignées

(Source: DG XVI)

Liste des promoteurs techniques hommes des pactes territoriaux pour l'emploi

Langue	Régions/Zones	Organisme	Fonction	Nom	Prénom	Sexe	Rue	Pays	Code postal	Ville	Téléphone	Télécopieur	E-Mail
EN	<u>Abruzzi: Sangro Aventino</u>	Segreteria Tecnica del Patto c/O Consorzio Mario Negri Sud	Coord	Trivilino	Raffaele	M	Santa Maria Imbaro	I	66030	Santa Maria Imbaro	0039/0872/570223	0039/0872/570226	patto@comms.mnegri.it
FR	<u>Alentejo</u>	Comissao de Coordenacao da Regiao do Alentejo	Coordenador	Lopez Figueira	Francisco	M	Estrada das Piscinas, 193	P	7000	Evora	351/066740300	351/066/26562	psilva@ccr-alt.pt//lopes.figueira@ccr-alt.pt
FR	<u>Alsace Molsheim</u>	Mission locale du bassin d'emploi de Molsheim Schirmeck		Miecaze	Philippe	M	1 chemin de Dorlisheim	F	67120	Molsheim Schirmeck	33/3/88488651	33/3/88488632	pacte.territorial.molsheim@wanadoo.fr
EN	<u>Anatoliki Makedonia Drama</u>		Coordinateur local	Diamanti	Smaro	F	112, rue Decatis Ematis Maiou	EL	66100	Drama	301/521/26614	301/521/32722	aned@dias.gr
EN	<u>Andalucia: Bahia de Cadiz</u>	Bahia de Cadiz		Chacartegui Chopitea	Fidel	M	Plaza de San Juan de Dios Edificio Amaya, 3 Planta	E	11005	Cadiz	34/95/6290660	34/95/6272114	mancobahia@tsai.es
FR	<u>Aquitaine: Périgord noir</u>	Pays du Périgord Noir Mairie de Sarlat Espace économique emploi		Drilhole	Patrice	M	Place Marc Busson	F	24200	Sarlat	33/5/53315604	33/5/53315604	e3.sarlat.europe@perigord.tm.fr
EN	<u>Asturias: Cuencas Mineras de Asturias</u>	Comarcas Mineras del Principado de Asturias	Sr.	Blanco	Maria Teresa	M	Plaza de Espana, nº 1-3 Planta	E	33007	Oviedo	34/98/510.64.01	34/98/510.64.12	
EN	<u>Barnsley</u>	Barnsley MBC (Yorkshire)		McAvan	Lynda	F	Town Hall Barnsley	UK	S702TA	Barnsley, South Yorkshire	44/1226773446	44/1226773449	
EN	<u>Bayern: Amberg-Sulzbach</u>	IMU-Institut für Medienforschung und Urbanistik e.V.	Dr.	Sträter	Detlev	M	Hermann-Linggstr. 10	D	80336	München	49/89/544126-0	49/89/544126-11	imu-muenchen@t-online.de
EN	<u>Berlin: Neukölln</u>	Wirtschaft und Arbeit in Neukölln e.V.		Aster	Reiner	M	Oranienstrasse 65	D	10117	Berlin	4930283085-29/22/0	4930283085-10/55	Reiner.Aster@t-online.de
EN	<u>Berlin: Neukölln</u>	gsub GmbH		Wunsch	Gabriele	F	Oranienburger Strasse 65	D	10117	Berlin	49/30/283085-42	49/30/283085-10	
EN	<u>Birmingham and Solihull</u>	Economic Development Department		Cocker	Jim	M	Birmingham CC PO Box 2470 Baskerville House Broad Street	UK	B12NF	Birmingham	44/121/303.49.57	44/121/303.30.76	jcocker@eddbirm.co.uk
EN	<u>Bornholm</u>	Bornholm		Toudal	Mikkel	M	Ullasvej 23	DK	3700	Ronne	45/56959400 Ext2203	45/56957967	FFMTO@BORA DK
EN	<u>Borough of St Helens</u>	Chief Executives Dept. St Helens MBC		Hawkins	John	M	Victoria Square	UK	WA10IPH	St Helens	44/1744/456.066	44/1744/456.889	
EN	<u>Bremen</u>	Senat für Arbeit der Freien Hansestadt Bremen		Henschen	Joerg	M	Contrescarpe 73	D	28195	Bremen	49/421/361 6003	49/421/361-2072	henschen@unibremen.de
FR	<u>Bruxelles Capitale</u>	ORBEM		Rauis	Isabelle	F	bd. Anspach 65	B	1000	Bruxelles	32/2/505.77.05		irauis@orbem.be
EN	<u>Campania: Agro Nocerino Sarnese</u>	Presidenza della Provincia di Salerno	Coord	Vaccaro	Guglielmo	M	Via Roma	I	84123	Salerno	39/089 253424/0039 335 - 6246179	39/089 253638	gvaccaro@microsys.it
EN	<u>Campania: Area Nord Est Napoli</u>	Castello Baronale del Comune di Acerra (NA)	Coord	Versace	Silvio	M	Castello Baronale	I	80011	Acerra (NA)	0039/081/8857999/0039 081 5219133	0039 081 8857799	argon@mclink.it

Langue	Régions/Zones	Organisme	Fonction	Nom	Prénom	Sexe	Rue	Pays	Code postal	Ville	Téléphone	Télocopieur	E-Mail
EN	<u>Castilla y Leon: Cuencas Mineras de Palencia de</u>	Junta de Castilla y Leon		Romera Hernandez	Aurora	F	Junta de Castilla y León Dirección General	E	47001	Valladolid	34/983 41 41 00	34/983 41 45 17	aurora.romera@svf.dgtr.cict.jcyles
EN	Cataluna: Valles occidental	Conseil Comarcal del Vallès Occidental	Sr.	Gonzalez	Olga	M	Carretera N-150, km 14.5	E	08200	Sabadell	34/93/727.35.34	34/93/727.19.69	promoeco@ccvoc.org
FR	<u>Centro: Marinha Grande</u>	Câmara Municipal da Marinha Grande	President	Orfao	Alvaro	M	Câmara Municipal da Marinha Grande	P	2430	Marinha Grande	351/44/5703300	351/44/567154	
FR	Centro: Marinha Grande	Câmara Municipal da Marinha Grande	Vereador	Constâncio Santos	Armando	M	Câmara Municipal da Marinha Grande	P	2430	Marinha Grande	351/44/502.051	351/44/502.051	pte.mgrande@telepac.pt
EN	Ceuta	Procesa		Fernandes	Nicolas	M	Calle Teniente Olmo nº 2-3a Planta	E		Ceuta	34956515171	34/956.51.16.27	
FR	<u>Champagne-Ardenne: Pointe des Ardennes</u>	Association de développement économique du Pays de la Pointe CBE du Pays de la Pointe des Ardennes		Dujeux	Joël	M	43, rue Pasteur Immeuble CISE	F	08320	Vireux-Molhain	33/3/24426766	33/3/24426768	cbeadepp@wanadoo.fr
EN	Dublin Territorial Employment Pact	Dublin Regional Authority		Doyle	Gerard	M	North Great George's street	IRL		Dublin 1	353/1/8788900	353/18788711	dra@itw.ie
FR	Dudelange: CLE	Commune de Dudelange		Wolff	Eliette	F	Administration communale de Dudelange BP 73	L	3401	Dudelange	352/516121/204	352/5161121/205	addudel@pt.lu
EN	Dundalk/Drogheda	Dundalk Employment Partnership		Mulholland	Mark	M	Partnership Court, Park Street	IRL		Co Louth, Dundalk	353/42/30288	353/42/30552	partnership@dep.ie
EN	Dytiki Ellada: Achaïa		Coordinateur local	Voukelatos	Stathis	M	Aratou 20	EL	26221	Patras	003094 255059	3061 621 340	voukelatos@pat.forthnet.gr
EN	Dytiki Makedonia: Kozani-Florina		Coordinateur local pour Kozani	Tziouvaras	Christos	M	45, rue Delfon	EL	546 41	Salonique	30/31/868757 30/31/868758 003094 510800	30/31/868756	eurosyn@hol.gr
EN	East Midlands	Derby, Nottingham, Leicester		Rampton	James	M	Derby City Council, The Council House Cooperation	UK	DE1 2FS	St Derby	44/1332/258 455	44/1332/256 222	james.rampton@derby-city-council.gov.uk
EN	Emilia/Toscana/Umbria: Apenino centrale	Comunita Montana Val Tiberina Toscana	Coord	Tasias	Llias	M	Via San Giuseppe, 32	I	52037	Sansepolcro (AR)	0039 0575 7301/ 0039 335 374023	0039 0575 730201	leade2r-gubbio@krenet.it
EN	Flevoland	Provinciaal Bestuur Provincie Flevoland		Fackeldey	Jop	M	Postbus 135	NL	8200 AC	Lelystad	31/320-286747	31/320-286747	provincie@Flevoland.nl
EN	Hamburg	Johan Daniel Lawaetz Stiftung		Kuhlmann	Mathias	M	Neumühlen 16-20	D	22763	Hamburg	49/40/3984120	49/40/3975483	mk@lawaetz.de
EN	Haringey and North London			Shellard	Chris	M	Civic Centre	UK	N224LE	London Borough of Haringey	44/181/862.29.37	44/181/862.29.46	haringey.online@leevalley.co.uk
EN	<u>Isku lisalmen Seudun</u>	Isku lisalmen Seudun kumppanus		Niinimäki	Pekka	M	PI 99 Riistakatu 5,3.krs	FIN	74101	Isalmi	358/17/8301/650	358/17/8301/471	pekka.niinimaki@iisalmi.fi
EN	<u>Itae-Lappi</u>	kuntayhtymä/Itae-Lapin Kumppanusprojekti		Mustajärvi	Markus	M	Kuumanienmenkatu 2	FIN	98100	Kemijärvi	358/16/878 434/ GSM 358/40/5932 834	358/16/878 291	markus.mustajarvi@kemijarvi.fi

Langue	Régions/Zones	Organisme	Fonction	Nom	Prénom	Sexe	Rue	Pays	Code postal	Ville	Téléphone	Télécopieur	E-Mail
EN	<u>Jömtland</u>	Kommunförbundet i Jämtland		From	Gun	F	Box 3123	S	83103	Östersund	46/63-144610	46/63-143064	gun.from@komforb.oster-sund.se
EN	<u>Kalmar Län</u>	Regionförbundet i Kalmar län		Niklasson	Ingemar	M	Regional Council of Kalmar Box 762	S	39127	Kalmar	46/480-448364	46/480-54654	ingemar.niklasson@kalmar.regionforbund.se
EN	<u>Kemi</u>	Kemin Kumppanuusprojekti		Vaittinen	Antti	M	Valtakatu 11-13	FIN	94100	Kemi	358/16/259 123 GSM 358/400-96 27 97	358/16/259 125	antti.vaittinen@Kemi.fi
EN	<u>Kentriki Makedonia Imathia</u>		Coordinateur local	Rossakis	Dimitri	M	45 rue M. Alexandro	EL	54641	Salonique	30/94/668820 30/331/23708	30/331/20271	
EN	<u>Kronjylland</u>	TemPact Kronjylland		Andreasen	Tayo Lill	M	Odinsgade 4	DK	8900	Randers	45/8915/1278	45/8640/7214	tempact@randers.dk
FR	<u>La Réunion: Les Hauts</u>	Commissariat à l'Aménagement des Hauts de la Réunion		Grosset	Isabelle	F	10, rue de Nice	F	97400	Saint-Denis de la Réunion	262/904750	262/413889	cah.reunion@datargouv.fr
EN	<u>Lahti</u>	Lahten Seudun Kumppanuus		Riihikorpi	Eva	M	Vapaudenkatu 9 C 3	FIN	15110	Lahti	358/3/7520/530 358/3/7520/538 GSM 358/50/514 7792	358/3/7520/602	eva.riihikorpi@iskump.pp.fi
FR	<u>Languedoc-Roussillon: Hérault</u>	Conseil Général de l'Hérault — Direction de l'action économique et emploi — Hôtel du Département		Pastoret	Georges	M	1000 rue d'Alco	F	34080	Montpellier Cedex 04	33/4/67/67/6040	33/4/67/67/6007	economic@cg.34.fr
EN	<u>Limburg</u>	Provinciaal Bestuur Provincie Limburg	dhr.	Eggen	W.H.M.	M	Postbus 5700	NL	6202 MA	MA Maastricht	31/43/3897863	31/43/3897107	egf@prv.limburg.nl
EN	<u>Limerick City</u>	Paul Partnership Limerick		McCarthy	Elmarie	F	Unit 19, The Tait Centre, Dominic Street	IRL		Limerick	353/61/419388	353/61/418098	limtep@lol.ie
FR	<u>Limousin: Ussel</u>	CBE D'Ussel — Mairie		Bourgès	Laurent	M	26, avenue Marmontel	F	19200	Ussel	33/5/55725878	33/5/55722118	cbeussel@internet19.fr
EN	<u>Lohja</u>	Lohjanseudun kumppanuusprojekti		Linnapuomi	Pekka	M	Kauppakatu 6	FIN	08100	Lohja	358/19/369 1853 GSM 0500/707910	358/19/3691860	pekka.linnapuomi@lohja.fi
EN	<u>Mecklenburg-Vorpommern: Güstrow</u>	WfG Güstrow mbH/Förderverein Region Güstrow e.V.		Treichel	Manfred	M	Rövertannen 12	D	18273	Güstrow	49/3843/219140	49/3843/219141	aktiv@twfg.de
EN	<u>Melilla</u>	Ciudad Autonoma de Melilla		Suárez Guillén	Juan José	M	Plaza de Espana, nº 1	E	52001	Melilla	34/95/2699158	34/95/2699160	
EN	<u>Molise: Matese</u>	F.A.I. Azienda Speciale della Camera di Commerciodi Campobasso	Coord.	Zollo	Marco	M	Piazza della Vittoria n. 14	I	86100	Campobasso	0039/0874/471202	0039/0874/418144	faicb@tin.it
EN	<u>Niedersachsen: Braunschweig-Peine</u>	Berufsbildungs- und Beschäftigungsgesellschaft des Landkreis Peine mbH	Dr.	Wysocki	Gerhard	M	Woltorfer Strasse 57-59	D	31224	Peine	49/5171/7791-37	49/5171/7791-50	GW@bbg-Peine.de
EN	<u>Noord-Brabant</u>	Provincie Noord Brabant	dhr	Overbeek	H.	M	Postbus 90151	NL	5200 MC's	Hertogenbosch	31/73/681 2613	31/73/681 2217	bra_pact@pt.net
FR	<u>Nord-Pas de Calais: Roubaix</u>	Comité de Bassin d'emploi CBE Roubaix-Tourcoing-Vallée de la Lys		Vanhuysse	Eric	M	88, rue du Haze	F	59200	Tourcoing	33/3/20241100	33/3/20704816	CBERTVL59@aol.com

Langue	Régions/Zones	Organisme	Fonction	Nom	Prénom	Sexe	Rue	Pays	Code postal	Ville	Téléphone	Télécopieur	E-Mail
FR	Norde: Vale do Sousa	Associação de Municípios do Vale do Sousa	Dra	Brandao	Eduarda	F	Praça D. Antonio Meireles	P	4620	Lousada	351/55/810700/8	351/55810709	valsousa@mail.telepac.pt
EN	Nordrhein Westfalen: réseau de trois pactes pour Ruhrgebiet	Emscher-Lippe-Agentur		Temps	Claudia	F	Herner Strasse 10	D	45699	Herten	49/2366/1098-15	49/2366/1098-24	claudia-temps@ela-online.de
EN	North Wales	North Wales Economic Forum Welsh Development Agency Unit 7		Royles	Meurig	M	St Asaph Business Park	UK	LL17 0LJ	St Asaph, North Wales	44/1745586247	44/1745586259	nweconomic.forum@dwa.co.uk/nwales-tep@wda.co.uk
EN	Northern Ireland	Adelaide House Training and Employment Agency		Rogan	Gerry	M	Enterprise House W.L.N. Business Park — Canal Quay Newry BT35 6PH	UK	BT 28FD	Belfast	44/1232 257650	44/1232 257646	
EN	<u>Øresund</u>	Øresundskomiteen		Boye	Niels	M	Holbergsgade 14	DK	1057	København	45/33121222	45/33120722	
FR	Pays de Loire Saint-Herblain	PLIE Saint-Herblain-Couédron-Indre		Mothes	Romain	M	368, Boulevard Marcel Paul	F	44806	Saint-Herblain	33/2/40920263	33/2/40920258	rmothes@oceanet.fr
FR	<u>Picardie: Pays de Valois</u>	Communauté de Communes du Pays de Valois		Savarin	Erik	M	Mairie de Nanteuil le Haudouin	F	60440	Nanteuil-Le-Haudouin	33/344/88.05.09	33/3/44877596	com.valois@wanadoo.fr
EN	Puglia: Nord Barese	Castello Svevo di Barletta c/o Assessorato Cultura	Coord.	Daluiso	Emmanuele	M	Piazza Castello	I	70051	Barletta (BA)	39/0883/578601/05	39/0883/578604	daluiso@ulyse.it / infotep@ulyse.it
FR	Rhône-Alpes: Albertville	Comité de Bassin d'Emploi de l'Arrondissement d'Albertville		Delclos	Marie-Claude	F	85 rue Jean-Baptiste Mathias BP 180	F	73276	Albertville	33/04/79328925	33/04/79370059	cbealb@icor.fr
EN	Sachsen: Chemnitz	Stiftung Innovation und Arbeit Sachsen	Dr.	Richter	Gerhard	M	Bertolt-Brecht-Allee 24	D	1309	Dresden	49/351/31992200	49/351/31992215	stiftung-ias@t-online.de
EN	Sachsen Anhalt: Zeitz			Beret	Rainhilde	F	Altmarkt 1	D	06712	Zeitz	49/3441/83-289	49/3441/83-373	wifoe-22@t-online.de
EN	Sachsen: Chemnitz	Chemnitzer Wirtschaftsförderungs- und Entwicklungsgesellschaft: Regionalagentur Maschinenbau		Krischer	Thomas	M	Elsasser Strasse 7	D	09120	Chemnitz	49/371/5605219	49/371/5605216	ra_mb_ias@t-online.de
EN	<u>Salzburg</u>	Amt der Salzburger Landesregierung, Abt. 15		Tischler	Peter	M	Postfach 527	A	5010	Salzburg	43/662/8042-3786	43/662/8042-3808	peter.tischler@landsgb.gv.at
EN	Sardegna: Oristano	Provincia di Oristano	Associazione Industriali della	de Seneen	Cristina	F	Via Brunelleschi n. 26	I	9170	Oristano	0039/0783/303517 ou 19	0039/0783/73544	pattoris@tin.it
EN	Sicilia: Alto Belice Corleonese		Coord.	Faraone	Pietro	M	Via Sciuti 180	I	90144	Palermo	39/091/349 306	39/091/6262007	pto.alto.belice@mbox.infcom.it
EN	Sicilia: Calatino Sud Simeto	Comune Di Caltagirone (CT)	Coord.	Garavini	Roberto	M	Piazza Municipio, 5	I	95041	Caltagirone (CT)	0039/0933 41259	0039/0933 26622	Maria Samperi@casaturzo.it
EN	Sicilia: Catania Zona Sud	Comune di Catania	Coord.	Bonura	Harald	M	Palazzo degli Elefanti	I	95100	Catania	0039/095/7423329	0039/095/313152	h.bonura@ctonline.it
EN	Sønderjyllands	AF Sønderjylland Regional Office		Kristiansen	Rikke	M	Kometcentret Kometvej 26	DK	6230	Rødekro	45/74694788	45/74694722	pagt-rk@po.ia.dk
EN	South Tyneside	Development Services Dept. South Tyneside MBC		Magee	Ciara	F	Town Hall, Westoe Road	UK	NE332RL	South Shields	44/191/427/1717	44/191/427/7171	ciara.magee@s-tyneside-mbc.gov.uk

Langue	Régions/Zones	Organisme	Fonction	Nom	Prénom	Sexe	Rue	Pays	Code postal	Ville	Téléphone	Télécopieur	E-Mail
EN	Stereia Ellada: Viotia		Coordinateur local	Christakakis	Stavros	M	74 rue Karajanopoulou	EL	32100	Livadia	3094620599	3026134217	
	Stereia Ellada: Viotia			Karatzalis	Loucas	M	15 rue Spiridonos	EL	32100	Livadia	3094570430	30 261 21 414	
EN	Stockholm del av	Stockholm Kommun/stad		Strand	Lars	M	St Erik's Management Consultants City Hall	S	10535	Stockholm	46/850829821	46/850829829	lars.strand@stadshuset.stockholm.se
EN	<u>Strömstad</u>	Strömstads Kommun		Stahlbrandt	Kerstin	F	Bergsgatan 23	S	45290	Strömstad	46/5261900	46 526 19 110	kerstin.stahlbrandt@stromstad.se
EN	<u>Tampere</u>	Tampere-Pirkkalan Kumppanuusprojekti		Luukinen	Matti	M	PL 487 Aleksis Kivenkatu 10 E 2.krs	FIN	33101	Tampere	358/3/219 6243 GSM 358/50/5669/883 GSM 358/40/5661/245	358/3/219 6382	matti.luukinen@tt.tampere.fi
EN	Thessalie: Magnesia		Coordinateur local	Markogiannopoulos	Nicolas	M	27, rue Metamorfoseos	EL	38333	Volos	30/94/227/132 30/421/33/411-12	30/421/23/439	topsa@anem.gr
EN	Turun seutu	Abonet Turun seudun kumppanuushanke		Kirkkola	Antti	M	Yliopistonkatu 24 A 14	FIN	20100	Turku	358/22/627/528 GSM 358/50/5590/528	358/22/62/75/15	antti.kirkkola@turku.fi
	<u>Tyrol: Imst, Landeck, Reutte</u>		Main coordinator	Gohm	Siegfried	M	Schentensteig 1a	A	6500	Landeck	0043 5442 677804	0043 5442 6444053	wkta1@tirol.wk.or.at
EN	<u>Tyrol: Imst, Landeck, Reutte</u>	Verein IRI		Mayr	Anette	F	Ing. Ballerstrasse 1	A	6460	Imst	0043 5412 66101	0043 5442 66101	verein.iri@tirol.com
EN	Viborg	Viborg Amt, Erhvervs-og Arbejdsmarkedsafdelingen		Theut	Hans Chr.	M	Skottenborg 26	DK	8800	Viborg	45/87271700	45/86626862	crbgv@vibamt.dk
EN	Viborg	Viborg Amt, Erhvervs-og Arbejdsmarkedsafdelingen		Vestergaard	Gitte	F	Skottenborg 27	DK	8801	Viborg	45/87271700	45/86626862	crbgv@vibamt.dk
EN	Vlaanderen: Halle-Vilvoorde	Subregionaal tewerkstellingscomité Halle-Vilvoorde	Coordinator	Decrick	Annemie	F	Toekomststraat 36-38	B	1800	Vilvoorde	32/2/257.0333	32/2/252.45.94	TWP.Halle-Vilvoorde@village.uunet.be
EN	<u>Vlaanderen: Tongeren</u>	Subregionaal tewerkstellingscomité Limburg	Coordinator	Maes	Patrick	M	Overhaem, 37	B	3700	Tongeren	012/241160	12241162	TEP.maes.patrick@skynet.be
EN	Vorarlberg	Arbeitsmarktservice Vorarlberg		Hug	Claus	M	Rheinstrasse 32	A	6900	Bregenz	43/5574/691-271	43/5574/691-200	claus.hug@800.ams.or.at
EN	Värmland	Värmlandsradet		Helleqvist	Björn	M	Länsstyrelsen	S	65186	Karlstad	46/54-19 75 42	46/54-19 73 00	björn.helleqvist@s.lst.se
FR	Wallonie: Hainaut (Mons, Charleroi, Soignies)	ASBL Cellule F.S.E. ,WT.C.		Miroir	Geraldine	F	Rue Hamoir, 3 Bte 1	B	7100	La Louvière	064/214192	064/214298	pactehainaut.GM@skynet.be
FR	Wallonie: Ouest Brabant	Centre d'Entreprises et d'Innovation	Administrateur Conseiller	Parez	Léon-Philippe	M	Centre ID avenue Léon Champagne 3 bte 6	B	1480	Saintes	322/390/92/72	322/390/93/86	id.bw@skynet.be
EN	West Cornwall (Cornwall and Devon)			Bawden	W.M.	M	Rural Partnership Ltd	UK	TR140AB	Rosewarne Camborne Cornwall	44/1209716674	44/1209612215	wmbawden@aol.com
EN	West Scotland	Scotland Europa		Russell	Laurie	F	Strathclyde European Partnership, 94 Elmbank Street, Strathclyde House 6	UK	G24DL	Glasgow	44/131 244 06 92	44/131 244 0718	
EN	Western Areas of Athens		Coordinatrice locale pour Attique	Loukina	Georgie	F	9, Alopekis st.	EL	10675	Athens	30/1/7219323	30/1/3228778	nll@itel.gr

Langue	Régions/Zones	Organisme	Fonction	Nom	Prénom	Sexe	Rue	Pays	Code postal	Ville	Téléphone	Télocopieur	E-Mail
EN	Western Areas of Attique-Pireus		Coordinatrice pour le Pirée	Kikiri	Angeliki	F	12, rue Elispontou	EL	162 32	Vironas	30/94/746/024 30/93/447/628	30/1/324 12 37	
EN	Westmeath Area	Westmeath TEP Partnership/ Westmeath Community Development Limited		Monaghan	Ciara	M	Presentation House, Harbour Street,	IRL		Westmeath	353/44/48571	353/44/48441	TEP@westco.iol.ie
EN	Wien	WAFF		Winkelbauer	Elisabeth	F	Nordbahnstrasse 36/1/4	A	1020	Wien	00431 21748 315	00431 217 48 333	elisabeth_winkelbauer@waff.at
EN			Coordinateur local pour Florina	Tabakis	Georges	M	Tripotamos	EL	53100	Florina	30/385/23/666 30/385/26/626	30/385/41/571	
				Loukina	Georgie		125-127 rue Kifissias	EL	11524	Athens			

ANNEXE II
à l'avis du Comité des régions

TABLEAU N° 1

Nombre d'emplois culturels directs dans les pays de l'Union Européenne

Pays	Ensemble	Spectacle vivant	Patrimoine et Enseigt.	Cinéma et Audiovisuel	Autres Ind. Culturelles	Métiers d'art
Allemagne	1 065 000	100 000	80 000	75 000	170 000	450 000
Autriche				3 681		
Belgique	44 354	12 400	10 970	7 590	6 485	6 909
Danemark	26 000		2 900	5 303		
Espagne	249 000	42 400	20 000	38 600	72 000	72 000
Finlande	33 000	9 060	8 560	7 025	1 971	6 950
France	434 500	160 000	59 000	27 000	38 500	150 000
Grèce				8 847		
Irlande	28 950	6 150	1 500	3 500	1 800	16 000
Italie	345 000	104 000	36 413	87 000	34 000	83 000
Luxembourg				747		
Pays-Bas	113 672	35 000	15 961	16 111	22 500	21 000
Portugal	33 544	12 000	4 000	6 544	2 500	8 500
R.U.	421 720	90 100	71 000	91 000	20 200	25 000
Suède	63 657	33 000	3 500	10 907	3 500	10 000
Total	2 858 397	604 110	313 804	388 855	373 456	849 359

NB: Le chiffre de la rubrique «ensemble» ne correspond pas nécessairement à la somme des différentes catégories car les origines statistiques peuvent être différentes pour un même pays.

TABLEAU N° 2

Nombre d'emplois culturels directs dans les pays de l'Union Européenne, sans les métiers d'art

Pays	Ensemble	Spectacle vivant	Patrimoine et Enseigt.	Cinéma et Audiovisuel	Autres Ind. Culturelles	Métiers d'art
Allemagne	615 000	100 000	80 000	75 000	170 000	—
Autriche				3 681		
Belgique	37 445	12 400	10 970	7 590	6 485	—
Danemark	26 000		2 900	5 303		
Espagne	177 000	42 400	20 000	38 600	72 000	—
Finlande	26 050	9 060	8 560	7 025	1 971	—
France	284 500	160 000	59 000	27 000	38 500	—
Grèce				8 847		
Irlande	12 950	6 150	1 500	3 500	1 800	—
Italie	262 000	104 000	36 413	87 000	34 000	—
Luxembourg				747		
Pays-Bas	92 672	35 000	15 961	16 111	22 500	—
Portugal	25 044	12 000	4 000	6 544	2 500	—
R.U.	396 720	90 100	71 000	91 000	20 200	—
Suède	53 657	33 000	3 500	10 907	3 500	—
Total	2 015 038	604 110	313 804	388 855	373 456	—

NB: Le chiffre de la rubrique «ensemble» ne correspond pas nécessairement à la somme des différentes catégories car les origines statistiques peuvent être différentes pour un même pays.

TABLEAU N° 3

Nombre d'emplois culturels directs dans les pays de l'Union Européenne en % de la population active

Pays	Ensemble	Spectacle vivant	Patrimoine et Enseigt.	Cinéma et Audiovisuel	Autres Ind. Culturelles	Métiers d'art
Allemagne	2,8	0,263	0,210	0,19	0,44	1,18
Belgique	1,16	0,32	0,28	0,19	0,17	0,18
Danemark	1,1		0,12	0,22		
Espagne	1,8	0,3	0,14	0,27	0,52	0,52
Finlande	1,46	0,40	0,37	0,31	0,08	0,30
France	1,9	0,63	0,23	0,11	0,15	0,59
Grèce				8 847		
Irlande	2,6	0,5	0,13	0,31	0,16	1,4
Italie	1,53	0,46	0,16	0,38	0,15	0,38
Luxembourg				747		
Pays-Bas	1,57	0,48	0,22	0,24	0,31	0,29
Portugal	0,72	0,26	0,08	0,14	0,05	0,18
Royaume-Uni	1,52	0,32	0,25	0,32	0,08	0,10
Suède	1,54	0,79	0,14	0,24	0,08	0,24

NB: Le chiffre de la rubrique «ensemble» ne correspond pas nécessairement à la somme des différentes catégories car les origines statistiques peuvent être différentes pour un même pays.

TABLEAU N° 4

Nombre d'emplois culturels directs dans les pays de l'Union Européenne en % de la population active, métiers d'art exclus

Pays	Ensemble	Spectacle vivant	Patrimoine et Enseigt.	Cinéma et Audiovisuel	Autres Ind. Culturelles	Métiers d'art
Allemagne	1,56	0,25	0,20	0,19	0,43	—
Belgique	0,91	0,30	0,26	0,18	0,15	—
Danemark	1,1		0,12	0,22		
Espagne	1,10	0,26	0,12	0,23	0,44	—
Finlande	1,09	0,37	0,35	0,29	0,08	—
France	1,13	0,63	0,23	0,11	0,17	—
Grèce						
Irlande	0,90	0,41	0,10	0,27	0,12	—
Italie	1,16	0,46	0,16	0,38	0,15	—
Luxembourg						
Pays-Bas	1,29	0,49	0,22	0,23	0,30	—
Portugal	0,52	0,24	0,08	0,13	0,05	—
Royaume-Uni	1,44	0,32	0,25	0,32	0,08	—
Suède	1,36	0,83	0,08	0,27	0,08	—

NB: Le chiffre de la rubrique «ensemble» ne correspond pas nécessairement à la somme des différentes catégories car les origines statistiques peuvent être différentes pour un même pays.

Source 1,2,3,4: X. Greffe, «L'emploi culturel en Europe», Rapport pour la DG V, janvier 1997, Bruxelles.

Avis du Comité des régions sur:

- le «Rapport de la task-force “Simplification de l’environnement des entreprises (BEST)”», et
- la «Communication de la Commission “Promotion de l’esprit d’entreprise et de la compétitivité” — Réponse de la Commission au rapport et aux recommandations de la task-force BEST»

(1999/C 293/09)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu le rapport de la task-force «Simplification de l’environnement des entreprises» en date du 30 avril 1998 et la communication de la Commission «Promotion de l’esprit d’entreprise et de la compétitivité — Réponse de la Commission au rapport et aux recommandations de la task-force Best» (COM(1998) 550 final);

vu la décision de son Bureau, en date du 15 juillet 1998, d’élaborer un avis sur le sujet, conformément à l’article 198 C, quatrième alinéa, du Traité instituant la Communauté européenne, et d’en confier la préparation à la commission 6 «Emploi, politique économique, marché unique, industrie, PME»;

vu le projet d’avis (CdR 387/98 rév. 1) adopté par la commission 6, le 30 novembre 1998 (rapporteur: M. Unterrieder);

considérant que c’est au niveau local et régional que la mise en œuvre de plusieurs recommandations locales de la task-force BEST s’effectuera avec un maximum d’efficacité;

considérant qu’il a souligné à plusieurs reprises le rôle joué par les autorités locales et régionales dans le développement de l’esprit d’entreprise et des PME, par exemple dans les avis qu’il a consacrés à la proposition de décision du Conseil relative à un troisième programme pluriannuel pour les petites et moyennes entreprises (PME) dans l’Union européenne (1997-2000) (CdR 211/96 fin)⁽¹⁾, à la communication de la Commission «Interventions structurelles communautaires et emploi» (CdR 306/96 fin)⁽²⁾, au Livre vert sur l’innovation (CdR 112/96 fin)⁽³⁾, au premier plan d’actions pour l’innovation (CdR 68/97 fin)⁽⁴⁾, à la proposition de décision du Conseil concernant des mesures d’assistance financière aux petites et moyennes entreprises (PME) innovantes et créatrices d’emploi «Initiative en faveur de la croissance et de l’emploi» (CdR 46/98 fin)⁽⁵⁾ et au «Rôle des collectivités territoriales en matière de partenariat entre les établissements d’éducation et de formation et les entreprises» (CdR 346/96 fin)⁽⁶⁾;

a adopté lors de sa 29^e session plénière des 2 et 3 juin 1999 (séance du 3 juin) le présent avis à l’unanimité.

1. Observations préliminaires sur le rapport de la cellule BEST et la communication de la Commission européenne

1.1. Le Comité des régions salue l’initiative prise par le Conseil européen de remodeler l’environnement dans lequel évoluent les PME pour qu’il devienne le plus favorable possible à l’entreprise. Les 18,5 millions de PME de l’Union européenne assurent en effet 60 % de la valeur totale de sa production et 66 % de ses postes de travail et jouent par ailleurs un rôle décisif pour conforter la compétitivité et la croissance économique en Europe.

1.2. À cet égard, le Comité des régions souligne que les collectivités locales et régionales détiennent une position cruciale pour la simplification de l’environnement des entreprises, car c’est d’abord avec les communes et les régions que traitent les PME. Toutefois, il est tout aussi important que des mesures de simplification des procédures administratives soient également prises au niveau européen et au niveau national.

1.3. Le rapport de la cellule de travail BEST que la Commission européenne a créée à cette fin aborde un large éventail de questions, rassemblées sous quatre têtes de chapitre:

- 1) l’emploi et l’embauche de personnel,
- 2) l’accès aux finances,
- 3) éducation, formation et recherche,
- 4) environnement des entreprises et simplification administrative.

(1) JO C 34 du 3.2.1997, p. 34.

(2) JO C 42 du 10.2.1997, p. 15.

(3) JO C 182 du 24.6.1996, p. 1.

(4) JO C 244 du 11.8.1997, p. 9.

(5) JO C 251 du 10.8.1998, p. 41.

(6) JO C 116 du 14.4.1997, p. 98.

1.4. Le rapport vise à proposer à la Commission et aux États membres des mesures concrètes propres à améliorer la qualité de la législation et à démanteler les obstacles qui freinent inutilement le développement des entreprises européennes.

1.5. Pour répondre au rapport BEST, la Commission européenne a adopté le 30 septembre 1998 une communication intitulée «Promotion de l'esprit d'entreprise et de la compétitivité — Réponse de la Commission au rapport et aux recommandations de la task-force BEST»⁽¹⁾, qui comporte un plan d'action couvrant les domaines suivants:

- nouvelles approches relatives à l'éducation, à la formation et au lieu de travail,
- accès au financement et aide à l'innovation,
- amélioration de la gestion publique.

1.6. Le Comité des régions se félicite de la publication du rapport BEST et espère que les futurs plans d'action pourront contribuer à améliorer les conditions dans lesquelles fonctionne l'économie.

1.7. L'espace économique dans lequel les PME doivent se frayer un chemin ne cesse de s'élargir avec les progrès de la mondialisation. Dans un tel contexte, il importe que les efforts de création d'un environnement favorable aux entreprises prennent pour objectif de donner aux PME un meilleur accès à l'information, car elles manquent bien souvent du temps et du personnel qui seraient nécessaires pour collecter les données indispensables à préserver leur compétitivité. De ce point de vue, il est donc important qu'une aide soit également dispensée au niveau régional en ce qui concerne le commerce transfrontalier, les entreprises conjointes et l'exportation.

1.8. Au demeurant, la souplesse dont employeurs et salariés acceptent de faire preuve et qui se manifeste dans leur adhésion au principe de la formation poursuivie tout au long de la vie ne suffit pas à rendre les PME compétitives: encore faut-il que, dans le même temps, les institutions de l'UE et ses États membres ouvrent de nouvelles voies à la coopération entre instances publiques et secteur privé (partenariat entre le public et le privé), en particulier au niveau des régions et des communes. À tous les échelons de leur appareil administratif, ils doivent se montrer attentifs au monde économique et faire droit à ses intérêts.

1.9. Le Comité des régions pense qu'éliminer la bureaucratie et réduire les coûts externes dont les PME sont affligées (impôts, redevances, frais de paperasserie, etc.) constitue une des aides les plus appréciables et les plus bénéfiques qui puisse leur être apportée. Cet aspect de la question est à prendre en considération dans l'examen du présent avis.

2. Observations concrètes concernant le rapport de la cellule BEST et la communication de la Commission européenne

2.1. Le rapport de la cellule de travail BEST et la communication de la Commission européenne formulent en matière d'amélioration de l'environnement des entreprises un grand nombre de propositions utiles pour les PME. Le Comité des régions est plus particulièrement soucieux de ces dernières, dans la mesure où c'est avant tout avec des collectivités locales et régionales que les PME entrent en rapport.

Emploi

2.2. Si l'on considère que les PME assurent 66 % des emplois, il apparaît souhaitable que les confédérations européennes représentatives de ce secteur de l'économie se voient accorder la possibilité de prendre directement part au dialogue social. Leur implication dans cette concertation aurait le double avantage d'éviter certains problèmes de transposition dans les régions, grâce à l'expérience du terrain et des réalités locales dont elles disposent, et d'accroître la pénétration dans l'univers des PME de méthodes de gestion modernes d'inspiration participative. Une étude de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail a démontré que la communication directe entre employeurs et salariés produit les meilleurs résultats sociaux et microéconomiques lorsqu'elle va de pair avec une représentation des intérêts collectifs à l'échelon des entreprises. Telle est la raison pour laquelle l'option la plus judicieuse consiste à compléter et à concrétiser à ce niveau le dialogue social mené à l'échelle européenne.

2.3. Une politique favorable aux PME doit avoir pour ligne de conduite de préserver et de développer encore les normes de qualité élevées et associées à une forte productivité qui ont été atteintes en Europe, tout en respectant les principes des droits de l'homme tels qu'ils se sont imposés au fil de l'histoire. Une telle visée n'aura donc rien à voir ni avec un abaissement des seuils de qualité définis sur le continent européen pour le cadre du travail, que ce soit du point de vue de l'environnement, des consommateurs ou des travailleurs, ni avec une volonté de concurrencer les pays à bas salaires sur leur terrain. Le Comité des régions pense que l'échelon local est celui qui se prête le mieux à donner à l'encadrement administratif et réglementaire une configuration propice aux entrepreneurs comme aux travailleurs. Les autorités et les institutions locales doivent aider les entrepreneurs à continuer à respecter les valeurs-limites fixées, voire à renforcer leurs exigences.

2.4. Partant de tels prémisses, le Comité des régions apprécie que la Commission préconise que la représentation des intérêts collectifs des travailleurs soit obligatoirement étendue jusqu'au niveau de l'entreprise, en vue de concevoir, développer et mettre en œuvre tout type d'améliorations la concernant, sans que les mécanismes de consultation et de négociation collective qui existent entre les représentants des employeurs et des salariés puissent s'en trouver affaiblis, ce qui revient à dire que l'on s'interdira, dans ce processus, de descendre sous les normes définies par les conventions collectives.

2.5. Dans les propositions qu'elle formule pour améliorer la position des PME, il est toutefois fréquent que la Commission ne se soucie pas suffisamment d'examiner les répercussions qu'elles auront du point de vue des travailleurs, des consommateurs et de l'environnement. Pour coûteuses qu'elles puissent paraître en première analyse, les mesures de protection en vigueur s'avèrent souvent être un plus pour l'entreprise et l'économie à plus long terme, si l'on se place du point de vue d'une rentabilité globale.

2.6. Ainsi, une législation sévère en matière de protection des travailleurs aboutit à une amélioration des conditions de travail, laquelle a elle-même pour effet de diminuer le nombre d'accidents et de maladies d'origine professionnelle et d'augmenter l'âge effectif d'admission à la retraite. Ces dynamiques profitent aux PME autant qu'aux autres entreprises et à l'ensemble de l'économie. Le Comité des régions estime que la Commission ne tient pas suffisamment compte de cette facette de la question. Des inspecteurs de la sécurité et de la protection de la santé, pour ne citer que cet exemple, devraient agir dans le sens des intérêts des utilisateurs dans toute la mesure où la définition de leurs tâches les y habilite. De même, si l'on veut pouvoir effectuer des contrôles qui aient un sens, il est impératif que des sanctions légales soient prévues s'il est constaté que les dispositions protégeant les travailleurs ne sont pas respectées.

⁽¹⁾ COM(1998) 550 final.

2.7. Des travailleurs satisfaits contribuent grandement à l'augmentation de la productivité. Aussi faudrait-il veiller à préserver, en utilisant pour ce faire le cadre approprié que sont les conventions collectives, une norme minimale commune dans des matières comme le temps de travail⁽¹⁾, la sécurité et la protection de la santé des travailleurs⁽²⁾ ou le détachement de travailleurs⁽³⁾. Même s'il s'avère parfois nécessaire d'assouplir les conventions collectives en fonction des situations régionales afin d'atteindre l'objectif d'un niveau d'emploi élevé, on ne peut néanmoins tolérer qu'au niveau des entreprises, ces dérogations aboutissent à enfreindre les normes minimales. Lors de la négociation des conventions collectives, les répercussions des rémunérations sur les coûts des PME sont également un paramètre à prendre en compte.

2.8. En ce qui concerne les considérations émises sur la retraite de base («pension nationale»), le Comité des régions estime qu'elle est essentielle et que l'épargne pension personnelle ne devrait constituer qu'un complément. En tout état de cause, pour des raisons de stabilité et de sécurité, les fonds de pension ne devraient être autorisés à investir dans du capital-risque que si des lignes directrices appropriées sont mises en place.

Accès aux financements

2.9. Il est possible, par un redéploiement des aides publiques, d'encourager le passage du statut de salarié à celui d'indépendant. Pour ne citer qu'un seul exemple, les employés seraient moins hésitants à s'engager sur la voie du travail indépendant si ce faisant, ils pouvaient conserver pour une période donnée leurs droits à des indemnités de chômage. La promotion de l'esprit d'entreprise chez les femmes devrait également bénéficier d'une attention particulière.

2.10. Pour faciliter l'accès des PME aux financements et à un capital d'amorçage, il serait opportun de créer dans les régions des «agences pour les entreprises» qui joueraient le rôle d'organismes de compensation entre les instances publiques d'aide, les banques et les entrepreneurs et seraient en mesure de se prononcer dans des délais brefs sur l'octroi d'un financement ou son refus. Ces agences devraient par ailleurs aider les indépendants, en les mettant en contact avec des tiers disposés à investir dans leur société en contrepartie d'une entrée dans leur actionnariat ou d'une participation à leurs affaires. Tel est le but que vise une initiative comme le «Fonds de la Suède septentrionale», qui crée des marchés de titres locaux afin d'aider les entreprises de la région à attirer du capital à risque par souscription publique ou placement privé.

2.11. Le Comité des régions s'accorde à estimer avec la Commission que mettre en place un réseau européen d'investisseurs privés («business angels»), promouvoir le capital-risque et passer en revue les obstacles de nature culturelle, fiscale ou réglementaire pour éliminer les distorsions de concurrence résultant de mesures nationales constitue une avancée substantielle sur la voie de l'amélioration des conditions d'accès au financement. Il conviendrait notamment de

prévoir des incitations pour que les bourses européennes existantes augmentent le capital-risque disponible pour les PME. La Commission européenne est invitée dans ce contexte à faire des propositions sur la meilleure manière de permettre aux PME de toutes les régions d'Europe d'accéder à ces bourses.

2.12. Le Comité des régions tient plus particulièrement à faire remarquer que dans la plupart des cas, les PME sont des entreprises à forte intensité de main-d'œuvre. Aussi conviendrait-il de ne pas oublier, lors de l'examen de ce dossier, d'étudier également les possibilités qui existent d'alléger les charges pesant sur le facteur travail et d'accorder d'autres facilités.

2.13. Le rapport BEST ne précise pas comment il sera financièrement possible, au regard de la future union monétaire et du nécessaire respect des critères de Maastricht, de concrétiser intégralement les baisses d'impôts et les accroissements d'aides qu'il suggère. Cette question se pose aussi et surtout dans la mesure où l'on considère que la part des entreprises dans les recettes fiscales n'a cessé de régresser. On se rappellera ainsi que le taux d'imposition du capital a été abaissé de 37 % en 1990 à environ 33 % aujourd'hui, alors que celle du facteur travail a grimpé de 37 % à environ 40 %.

Éducation, formation et recherche

2.14. La promotion de l'esprit d'entreprise est l'un des aspects les plus fondamentaux des actions visant à améliorer l'environnement des entreprises: l'enjeu consiste à accroître la propension des salariés à embrasser une carrière indépendante et à étoffer les compétences de ceux qui franchissent ce pas.

2.15. Comme la Commission, le Comité des régions préconise d'améliorer la reconnaissance mutuelle des titres de qualifications professionnelles délivrés par les écoles, les instituts supérieurs et les universités et de progresser vers une reconnaissance des unités de valeur de formation scolaire qui soit harmonisée au niveau européen, de manière à renforcer la mobilité des travailleurs et à inciter les salariés et les employeurs de tous les États membres à acquérir des compétences nouvelles par un apprentissage poursuivi tout au long de la vie.

2.16. Il convient que la formation à l'activité entrepreneuriale soit intégrée à un stade précoce dans les systèmes d'enseignement. Au Danemark, c'est dès le cursus éducatif commun de neuf années que sont ainsi mis en œuvre des projets qui permettent aux élèves et aux professeurs de se frotter un certain temps au pilotage d'une entreprise. L'expérience montre que si l'on inculque très tôt l'idée que tout un chacun a la possibilité d'exploiter sa propre affaire, tout en stimulant le goût d'entreprendre dans le monde éducatif (corps enseignant, services auxiliaires, etc.) au sein des écoles techniques de l'enseignement secondaire et les facultés (génie, sciences, etc.) l'esprit d'entreprise s'en trouve grandement renforcé.

2.17. Écoles et entreprises doivent nouer une collaboration de qualité afin que les réalités de terrain soient plus présentes dans le système scolaire. Dans ce processus, les municipalités et les régions doivent occuper une place privilégiée pour encourager un tel partenariat et créer de nouveaux modèles de synergies. À cet effet, il est nécessaire de coordonner les initiatives visant à former des entrepreneurs potentiels qui ont été lancées par différentes instances (État, régions, universités, collectivités locales, organisations d'employeurs, etc.).

(1) Directive 93/104/CE du 23 novembre 1993; JO L 307 du 13.12.1993, p. 18.

(2) Directive 89/391/CEE du 12 juin 1989; JO L 183 du 29.6.1989, p. 1.

(3) Directive 96/71/CE du 16 décembre 1996; JO L 18 du 21.1.1997, p. 1.

2.18. À cet égard, le Comité des régions souligne à quel point il importe d'encourager l'innovation. Dans son avis sur le premier plan d'actions pour l'innovation⁽¹⁾, le Comité des régions avait déjà prôné la mise en place de dispositifs régionaux de veille technologique à l'échelle européenne pour permettre aux instances nationales, aux entreprises et aux centres de recherche de suivre les développements technologiques en Europe et d'y participer.

2.19. On saluera tout particulièrement la suggestion de créer des diplômes pour les personnes actives dans l'entreprise dirigée par leur partenaire de vie. Un certain nombre d'États membres ont déjà tenu compte, dans la certification de leur formation professionnelle, de l'expérience pratique qu'elles ont acquise antérieurement et les initiatives visant à reconnaître l'importance de ce bagage dans le cadre de qualifications professionnelles plus larges méritent un accueil positif.

2.20. Les PME participent dans une mesure notable à l'innovation dans la Communauté européenne. Toutefois, elles font un usage nettement trop restreint du grand instrument juridique que constitue le brevet, car son obtention réclame trop de temps et d'argent. Dans la réflexion menée sur ce point, il est essentiel de se demander comment il serait possible de donner une forme peu onéreuse au système actuel de dépôt ou au brevet communautaire uniforme proposé par le Livre vert de la Commission européenne⁽²⁾, pour éviter que les éventuelles économies réalisées ne soient en fait répercutées sur d'autres entreprises. La stratégie à élaborer devra par conséquent prévoir également la création d'un fonds ou d'une assurance qui prennent en charge une partie ou l'intégralité des frais de traduction pour les PME.

2.21. Il est indéniable que les programmes de recherche et de développement technologique de l'UE devraient être nettement plus ciblés sur les besoins des PME. Si l'on veut parvenir à ce résultat, il faut qu'un certain pourcentage des postes d'experts prévus pour les procédures de consultation et d'évaluation des programmes et d'examen des projets soit réservé aux représentants du patronat et du personnel des PME.

2.22. Les PME pâtissent tout particulièrement d'être souvent dans l'impossibilité d'exploiter concrètement au niveau national une certification de conformité déjà obtenue au niveau européen. Cette situation constitue une sérieuse entrave aux échanges, en dépit de l'harmonisation des législations. Aussi est-il absolument indispensable que la manière dont le droit est appliqué aux petites et moyennes entreprises fasse l'objet d'un contrôle plus sévère.

Simplification des procédures administratives

2.23. Le Comité des régions se félicite des propositions de simplification des procédures administratives. Bon nombre d'entreprises ressentent l'action de l'administration publique comme une charge passablement lourde.

2.24. Le Comité des régions partage l'analyse de la Commission quand elle fait valoir que dans un contexte où les processus économiques et, avec eux, la pression concurrentielle sont en train de se mondialiser, il est primordial de modeler les structures administratives dans le sens de la transparence et de l'esprit de service et de coopération. Dans le domaine de la protection de l'environnement, par exemple, les communes

danoises sont parvenues à résoudre certains problèmes à la racine en se concertant avec les entreprises.

2.25. On ne peut qu'applaudir à la proposition de prévoir pour chaque échelon où s'exerce un processus législatif, qu'il soit communautaire, national ou régional, une instance centrale qui évaluerait le coût et les répercussions pour les PME de tout projet de législation. Le Comité des régions juge néanmoins indispensable que les consultations à mener à ce propos avec tous les acteurs intéressés ne se déroulent pas seulement avec des représentants des PME mais soient étendues aux tierces parties concernées que sont les consommateurs et les travailleurs.

2.26. Il est du devoir des communes et régions de créer à l'échelon local, en particulier à l'intention des PME, un environnement administratif de haute qualité, organisé dans une optique d'ouverture vis-à-vis des usagers. Les collectivités territoriales sont les plus à même de s'adapter afin d'offrir aux PME les services adéquats. D'autre part, de par leur coopération avec d'autres collectivités qu'elles mènent notamment dans le cadre de partenariats transfrontaliers et interrégionaux, elles peuvent améliorer leur offre de services. Il serait opportun que, grâce à une aide horizontale dispensée au niveau européen, les collectivités régionales et locales puissent être en mesure de comparer des exemples de bonnes pratiques. De ce point de vue, le Comité des régions souhaite mettre l'accent sur l'importance du soutien à apporter par les institutions européennes et, notamment, la Commission européenne à des initiatives de réunion et de simplification des procédures nécessaires à la réorganisation et à la création d'entreprises.

2.27. De l'avis du Comité des régions, on se doit également d'approuver le principe du «guichet unique», grâce auquel toutes les formalités de création d'une entreprise sont gérées par un seul responsable et font l'objet d'une procédure unique, et il est à souhaiter que la démarche soit transposée à tous les échelons administratifs.

2.28. Si l'on veut faciliter la transmission des entreprises aux générations suivantes, il faudra considérer qu'une telle opération met en jeu des structures vivantes et, par conséquent, arrêter de la traiter fiscalement comme une simple cession de biens. En outre, il s'impose de créer des instances de conseil où pourront se rencontrer des entrepreneurs sans successeurs et des repreneurs potentiels.

2.29. Le Comité des régions appelle de ses vœux une vaste harmonisation des procédures administratives aux différents niveaux de pouvoir, afin que les frais qu'elles imposent au monde des entreprises soient le plus faibles possible. Cette observation vaut en particulier pour les formalités qui régissent l'obtention et la liquidation d'un concours au titre d'un programme communautaire. L'utilisation des technologies de l'information peut s'avérer extrêmement utile pour simplifier les démarches administratives et pour rechercher une meilleure adéquation entre l'information fournie par l'administration et celle dont les entreprises sont réellement demandeuses.

3. Conclusions

3.1. Le Comité des régions émet les observations critiques suivantes:

3.1.1. Les institutions de l'UE et ses États membres doivent ouvrir de nouvelles voies à la coopération entre instances publiques et secteur privé, en particulier au niveau des communes et des régions.

(1) CdR 68/97 fin; JO C 244 du 11.8.1997, p. 9.

(2) COM(97) 314 final du 24 juin 1997.

3.1.2. Les PME étant généralement des entreprises à forte intensité de main-d'œuvre, on ne peut se dispenser d'étudier également les possibilités qui existent d'alléger, notamment par le biais d'exonérations fiscales et de mesures d'incitation, les charges pesant sur le facteur travail.

3.1.3. Le Comité des régions estime que la Commission européenne doit soumettre des propositions sur la manière dont il sera financièrement possible, au regard de la future union monétaire et du respect des critères de Maastricht, de concrétiser intégralement les baisses d'impôts et les accroissements d'aides qui sont suggérés.

3.1.4. Il n'a pas été suffisamment tenu compte du fait qu'une législation sévère en matière de protection des travailleurs aboutit à une amélioration des conditions de travail, laquelle a elle-même pour effet de diminuer le nombre d'accidents et de maladies d'origine professionnelle et d'augmenter l'âge effectif d'admission à la retraite. Ces dynamiques profitent aux PME autant qu'aux autres entreprises et à l'ensemble de l'économie.

3.1.5. Pour des raisons de stabilité et de sécurité, le Comité des régions propose que les fonds de pension ne soient autorisés à investir dans du capital-risque que si des lignes directrices appropriées sont mises en place.

3.1.6. Tout en adhérant à l'idée de la Commission de créer un «panel d'entreprises», le Comité des régions demande qu'il soit élargi aux associations représentatives des employeurs et des salariés. En outre, le Comité des régions souhaite qu'un certain pourcentage des postes d'experts prévus pour les procédures de consultation et d'évaluation des programmes et d'examen des projets soit réservé aux représentants du patronat et du personnel des PME.

3.2. Le Comité des régions se félicite des propositions suivantes:

3.2.1. Nouer une collaboration entre écoles et entreprises afin que les réalités de terrain soient plus présentes dans le système scolaire.

3.2.2. Créer des diplômes pour les personnes actives dans l'entreprise dirigée par leur partenaire de vie, de manière à reconnaître l'expérience qu'elles ont acquise par la pratique.

3.2.3. Installer des «guichets uniques», grâce auxquels toutes les formalités de création d'une entreprise s'effectuent au même endroit, avec un seul formulaire de déclaration à compléter.

3.2.4. Prévoir pour chaque échelon où s'exerce un processus législatif, qu'il soit communautaire, national ou régional, une instance centrale qui évaluerait le coût et les répercussions pour les PME de tout projet de législation.

3.2.5. Étendre la représentation des intérêts collectifs des travailleurs jusqu'au niveau de l'entreprise.

3.3. Enfin, le Comité des régions avance les pistes suivantes:

3.3.1. La mise en œuvre des mesures d'aide en faveur des PME devrait à tout le moins être hiérarchisée en fonction de leur incidence sur le volume de l'emploi et privilégier l'initiative de promotion de l'entrepreneuriat, notamment chez les jeunes.

3.3.2. S'ils veulent encourager les salariés à prendre le risque de s'installer à leur compte, les États membres et les régions devraient envisager la possibilité que le nouvel indépendant puisse dorénavant avoir droit, durant une période déterminée, à une indemnité de chômage.

3.3.3. Il conviendrait de soutenir les PME qui se montrent disposées à participer au système d'éducation en alternance, en permettant aux jeunes d'acquérir une expérience en entreprise.

3.3.4. Le Comité des régions propose d'instaurer un «passeport européen» grâce auquel les apprentis pourraient bénéficier d'une formation hors frontières, dans différents pays. Une procédure harmonisée de reconnaissance des titres devrait être mise en place, afin que les divers modules nationaux de formation soient acceptés dans tous les États membres. Un formulaire unique a d'ailleurs déjà été élaboré à cet effet.

3.3.5. Le Comité des régions lance un appel à la Commission pour qu'elle renforce la densité et les moyens financiers du réseau des services d'assistance aux PME, et notamment de ceux qui les informent sur les programmes de recherche et développement, comme les «centres relais nationaux». Il deviendrait ainsi possible de mettre en place une stratégie active d'information et de conseil pour arriver à toucher également les entreprises qui ont omis jusqu'à présent de recourir aux services de ces organismes d'aide.

3.3.6. Il conviendrait de fournir aux entreprises les capitaux et les compétences dont elles ont besoin, en leur consentant des prêts lors de leur phase de démarrage. Les États membres devraient notamment encourager la création d'affaires par le développement de nouvelles idées d'activités. Pour ce faire, il faudrait encourager la tenue de séminaires destinés à promouvoir le goût d'entreprendre.

Bruxelles, le 3 juin 1999.

Le Président
du Comité des régions
Manfred DAMMEYER

Avis du Comité des régions sur la «Proposition de décision du Conseil instituant un programme d'action communautaire en faveur de la protection civile»

(1999/C 293/10)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la proposition de décision du Conseil instituant un programme d'action communautaire en faveur de la protection civile (COM(1998) 768 final)⁽¹⁾;

vu la décision du Conseil en date du 9 février 1999 de consulter le Comité à ce sujet, conformément à l'article 198 C, premier alinéa, du Traité instituant la Communauté européenne;

vu la décision du Bureau du 10 mars 1999 d'attribuer à la commission 4 «Aménagement du territoire, questions urbaines, énergie, environnement» la préparation des travaux en la matière;

vu le projet d'avis (CdR 104/99 rév. 1) adopté par la commission 4 le 16 avril 1999 (rapporteur: M. Johan Sauwens);

a adopté à la majorité lors de sa 29^e séance plénière des 2 et 3 juin 1999 (séance du 3 juin) l'avis suivant.

Introduction

1. Le CdR prend acte de la proposition de décision du Conseil instituant un programme d'action communautaire en faveur de la protection civile. Cette proposition définit comment le programme d'action existant se poursuivra à compter du 1^{er} janvier 2000, pour faciliter ainsi la poursuite de la consolidation et du renforcement de la coopération communautaire dans le domaine de la protection civile.

2. Le programme d'action a notamment les objectifs suivants :

- soutenir les États membres dans la prévention des risques et des atteintes aux personnes, à l'environnement et aux biens en cas de catastrophe naturelle ou technologique;
- soutenir les efforts entrepris pour accroître le degré de préparation des acteurs de la protection civile dans les États membres;
- perfectionner les techniques et les méthodes d'intervention;
- promouvoir l'information, l'éducation et la sensibilisation du public.

Observations générales

3. Le Comité est globalement favorable à la proposition de décision, qui a été élaborée avec soin et répond aux attentes essentielles de la population.

4. Les actions communautaires proposées n'ont pas pour vocation de remplacer les efforts des États membres en matière de protection civile. Conformément au principe de subsidiarité, l'objectif poursuivi est de renforcer ces efforts et de les

compléter, et notamment de permettre la mise en commun de l'expérience acquise au niveau national et l'assistance mutuelle en cas de besoin.

5. Les débuts de la coopération dans le domaine de la protection civile remontent à 1985, lorsqu'une première réunion ministérielle en jette les bases. Depuis lors, le Conseil des ministres responsables a adopté six résolutions, qui ont donné lieu à l'établissement d'une coopération communautaire dans le domaine de la protection civile. Depuis 1992, un certain nombre d'actions notables ont été menées, qui ont conduit à la mise en place du premier programme d'action en faveur de la protection civile.

6. Le nouveau programme d'action poursuit sur la voie du programme qui a été lancé le 1^{er} janvier 1998 et se terminera le 31 décembre 1999. Il se base sur les expériences réalisées au cours du premier programme, mais aussi sur de nouveaux besoins qui découlent de l'apparition des nouveaux risques que comporte toute modernisation pour l'homme et l'environnement. Dans cette optique, le nouveau programme porte entre autres sur l'information des citoyens sur les moyens dont ils disposent pour se protéger eux-mêmes et sur le comportement à adopter en cas de catastrophes.

7. Le programme d'action proposé contribuera aussi à la prise en compte d'aspects de considérations en matière de protection civile dans les autres politiques et actions communautaires et nationales, notamment en ce qui concerne la prévention et la protection contre les incendies et les inondations.

8. La méthode de travail proposée, axée sur les projets, qui désigne un «pays-phare» pour chaque projet, avec des objectifs et un budget précis, va dans le sens de l'efficacité des actions proposées.

9. Le nouveau programme, qui se poursuivra jusqu'au 31 décembre 2004 inclus, conserve la perspective triennale qui avait été introduite dans le premier programme d'action.

⁽¹⁾ JO C 28 du 3.2.1999, p. 29.

10. La fiche financière de la présente résolution définit clairement les responsabilités de ce programme d'action.

11. Compte tenu des observations du paragraphe 4 sur le principe de subsidiarité, le Comité des régions souhaite insister sur le rôle des collectivités locales et territoriales dans le cadre de l'assistance et de la protection civile. Ce sont elles qui disposent de la meilleure connaissance du terrain et qui sont le mieux à même d'évaluer l'assistance nécessaire. Le programme d'action européen doit avoir pour objectif l'amélioration de la protection civile au niveau local et régional et ne doit en aucun cas aboutir à ce que les services centraux des États membres ou une instance européenne prennent la place des responsables locaux ou régionaux. Cependant, le Comité des régions souligne le fait que la mise en oeuvre de ce programme d'actions aura des conséquences financières pour les collectivités locales et que, pour cette raison, celles-ci doivent pouvoir également bénéficier des financements prévus.

12. Étant donné le rôle majeur joué par les collectivités locales et territoriales en matière d'assistance et de protection

civile, le Comité des régions demande que les grandes associations d'élus participent, au titre des représentants des États membres, au comité consultatif mentionné à l'article 4 de la proposition de décision du Conseil et chargé d'assister la Commission dans la mise en oeuvre du programme d'action.

13. Le Comité des régions souhaite souligner la situation spécifique des régions frontalières: on constate souvent que le réseau de protection civile présent dans l'un des pays ne peut être mis en place de l'autre côté de la frontière pour des raisons administratives ou bureaucratiques. Le programme d'action devrait être étendu, avec un volet visant spécifiquement à faciliter et renforcer la coopération transfrontalière dans le domaine de la protection civile.

Conclusions

14. Le Comité des régions se prononce en faveur de la proposition de décision instituant un nouveau programme d'action en faveur de la protection civile, sous réserve qu'il soit tenu compte des observations formulées aux paragraphes 11, 12 et 13.

Bruxelles, le 3 juin 1999.

Le Président
du Comité des régions
Manfred DAMMEYER

Avis du Comité des régions sur «Le trafic alternatif dans les villes»

(1999/C 293/11)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la décision adoptée par le Bureau, en date du 10 mars 1999, en vertu de l'article 198 C, paragraphe 4, du Traité instituant la Communauté européenne, de charger la commission 4 «Aménagement du territoire, questions urbaines, énergie, environnement» d'élaborer l'avis sur «Les transports urbains moins polluants»;

vu la contribution de la commission 3 «Réseaux transeuropéens, transports, société de l'information» (corapporteur: M. Gustáv);

vu le projet d'avis (CdR 105/99 rév. 1) adopté par la commission 4 le 16 avril 1999 (rapporteur: M^{me} Sally Powell, corapporteur: M. Gustáv);

a adopté le présent avis lors de sa 29^e session plénière des 2 et 3 juin 1999 (séance du 3 juin).

1. Introduction

Le projet de transports urbains moins polluants (*Alter*) a été lancé par le vice-Premier ministre britannique, M. John Prescott, avec le soutien de M^{me} Bjerregaard et de MM. Kinnock et Papoutsis, membres de la Commission européenne, lors du premier Conseil européen conjoint des ministres de l'Environnement et des Transports, qui s'est tenu en avril 1998.

Ce projet vise à créer une demande distincte et croissante de véhicules à émissions polluantes très faibles ou pratiquement nulles de la part des collectivités territoriales européennes. De cette manière, l'on espère rendre possible la production en série et abaisser les coûts au bénéfice des utilisateurs, aussi bien publics que privés, de tels véhicules.

Le projet *Alter* contient trois dispositions principales auxquelles les collectivités territoriales sont invitées à adhérer. Ces dispositions sont les suivantes:

- renouveler les véhicules de transports municipaux sur la base d'un niveau de pollution très faible ou pratiquement nul, dès que cela sera faisable;
- entreprendre, dans les cas où cela est réalisable en pratique, la modification de ceux de ces véhicules prévus pour usage à plus long terme afin de diminuer leur niveau de pollution et d'utiliser des carburants moins polluants;
- instaurer et élargir progressivement des zones urbaines dans lesquelles ne doivent être admis que des véhicules à émissions polluantes très faibles ou pratiquement nulles.

Ces dispositions figurent dans la «Déclaration de Florence sur les transports urbains moins polluants», déclaration que les collectivités territoriales sont invitées à signer. Le texte intégral de cette déclaration est annexé au présent document.

L'initiative de la déclaration a été lancée à l'occasion de la convention de Florence, qui s'est tenue en octobre 1998. Environ cent trente municipalités européennes ont déjà signé la déclaration *Alter*. La convention a suscité un intérêt important dans l'industrie automobile, dont les représentants ont assisté à cette manifestation en nombre non négligeable.

2. Observations générales

Le Comité des régions apporte son appui sans réserves aux buts et aux objectifs du projet *Alter*. Le Comité des régions reconnaît que le projet *Alter* tient compte de ce que la circulation automobile demeure un besoin pour assurer l'existence des villes et de leurs habitants et que la promotion de véhicules à faibles émissions polluantes doit être compatible avec l'exigence d'efficacité des transports. Le Comité accueille avec satisfaction et veut mettre en relief l'idée que les collectivités locales elles-mêmes peuvent adapter les mesures qui relèvent de ce projet à la diversité des conditions économiques et sociales et des conditions de circulation automobile que connaissent différentes parties de l'Union européenne.

Les transports urbains moins polluants sont un sujet qui concerne de façon essentielle les collectivités territoriales. Le Comité des régions aura à cœur de contribuer à assurer le succès de ce projet.

Alter reconnaît la nécessité d'une intégration des politiques menées dans différents domaines, orientation en faveur de laquelle le Comité des régions plaide depuis longtemps. L'initiative *Alter* adopte une démarche globale en associant tous les niveaux de l'administration et en intégrant les domaines des transports, de l'énergie, de l'aménagement du territoire et de l'environnement. Elle facilite l'utilisation de véhicules à émissions polluantes très faibles ou pratiquement nulles, tout en encourageant dans le même temps l'extension des zones qui ne sont accessibles qu'à ce type de véhicules.

L'emploi et l'inclusion sociale font partie de la démarche intégrée. *Alter* présente des avantages extrêmement intéressants en termes d'emploi. L'on peut citer, par exemple, les possibilités non négligeables de création d'emplois que comporte la conversion des véhicules existants, parce qu'il s'agit d'une activité à forte intensité de main-d'œuvre. L'on pourrait former les demandeurs d'emploi aux techniques requises.

En coordonnant des actions communes menées par un très grand nombre de municipalités dans l'ensemble de l'Europe, *Alter* peut démontrer qu'il existe, en puissance, une très forte demande de véhicules à émissions polluantes très faibles, demande qui justifiera le passage du stade des prototypes à la production en série, ce qui signifie un abaissement des coûts unitaires pour les producteurs et des prix moins élevés aussi bien pour les municipalités que pour les utilisateurs individuels.

Par un déplacement aussi massif de la demande, *Alter* est susceptible d'avoir un effet démultiplicateur sur toute une série de projets découlant d'initiatives de la Commission et destinés à promouvoir l'achat de prototypes de véhicules à émissions polluantes très faibles ou l'utilisation de carburants moins polluants. Par là, ce déplacement de la demande est de nature à aider les gouvernements, la Commission européenne et les collectivités territoriales à honorer leurs engagements en matière d'amélioration de la qualité de l'environnement urbain.

Le projet recherche la participation de tous les secteurs: administrations, collectivités locales, entreprises et autres. Le Comité approuve sans réserves cette démarche. Il est essentiel de reconnaître que les pouvoirs publics, à tous les niveaux, et tous les secteurs doivent travailler ensemble à promouvoir *Alter* de manière intégrée.

Alter reconnaît la nécessité d'une démarche «de bas en haut». Conformément au principe de l'Agenda 21 Local, *Alter* témoigne d'une compréhension des effets de portée globale pouvant être obtenus par des actions locales.

Le CdR est d'avis qu'il est essentiel de renforcer le projet *Alter* de manière à garantir que les collectivités territoriales puissent influencer sur son exécution, et de manière à stimuler la coopération et l'échange d'expériences entre toutes les parties concernées, ainsi qu'à assurer une bonne information sur le déroulement du projet dans différentes villes et régions de l'Union.

L'échange de bonnes pratiques s'avère essentiel entre collectivités afin de renforcer la portée du projet *Alter*. De plus, il est important de mettre en œuvre une politique de communication conséquente sur les projets réalisés dans le cadre de ce programme afin que les citoyens de l'UE se sentent concernés par les projets mis en œuvre.

3. Recommandations

Le Comité des régions accueille avec satisfaction l'initiative prise par les ministres de l'Union européenne et les membres de la Commission européenne avec la proposition de projet *Alter*. En cas de réussite, *Alter* pourrait déboucher sur des améliorations non négligeables de la vie des citoyens européens. Le Comité a l'intention de travailler à promouvoir cette initiative et à assurer le succès du projet.

En approuvant le projet *Alter*, le Comité des régions invite les collectivités territoriales européennes à signer la déclaration *Alter*, de manière à en augmenter et à en accélérer les effets.

Toutefois, les collectivités territoriales de bonne volonté ne sont pas toujours en mesure de mener toutes seules à bien la tâche de promotion de formes de transports moins polluantes. De nombreuses municipalités ne disposent pas des ressources financières nécessaires ou n'ont pas compétence pour entreprendre de telles actions.

C'est pourquoi le Comité accueille avec satisfaction les indications données par la Banque européenne d'investissement, indications selon lesquelles la Banque est en mesure de cofinancer à la fois les projets d'infrastructures liés au projet *Alter* et l'acquisition de parcs de véhicules à émissions polluantes très faibles; de même, le Comité accueille avec satisfaction les indications données par le Fonds européen d'investissement, indications selon lesquelles celui-ci est en mesure d'apporter du capital-risque et de garantir des prêts de telle sorte que des PME puissent, d'une part, investir dans le développement et la production de véhicules résultant de technologies qui permettent de très faibles émissions polluantes et, d'autre part, mettre en place des installations de conversion de véhicules à l'utilisation de carburants moins polluants.

Les échéanciers de mise en application de mesures d'appoint en matière d'incitation à l'utilisation de véhicules à faibles émissions polluantes, par exemple la création de zones réservées aux automobiles non polluantes, doivent prendre en compte les situations locales, l'existence d'itinéraires de contournement, etc., et donner aux opérateurs des délais raisonnables pour s'adapter aux nouvelles réglementations. Cela revêt une importance particulièrement essentielle pour les distributeurs de produits et pour les transports en commun.

Le Comité demande que les autres Institutions européennes, les gouvernements des États membres, les entreprises, et en particulier l'industrie automobile, ainsi que toutes les autres organisations intéressées, s'engagent en faveur du projet *Alter* et facilitent la participation des collectivités territoriales à ce projet. Le Comité invite notamment ces organisations:

- à s'engager publiquement en faveur d'*Alter*, ce qui entraînera une sensibilisation accrue à ce projet;
- à faire en sorte qu'*Alter* dispose d'une assise financière suffisante pour permettre une liaison intégrée entre municipalités et producteurs de véhicules et de carburants moins polluants lors de la mise en œuvre du projet et pour aider les communes, en particulier celles qui sont plus faibles économiquement, à prendre les mesures d'accompagnement nécessaires pour stimuler l'utilisation de véhicules plus «propres» et le remplacement ou l'adaptation de ceux qu'elles possèdent;
- à renforcer le soutien financier accordé aux organisations qui ont à cœur de promouvoir les transports urbains moins polluants, étant donné que les collectivités territoriales ne disposent pas toujours de ressources suffisantes;
- à encourager l'utilisation de véhicules moins polluants, comme volet d'une politique intégrée et durable des transports. Des mesures d'accompagnement pourraient comprendre des zones de stationnement, des parkings de dissuasion, des aménagements cyclistes et piétonniers, etc. en fonction des conditions locales;
- à renforcer le soutien apporté aux travaux de recherche et de développement technologique qui sont menés dans les domaines concernés par les transports moins polluants, et notamment par l'utilisation de carburants moins polluants;

- coopérer pleinement pour permettre la réalisation d'initiatives locales visant à créer et à étendre des zones auxquelles

seuls auraient accès les véhicules à émissions polluantes très faibles ou pratiquement nulles.

Bruxelles, le 3 juin 1999.

Le Président
du Comité des régions
Manfred DAMMEYER

ANNEXE

à l'avis du Comité des régions

Déclaration de Florence sur les transports urbains moins polluants

Vu la nuisance acoustique et la pollution atmosphérique que les gaz d'échappement automobiles provoquent dans nos villes, vu les effets nocifs qui en résultent pour la santé de nos habitants et de leurs enfants et vu la dégradation qui en résulte pour notre patrimoine et notre environnement,

Vu la nécessité de faire progresser la mise en œuvre des traités internationaux conclus à Rio de Janeiro et à Kyoto,

Estimant que les transports urbains restent nécessaires pour assurer la vie et l'activité de nos villes, et estimant que ce besoin devrait en premier lieu être assuré par le développement de réseaux de transports publics efficaces et moins polluants,

Conscient des progrès réalisés par de nombreux constructeurs automobiles en matière de conception de prototypes ou de fabrication de véhicules moins polluants,

Conscient du fait qu'une coordination efficace des informations fournies par les différentes villes européennes permettra d'identifier, d'organiser et de programmer une demande cumulée croissante, afin de permettre aux constructeurs de planifier la production de véhicules moins polluants et d'accélérer le passage du stade des prototypes à celui de la production en série,

Conscient du fait qu'une demande accrue en matière de véhicules moins polluants devrait permettre aux constructeurs de réduire leurs coûts et d'offrir aux services publics, aux usagers professionnels et aux particuliers des prix plus compétitifs pour l'acquisition de véhicules à pollution très faible ou pratiquement nulle,

Constatant que les municipalités n'ont dans la plupart des cas pas de responsabilité en ce qui concerne les routes locales, départementales, régionales ou nationales mais,

Prévoyant que la baisse des coûts du trafic propre qui doit résulter de l'action commune des municipalités encouragera les autorités de gestion de la voirie urbaine à coopérer à l'extension de zones dans lesquelles les normes du trafic propre doivent être appliquées à terme,

Pleinement conscient du fait que le projet *Alter* (Trafic urbain moins polluant) implique que les municipalités signataires:

- Sont prêtes à renouveler dès que possible leur propre parc de véhicules de transports urbains sur la base d'un niveau de pollution très faible ou pratiquement nul;
- S'engagent à modifier dans la mesure du possible leurs véhicules prévus pour usage à plus long terme afin de diminuer leur niveau de pollution et d'utiliser des carburants moins polluants;
- Instaurent et élargissent progressivement des zones urbaines dans lesquelles ne doivent être admis que des véhicules à émissions polluantes très faible ou pratiquement nulles;
- Définissent elles-mêmes les différentes catégories de véhicules et les dates à partir desquelles les mesures décidées pour la mise en œuvre de ces trois principaux engagements doivent être applicables;
- S'engagent elles-mêmes à informer *Alter-Europe* sur les catégories et le nombre de véhicules concernés par la mise en application de ces mesures de sorte que la nouvelle demande pour de tels types de véhicules puisse être totalisée et communiquée aux constructeurs et aux fournisseurs de carburant;

En foi de quoi, la ville/municipalité de (nom à inscrire sur les copies imprimées séparées de la Déclaration) souscrit solennellement et en son propre nom aux objectifs ci-dessus formulés et qui doivent après les délibérations et les propositions d'amendements constituer la base d'une déclaration commune qui doit être signée par toutes les villes et municipalités qui participeront à la Convention des Villes qui se tiendra à Florence les 23 et 24 octobre.

Nom

Fonction

Avis du Comité des régions sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions — Cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union européenne»

(1999/C 293/12)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions établissant un «Cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union européenne» (COM(1998) 605 final);

vu la décision de la Commission en date du 4 novembre 1998, de le consulter à ce sujet, conformément à l'article 198 C, premier alinéa, du Traité instituant la Communauté européenne;

vu la décision de son Bureau en date du 15 juillet 1998, d'attribuer la préparation de l'avis à la commission 4 «Aménagement du territoire, questions urbaines, énergie, environnement»;

vu le projet d'avis (CdR 115/99 rév. 1) adopté par la commission 4 le 16 avril 1999 (rapporteurs: M^{mes} Sally Powell et Eva-Riitta Siitonen);

a adopté le présent avis lors de sa 29^e session plénière des 2 et 3 juin 1999 (séance du 3 juin) à l'unanimité.

1. Introduction

1.1. Le Comité des régions accueille avec satisfaction le progrès que marque le cadre d'action en matière de politique urbaine et se félicite tout particulièrement de voir l'agenda urbain avancer si rapidement après la communication précédente intitulée «La question urbaine; orientations pour un débat européen». La dernière en date des communications intitulée «Cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union européenne» représente un pas important en direction de la reconnaissance des zones urbaines et dans la coordination de la politique et des mesures mises en œuvre dans l'Union européenne dans le domaine urbain. Le Comité des régions approuve également et accueille avec satisfaction la démarche intégrée qui est définie dans le cadre d'action en ce qui concerne la politique urbaine. Le cadre d'action constitue un pas positif vers la mise au point d'une démarche véritablement intégrée en matière de politique urbaine. Ce cadre d'action fera entrer la politique urbaine de l'Union européenne dans le siècle prochain et servira de guide à la politique urbaine

future. Toutefois, les actions entreprises dans le domaine de la politique urbaine ne doivent pas conduire à un élargissement des compétences de l'UE.

1.2. Le fait que soient reconnus le rôle central joué par les villes, les agglomérations et les zones urbaines et l'importance de la politique urbaine dans le programme de l'Union européenne est le résultat de nombreuses années de travail, surtout de la part des collectivités locales et des organisations qui les représentent. Le Comité des régions a lui-même plaidé en faveur de cette reconnaissance, par exemple dans son avis sur «Le développement urbain et l'Union européenne» (1995), qui présentait des observations sur la nécessité de donner aux politiques de l'Union européenne une dimension urbaine plus importante, et dans son avis sur le Schéma de développement de l'espace communautaire, SDEC, qui insiste sur le rôle vital des villes pour le dynamisme économique des régions et pour la compétitivité de l'Union européenne. Le Comité des régions accueille avec une satisfaction particulière le fait que la Commission reconnaisse le rôle décisif que jouent les villes

dans la réalisation des principaux objectifs de l'Union européenne, à savoir la cohésion économique et sociale, l'emploi, la compétitivité et la durabilité de l'environnement. La reconnaissance du rôle des villes dans ce processus démontre la nécessité d'une association étroite des collectivités territoriales à l'élaboration de toute politique future, et cela revient aussi à reconnaître que les villes, et les organisations et institutions qui les représentent, devraient, dans ce processus, être de véritables partenaires.

1.3. Le document sur le cadre d'action veut promouvoir une stratégie intégrée, à base large, en vue du développement des agglomérations urbaines, et examine un certain nombre de programmes et de documents politiques de l'Union européenne, élaborés récemment, et qui ont un rapport avec les zones urbaines. En même temps, toutefois, le document sur le cadre d'action est parvenu à éviter les longues listes de questions de détail, et a utilement synthétisé les réflexions qu'il présente en les reprenant sous quatre grandes rubriques. La structure du cadre d'action est claire et accessible, et le Comité des régions félicite la Commission d'avoir élaboré un document aussi accessible et aussi utile.

1.4. Toutefois, le cadre d'action n'est que le premier pas. La Commission et les États membres doivent veiller à ce que les recommandations du cadre d'action soient suivies de mesures réelles, et en particulier, à ce que les éléments contenus dans le cadre d'action soient mis en œuvre au cours de la nouvelle période de programmation des Fonds structurels qui va de 2000 à 2006. De même, maintenant que la Commission a élaboré un document d'un tel intérêt (l'équivalent, en fait, d'un Livre vert), elle devrait passer à l'étape suivante et élaborer un Livre blanc qui permettrait de faire entrer la politique urbaine dans le siècle prochain. Le Comité des régions espère aussi voir publier rapidement et efficacement les recommandations de travaux de suivi, et invite instamment la Commission à faire en sorte de définir les ressources requises à cet effet.

1.5. Le Comité tient toutefois à bien faire remarquer que le cadre d'action propose des mesures dont il n'est pas encore possible, en l'état actuel des choses, de déterminer totalement la conformité à ce qui est prescrit à l'article 3 B du traité CE. Si ces actions devaient se concrétiser davantage, il y aurait lieu de vérifier au cas par cas qu'elles respectent bien le principe de subsidiarité.

2. Observations générales

2.1. Le cadre d'action repose sur la notion de développement durable et intégré, et le Comité des régions convient que cette notion devrait être le principe primordial à respecter en matière d'élaboration de la politique urbaine. Le développement durable des villes, des agglomérations et des zones urbaines ne peut s'obtenir que par la recherche de la compétitivité économique, de la cohésion sociale et de la durabilité environnementale en tant que programmes se renforçant mutuellement. Le document intitulé «London Study» (c'est-à-dire: «étude sur Londres»), qui est la première d'un certain nombre d'étude de villes réalisées avec le soutien de la Commission européenne, aborde cette question et appelle à: «une reconnaissance du fait que notre qualité de vie dépend de trois dimensions essentielles de développement: il nous faut vivre dans les limites de la capacité de l'environnement à nous fournir de l'énergie; il nous faut maintenir une économie qui

soit innovante, compétitive et productive; et nous avons besoin d'un développement qui n'érode pas la cohésion sociale et qui ne sape pas les bases de la famille et de la collectivité».

2.2. La nécessité d'une telle intégration des politiques, intégration aussi bien verticale qu'horizontale, est clairement reconnue dans le document sur le cadre d'action. Les quatre objectifs politiques interdépendants qui sont définis dans le cadre d'action, et les objectifs de politique urbaine auxquels ils servent de base, présentent ensemble un cadre d'action clair et global.

Le rôle stratégique joué par les villes, les agglomérations et les zones urbaines mérite d'être davantage reconnu dans l'élaboration de la politique de l'Union européenne, et il importe d'entreprendre des recherches plus poussées pour nous aider à comprendre quelle est la place et quelles sont les perspectives des villes d'Europe. Alors que 80 % de tous les citoyens de l'Union européenne habitent dans des villes, des agglomérations et des zones urbaines, il est une tâche importante qui consiste à rapprocher la Communauté de ses citoyens. En termes de gestion urbaine, cela signifie que les partenariats et la délégation de pouvoir au niveau local doivent être la pratique quotidienne des projets financés par l'Union européenne, depuis le stade de la préparation jusqu'à celui de la réalisation. Il faut que cet aspect soit davantage reconnu dans le document sur le cadre d'action. En outre, il convient que la Commission prenne mieux en compte la diversité des villes et les caractéristiques qui sont propres à chacune d'elles.

2.3. La culture ne figure pas parmi les défis ou les objectifs politiques qui sont évoqués dans le cadre d'action. La position du Comité des régions à cet égard est que la culture est un domaine extrêmement important, aussi bien comme secteur de croissance que pour le bien-être global d'une ville, et qu'elle doit faire partie de la politique urbaine de l'Union européenne. Pour les villes, la culture revêt une grande importance économique: l'industrie culturelle est l'un des secteurs où la croissance est la plus rapide. Les villes sont les dépositaires des valeurs, de la tradition culturelle et de l'identité de l'Europe, et les villes transmettent cet héritage aux générations successives. Avec la cohésion et le développement durable, la préservation de la culture et de l'identité de l'Europe devrait être l'un des objectifs premiers de la politique européenne en matière urbaine, et cette préservation devrait constituer aussi un objectif pour l'ensemble de l'Union européenne. Il faut voir un signal important dans le fait que parmi les actions clés du cinquième programme-cadre de RDT, figurent la ville de demain et le patrimoine culturel. Ainsi, pour la première fois, les villes se trouvent expressément mentionnées dans les programmes-cadres de RDT de la Commission.

2.4. Le cadre d'action examine les défis de la mondialisation en premier lieu du point de vue de l'économie urbaine et de l'emploi urbain. Pour les villes, la mondialisation représente à la fois des chances et des menaces, à la fois la concurrence et la coopération. L'un des aspects importants de la mondialisation qui n'a pas été évoqué dans le document sur le cadre d'action est celui de l'urbanisation et des migrations. L'urbanisation se poursuit à l'échelle mondiale, et les questions liées aux migrations, aussi bien à l'intérieur de l'Union européenne qu'à partir de pays tiers, continueront de se poser de façon aiguë pendant le siècle prochain. Les défis de la croissance urbaine, comme, par exemple, le logement, devraient aussi être examinés dans le contexte de la politique urbaine de l'Union européenne.

2.5. Il conviendrait que la Commission mette spécialement l'accent sur l'importance qu'il y a à adopter une démarche intégrée transsectorielle vis-à-vis des mesures de politique urbaine, démarche susceptible d'être plus efficace que la démarche strictement sectorielle encore appliquée au niveau de l'Union européenne.

3. Renforcer la prospérité économique et l'emploi dans les villes

3.1. Conjointement avec la puissance intellectuelle des universités urbaines, les traditions culturelles des villes d'Europe offrent des possibilités de politique d'innovation qui n'ont pas encore été exploitées. Du point de vue de la compétitivité de l'Europe dans son ensemble, la question centrale qui se pose est celle de savoir comment l'on pourrait transformer le potentiel d'innovation des villes européennes en une puissance créatrice à caractère pratique capable de faire apparaître de nouveaux produits et de nouveaux services. De l'avis du Comité des régions, il faut que la politique urbaine de l'Union européenne favorise fortement le rôle des villes en tant que centres d'innovation et de puissance créatrice. Dans ce contexte, les politiques de l'Union européenne en matière d'innovation, de recherche et de développement, et en particulier le thème de la ville de demain qui figure dans le cinquième programme-cadre, occupent une place essentielle.

3.2. Le Comité des régions souligne que cela ne signifie aucunement que l'on doive abandonner le développement équilibré de villes de dimensions différentes. Par la mise en réseau et la coopération, la vitalité des centres d'innovation se propagera aussi à d'autres centres et aux régions qui environnent les villes. Il est, à cet égard, important que les villes affichent des liaisons de plus en plus fonctionnelles avec la campagne environnante. Comme exemple de mise en réseau, l'on pourrait citer le télétravail dans les zones rurales qui a été rendu possible par les nouvelles technologies de communication. Le renforcement de cette interaction est l'une des pierres d'angle de la politique urbaine. Il faut que la dimension urbaine constitue une partie intégrante de la réforme des Fonds structurels. Il conviendrait que ce principe s'applique aux zones de l'objectif 1 aussi bien qu'à celles des autres objectifs, étant donné que ce sont les agglomérations urbaines qui jouent souvent le rôle de moteur de développement économique pour l'ensemble de la région. Dans le cadre du nouveau programme de l'objectif 2, il convient de renforcer la dimension urbaine et la recherche d'une meilleure complémentarité entre le rural et l'urbain afin de favoriser un véritable développement intégré du territoire.

3.3. Selon le document sur le cadre d'action, les Fonds structurels sont l'instrument le plus important de l'Union européenne pour ce qui est de promouvoir la prospérité et l'emploi. Le ciblage de l'aide devrait se fonder sur des actions intégrées de développement urbain. Ces mesures constitueraient des combinaisons souples d'actions opérationnelles et correspondraient aux défis auxquels chaque ville se trouve confrontée au moment considéré. De l'avis du Comité des régions, cette proposition va dans la bonne direction. Fondamentalement, elle est conforme au principe de subsidiarité et lorsqu'elle sera utilisée de façon appropriée, elle donnera la possibilité de consolider l'autonomie locale et de soutenir le partenariat.

3.4. En termes généraux, il faut s'attaquer au problème des ressources. Un grand nombre des problèmes les plus ardues et des défis les plus difficiles en matière de cohésion sociale et économique se situent dans les villes d'aujourd'hui. Si l'on

veut réaliser la cohésion sociale et économique, il est d'une importance cruciale que les villes reçoivent une part équitable des ressources. Cela ferait la preuve d'un engagement réel vis-à-vis de la nécessité de traiter les problèmes urbains. En particulier, la Commission européenne et les États membres doivent travailler à assurer une répartition plus équitable des ressources des Fonds structurels en faveur des zones urbaines.

3.5. Pour les agglomérations urbaines d'Europe, l'amélioration de la situation de l'emploi est l'une des questions les plus pressantes. Une gestion urbaine intégrée est essentielle au succès de l'emploi et des stratégies de l'objectif 3 dans les agglomérations urbaines. Il est extrêmement important que l'augmentation de l'emploi soit l'un des principaux objectifs de l'union. Le document sur le cadre d'action souligne la nécessité d'une dimension urbaine plus affirmée dans les programmes d'emploi de l'Union européenne. Le Comité des régions juge important que le défi du chômage à long terme, qui se trouve concentré dans les villes, fasse l'objet d'une attention accrue par rapport à ce qui était le cas précédemment pour ce qui concerne la coordination des actions de l'Union européenne dans le domaine de l'emploi. Cet aspect est absent du document à l'examen. Dans le cadre du nouvel objectif 3 prévu par la réforme des Fonds structurels, la dimension urbaine doit être soulignée et le point de vue urbain doit être intégré dans les programmes pour l'emploi qui sont en cours d'élaboration au niveau des États membres et de la Commission.

3.6. Les villes jouent un rôle particulièrement crucial dans le développement de la société de l'information. Premièrement, les innovations qui, dans le domaine des nouvelles technologies, comportent un potentiel de nouvelles sources dynamiques de revenus et d'emploi naissent dans les villes. Deuxièmement, en utilisant les nouvelles technologies, les villes peuvent améliorer les services publics dans des domaines comme les services sociaux, la santé et l'éducation, de telle sorte que l'exclusion sociale puisse être réduite de manière efficace. Troisièmement, les réseaux informatiques permettent d'obtenir un retour d'information direct en provenance des habitants des villes et comportent un potentiel de renforcement de la démocratie locale. De plus, les réseaux informatiques donnent des possibilités de consolider l'interaction entre la campagne et les zones urbaines. Le Comité des régions est d'avis que la mesure dans laquelle ces défis relèvent de la politique urbaine n'a pas encore été précisée de manière suffisante. Il faut étudier les liens qui existent entre la politique urbaine et la politique de la société de l'information, et cela doit rapprocher davantage ces domaines politiques.

3.7. La mise en œuvre des objectifs du cadre d'action nécessitera une promotion active des innovations et de «la ville comme lieu d'apprentissage». Pour devenir des réalités, la compétitivité économique, une société juste, un développement durable et une administration fonctionnelle rendront nécessaire l'apprentissage tout au long de la vie. La nécessité d'apporter l'enseignement et les techniques nécessaires à ceux qui habitent et à ceux qui travaillent dans les villes constitue un impératif fondamental pour la prospérité et la compétitivité des villes. Il convient de mettre plus clairement en valeur l'apprentissage en tant que principe directeur de la politique urbaine. Il faut accorder une attention particulière aux mesures de l'Union européenne destinées à soutenir les systèmes informatiques, la recherche et les évaluations et comparaisons réalisées au plan international en ce qui concerne l'activité novatrice des villes. Il faut activer des réseaux de coopération entre les villes d'un côté et les universités et établissements culturels et de recherche, de l'autre.

4. Promouvoir l'égalité des chances, l'insertion sociale et la réhabilitation des zones urbaines

4.1. Le Comité des régions accueille avec satisfaction l'objectif que se donne la Commission d'attaquer l'exclusion sociale en poursuivant des politiques intégrées. L'intégration de l'équité sociale, de la compétitivité économique et de la protection et de la préservation de l'environnement est essentielle à la mise en œuvre d'une régénération durable. Le Comité des régions entend inviter instamment la Commission à faire en sorte que cet engagement vis-à-vis d'une régénération urbaine durable sous-tende toutes ses activités.

4.2. L'exclusion sociale, bien qu'elle soit plus visible et plus concentrée dans nos agglomérations urbaines, n'est pas exclusivement un problème qui touche les zones urbaines. Toutefois, c'est dans nos agglomérations urbaines que nous observons les formes les plus sévères d'exclusion sociale et économique. Dans d'autres régions qui sont, par ailleurs, prospères, il y a des enclaves où règne la misère la plus criante, misère qui reflète les contrastes prononcés existant entre les victimes de l'exclusion sociale et les bénéficiaires de l'inclusion sociale, contrastes qui ont été reconnus par la Commission. Le premier rapport de l'Union européenne sur la cohésion économique et sociale a mis cette tendance en évidence:

«... La coexistence au sein des villes de quartiers où sont menées des activités à haute valeur ajoutée et où habitent des résidents disposant de revenus élevés, et de quartiers marqués par de bas revenus, un chômage élevé, des logements médiocres et surpeuplés et une forte dépendance par rapport à l'aide sociale, est un trait de plus en plus fréquent dans toute l'Europe.»

4.3. La Commission a reconnu l'existence de zones où sévit une misère grave dans des villes qui sont, par ailleurs, prospères, dans ses propositions concernant les priorités du nouvel objectif 2, propositions où sont désignées comme prioritaires les zones urbaines en difficulté. Les récentes statistiques d'Eurostat sur le PIB donnent précisément un exemple saisissant d'un phénomène de cette nature, car elles permettent de constater que certaines villes atteignent de très bons résultats dans le tableau mais comportent certaines des collectivités locales les plus défavorisées de toute l'Union européenne.

4.4. Un grand nombre de ceux de nos concitoyens qui sont les plus défavorisés sont frappés par la misère et par la pauvreté à des niveaux multiples: ils vivent dans des logements inadaptés, ils sont au chômage et leurs chances de trouver un emploi sont faibles ou nulles, ils sont très peu instruits et ils n'ont pas de qualification. Ces problèmes se posent avec une acuité encore plus grande au sein de certains groupes sociaux: les minorités ethniques comptent parmi les catégories qui souffrent des formes de misère les plus sévères dans l'Union européenne. C'est cette misère aux aspects multiples qui exige de la part de l'Union européenne et des États membres une démarche politique coordonnée. Si l'on veut que la non-discrimination telle qu'elle est décrite à l'article 13 du traité d'Amsterdam fonctionne de manière véritablement efficace, il faut intégrer ce principe dans toutes les politiques.

4.5. Créer des itinéraires permettant de sortir de l'exclusion, c'est-à-dire créer des chemins vers l'emploi, constitue l'une des tâches fondamentales de la gestion urbaine. Dans l'entreprise qui consiste à établir des liens avec l'économie au sens large, les «zones urbaines fonctionnelles», que le Comité des régions a été le premier à définir, sont un élément essentiel d'ouverture de l'accès à des possibilités d'emploi dans l'ensemble de la région. Ce concept devrait faire l'objet d'une étude plus

approfondie et être considéré dans le document de la Commission comme unité de référence territoriale pour les interventions. La Commission devrait aussi examiner l'interdépendance et la complémentarité qui existent entre ville et régions, ainsi que la nécessité de relations harmonieuses entre elles. Le Comité des régions est totalement favorable à l'intention manifestée par la Commission dans les nouvelles lignes directrices pour la prochaine période de programmation des Fonds structurels et du Fonds de cohésion, qui va de 2000 à 2006, intention selon laquelle les besoins des zones urbaines feront l'objet d'un traitement spécifique. Ce sera là l'un des moyens les plus efficaces de faire en sorte que soit appliquée une démarche stratégique en ce qui concerne les besoins des zones urbaines de chaque région.

4.6. Le Comité des régions reconnaît la nécessité d'adopter une démarche de partenariat dans la recherche de solutions. Ce partenariat devrait couvrir à la fois les niveaux horizontaux et verticaux de la prise de décision, de manière à assurer la complémentarité des mesures politiques prises au niveau des États membres et à celui de l'Union européenne. En outre, il est de plus en plus admis que les partenariats locaux sont la recette du succès pour ce qui est de parvenir à une régénération durable et de créer une société qui soit davantage une société d'inclusion. L'initiative communautaire *Urban*, qui est une initiative de la Commission, a été mise en place précisément pour encourager l'adoption d'une démarche gérée par la collectivité en matière de traitement de l'exclusion sociale et économique. Le Comité des régions accueille avec satisfaction le développement de l'application de ce principe qui sous-tend maintenant la priorité du nouvel objectif 2 relative au traitement des problèmes structurels des zones urbaines et des agglomérations, d'une part, et des zones rurales, d'autre part. En outre, le Comité des régions accueille favorablement l'initiative proposée par le Parlement européen de poursuivre l'initiative communautaire *Urban*.

4.7. Le document sur le cadre d'action reconnaît la nécessité d'actions ciblées, spécifiques à des zones données, et associant activement tous les secteurs de la société à la mise en œuvre du changement et à la poursuite de ces objectifs. En même temps qu'il se déclare favorable à la démarche du partenariat, le Comité des régions entend inviter instamment la Commission à tenir compte du fait que la création d'une véritable capacité à agir au sein du partenariat, qui revêt une importance fondamentale pour la réussite de la mise en œuvre des programmes locaux, prend du temps; et le Comité invite aussi instamment la Commission à tenir compte de la nécessité de disposer de ressources permettant d'assurer ce travail.

4.8. Le Comité des régions accueille avec satisfaction le fait que dans l'ensemble du document sur le cadre d'action urbain, l'on mette l'accent sur la nécessité d'échanges de savoir-faire et d'expérience. Toutefois, le Comité souligne l'importance qu'il y a à faire participer à ces échanges les collectivités territoriales, qui sont compétentes en matière de mise en œuvre des politiques nationales et des politiques de l'Union européenne et disposent d'une richesse d'expertise qui est faite pour être exploitée.

5. Protéger et améliorer l'environnement urbain: vers une durabilité locale et globale

5.1. En termes à la fois d'objectifs et d'actions, le chapitre qui concerne l'environnement urbain est, selon le Comité des régions, un chapitre complet, qui se concentre sur les questions essentielles. C'est tout à fait à juste titre que la recherche d'un développement durable et la réduction des effets négatifs que

comportent les fonctions urbaines pour l'environnement ont été désignées comme constituant l'objectif premier. Les autres objectifs se rapportent aux principaux défis auxquels est confronté l'environnement urbain. Dans les actions qui visent à atteindre ces objectifs, les villes occupent une position centrale. Pour les villes, cela représente un défi considérable. L'aspect qui a le plus d'importance est l'intégration de la politique de l'environnement à d'autres politiques, à tous les niveaux de l'administration (niveau local, régional, national, niveau de l'Union européenne). Les principaux services de l'Union européenne et les gouvernements des pays membres doivent harmoniser leurs politiques de manière à susciter des avantages multiples qui soient aussi les plus grands avantages possibles.

5.2. L'amélioration de l'environnement dans les zones urbaines passe par une gestion rénovée des ressources de l'écosystème urbain. Parmi celles-ci, il faut citer l'eau et l'assainissement, le tri sélectif et la valorisation des déchets, la recherche d'économie de l'énergie et l'amélioration des transports collectifs multimodaux et moins polluants. Des normes de qualité de l'environnement pour ce qui concerne l'air, l'eau, etc. sont susceptibles de contribuer activement à réorienter le développement vers des systèmes soutenables.

5.3. Du point de vue de l'amélioration de l'environnement urbain, les activités de l'Union européenne qui ont pour but de simplifier l'application de la législation de l'Union sur l'environnement ont un caractère particulièrement essentiel. Il faut que l'Union européenne collabore avec les municipalités à un stade précoce de l'élaboration des textes nouveaux, de manière à faire en sorte que les directives soient appliquées et respectées. Prendre en compte la dimension urbaine suppose que les actions nouvelles soient préparées en coopération à la fois avec des représentants des administrations locales et avec d'autres intervenants. Il faut appuyer sans réserves l'action proposée. Il faut assurer, lors de l'élaboration des directives, une clarté suffisante en ce qui concerne leurs effets au niveau local, et les particularités locales doivent toujours être prises en compte.

5.4. Partout, les questions relatives aux transports comptent parmi les plus importantes qui se posent en matière d'environnement. L'augmentation constante de la circulation routière ne s'accorde pas avec le principe du développement durable. En particulier, l'amélioration des transports en commun et une augmentation substantielle de la part de marché de ces transports constituent des facteurs décisifs. Il y a lieu, en cette matière, de prendre des mesures et d'adopter une démarche intégrée, à tous les niveaux d'administration. En plus des mesures qui visent à mettre en place une structure plus compacte au niveau des collectivités locales, l'Union européenne devrait élaborer des mesures d'orientation économique, telles que, par exemple, des actions destinées à favoriser et à soutenir les transports en commun, de manière à assurer leur compétitivité.

Par des accords volontaires, l'Union européenne favorise, dans le domaine des technologies des transports, le développement de produits qui sont susceptibles de réduire les émissions polluantes des véhicules. Le programme *Auto-oil* aura, dans les toutes prochaines années, des effets sur la qualité des carburants. Il faut que l'Union européenne poursuive et élargisse ce type d'activités avec constance. Il faut que les agglomérations urbaines saisissent la chance que leur offrent des initiatives comme *Alter* de promouvoir l'utilisation des véhicules et des moteurs les plus perfectionnés du point de vue du respect de l'environnement.

5.5. Dans les toutes prochaines années, l'application du protocole de Kyoto constituera un défi essentiel dans le domaine de l'environnement. Du point de vue des villes, l'établissement d'un lien entre l'organisation des transports en commun et la politique d'aménagement du territoire constitue un moyen important de réduire les émissions de gaz à effet de serre.

5.6. En matière de marchés publics, les villes peuvent et doivent donner aux autres le bon exemple. Le pouvoir d'achat substantiel des collectivités territoriales est appelé à jouer un rôle central. L'objectif à poursuivre est de rendre «écologique» la politique des marchés publics et de promouvoir une réflexion intégrant l'idée du cycle de vie. Malheureusement, les politiques suivies dans le domaine de l'environnement et dans celui du marché intérieur entrent souvent, dans la pratique, en conflit les unes avec les autres. À cet égard, une volonté politique et une action politique sont nécessaires de la part de l'Union européenne. Celle-ci peut soutenir les municipalités en accélérant les travaux visant à développer le règlement sur un système communautaire de management environnemental et d'audit et le règlement sur les marchés publics ainsi qu'en accélérant la mise en place de l'éco-étiquetage: en donnant de la publicité aux systèmes d'étiquetage et en les harmonisant. Ce travail nécessitera, de la part de l'Union européenne, un investissement substantiel de recherche et de développement.

5.7. Le Comité des régions estime que la participation des citoyens aux processus de décision, participation comportant notamment un dialogue relatif à l'Agenda 21 local, nécessitera une sensibilisation accrue de l'opinion publique à l'environnement. Cette sensibilisation exigera, à son tour, la création d'une information claire et compréhensible en ce qui concerne les conséquences du comportement humain sur l'environnement. Au plan du développement durable, les défis les plus importants sont les comportements des consommateurs et le mode de vie des individus. Pour mettre en œuvre un développement durable, il est essentiel de modifier les mentalités au sein de l'opinion publique. En matière de formation, de programmes d'enseignement et en matière de vie quotidienne, nous devons nous concentrer sur la perspective du développement durable.

6. Promouvoir l'influence de la collectivité et la bonne gestion urbaine

6.1. Le Comité des régions soutient sans réserves l'engagement pris par la Commission de renforcer et de développer son dialogue avec les collectivités territoriales en ce qui concerne l'élaboration des politiques de l'Union européenne. Nous sommes très favorables à la proposition de création d'un groupe d'experts chargé d'examiner les progrès réalisés dans la mise en œuvre du cadre d'action. Le Comité des régions souhaiterait que les collectivités territoriales soient fortement représentées au sein de ce groupe: les municipalités jouent souvent un rôle de pilotes dans l'élaboration de la politique urbaine. Il est essentiel aussi de faire en sorte que ceux qui sont activement engagés dans la mise en œuvre concrète d'activités de développement et de régénération urbains fassent partie du groupe en question. Le Comité des régions invite instamment la Commission à créer sans retard ce groupe d'experts.

6.2. Il est essentiel que le groupe d'experts sur la politique urbaine envisage de faire davantage que de suivre le fonctionnement du cadre d'action. Ce groupe devrait être étroitement associé aux actions futures de manière à pouvoir influencer sur lesdites actions. La conduite des initiatives qui s'adressent aux agglomérations urbaines, telles que l'initiative communautaire *Urban*, ou bien les mesures financées par les crédits budgétaires prévus pour de nouvelles actions innovantes dans le cadre des Fonds structurels, devraient être très directement inspirées par les vues du groupe d'experts.

6.3. Le Comité des régions souhaiterait que la Commission s'engage davantage à travailler étroitement, en matière d'élaboration des politiques, avec le Comité des régions aussi bien qu'avec des regroupements nationaux ou régionaux de collectivités locales à l'échelon européen. En particulier, le Comité des régions souhaiterait que soient mis en place de meilleurs dispositifs interinstitutionnels, de telle sorte que le Comité puisse être associé dès le départ aux discussions concernant l'élaboration des politiques.

6.4. Le Comité des régions marque son accord avec l'idée selon laquelle l'intégration des politiques doit constituer un principe directeur essentiel, s'appliquant à tous les aspects de l'élaboration des stratégies et des politiques. Par le partenariat et par un travail commun, les partenaires se trouvent en mesure de reconnaître et de comprendre les objectifs des autres, ainsi que le fait que, par exemple, la croissance économique est enrayerée si l'on ne s'attaque pas à l'exclusion sociale ou le fait que des améliorations d'ordre environnemental nécessitent souvent de la croissance si l'on veut pouvoir les financer.

6.5. La désignation d'une nouvelle Commission et l'éventualité d'une conférence intergouvernementale au début du siècle prochain donnent aux Institutions européennes une chance exceptionnelle de pouvoir réévaluer leurs dispositifs en matière de prise de décision et en matière administrative pour ce qui concerne une action coordonnée par rapport aux zones urbaines. Une réforme positive pourrait consister à donner à un membre de la Commission une compétence globale pour la coordination des actions de politique urbaine.

6.6. Le Comité des régions marque sa satisfaction quant au fait que dans les projets de règlements sur les Fonds structurels, la Commission soit favorable à la poursuite du financement de projets visant à appuyer la création de capacité locale à agir.

6.7. Le rôle de la Commission est important pour ce qui est d'encourager l'échange d'expérience entre les villes en vue de faciliter la création de capacité locale à agir et de favoriser une sensibilisation accrue aux activités d'innovation dans le domaine du développement urbain durable. Les activités menées dans ce domaine, telles que les bases de données à l'échelle européenne, les régimes de formation et les programmes d'attribution de distinctions, devraient continuer à bénéficier d'un soutien.

6.8. Une bonne gouvernance urbaine nécessite un modèle avancé de citoyenneté. L'apathie électorale et une démarche «de haut en bas» dans le domaine de l'élaboration des politiques ne sont pas compatibles avec le développement de collectivités urbaines durables.

6.9. La Communauté a un rôle à jouer en matière de réalisation d'études et de diffusion d'information concernant de nouveaux modèles d'administration urbaine et de consultation des collectivités. Il convient que des travaux soient entrepris au niveau européen en vue de trouver des moyens efficaces de faire participer tous les groupes qui constituent les collectivités locales, et notamment ceux qui sont exclus socialement et économiquement.

6.10. Les collectivités territoriales ont mis au point des démarches innovantes, telles que les sondages d'opinion, les jurys et les «panels» de citoyens, mais ces démarches sont souvent entreprises de manière isolée. Il est difficile pour les villes de justifier l'utilisation de ressources limitées pour expérimenter différents mécanismes de consultation, et le

pilotage de projets innovants ainsi que la diffusion d'information sur les meilleures pratiques, constituent pour l'Union européenne un rôle légitime et valable.

6.11. Il faut que la Commission européenne veille à ce que les collectivités soient associées de manière significative aux initiatives de régénération spécifiques à des zones données, qui sont financées par l'Union européenne et en particulier, par des interventions des Fonds structurels. Une pleine participation de la collectivité revêt une importance vitale pour ce qui est de faire en sorte que les initiatives de développement économique puissent répondre efficacement aux besoins locaux, et aussi pour ce qui est d'assurer un bénéfice durable une fois les programmes de financement arrivés à leur terme.

6.12. Le Comité des régions accueille avec satisfaction la proposition de forums civiques fonctionnant à l'échelle européenne et chargés d'examiner les problèmes urbains. Il ne faut ménager aucun effort pour faire en sorte que ces forums soient constructifs et que tous les groupes sociaux y soient représentés.

6.13. Le document sur le cadre d'action promet d'encourager et de soutenir les collectivités locales pour ce qui est de mettre au point des indicateurs significatifs au plan local et d'entreprendre des travaux plus approfondis en ce qui concerne le «bilan référencé» («benchmarking»), en s'appuyant sur l'exercice pilote de «bilan référencé» qui a eu lieu dans le secteur des transports urbains. Le Comité des régions procède actuellement à la réalisation d'une étude visant à définir un ensemble limité d'indicateurs de la qualité de la vie susceptibles d'aider à la gestion de la politique urbaine. L'on va, dans cette étude, s'efforcer d'élaborer des indicateurs qui soient cohérents avec les données existantes et qui aillent plus loin que les actuelles mesures traditionnelles et peu raffinées de la qualité de la vie, mesures fondées sur la densité de population, le PIB et le chômage. La Commission est invitée à prendre en compte les résultats de cette étude dans ses travaux futurs.

7. Conclusions

7.1. En dernière analyse, le succès d'une politique urbaine dépend de la volonté des villes elles-mêmes. Conformément au principe de subsidiarité, les politiques urbaines de l'Union européenne et des gouvernements nationaux doivent, par nature, soutenir et compléter les actions menées par les villes elles-mêmes. Lorsque tel est le cas, il faut que le rôle des plans intégrés de développement des régions urbaines elles-mêmes, plans qui sont locaux et fondés sur l'autonomie d'administration, soit reconnu comme étant l'instrument essentiel de la politique urbaine.

7.2. Le Comité des régions insiste sur le fait que les petites villes et aussi, surtout, les grandes villes, sont des moteurs de croissance économique et de développement durable partout en Europe. Il convient que la Commission européenne aide les villes à s'acquitter de leurs responsabilités vis-à-vis de la région environnante. Il est dans l'intérêt aussi bien de la ville que de la région environnante que s'établissent un dialogue et des interactions qui aient du sens. La méthodologie qui est présentée dans le SDEC peut, si on la développe en dialoguant avec les villes et les régions, devenir un instrument efficace de coordination.

7.3. Il faut que l'Union européenne intègre la dimension urbaine en tant que principe directeur dans les domaines

politiques qui ont une importance cruciale pour le développement urbain durable. C'est pourquoi il faut soutenir fermement la proposition de poursuite du fonctionnement du groupe interservices de la Commission. Il faut que les villes soient associées à l'élaboration et au suivi de la politique urbaine en tant qu'intervenants actifs dans cette politique et dans sa réalisation.

7.4. L'information prend de plus en plus d'importance en tant que ressource au service du développement des villes, des agglomérations et des zones urbaines. Il faut renforcer également, au niveau de la Commission, la recherche et l'information au public qui sont directement liées à la politique urbaine. Le projet d'Audit urbain représente un pas modeste mais important en ce sens. Il importe toutefois que l'information sur les villes ne porte pas seulement sur les villes les plus importantes qui sont actuellement concernées par l'audit urbain, mais au contraire que les travaux d'élaboration de cette information s'élargissent pour englober aussi les villes moyennes et les petites villes. Il faut qu'Eurostat mette au point un système uniforme de statistiques urbaines. Aussi bien en matière d'observation de l'état des villes qu'en matière d'évaluation des actions destinées à promouvoir le développement urbain durable, l'on ne dispose pas d'instruments de mesure ni d'indicateurs communément acceptés, et il conviendrait que la Commission fournisse des aides financières à cet effet.

7.5. Il faut concevoir de façon permanente, et en conformité avec l'ensemble des quatre domaines de politique prévus dans le cadre d'action, des mécanismes et des financements relatifs

à l'échange d'expérience et d'information entre les villes, ainsi qu'à la diffusion des meilleures pratiques. De plus en plus, cela est vrai aussi des activités qui se situent par-delà les frontières extérieures de l'Union.

7.6. Il y a lieu de soutenir la proposition de création d'un groupe d'experts sur la politique urbaine. Il faut que le Comité des régions soit, au même titre que les autres Institutions de l'Union européenne, représenté au sein du groupe d'experts dont la création est prévue. Ce n'est qu'ainsi que pourra être assurée une démarche intégrée par rapport aux affaires urbaines. Il conviendrait que les villes et les réseaux urbains européens soient aussi représentés au sein de ce groupe.

7.7. L'organisation de forums urbains à intervalles réguliers constitue une manière efficace de renforcer l'importance des problèmes urbains et de leur donner du relief. La mise en œuvre de programmes de suivi de moindre envergure, privilégiant par exemple certains sujets, compléterait les forums et donnerait la possibilité d'examiner de manière plus approfondie des problèmes particuliers, ce qui comporterait éventuellement des chances accrues de pouvoir entrer dans les détails au plan de la discussion et au plan du partage d'expérience.

7.8. Maintenant qu'elle a élaboré ce qui est, de fait, un Livre vert, la Commission doit passer à l'étape suivante et rédiger un Livre blanc urbain afin de faire entrer la politique urbaine dans le siècle prochain. Il faut que l'élaboration de ce Livre blanc résulte de la coopération de toutes les parties principalement concernées, dans un authentique esprit de partenariat.

Bruxelles, le 3 juin 1999.

Le Président
du Comité des régions
Manfred DAMMEYER

Avis du Comité des régions sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil définissant les modalités et conditions des actions structurelles dans le secteur de la pêche»

(1999/C 293/13)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la «Proposition de règlement (CE) du Conseil définissant les modalités et conditions des actions structurelles dans le secteur de la pêche» (COM(1998) 728 final — 98/0347 CNS)⁽¹⁾;

vu la décision de la Commission en date du 16 décembre 1998 de le consulter à ce sujet, conformément à l'article 198 C premier alinéa du Traité instituant la Communauté européenne;

vu la décision de son Bureau en date du 10 mars 1999 d'attribuer la préparation de l'avis à la commission 2 «Agriculture, développement rural et pêche»;

vu son avis sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil relatif aux actions structurelles dans le secteur de la pêche» (CdR 309/98 fin)⁽²⁾;

vu le projet d'avis (CdR 101/99 rév.) adopté par la commission 2 le 12 avril 1999 (rapporteurs: MM. Day et Nordwall);

a adopté le présent avis lors de sa 29^e session plénière des 2 et 3 juin 1999 (séance du 3 juin).

1. Introduction

1.1. En juillet 1997, la Commission a adopté l'Agenda 2000, un projet des futures propositions et des implications budgétaires concernant l'élargissement de l'UE, la réforme de la PAC et un réexamen de la politique régionale.

1.2. Le 18 mars 1998, la Commission a adopté ses propositions de règlements, notamment ceux régissant les Fonds structurels pour la période 2000-2006. Ceux-ci font l'objet de négociations avec les États membres et d'une consultation du Comité des régions.

1.3. Dans ses propositions relatives aux actions structurelles dans le secteur de la pêche, la Commission indiquait que les mesures structurelles détaillées seraient publiées ultérieurement. Attendues en septembre, elles ont en fait été publiées le 14 décembre 1998, quatre jours après l'adoption du projet d'avis par la commission 2; le 14 janvier 1999, ce projet d'avis a été adopté par le Comité des régions avec des modifications mineures.

1.4. Il n'était dès lors pas possible d'intégrer dans ce précédent avis des observations sur les mesures détaillées; de même, ces mesures détaillées ont été publiées sans qu'il soit tenu compte de cet avis.

1.5. Les recommandations du Comité des régions sont donc toujours valables et devraient être prises en considération

lors du réexamen de la proposition de règlement sur les modalités et conditions des actions structurelles, qui fait l'objet du présent avis. Ces recommandations étaient les suivantes:

- a) l'accès au financement doit être rendu aussi simple que possible;
- b) au lieu de la complexité des fonds proposés, il devrait y avoir un fonds unique pour les programmes gérés sur une base nationale et un fonds distinct pour les programmes gérés sur une base régionale;
- c) concernant la restructuration de la flotte, qui est étroitement liée au secteur de la pêche, le Comité ne partage pas le point de vue selon lequel il est impossible de régionaliser les actions relevant de cette restructuration, et estime qu'au contraire cette mesure devrait être régionalisée et financée par l'IFOP;
- d) en termes de restructuration des flottes, en plus des indemnités pour le désarmement, il devrait exister des indemnités pour l'immobilisation temporaire des bateaux en vue d'une réduction de l'effort de pêche;
- e) l'exigence du POP III selon laquelle un minimum de 55 % des réductions visées devraient être réalisées par le biais du désarmement et un maximum de 45 % par une réduction de l'effort de pêche doit être rétablie;
- f) il ne devrait y avoir aucune limite géographique pour l'aide à l'industrie de la pêche. Si un port de pêche, quelle que soit sa dimension, à plus forte raison s'il est de petite taille et en crise, se situe en dehors des nouvelles régions d'objectifs 1 et 2, il devrait néanmoins être éligible à l'aide;

⁽¹⁾ JO C 16 du 21.1.1999, p. 12.

⁽²⁾ JO C 93 du 6.4.1999, p. 16.

- g) la diversification devrait être interprétée au sens le plus large afin d'atteindre les quatre objectifs primordiaux énoncés par la politique commune de la pêche et le cofinancement devrait pouvoir provenir de sources tant publiques que privées à cet effet;
- h) l'industrie de la pêche, comme l'agriculture, devrait être reconnue comme une industrie de base importante au sein de l'UE et le niveau de financement mis à disposition devrait être en rapport avec son importance, compte tenu du fait qu'en Europe, pour bon nombre de régions côtières, la pêche représente dans certains cas la seule source de richesse sur laquelle se fonde la capacité de production locale;
- i) à l'avenir, les décisions concernant les aides dans le secteur de la pêche devraient prendre encore davantage en compte les aspects de développement durable. Toutefois, ce résultat devrait être obtenu par le biais des modalités techniques de l'aide et ne pas alourdir les charges administratives.

1.6. À la lumière de la décision prise au sommet de Berlin, il a été convenu de n'utiliser qu'un seul Fonds pour les projets régionaux au lieu de la procédure complexe du recours à plusieurs fonds proposé.

1.7. Compte tenu de la logique des objectifs de réduction au niveau national (POP) et du financement national à travers l'IFOP il est désormais convenu que les actions structurelles dans le secteur de la pêche doivent être basées sur le maintien des mesures existantes, en étroite liaison avec les POP.

1.8. Le CdR a convenu, en termes d'adaptation des capacités de pêche et outre les mesures de retrait définitif, de soutenir la nouvelle idée de la Commission d'augmenter les aides pour les immobilisations temporaires des bateaux en vue d'une réduction de l'effort de pêche.

1.9. De plus, depuis l'avis adopté en janvier 1999, il est devenu évident que le POP IV est beaucoup plus souple que le POP III quant aux possibilités des Etats membres de réduire l'effort de pêche. Cette souplesse a été très difficile à obtenir et doit être maintenue. En tout cas, il n'existe pas de raison de fixer des pourcentages rigides pour des pays qui respectent leur POP.

2. Le règlement proposé

2.1. Malheureusement, et pour des raisons de calendrier, il n'a pas été tenu compte du point de vue exprimé dans le précédent avis du Comité des régions. L'on n'a pas non plus tenté de simplifier la complexité des fonds. En conséquence, le présent avis ne vise pas à répéter les vues exprimées précédemment, mais il peut y faire référence. Son premier objectif sera plutôt d'évaluer si les modalités et les conditions actuellement proposées sont suffisantes pour aider le secteur de la pêche et contribuer au bien-être social des communautés dépendant de la pêche.

2.2. Le nouveau règlement vise à améliorer l'interprétation des dispositions existantes, lorsque celles-ci ont été jugées insuffisantes, afin d'étendre l'aide à de nouvelles zones et de mettre à jour les taux de participation.

2.3. Les principales mesures proposées sont les suivantes:

a) en ce qui concerne la flotte:

- les entrées avec aide publique ne seront possibles que s'il y a un retrait associé — et sans aide — plus important;
- pour le segment de la petite pêche côtière, les entrées ne doivent pas conduire globalement à une augmentation de l'effort de pêche;
- un renforcement sensible des mesures à l'égard des États membres qui ne respectent pas les dispositions relatives au programme d'orientation pluriannuel (POP) et au registre communautaire des navires de pêche;
- une redéfinition des sociétés mixtes, afin de tenir compte des critiques de la Cour des comptes sur la gestion des sociétés mixtes;

b) en ce qui concerne la petite pêche côtière:

- il est proposé une meilleure prise en considération des problèmes spécifiques de ce segment;
- la modernisation de ce secteur (sans augmentation de l'effort de pêche) constitue une priorité politique en raison de ses caractéristiques et de sa contribution à l'emploi;

c) en ce qui concerne les mesures d'accompagnement:

- un élargissement de la gamme des mesures socioéconomiques, sous forme d'une prime à la reconversion individuelle des pêcheurs;
- une redéfinition du mécanisme relatif aux arrêts temporaires;

d) en ce qui concerne les autres domaines d'intervention:

- la reconduction des actions en faveur d'investissements productifs dans l'industrie de transformation et dans l'aquaculture ainsi qu'en ce qui concerne l'équipement des ports de pêche, avec une meilleure prise en compte des aspects environnementaux pour l'aquaculture et une priorité aux actions collectives;
- l'introduction de dispositions relatives aux organisations de producteurs;
- la promotion accrue des actions mises en œuvre par les professionnels.

2.4. Le Comité des régions approuve largement ces mesures. Toutefois, dans certains domaines, il recommande quelques changements afin qu'il soit tenu compte des vues précédemment exprimées par le Comité et afin de s'assurer que l'aide au secteur de la pêche n'entraîne pas de discriminations et ne se voie pas limitée par des aspects géographiques.

2.5. Les articles et annexes auxquels il est fait référence ci-après sont ceux de la proposition de règlement du Conseil, qui fait l'objet du présent avis.

2.6. Conformément au point 1.6 ci-dessus, qui prévoit d'intervenir par le biais d'un fonds unique, il faut éliminer toutes les références au FEOGA dans l'ensemble de la proposition de la Commission et supprimer l'article 4 de la proposition.

2.7. La proposition de nouveau règlement porte exclusivement sur la pêche côtière. En revanche, la pêche en eau douce n'est pas prise en considération, bien que celle-ci ait été jusqu'à présent éligible aux aides. Étant donné que, dans ce domaine, l'exploitation du potentiel de pêche nécessite une modernisation constante des engins de pêche et des cales à poisson, notamment des améliorations des normes environnementales, le maintien des aides à la pêche en eau douce au sens du plan structurel actuel devrait être garanti. Dans ce contexte, il ne faut pas oublier que l'octroi d'aides aux pêcheurs professionnels, également dans le domaine de la pêche en eau douce, contribue à la préservation de la culture et de la tradition régionales.

2.8. L'article 5 oblige les États membres à fournir certaines informations afin de faciliter l'élaboration des POP pour la période allant de 2002 à 2006. Ces informations sont indiquées à l'annexe II. Dans le cas où l'État membre n'aurait pas atteint les objectifs des programmes d'orientation pluriannuels pour chaque segment de flotte, la Commission supprimera le financement du renouvellement de la flotte et de la modernisation des navires jusqu'au moment où ces objectifs auront été atteints, à l'exception près que pour ce qui est de la modernisation de la flotte, un financement devrait quand même être prévu, en particulier lorsque cette modernisation implique des améliorations essentielles pour la sécurité.

2.9. L'article 7 porte sur le renouvellement de la flotte et la modernisation des navires de pêche. Nous sommes plutôt surpris de constater que les États membres ont pour obligation de contrôler, et non d'administrer, le renouvellement de la flotte; en outre, il importe que les régimes soumis à la Commission, contenant les mesures proposées par les États membres, soient plus spécifiquement liés aux exigences définies à l'article 5 tel qu'il a été modifié.

2.10. L'article 8 concerne l'ajustement de l'effort de pêche. L'âge limite des navires a été augmenté par rapport au régime actuellement applicable. Par conséquent, certains pêcheurs ne seront plus éligibles aux aides compensatoires. Cela doit être rectifié. Le paragraphe 4 de l'article 8 est aussi potentiellement défavorable aux pêcheurs. Les États membres pourraient abuser de cette disposition telle qu'elle est actuellement rédigée, en imposant des restrictions très élevées pour l'effort de pêche, sans accorder aucune compensation financière aux pêcheurs concernés.

2.11. L'article 10 porte sur les aides publiques au renouvellement de la flotte et à la modernisation des navires. Il vaudrait mieux que la contribution européenne ne soit pas réduite à 15 % dans les zones de l'objectif 2, et que l'on fixe pour ces zones un montant se situant à mi-chemin entre ceux qui s'appliquent aux zones d'objectif 1 et les zones hors objectif, c'est-à-dire au maximum 25 % ou, le cas échéant, 20 %.

2.12. L'article 10 fait également référence aux dispositions détaillées figurant à l'annexe III, qui stipule qu'aucune aide ne sera accordée pour la modernisation de vaisseaux ayant plus

de trente ans. Toutefois, il convient ici d'établir une distinction entre la modernisation complète de vieux bateaux et certaines autres opérations de pêche. Par exemple, il y aurait lieu d'introduire une disposition spécifique en ce qui concerne l'aide à la modernisation des engins de pêche et des cales à poisson, actuellement financée par le programme *Pesca*, quel que soit l'âge du navire. Étant donné que la Commission a indiqué qu'elle souhaitait assurer la continuité de l'aide, cette anomalie devrait être rectifiée.

2.13. Le CdR ne peut apporter son soutien à l'attitude nouvelle adoptée par la Commission dans sa proposition vis-à-vis des sociétés mixtes, qui élimine en outre les associations temporaires d'entreprises. Les sociétés mixtes ont été et sont toujours un instrument de grande valeur dans la réduction de la flotte communautaire, tout en maintenant les emplois communautaires et en garantissant un approvisionnement dans un secteur où l'UE est déficitaire. Par ailleurs, en les liant exclusivement à l'existence d'un accord de pêche, la Commission se contredit de manière inexplicable: d'une part, elle insiste sur le fait que, dans le cas de la disparition d'un accord de pêche, la solution consisterait à créer des sociétés mixtes — comme il apparaît clairement dans le cas de l'accord avec le Maroc —, mais, d'autre part, elle pose l'existence d'un accord de pêche comme condition à la création d'une société mixte. La Commission se doit d'assumer cette erreur et d'éviter de vider de son contenu un instrument extrêmement utile pour la politique de la pêche au niveau mondial. En revanche, le Comité ne voit aucun inconvénient à ce que soit maintenu un bon système de contrôle du fonctionnement de ces sociétés et ce, en particulier pour répondre aux critiques de la Cour des comptes.

2.14. L'article 12 concerne la petite pêche côtière. Le Comité soutient l'esprit des dispositions de cet article, mais estime que la latitude laissée aux États membres devrait être réduite. Si les tentatives des États membres pour aider le secteur de la pêche sont sérieuses, un régime plus contraignant est nécessaire.

2.15. L'article 13 concerne les mesures à caractère socioéconomique. Les observations relatives à l'article 12 s'appliquent également à cet article. En outre, il convient de modifier légèrement la définition du pêcheur afin qu'elle soit politiquement correcte et corresponde à la réalité (cette modification ne concerne pas la version française).

2.16. Tout en approuvant le régime de préretraite, le Comité estime qu'il devrait être accessible à tous les pêcheurs souhaitant arrêter leurs activités de pêche, qu'ils soient concernés ou non par les mesures visées à l'article 8. Le paragraphe 3 (c) est également approuvé, car cette disposition permet d'octroyer des primes directement aux pêcheurs pour entreprendre un programme de reconversion et des projets de diversification. Toutefois, pour éviter toute incertitude, il conviendrait d'y inclure explicitement le démarrage d'entreprises dans des secteurs autres que celui de la pêche.

2.17. L'article 14 porte sur la protection des ressources halieutiques des zones marines côtières, l'aquaculture, l'équipement des ports de pêche, la transformation et la commercialisation. L'octroi d'aides dans ces domaines est approuvé par le Comité, mais devrait être encouragé davantage.

2.18. L'article 16 porte sur les actions mises en œuvre par des professionnels. Les observations relatives à l'article 12 s'appliquent également ici.

2.19. L'article 17 concerne l'arrêt temporaire d'activités et les autres compensations financières. Ici aussi, la marge d'appréciation des Etats membres devrait être supprimée. Si des règles différentes s'appliquent pour chaque Etat membre, cela peut donner lieu à une discrimination. Enfin, le paragraphe 4 de cet article n'est pas justifié. La réduction de l'effort de pêche, en tant qu'élément d'un plan de redressement des pêcheries, peut constituer une partie essentielle d'une stratégie de gestion des pêcheries.

3. Conclusions et recommandations

3.1. Il s'agit d'un domaine complexe et détaillé. La Commission européenne a répondu à un besoin en créant l'IFOP en 1993, en tant que quatrième Fonds structurel. En proposant le financement de régions non éligibles au titre d'un objectif par le FEOGA plutôt que par l'IFOP, elle a rendu l'aide au secteur de la pêche plus complexe. Il est essentiel que des mesures suffisantes soient mises en place pour aider le secteur de la pêche, indépendamment des zones géographiques.

3.2. Il est également essentiel que la Commission tienne compte des recommandations de notre précédent avis⁽¹⁾.

3.3. Sous réserve des observations ci-dessus, nous recommandons que la proposition de règlement fasse l'objet des modifications suivantes:

1. Insérer au quatrième considérant «de la pêche en eau douce» entre «pêche» et «et de l'aquaculture».
2. Le Comité des régions, conformément à la nouvelle attitude adoptée par la Commission à la suite du Sommet de Berlin, par le Conseil et par le Parlement européen, considère que les actions structurelles du secteur de la pêche doivent être financées par un Fonds unique, à savoir l'IFOP. Par conséquent, il convient d'éliminer de la proposition de la Commission, tant des considérants que des articles, toutes les références au FEOGA-garantie et, dès lors, de supprimer l'article 4.
3. Ajouter au septième considérant «et d'associations temporaires d'entreprises».
4. À l'article 6, ajouter le paragraphe 1 bis suivant: «Dans le cas où l'Etat membre ne s'est pas conformé aux objectifs des programmes d'orientation pluriannuels pour chaque segment de flotte, la Commission suspendra le financement du renouvellement de la flotte et de la modernisation des navires jusqu'à ce que lesdits objectifs soient remplis, à l'exception près que pour ce qui est de la flotte, un financement devrait quand même être prévu, en particulier lorsque cette modernisation implique des améliorations essentielles pour la sécurité».

5. À l'article 7, paragraphe 1 (a), remplacer «contrôle» par «administration», et à la fin du paragraphe, ajouter «selon les modalités prévues à l'article 5».
6. À l'article 8, paragraphe 1, remplacer «visés» par «selon les modalités prévues».
7. À l'article 8, paragraphe 2, première phrase, remplacer «15» par «10».
8. À l'article 8, paragraphe 3, remplacer la première phrase par «Les aides publiques à l'arrêt définitif sont versées aux bénéficiaires comme suit:».
9. À l'article 8, paragraphe 3 (a), remplacer «quinze» par «dix», «vingt-neuf» par «vingt-quatre» et «trente» par «vingt-cinq».
10. À l'article 8, paragraphe 3 (a) (iii), ajouter «1» après «tableaux» (ne concerne pas la version française).
11. À l'article 8, paragraphe 4, supprimer «Ces mesures ne peuvent donner lieu à aucune aide publique.».
12. À l'article 9, remplacer les alinéas 1, 2 et 3 par le texte de l'article 9 de l'actuel règlement (CE) 3699/93 et prévoir des dispositions répondant aux critiques de la Cour des comptes.
13. Remplacer le point a) de l'alinéa 1 de l'article 10 de la Commission par le texte suivant: «Les aides publiques au renouvellement ou à la modernisation de la flotte peuvent être accordées si elles se conforment aux objectifs finaux du POP à l'intérieur de chaque segment de flotte, indépendamment du fait qu'il y ait ou non un accroissement individuel de capacité».
14. Remplacer l'ensemble de l'article 10, paragraphe 1, lettre b) par le texte suivant: «Lorsque les objectifs globaux et les objectifs des divers segments du programme d'orientation pluriannuel (POP) ne sont pas encore atteints, une aide publique au renouvellement de la flotte et à la modernisation des navires ne peut être octroyée que si, pour chaque projet individuel, la capacité retirée est au moins de 30 % supérieure à la nouvelle capacité».
15. Supprimer le point b) de l'alinéa 2 de l'article 11 de la proposition de la Commission.
16. À l'article 12, paragraphes 2 et 3, remplacer «peuvent prendre» par «prennent» et «peut être octroyée» par «est octroyée».
17. La modification proposée pour l'article 13, paragraphe 1 ne concerne pas la version française.
18. À l'article 13, paragraphe 2, remplacer «peuvent prendre» par «prennent».
19. À l'article 13, paragraphe 3 (b), supprimer «au sens de l'article 8».

(1) CdR 309/98 fin — JO C 93 du 6.4.1999, p. 16.

20. À l'article 13, paragraphe 3 (c), après «plan social individuel ou collectif», insérer «y compris le démarrage d'entreprises dans des secteurs non liés à la pêche».
21. Au titre III, devant «aquaculture», insérer «pêche en eau douce».
22. À l'article 14, point 1, ajouter «pêche en eau douce» à la liste des domaines couverts.
23. À l'article 17, paragraphe 1, première phrase, remplacer «peuvent octroyer» par «octroient».
24. À l'article 17, paragraphe 2, première phrase, remplacer «peuvent accorder» par «accordent».
25. Dans les annexes de la proposition de la Commission, les limites à la participation financière des bénéficiaires privés dans les actions subventionnées seront équivalentes dans les régions de l'Objectif 1 et dans le reste des régions.
26. À l'annexe III, paragraphe 1.4 (b), supprimer «Sans préjudice des dispositions de l'article 17 paragraphe 2, le remplacement des engins de pêche n'est pas considéré comme une dépense éligible», ajouter «iv) le remplacement des engins de pêche et la modernisation des cales à poisson», et au paragraphe 1.4 (c), remplacer «au point iii)» par «aux points iii) et iv)».
27. À l'annexe IV, paragraphe 2, relatif aux niveaux de participation, dans le tableau 3, remplacer, dans le paragraphe des autres régions du groupe 2 et du groupe 3, les «15 %» indiqués par «25 %» pour les régions d'objectif 2.

Bruxelles, le 3 juin 1999.

Le Président
du Comité des régions
Manfred DAMMEYER

Résolution du Comité des régions du 2 juin 1999 sur «Le Pacte européen pour l'emploi»

(1999/C 293/14)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la décision du Bureau en date du 7 mai 1999 d'élaborer une résolution en la matière et de charger la commission 6 «Emploi, politique économique, marché unique, industrie, PME» des travaux préparatoires;

vu la réunion du Conseil européen prévue pour les 3 et 4 juin 1999 à Cologne, réunion au cours de laquelle la Présidence allemande présentera une proposition de Pacte européen pour l'emploi;

vu ses avis antérieurs concernant l'emploi:

«Le rôle des collectivités territoriales en matière de partenariat entre les établissements d'éducation et de formation et les entreprises»⁽¹⁾; «Proposition de décision du Conseil concernant des mesures d'assistance financière aux petites et moyennes entreprises (PME) innovantes et créatrices d'emploi — Initiative en faveur de la croissance et de l'emploi»⁽²⁾; «Les prochaines grandes orientations des politiques économiques»⁽³⁾; «Communication de la Commission "Des lignes directrices à l'action concrète: examen des plans d'action nationaux pour l'emploi"» et «Communication de la Commission "Proposition de lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres pour 1999"»⁽⁴⁾; «Communication de la Commission intitulée "Adopter et promouvoir le dialogue social au niveau communautaire"» et «Proposition de décision du Conseil modifiant la décision 70/532/CEE portant création du comité permanent de l'emploi dans les Communautés européennes»⁽⁵⁾;

vu la proposition de résolution adoptée par la commission 6 lors de sa réunion du 11 mai 1999 (Henning Jensen rapporteur);

considérant que les collectivités territoriales de nombreux États membres jouent un rôle de première importance pour ce qui est de créer l'environnement et les conditions dans lesquels fonctionnent les entreprises; qu'elles exercent une fonction importante dans la mesure où elles soutiennent le développement économique et industriel sur le territoire qui relève de leur compétence, en mettant en place un environnement économique et social favorable capable d'attirer, de retenir et de faire se développer les entreprises;

considérant que les collectivités territoriales jouent un rôle essentiel de prestataires de services d'éducation et de formation, et d'agents de promotion du développement économique, dans la mesure où elles peuvent aider à combler le fossé qui existe entre l'éducation/la formation et les entreprises et aussi, de par la position stratégique qu'elles occupent, à stimuler un partenariat et un dialogue plus intenses entre tous les protagonistes concernés au niveau local et régional dans ces deux secteurs;

considérant que les collectivités territoriales jouent un rôle clé dans la création d'emplois — directement en tant qu'employeurs et indirectement dans la mesure où elles mettent en place des conditions propices au fonctionnement des entreprises; qu'elles sont des employeurs importants du fait de leur rôle et de leur compétence en matière de développement de l'économie locale et régionale, du fait de leur responsabilité, le cas échéant, dans les services de l'emploi et en raison de leur solide connaissance de la situation locale, en particulier en tant que promotrices de l'intégration sociale;

considérant que le Comité des régions a proposé une initiative baptisée «Action locale pour l'emploi en 1999», qui met les collectivités territoriales en mesure de promouvoir les plans d'action nationaux pour l'emploi;

considérant que le CdR, ainsi que les collectivités territoriales et/ou les organisations qui rassemblent ces collectivités, devraient participer à la mise en œuvre des instruments visant à favoriser et à développer le dialogue social au niveau communautaire;

⁽¹⁾ CdR 346/96 fin — JO C 116 du 14.4.1997, p. 98.

⁽²⁾ CdR 46/98 fin — JO C 251 du 10.8.1998, p. 41.

⁽³⁾ CdR 110/98 fin — JO C 51 du 22.2.1999, p. 63.

⁽⁴⁾ CdR 279/98 fin — JO C 51 du 22.2.1999, p. 59.

⁽⁵⁾ CdR 343/98 fin — JO C 93 du 6.4.1999, p. 54.

a adopté, lors de sa 29^e session plénière des 2 et 3 juin 1999 (séance du 2 juin), la présente résolution.

Le Comité des Régions,

1. se déclare favorable à l'objectif global du pacte pour l'emploi, à savoir: coordonner les politiques macroéconomiques des États membres et créer une coexistence harmonieuse entre les objectifs de croissance générale et de croissance de l'emploi, d'une part, et le maintien, dans le même temps, de la stabilité des prix, d'autre part;
2. considère qu'il importe de soutenir les efforts des États membres en matière de politique de l'emploi par un pacte européen pour l'emploi. Une meilleure coordination des politiques économiques et financières des États membres de l'UE, une harmonisation de l'imposition de l'énergie et des revenus du capital et la mise en place d'une concurrence équitable en matière fiscale seraient souhaitables. Les efforts nécessaires des États membres pour résoudre le problème du chômage doivent être soutenus et complétés par l'UE;
3. se déclare favorable à l'association des partenaires sociaux au pacte dont il s'agit, mais regrette que le rôle des collectivités territoriales ne soit pas évoqué de façon détaillée, comme c'est le cas dans la nouvelle communication de la Commission sur des politiques communautaires en faveur de l'emploi;
4. souligne, pour ce qui concerne la mise en œuvre des mesures liées au pacte de l'Union européenne pour l'emploi, telles qu'elles figurent dans ledit pacte, que l'accent est mis sur le principe de subsidiarité et qu'est assuré le respect des modes nationaux de fonctionnement du marché du travail propres à chaque pays, et notamment des systèmes de conventions collectives, ainsi que des différentes méthodes de fixation des salaires;
5. affirme le caractère décisif du rôle des entités régionales en tant qu'acteurs comme en tant qu'employeurs, pour ce qui est d'atteindre l'objectif global, à savoir: favoriser l'emploi par la mise en œuvre concrète d'une large gamme d'initiatives ayant pour but de créer des emplois durables, aspect auquel il faut donner le plus haut degré de priorité. Les entités régionales sont le plus souvent le lieu où se mettent en œuvre dans la pratique les initiatives visant à favoriser l'emploi, en particulier pour ce qui concerne les catégories de personnes les plus menacées. Il convient d'ailleurs, à cet égard, de se référer aux avis antérieurs du Comité des régions qui sont cités plus haut;
6. considère comme étant d'une importance décisive que les municipalités et les régions aient, dans la mesure la plus large possible, la faculté de prévoir et de réaliser de la manière la plus appropriée l'action pour l'emploi dont il s'agit. Cela doit se faire en coopération avec les partenaires sociaux et prendre appui sur les quatre «piliers» définis dans les lignes directrices pour l'emploi concernant l'année 1999:
 - Capacité d'insertion professionnelle;
 - Esprit d'entreprise;
 - Capacité d'adaptation des entreprises;
 - Égalité des chances;
7. affirme que l'autonomie régionale et locale en matière d'emploi est l'une des conditions nécessaires à une action qui vise à faire correspondre les qualifications de la main-d'œuvre aux besoins des entreprises. Cette condition d'une action efficace dans le domaine de l'emploi rend encore plus évidente la nécessité évoquée plus haut d'associer davantage les collectivités territoriales à l'élaboration des plans d'action nationaux pour l'emploi;
8. attire l'attention sur les pactes territoriaux pour l'emploi en tant que modèle de partenariats locaux et régionaux qui fonctionnent bien, ainsi que sur le rôle crucial des collectivités territoriales à l'intérieur de ces partenariats;
9. estime qu'il convient de prendre authentiquement en compte, lors de l'élaboration de plans d'action nationaux pour l'emploi, des expériences résultant des pactes territoriaux pour l'emploi, ainsi que des pratiques nouvelles auxquelles donnent naissance ces pactes territoriaux pour l'emploi;
10. souligne que les pactes territoriaux pour l'emploi apportent des possibilités d'utilisation coordonnée des instruments de la politique de l'emploi, par exemple pour l'encouragement à la création de petites entreprises dans des domaines nouveaux d'activité commerciale où les marchés sont incertains et où, de ce fait, les risques sont particulièrement importants pour les nouvelles entreprises. Les pactes pour l'emploi donnent aussi de bonnes possibilités d'actions et de suivi ultérieurs, une fois passée la phase de création de l'entreprise;
11. affirme l'importance des programmes et des Fonds de l'Union européenne ayant pour objet de favoriser l'emploi. À cet égard, les Fonds structurels ainsi que le soutien aux actions innovantes et la coordination entre les différents domaines d'action de la politique de l'emploi à l'échelon local et régional revêtent une importance particulièrement considérable;
12. considère comme étant d'une grande importance qu'une action intensive particulière soit menée en faveur des catégories de personnes ci-après:
 1. Les jeunes et les femmes;
 2. Les catégories de personnes menacées d'exclusion du marché du travail;
 3. Les catégories de personnes les plus âgées se trouvant sur le marché du travail;
 4. Les catégories de personnes ayant des problèmes de compétences;
 5. Les catégories de personnes souffrant de problèmes qui viennent s'ajouter à celui du chômage;
 6. Les réfugiés;
13. fait observer qu'une action précoce et déterminée concernant spécialement les jeunes chômeurs et les femmes revêt une grande importance, notamment pour la prévention du chômage de longue durée et la promotion de l'égalité des chances;

14. estime qu'il est d'une grande importance de mener une action particulière s'adressant aux groupes de personnes qui sont menacées d'exclusion du marché du travail, par exemple à la suite d'ennuis de santé ou à cause d'un niveau de formation insuffisant;
15. affirme que les personnes du troisième âge constituent une catégorie d'une grande importance, aussi bien du point de vue économique qu'en termes d'expérience. Il convient de faire porter prioritairement l'attention sur des mesures pouvant contribuer à maintenir le contact entre les professionnels d'un certain âge et le marché du travail;
16. considère qu'il importe de favoriser la flexibilité du marché du travail, notamment par la souplesse d'accès à la formation et par l'accès à la possibilité de passer d'un domaine de compétence à un autre. À cet égard, il importe d'étudier les possibilités de meilleure organisation du travail dans la perspective d'une adaptation du temps de travail aux différents âges de la vie;
17. souligne que toute modification apportée au régime de travail des salariés (possibilité de passer d'un domaine de compétence à un autre, allongement de la vie active, formation, horaires souples, etc.) devrait passer par un dialogue entre employeurs et salariés;
18. estime qu'il est nécessaire de mener une action particulière au plan professionnel en faveur des catégories de personnes qui souffrent de problèmes physiques et/ou psychologiques venant aggraver pour elles le problème du chômage;
19. à la conviction qu'une intégration efficace des réfugiés qu'accueille l'Union européenne doit également porter sur le marché du travail. Toutefois, en ce qui concerne l'accueil temporaire de réfugiés de l'ex-Yougoslavie, il y a lieu d'approuver l'objectif de l'Union européenne, qui est d'assurer l'éventuel retour de ces réfugiés dans leur pays d'origine;
20. affirme enfin l'importance qu'il y a à perfectionner les informations statistiques de type comparatif relatives à la situation des marchés du travail, de manière à permettre une inspiration réciproque et un échange d'enseignements en ce qui concerne les meilleures conditions et les meilleures pratiques existant dans les États membres en matière d'emploi.

Bruxelles, le 2 juin 1999.

Le Président
du Comité des régions
Manfred DAMMEYER

Résolution du Comité des régions sur «Le problème du bogue de l'an 2000»

(1999/C 293/15)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

attendu que les collectivités locales et régionales sont souvent chargées des services publics dans les secteurs susceptibles d'être affectés par le bogue de l'an 2000 — par exemple les hôpitaux, les services publics et les infrastructures de transport;

attendu que ces secteurs sont souvent interdépendants et reliés les uns aux autres par des réseaux d'infrastructures transfrontaliers, nécessitant une étroite coopération;

attendu que la Commission européenne, dans son dernier rapport, exprime sa préoccupation quant au manque de préparation des collectivités locales et régionales;

compte tenu de l'importance des différences entre les États membres et les secteurs intéressés en ce qui concerne la prise de conscience du problème et l'état des préparations; l'insuffisance de la diffusion et des échanges d'informations, et le fait que souvent, les efforts déployés dans les États membres se chevauchent et font double emploi;

attendu que la prise de conscience à tous les niveaux est de la plus haute importance; que l'accès à l'information et les échanges de bonnes pratiques sont essentiels en ce moment précis;

attendu que les effets du bogue de l'an 2000 étant encore inconnus à ce stade, il n'est pas exclu que les conséquences de ce phénomène soient comparables à celles causées par une catastrophe naturelle, ce qui entraînera des coûts importants pour les pouvoirs publics à tous les niveaux;

attendu que le bogue de l'an 2000 n'est pas seulement un problème technique mais que c'est également une question de responsabilité politique;

souligne l'urgence du problème, en particulier pour les collectivités locales et régionales;

invite les collectivités locales et régionales et les autorités nationales des États membres à prendre toute la mesure de ce problème et à accélérer les préparatifs, en utilisant autant que faire se peut l'expérience acquise par d'autres collectivités locales et régionales;

exige que le Comité des régions, en tant que représentant des collectivités locales et régionales, soit associé à toute activité, groupe de travail ou campagne d'information de l'UE dans ce domaine;

demande à la Commission européenne de faciliter les échanges d'informations et de bonnes pratiques, et de diffuser l'information dans les onze langues officielles de l'UE;

demande à la Commission européenne de l'informer de la situation quant à la sécurité des installations nucléaires dans les pays non membres de l'UE;

souligne qu'il y a lieu d'entreprendre des recherches sur les conséquences financières et juridiques de ce phénomène, notamment en ce qui concerne la responsabilité, les demandes de dommages et intérêts et les indemnités comparables à celles qui sont exigibles en cas de catastrophe naturelle;

charge son président de transmettre la présente résolution à la Commission européenne, au Parlement européen, au Conseil et aux parlements des États membres.

Bruxelles, le 3 juin 1999.

Le Président
du Comité des régions
Manfred DAMMEYER

Résolution du Comité des régions sur «La prochaine conférence intergouvernementale (CIG)»

(1999/C 293/16)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la décision du Bureau du 10 mars 1999 de confier à la commission «Affaires institutionnelles» l'élaboration d'une résolution sur la prochaine conférence intergouvernementale;

vu le projet de résolution qui a été adopté par la commission «affaires institutionnelles» lors de sa réunion du 27 avril 1999 (rapporteurs: MM. Van Den Brande et Koivisto) et que les deux rapporteurs ont développé ultérieurement suivant le mandat qui leur a été donné;

vu les conclusions du Conseil européen de Cardiff (15 et 16 juin 1998), estimant que le thème de l'application concrète de la subsidiarité doit être débattu plus avant;

vu les conclusions du conseil européen de Vienne (11 et 12 décembre 1999), qui ont renforcé le rôle consultatif du Comité des régions pour les questions de subsidiarité;

a adopté, lors de sa 29^e session plénière des 2 et 3 juin 1999 (séance du 3 juin), la présente résolution.

1. Au cours des dix dernières années, le processus d'intégration européenne a connu une progression remarquable, dont les principaux jalons ont été la réalisation du marché intérieur, le traité de Maastricht et la mise en place de l'union économique et monétaire.

2. La dernière conférence intergouvernementale n'a toutefois pas résolu toutes les questions qu'elle aurait dû pour préparer son prochain élargissement.

3. Parmi les questions que la prochaine conférence intergouvernementale sera appelée à régler, le protocole sur les institutions et la déclaration de la Belgique, de l'Italie et de la France qui sont annexés au traité d'Amsterdam relèvent celles de la composition de la Commission européenne, de la répartition des voix entre les États membres au Conseil des ministres et de la généralisation des votes à la majorité qualifiée.

4. Conformément au mandat confié lors du sommet de Vienne, en décembre 1998, le Conseil européen de Cologne décidera dès l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam du moment et de la manière «dont il y aura lieu de traiter les

questions institutionnelles qui ne sont pas résolues par le traité d'Amsterdam». Dans le même temps, un besoin de réformes plus poussées se fait sentir dans l'Union européenne.

5. Le Comité des régions estime que, pour la bonne marche de l'élargissement, il est prioritaire de concrétiser les réformes institutionnelles. Le processus de réforme devra à l'avenir non seulement s'attacher aux questions institutionnelles mais aura également à prendre des mesures réformatrices résolues pour renforcer la sécurité intérieure et le droit, développer une identité communautaire en matière de politique étrangère et de défense et garantir le caractère démocratique de l'Europe et sa proximité par rapport aux citoyens. Dans le contexte des vastes débats de ces prochaines années sur le remaniement de l'Europe, le Comité des régions souhaite qu'il soit également tenu compte des points suivants, qui le concernent:

5.1. Le débat sur le principe de subsidiarité doit être approfondi, pour que l'Union européenne, les États nationaux, les États fédérés ou régions et les collectivités locales puissent, dans leurs sphères de compétence propres, contribuer à l'appliquer de manière concrète et correcte. Cet impératif est

déjà mentionné dans la déclaration de l'Allemagne, de la Belgique et de l'Autriche relative à la subsidiarité qui est jointe au traité d'Amsterdam et dans laquelle il est expressément indiqué que l'action de la Communauté européenne, conformément au principe de subsidiarité, concerne non seulement les États membres mais aussi leurs entités dans la mesure où celles-ci disposent d'un pouvoir législatif qui leur est conféré par le droit constitutionnel national. Le Comité demande que l'article 5 du traité CE soit modifié dans le sens d'une prise en compte du rôle spécifique joué par les collectivités locales et régionales en ce qui concerne le principe de subsidiarité⁽¹⁾.

5.2. Le Comité des régions souligne que le processus nécessaire de réforme requiert aussi une répartition précise des tâches entre l'Union européenne et ses États membres. Cela contribuerait à favoriser l'acceptation des décisions à la majorité. L'Union européenne doit se concentrer sur les réelles tâches européennes. Les procédures et les objectifs pour les réformes à venir doivent être clairement définies. L'avis du Comité des régions sur le principe de subsidiarité «Vers une véritable culture de la subsidiarité — Un appel du Comité des régions»⁽²⁾ doit constituer le fondement à cet égard.

⁽¹⁾ CdR 305/97 fin — JO C 64 du 27.2.1998, p. 98.

⁽²⁾ CdR 302/98 fin.

5.3. Avec le Parlement européen, le Comité des régions doit être un partenaire totalement intégré de plein droit à la préparation de la nouvelle conférence intergouvernementale et avoir la possibilité de jouer un rôle actif dans les négociations et le processus décisionnel qui s'y rapportent.

5.4. Le Comité des régions souhaite être reconnu comme organe au sens de l'article 7, paragraphe 1, du traité instituant la Communauté européenne.

5.5. En ce qui concerne la désignation des membres du Comité, il y aura lieu d'exiger qu'ils soient titulaires d'un mandat électoral au sein d'une collectivité régionale ou locale ou soient politiquement responsables devant une assemblée élue au suffrage universel direct⁽¹⁾.

5.6. Il conviendra d'accorder au Comité des régions un droit formel de recours devant la Cour de justice des Communautés européennes pour la défense de ses prérogatives et d'octroyer aux régions dotées de compétences législatives un pouvoir de recours spécifique⁽¹⁾.

Bruxelles, le 3 juin 1999.

Le Président
du Comité des régions
Manfred DAMMEYER

Résolution sur «La situation au Kosovo»

(1999/C 293/17)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

1. insiste sur la nécessité pour l'Union européenne de jouer un rôle actif dans la lutte contre les violations des droits de l'homme et les déportations qui ont lieu en plein cœur du continent européen et, à un stade ultérieur, dans la reconstruction de la région;
2. souligne la volonté des collectivités locales et régionales de mettre en place des partenariats régionaux et communaux avec les collectivités territoriales du Kosovo, pour apporter une aide humanitaire et contribuer au rétablissement des administrations communales et des installations de services publics lors du retour des réfugiés;
3. est convaincu que la légitimité de l'unification européenne dépend pour l'essentiel de la capacité de l'Union européenne d'assumer la responsabilité qui lui incombe sur notre continent, et vis-à-vis de celui-ci, d'empêcher les agressions et de garantir la paix;
4. demande la préservation et la protection des spécificités et des identités culturelles, ethniques et régionales ainsi que le maintien des liens des populations avec leurs origines et leur pays;
5. est convaincu que la paix et la stabilité dans les Balkans seront dans l'intérêt de l'ensemble de l'Union européenne;
6. encourage toute initiative visant à poursuivre l'objectif d'un Kosovo multiethnique et démocratique qui permettrait à tous ses peuples de vivre dans la paix et la sécurité et se prononce en faveur d'une participation adéquate de la Russie aux initiatives de paix;
7. exprime sa solidarité avec les centaines de milliers de réfugiés expulsés par la force de chez eux, encourage les collectivités locales et régionales de tous les États membres à accueillir temporairement une partie du flux des réfugiés arrivant du Kosovo, et invite les États membres à accueillir, à titre exceptionnel et provisoire, un plus grand nombre de réfugiés de la région, en les répartissant entre eux en fonction de l'importance de leur population et de leur potentiel économique;
8. demande l'arrêt de toutes les actions des forces serbes contre la population civile, ce qui est une condition préalable indispensable à tout règlement acceptable au Kosovo;
9. appelle de ses vœux une solution politique aboutissant dès que possible à un arrêt de l'action militaire et garantissant le retour des réfugiés et est convaincu qu'une telle solution requiert le déploiement de forces militaires internationales pendant une période de transition et un rôle significatif des Nations Unies;
10. est fermement convaincu que l'aide humanitaire et la solidarité internationale devraient être achevées par une aide technique dans tous les domaines de la vie politique, économique et sociale, contribuant au développement démocratique d'un État civil respectueux de la diversité culturelle. Il faut que l'aide financière soit suffisante pour à la fois couvrir les frais généraux des experts des collectivités locales et régionales et les coûts de la mise en œuvre de projets individuels, et demande l'octroi, dès la fin du conflit, d'une aide financière substantielle aux collectivités locales et régionales qui désiraient mettre en œuvre un programme technique visant à la reconstruction de la région et au rétablissement de la citoyenneté;
11. est convaincu que la condition préalable indispensable à la pacification et à la prospérité économique durable de la région des Balkans réside d'une part dans la volonté de l'Union européenne d'assumer la responsabilité qui lui incombe vis-à-vis des Balkans et d'autre part dans l'octroi d'un haut degré d'autonomie administrative, tout en respectant l'intégrité territoriale des États de la région; et souhaite voir enclenché un processus qui renforce la responsabilité propre des communes et des régions dans les Balkans et requiert la mise en place progressive d'une autonomie administrative des communes et des régions;

12. soutient les résolutions du Parlement européen et du Conseil qui ont clairement déclaré que les actions de l'OTAN ne sont pas dirigées contre la population serbe ou yougoslave mais contre le régime de Milosevic, en raison des violations incessantes des droits fondamentaux de l'être humain et du processus de nettoyage ethnique engagé par ce dernier;
13. considère que le conflit démontre la nécessité d'élaborer de toute urgence une véritable Politique étrangère et de sécurité commune qui soit cohérente ainsi qu'une politique européenne sur l'immigration et le droit d'asile dès la prochaine Conférence intergouvernementale (CIG); celle-ci devrait également envisager l'élaboration d'une Charte européenne des droits des citoyens et de leurs groupes minoritaires;
14. demande l'application, à bref délai, des mesures décidées dans le Traité d'Amsterdam. Le CdR souhaite dès que possible la désignation d'un secrétaire général pour la politique étrangère et de sécurité commune, la mise en place d'une unité d'analyse et de planification avec la participation de la Commission européenne, ainsi que la formulation de stratégies communes en matière de politique étrangère;
15. appelle le Conseil, le Parlement européen et la Commission européenne à se pencher dès maintenant sur l'élaboration d'un pacte de stabilité dans les Balkans et d'un plan de reconstruction, en coopération avec les collectivités locales et régionales.

Bruxelles, le 2 juin 1999.

Le Président
du Comité des régions
Manfred DAMMEYER
