

Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission: Intégrer l'environnement et le développement durable dans la politique de coopération en matière d'économie et de développement — Éléments d'une stratégie globale»

(2001/C 14/18)

Le 18 mai 2000, la Commission a décidé, conformément à l'article 262 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la communication susmentionnée.

La section «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 10 octobre 2000 (rapporteur: M. Ribbe, corapporteur: M. Gafo Fernández).

Lors de sa 376^e session plénière du 19 octobre 2000, le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 83 voix pour et 6 abstentions.

1. Introduction

1.1. L'article 177 du Traité d'Amsterdam fait de la promotion du développement durable l'une des priorités de la coopération au développement de la Communauté.

1.2. Le Conseil européen, lors du sommet de Cardiff en juin 1998, a souligné l'importance de l'intégration de l'environnement et du développement durable dans toutes les politiques communautaires, et invité la Commission ainsi que les différentes formations compétentes du Conseil à élaborer les stratégies nécessaires.

1.3. La Communication de la Commission «Intégrer l'environnement et le développement durable dans la politique de coopération en matière d'économie et de développement — Éléments d'une stratégie globale»⁽¹⁾ doit être examinée dans le cadre de cette stratégie d'intégration.

1.4. Le Comité a pris connaissance des délibérations du Conseil «Développement» des 11 novembre 1999 et 18 mai 2000, ainsi que de la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur «La politique de développement de la Communauté européenne»⁽²⁾.

2. Observations générales

2.1. Le Comité se félicite du document présenté par la Commission, laquelle montre ainsi qu'elle s'efforce de mettre en œuvre les dispositions du Traité d'Amsterdam ainsi que du sommet de Cardiff, tout en précisant qu'il s'agit d'un domaine extrêmement important dans lequel il reste encore beaucoup à faire.

2.2. La Commission indique plusieurs fois à juste titre, aussi bien dans cette Communication que dans son document général sur la politique de développement⁽²⁾, que la société civile organisée joue un rôle fondamental pour les tâches qui

restent à accomplir. De ce point de vue, le Comité regrette qu'en tant que représentant, parmi d'autres, de la société civile organisée, il n'ait été jusqu'à présent que partiellement intégré dans les réflexions de la Commission. Il rappelle à la Commission, au Conseil et au Parlement que les contributions du Comité pour faire avancer ce thème politique important ne prennent tout leur sens que dans la mesure où il n'est pas seulement consulté sur des problèmes ou des documents spécifiques, mais associé à l'ensemble du processus que représente l'évolution à venir de la politique de développement. La Commission est invitée à indiquer au Comité de quelle manière elle envisage de le faire participer à l'avenir à la poursuite de la coopération en matière économique et de développement.

2.3. Le Comité observe avec inquiétude la situation du développement global. Il constate que les nations industrialisées, pour la plupart, ne tiennent pas la promesse qu'elles avaient faite dès l'Assemblée générale des Nations Unies du 24 octobre 1970, et qu'elles avaient confirmée à plusieurs reprises ensuite, d'investir au moins 0,7 % de leur Produit national brut dans l'aide au développement. Ce pourcentage n'est à l'heure actuelle que de 0,23 %.

2.4. Le fossé entre riches et pauvres s'élargit toujours davantage. Le monde développé a depuis longtemps pris conscience du cercle vicieux dans lequel se débattent de nombreux pays en développement et que les termes de «sous-développement économique, pauvreté, faible niveau de formation, croissance démographique et insuffisance de la protection de l'environnement» ne résument qu'imparfaitement. Il n'a jusqu'à présent pas encore pu être brisé, notamment parce que la volonté politique pour cela fait défaut.

2.5. La situation en matière d'environnement est bien sûr très différente selon les pays ou les régions en développement et il est impossible de généraliser. Mais on peut sans risque parler de situation dramatique. Beaucoup manquent d'eau potable, le traitement des eaux usées (et par conséquent souvent la situation sanitaire) est catastrophique, la gestion des déchets est toujours largement inconnue, la pollution de l'air

⁽¹⁾ COM(2000) 264 final.

⁽²⁾ COM(2000) 212 final du 26.4.2000.

est dramatique, et pas uniquement dans les grands centres urbains. Les ressources naturelles sont surexploitées, pour répondre soit aux besoins des populations, soit à la demande externe.

2.5.1. L'utilisation excessive des pâturages et la surexploitation agricole des sols marginaux, avec pour conséquence une baisse de la fertilité et de la productivité, sont aussi des exemples de la situation problématique de l'environnement. Le déboisement à outrance en est un autre exemple. Les conséquences écologiques peuvent également être très diverses. Elles vont des changements climatiques aux inondations de grande ampleur, en passant par l'avancée du désert. Les conséquences s'en font sentir autant au niveau régional et local qu'au niveau mondial. En d'autres termes, la plupart des pays en développement sont bien loin de connaître un environnement sain et un «développement durable». Cette situation n'est cependant pas uniquement celle des pays en voie de développement, mais elle a également des conséquences sur les pays développés, ce qui donne à l'initiative de la Commission toute son importance, ne serait-ce que du point de vue de son intérêt bien compris.

2.6. Il faut bien voir que ce ne sont pas les pays en développement qui sont les principaux responsables des graves problèmes environnementaux à l'échelle mondiale, mais les pays industrialisés. Le fait est que 20 % de la population mondiale consomment presque 80 % des ressources et que cette consommation est couverte en partie notamment par le pillage, ou la surexploitation des ressources, renouvelables ou non, des pays en développement.

2.6.1. Les 20 % de la population qui consomment 80 % des matières premières vivent essentiellement dans les pays industrialisés. Ce sont donc principalement les habitudes de production, de consommation et le mode de vie des nations industrialisées qui font peser la menace d'une raréfaction des ressources, des changements climatiques ou de la réduction dramatique de la biodiversité et donc de la variété génétique. Transposer ceux-ci aux pays en développement ne ferait donc qu'aggraver au niveau mondial une situation déjà bien menaçante sur le plan écologique.

2.6.2. De même, les pays industrialisés peuvent, au moyen de transferts de compétences au moment du développement de technologies environnementales adaptées, apporter une contribution essentielle à la résolution des problèmes des pays en voie de développement.

2.7. Le Comité fait observer qu'il ne s'agit pas, en intégrant l'environnement et le développement durable dans la politique de développement de l'UE, de transposer purement et simplement le mode de vie européen aux pays en développement. La Commission elle-même a dû constater, lors de l'évaluation de son propre 5^e programme d'action en matière d'environnement⁽¹⁾, que l'on était bien loin de garantir un développement durable en Europe.

(1) COM(1999) 543 final du 24.11.1999.

3. Observations particulières

3.1. Une approche stratégique insuffisante dans le document de la Commission

3.1.1. Il est évident que la Commission formule des propositions relativement peu contraignantes dans les domaines qu'elle aborde dans sa Communication. De l'avis du Comité, la Communication donne peu d'indications claires :

- quant à l'origine réelle des problèmes, de son point de vue;
- sur les domaines dans lesquels les lacunes sont les plus importantes en matière de coopération entre l'UE et les pays en développement;
- sur les moyens de pallier efficacement ces manques.

3.1.2. Le document de la Commission multiplie les déclarations dans le domaine de l'environnement mais ne se prononce absolument pas sur la façon d'envisager l'intégration du développement durable dans le cadre de la politique du développement. Le Comité ne peut donc reconnaître s'il peut s'agir de l'ensemble des «Éléments d'une stratégie globale», comme le laisse entendre le sous-titre de la Communication de la Commission.

3.1.3. L'un des thèmes qui revêtent une importance considérable et décisive est par exemple celui de l'évolution démographique. Il n'est absolument pas abordé dans le document de la Commission. Le Comité recommande de revoir les passages du document présentant des lacunes et de compléter en conséquence les réflexions stratégiques.

3.1.4. Il faudrait également chercher des réponses aux questions suivantes:

- L'exode rural et le développement de mégalo-poles toujours plus gigantesques où vivent 10, 20, voire 30 millions de personnes, que l'on observe un peu partout, doivent-ils être considérés comme durables à long terme ?
- N'est-il pas partiellement contradictoire de favoriser d'un côté, et avec raison, l'éducation et la formation des habitants des pays économiquement sous-développés, tout en laissant les États, par des initiatives spécifiques telles que des réglementations favorables à l'immigration, attirer consciemment la main-d'œuvre qualifiée de ces pays, ce qui porte gravement préjudice au développement et à la compétitivité des entreprises locales (par ce que l'on appelle la fuite des cerveaux)?
- Pourquoi le document de la Commission n'envisage-t-il pas la promotion de mécanismes destinés à favoriser l'augmentation du transfert de technologies, outre ceux déjà contenus dans le protocole de Kyoto ?

3.1.5. La Commission constate que «la cohérence de la politique de l'UE et de la CE et l'impact sur les pays en développement n'ont pas été systématiquement analysés». Le Comité se félicite de cette prise de conscience critique. Elle devrait s'appliquer tout particulièrement à la politique agricole et à la politique de la pêche. Le CES aimerait cependant trouver dans le document un indice concret de la date à laquelle cette analyse, qui fait grandement défaut jusqu'à maintenant, pourrait être réalisée et présentée.

3.1.6. Afin que se poursuive entre la Commission, le Conseil et le Parlement une discussion de qualité à laquelle le Comité économique et social serait heureux de se joindre (cf. paragraphe 2.2), il serait donc utile d'effectuer une analyse claire des erreurs commises jusqu'ici dans la politique de développement mondial. Le Comité insiste à cet égard particulièrement sur les travaux importants déjà effectués dans le cadre du programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), dont il conviendrait de faire une évaluation systématique pour les intégrer dans la stratégie communautaire.

3.1.7. Les discussions pourraient avoir lieu de façon un peu plus transparente et s'adresser aussi à l'opinion publique, qui doit absolument être sensibilisée à ces questions, lorsqu'il s'agit de décrire des processus particuliers définis comme non respectueux de l'environnement ou non «durables», en insistant spécialement sur la part qu'y prennent les services de l'État ou les entreprises des pays développés.

3.2. *Les fondements d'une meilleure protection de l'environnement*

3.2.1. Le document de la Commission souligne à maintes reprises combien il est important d'encourager des actions d'habilitation et d'augmenter la capacité de gestion de l'environnement du secteur public et privé. Le Comité est parfaitement d'accord sur ce point. Mais la sensibilisation à l'environnement et la formation ne sont citées qu'une seule fois dans le document.

Le Comité insiste sur le fait qu'il ne peut y avoir de réelle protection de l'environnement uniquement par des mesures imposées d'en haut. L'efficacité ne sera au rendez-vous qu'avec le soutien de l'ensemble de la société, si la population comprend et accepte les diverses mesures et, même, demande d'aller au-delà.

Il faudrait mettre davantage l'accent sur une implication illimitée du public et de la société civile organisée à la conception, la mise en œuvre et l'évaluation de stratégies de développement, en particulier dans le domaine de la politique de l'environnement et du développement durable. La condition à une participation effective de la population est l'accès préalable aux informations adéquates, par exemple sur les projets en prévision, et les études d'impact sur l'environnement, conformément à la Convention d'Aarhus signée par la Communauté européenne. D'autre part, le soutien accru aux petits projets et microprojets de protection de l'environnement est un élément important de la stratégie de participation directe de la population locale. Malheureusement, la Communication de la Commission néglige quelque peu ces deux aspects.

3.2.2. Souvent, les pays en voie de développement présentent encore des déficits considérables en matière de formation dans les domaines de la gestion de l'environnement ainsi que du droit de l'environnement, et de son application. Le Comité estime donc indispensable d'accorder aux pays en voie de développement une aide accrue dans ces domaines, en particulier pour développer des possibilités de formation et de cursus dans l'enseignement supérieur.

3.2.3. Un cadre fixe est à la disposition de la Commission pour ses relations avec les pays ACP, afin de permettre le dialogue sur les stratégies de développement, qui représente un instrument idéal d'intégration, d'autant plus que les acteurs économiques et sociaux doivent être intégrés à ce dialogue, comme l'a demandé le Comité économique et social.

3.2.4. Tant que les pays en développement n'auront pas suffisamment pris en compte les exigences d'une politique moderne de l'environnement, il est de l'intérêt des Européens, et de l'intérêt de tous d'ailleurs (pour la gestion des affaires mondiales), que la Commission européenne et les gouvernements des divers États membres accordent à l'aspect écologique l'importance qui lui revient dans les négociations et entretiens bilatéraux. Refuser de s'engager en prétendant que la protection de l'environnement doit être «orientée en fonction de la demande» est une position inacceptable.

3.2.5. Il est donc important de convaincre tous les fonctionnaires de la Commission chargés de la politique de développement de l'importance de la protection de l'environnement et du développement durable. L'intégration de l'environnement commence par là.

3.2.6. Dans ce contexte, le Comité souhaite encore faire une remarque concernant les ressources humaines dans les différents services de la Commission chargés des questions de développement. Les chiffres cités à la note de bas de page 22 de la Communication, qui indiquent par exemple que chaque membre du personnel des services de la Commission doit surveiller, dans les pays ACP, les performances environnementales des investissements à hauteur d'un montant de 1 300 millions d'euros, sont très inquiétants. Il est impossible dans ces conditions de réaliser correctement le contrôle nécessaire. La Commission devrait expliquer comment il sera possible désormais d'assurer correctement des tâches qui ne peuvent manquer d'augmenter, étant donné la restructuration prévue des deux Directions générales RELEX et DEV et du Service commun des relations extérieures.

3.2.7. Il serait possible d'améliorer l'efficacité en améliorant la coordination et l'utilisation des ressources disponibles, et ce aussi bien du côté de la Commission que des États membres et des organisations privées ou publiques compétentes.

3.3. *Effets du commerce*

3.3.1. La Communication de la Commission aborde le problème des échanges commerciaux, mais pas de la façon approfondie qui serait nécessaire selon le Comité.

3.3.2. Certains problèmes qui s'opposent toujours massivement au développement durable, voire le rendent impossible, aussi bien dans les pays en développement que dans les pays développés, sont inhérents aux relations commerciales entre les États membres de l'UE et les pays en développement. L'importation de fourrages en constitue un exemple. L'agriculture européenne importe de grandes quantités de fourrages (et d'autres matières premières agricoles), y compris des pays en développement. Au sein de l'UE, cette importation est l'une des causes de la concentration de l'élevage intensif dans les régions côtières, ce que l'on peut comprendre du point de vue de la compétitivité des entreprises mais qui constitue un problème pour l'environnement et pour le développement d'une agriculture durable dans l'UE. La culture des matières fourragères brutes dans les pays en développement est elle-même à l'origine de divers problèmes sociaux et environnementaux, parmi lesquels l'éviction des petits paysans de certaines terres, la déforestation et la surexploitation des sols fragiles et le non-respect des exigences environnementales dans la transformation des matières premières (notamment dans l'industrie de la farine de poisson). Dans ce contexte, on ne sait toujours pas quelles conséquences écologiques l'utilisation et la commercialisation mondiale des organismes génétiquement modifiés pourront avoir à l'avenir. La Commission devrait, dans le cadre d'un document devant contenir les «éléments d'une stratégie globale», se pencher plus attentivement sur de telles problématiques et proposer des solutions.

3.3.3. Le document de la Commission fait volontiers allusion à l'importance que les entreprises internationales revêtent dans les pays pour la protection de l'environnement et le développement durable. C'est certainement vrai car les entreprises sont capables d'effectuer un transfert massif de connaissances et d'initier, grâce à leur expérience de gestionnaire et à l'utilisation de technologies environnementales modernes, des processus économiques plus «propres». C'est la face positive d'un développement qu'il faut absolument encourager.

3.3.4. En revanche, le Comité estime qu'il est indispensable de ne pas cacher qu'il subsiste malheureusement des évolutions qui vont dans le mauvais sens: les entreprises exerçant leurs activités au niveau international, qui respectent sur leurs sites localisés dans les pays en voie de développement des normes environnementales très élevées, mais qui profitent en partie des normes sociales, du travail et environnementales moins strictes et empêchent ainsi un développement durable. Comme il s'agit d'un facteur que l'on ne peut négliger, il serait souhaitable que la Commission ouvre des discussions avec les institutions européennes et internationales concernées sur la meilleure façon de mettre un terme à cette situation, par exemple en élaborant un code de conduite. Il est également indispensable que la Communauté et les États membres soutiennent activement la campagne internationale de ratification des conventions fondamentales de l'OIT et conditionnent les investissements et prêts publics et certains programmes au respect de leurs dispositions.

3.3.5. Il est inacceptable que les pays en développement utilisent encore largement des substances nocives pour la santé

et l'environnement interdites depuis longtemps dans les États membres de l'UE pour des raisons de protection de l'environnement ou de la santé, mais qui y sont encore fabriquées. En outre, les pays en développement utilisent souvent des substances toxiques persistantes, comme le DDT⁽¹⁾ dans la lutte contre la malaria. Étant donné leur caractère volatil et persistant, ces substances chimiques contribuent à une pollution croissante de l'environnement à l'échelle mondiale.

3.3.6. Si l'on considère les insuffisances qui résultent des échanges commerciaux et que l'on connaît bien, il faut comprendre la phrase de la Commission, selon laquelle «le commerce et l'environnement doivent jouer un rôle de soutien mutuel» (cf. point 4.2, deuxième paragraphe du document de la Commission), actuellement, davantage comme un souhait que comme une réalité. La Commission et les États membres doivent notamment faire admettre la dimension environnementale dans les termes de référence de l'OMC.

3.4. *Les investissements dans la protection de l'environnement*

3.4.1. Il serait parfaitement approprié, étant donné le manque d'investissements en faveur de la protection de l'environnement que l'on constate dans les pays en développement, d'envisager d'augmenter la part des investissements en faveur de l'environnement (qui n'est actuellement, d'après la Commission, que de 8,5 %) dans l'ensemble des aides communautaires au développement. Le Comité fait également remarquer qu'il est tout aussi important pour le développement durable de tenir compte de l'aspect écologique dans l'allocation des autres fonds, bien plus importants, qui sont consacrés, dans le cadre des priorités de la politique de développement communautaire présentées en avril 2000, par exemple à la lutte contre la pauvreté, au développement du commerce, aux programmes d'ajustement structurel, à la santé, à la formation, au développement du secteur privé et du secteur de production.

3.4.2. Certains problèmes environnementaux des pays en développement trouvent leur source dans des problèmes que les pays industrialisés ont, eux, tendance à banaliser. La désertification progresse notamment parce que les habitants défrichent pour pouvoir faire cuire leurs aliments par exemple. Des technologies environnementales modernes adaptées (fours solaires par exemple) permettraient de notables améliorations. Il serait possible en même temps de lancer les programmes de qualification nécessaires aux habitants de ces pays pour disposer eux mêmes des technologies correspondantes. Considérer les pays en développement uniquement comme des marchés potentiels pour les équipements fabriqués dans les pays industrialisés serait une erreur. Le CES ne pourrait que se réjouir que la Commission fournisse des indications selon lesquelles l'approche basée sur le développement de la production et l'utilisation des technologies nécessaires dans ces pays dans le cadre de projets «bottom-up» devrait être choisie plus souvent pour résoudre nombre des problèmes qui se posent sur place.

(1) Environ 30 % du DDT utilisé dans les pays en voie de développement retournent à travers l'atmosphère dans les pays développés!

3.4.3. De tels projets adaptés montreraient également que la protection de l'environnement n'est pas un luxe que seules les sociétés riches peuvent se permettre mais une condition essentielle pour garantir la stabilité écologique et économique mondiale.

3.4.4. Pour finir, la Commission n'explique pas comment elle arrive à la conclusion que «la privatisation de services ayant trait à l'environnement (comme la gestion des déchets, l'assainissement et le traitement des eaux usées) est (...) de nature à améliorer l'efficacité économique et environnementale».

Bruxelles, le 19 octobre 2000.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur le «Renforcement du droit des concessions et des contrats de Partenariats Publics-Privés (PPP)»

(2001/C 14/19)

Le 2 mars 2000, le Comité économique et social, conformément à l'article 23, alinéa 3 de son règlement intérieur, a décidé d'élaborer un avis sur le thème suivant: «Le renforcement du droit des concessions et des contrats de Partenariats Publics-Privés (PPP)».

La section «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux en la matière, a élaboré son avis le 1^{er} septembre 2000 (rapporteur: M. Levaux).

Lors de sa 376^e session plénière du 19 octobre 2000, le Comité économique et social a adopté le présent avis par 72 voix pour, 2 voix contre et 7 abstentions.

1. Introduction

1.1. Au cours de sa réunion du 14 décembre 1999, la section «Marché unique, production et consommation» a décidé de demander au Bureau l'autorisation d'élaborer un avis d'initiative sur le renforcement du droit des concessions et des contrats de partenariat public-privé (PPP) comme outils de relance de la croissance européenne au service des citoyens européens et de l'intégration des marchés. La législation de la Communauté, s'agissant des marchés publics, n'a pas traité de tous les contrats de PPP. Elle donne une définition et un cadre de concessions de travaux publics dans sa directive 93/37/CEE⁽¹⁾ mais elle n'a pas donné de cadre général aux contrats de partenariat public-privé. Elle en reconnaît la nécessité par plusieurs voies:

— le Groupe de haut niveau constitué par M. Kinnock a émis des recommandations qui ont été entièrement adoptées par la Commission mais qui restent lettre morte dans la législation européenne et dans la réalité juridique de plusieurs États;

— la Communication interprétative de la Commission sur les concessions en droit communautaire⁽²⁾ publiée après le Livre vert de janvier 1997 sur les marchés publics et une note d'orientation de mars 1998 sont autant de réflexions qui soulèvent plusieurs questions fondamentales. La Commission a reconnu la variété des relations contractuelles qui rentrent dans le PPP et a centré son analyse sur les seules concessions.

1.2. Le Comité entend apporter ses réflexions autour de deux grandes séries de questions.

1.2.1. Des questions économiques, sociales et de stratégie

— Doit-on offrir un cadre harmonisé à ces contrats, devant la lenteur de construction des réseaux transeuropéens (RTE) qui devaient se réaliser avec ces contrats?

⁽¹⁾ JO L 199 du 9.8.1993.

⁽²⁾ JO C 121 du 29.4.2000.