

Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions — Les accords environnementaux conclus au niveau communautaire dans le cadre du plan d'action "Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire"»

(COM(2002) 412 final)

(2003/C 61/23)

Le 18 juillet 2002, la Commission, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur la communication susmentionnée.

La section «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 29 août 2002 (rapporteur: M. Gafo Fernández).

Lors de sa 393^{ème} session plénière des 18 et 19 septembre 2002 (séance du 18 septembre), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 83 voix pour et 2 abstentions.

1. Proposition de la Commission

1.1. La communication à l'examen porte sur la systématisation des accords volontaires conclus au niveau communautaire dans le domaine de l'environnement. Elle analyse les caractéristiques de ces accords et met en évidence les différentes façons dont ils peuvent être reconnus par les institutions communautaires parallèlement à la réglementation traditionnelle. Cette communication doit être considérée comme complémentaire d'une communication similaire approuvée en 1996 ⁽¹⁾ et concernant les accords volontaires dans le domaine de l'environnement conclus au niveau national qui ont donné lieu, en particulier dans des pays tels que les Pays-Bas et l'Allemagne, à des centaines d'accords volontaires nationaux.

1.2. La communication à l'examen ne peut être isolée de la communication sur le plan d'action «Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire» ⁽²⁾ et de celle sur l'«évaluation de l'impact» ⁽³⁾ adoptées le 5 juin 2002. Elle s'inscrit également dans le cadre des actions prévues au titre du sixième programme d'action pour l'environnement.

La communication définit les exigences minimales (notamment en ce qui concerne leur compatibilité avec les priorités d'action de la Commission) que doivent remplir ces accords volontaires pour qu'ils puissent être considérés d'intérêt communautaire et être reconnus d'une façon ou d'une autre au niveau communautaire. Les aspects traités sont les suivants:

- rapport coût-efficacité de l'administration,
- représentativité,
- objectifs bien définis et quantifiés,

- participation de la société civile à l'élaboration des accords,
- système de contrôle et compte rendu,
- développement durable,
- compatibilité avec d'autres mesures d'incitation et d'activités.

1.3. Les institutions communautaires reconnaissent deux types d'accords environnementaux.

1.3.1. L'autorégulation est un mécanisme par lequel la Commission peut, par le biais d'une recommandation formelle ou d'un simple échange de lettres, prendre acte de l'existence d'un accord volontaire. Toutefois, cette reconnaissance n'empêche en aucun cas la Commission d'engager ultérieurement une procédure législative dans le domaine concerné, en particulier si l'accord en question ne remplit pas les objectifs fixés.

1.3.2. La corégulation suppose l'existence d'une directive dont la principale caractéristique est qu'elle se limite à définir les objectifs généraux à atteindre ainsi que les mécanismes de contrôle et de publication, les modalités de mise en œuvre faisant l'objet d'un accord volontaire préalable. Le recours à la corégulation n'est envisageable que lorsque «des mesures flexibles et/ou urgentes sont nécessaires pour autant que ces mesures ne requièrent pas une application uniforme dans la Communauté et qu'elles n'affectent pas les conditions de la concurrence» (comme le précise la Commission dans sa communication sur le plan d'action «Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire»).

Comme le signale la communication, «les accords environnementaux ne sont pas négociés avec la Commission» pour ce qui concerne leur contenu et leur portée ainsi que les mécanismes de contrôle et de diffusion des résultats.

⁽¹⁾ COM(1996) 561 final.

⁽²⁾ COM(2002) 278 final.

⁽³⁾ COM(2002) 276 final.

2. Observations et propositions

2.1. Le Comité économique et social, qui s'est toujours prononcé en faveur de l'amélioration des méthodes législatives afin de les rendre moins complexes, plus flexibles, plus proches des citoyens de l'Union et plus accessibles, approuve la communication à l'examen dans la mesure où elle entend favoriser l'adoption au niveau communautaire d'accords volontaires dans le domaine de l'environnement. Il espère que ce document pourra, après vérification et dans un bref délai, être étendu à d'autres domaines de la sphère économique et sociale en tant que solution alternative — dans certains cas plus rapide et flexible — à la réglementation traditionnelle.

2.2. Ces accords volontaires doivent par nature toujours aller plus loin que les normes minimales imposées par la loi et en aucun cas ils ne peuvent aller à l'encontre des normes minimales adoptées au niveau national ou communautaire.

2.3. Toutefois, le CESE estime que cette initiative est perfectible à plusieurs égards, notamment en termes d'accessibilité et de transparence. En particulier, elle pourrait être davantage prévisible en ce qui concerne le résultat final pour les auteurs des accords volontaires concernés. À cet égard, le Comité souhaite faire part d'une série d'observations visant à réorienter l'approche adoptée dans le document de la Commission.

2.4. Il est nécessaire de définir plus clairement le concept de «parties intéressées». Bien que le CESE soit conscient que ce concept ne doit pas se limiter à l'industrie, il lui semble par ailleurs évident qu'une part considérable des accords volontaires prendront naissance dans ce secteur. En effet, ce dernier est par nature le mieux placé pour réaliser à court terme des actions d'envergure communautaire dans la mesure où il peut garantir une couverture et, partant, une représentativité suffisantes et apporter tout naturellement une «valeur ajoutée» conformément aux priorités de la Commission.

2.5. Proposition n° 1: en ce qui concerne le concept de «parties intéressées», procéder à une distinction claire entre les initiateurs d'un accord volontaire tels que l'industrie et, le cas échéant, d'autres organisations de la société civile dont le rôle se limite au contraire à la phase d'information du public sur les accords volontaires conclus.

2.6. À aucun moment la communication ne mentionne les avantages offerts par les accords volontaires aux «parties intéressées». Tout au plus fait-elle référence à la recherche de solutions alternatives à la réglementation traditionnelle. Il existe cependant d'autres avantages flagrants tels que la défense d'une position ouverte et compatible avec la protection de l'environnement face aux utilisateurs et aux citoyens en général, la création d'un lien éventuel entre la participation à ces accords volontaires et l'attribution d'un écolabel ou de la certification EMAS ou encore l'inscription des accords concernés dans les rapports d'audit annuels de l'entreprise impliquée. Par ailleurs, la participation d'une entreprise à un accord volontaire pourrait jouer en sa faveur dans le cadre de marchés

publics, à condition que la dimension environnementale de l'accord en question constitue un critère complémentaire d'adjudication et sous réserve des dispositions finales des directives actuellement proposées en la matière, dont le processus d'adoption par le Conseil et le Parlement européen est en cours.

2.7. Proposition n° 2, certificat de qualité environnementale: faire figurer la participation d'une entreprise à un accord volontaire conclu au niveau communautaire parmi les critères d'attribution d'un écolabel ou de la certification EMAS.

2.8. Proposition n° 3, relation avec les marchés publics: veiller à ce que les actuelles directives sur les marchés publics de travaux et de services, en cours d'adoption par le Parlement et le Conseil, définissent les critères de prise en compte de ces accords volontaires dans l'adjudication des marchés.

2.9. Il convient d'établir une distinction plus nette entre les différents types d'accords volontaires en liaison avec l'existence préalable d'une réglementation dans le domaine concerné. En effet, certains accords volontaires ont pour objectif la réalisation d'avancées d'ordre général. D'autres accords volontaires portent sur des problèmes sectoriels spécifiques pour lesquels il n'existe aucune réglementation ou pour lesquels la Commission n'a pas l'intention de légiférer à court terme (que la Commission présente dans sa communication comme une raison «a priori» suffisante pour justifier la «non-évaluation» de l'accord). Enfin, certains accords sont conclus dans des domaines déjà soumis à une réglementation et auxquels ils apportent une valeur ajoutée au niveau de la mise en œuvre pratique.

2.10. Proposition n° 4, modalités de reconnaissance: prévoir les instruments de reconnaissance des accords volontaires suivants:

- échange de lettres entre la Commission européenne et les auteurs de l'accord volontaire lorsqu'il n'existe pas de réglementation dans ce domaine et que la Commission n'a pas l'intention de légiférer à court terme; cette reconnaissance n'aura aucun effet sur l'attribution d'un écolabel ou de la certification EMAS ni sur d'éventuels avantages lors de l'adjudication de marchés publics;
- reconnaissance formelle d'un accord volontaire de la part de la Commission européenne lorsque celle-ci estime que toutes les exigences sont satisfaites, y compris la possibilité de remplacer, du moins temporairement, un acte législatif prévu; cette reconnaissance pourrait avoir, conformément aux modalités à déterminer, un effet sur l'attribution d'un écolabel ou de la certification EMAS et éventuellement sur d'éventuels avantages lors de l'adjudication de marchés publics;

— procédure de corégulation applicable lorsqu'il existe déjà une réglementation en la matière afin d'en assouplir et d'en améliorer l'application au niveau national; cette procédure peut éventuellement être appliquée aux accords volontaires ayant fait l'objet d'une recommandation formelle de la Commission et s'étant avérés inaptes à remplir de façon satisfaisante les objectifs fixés.

2.11. Selon le Comité, la valeur ajoutée en terme d'environnement de tout accord volontaire potentiel ne saurait être ignorée, à condition que soient garantis les critères de représentativité et d'efficacité des mécanismes de contrôle et de publicité. Par ailleurs, il faudrait adapter les trois instruments disponibles aux situations ainsi créées afin que tout accord volontaire conclu au niveau communautaire présente un intérêt tant pour les parties intéressées que pour les citoyens.

2.12. Proposition n° 5, critères de fonctionnement interne des accords volontaires: ajouter aux critères de reconnaissance des accords volontaires la répartition équitable de l'effort et la création d'un système propre de sanction pour les participants qui l'enfreignent gravement et de façon répétée.

2.13. Supprimer des propositions d'accords volontaires, en raison de son caractère restrictif, l'exigence relative au «rapport coût-efficacité de l'administration» et renforcer les critères relatifs au contrôle et à la notification des résultats afin d'automatiser la gestion interne des accords volontaires tout en offrant des garanties maximales en ce qui concerne l'évaluation externe de leur réalisation et en réduisant la charge administrative des institutions communautaires (c'est-à-dire de la Commission et éventuellement de l'Agence européenne pour l'environnement).

2.14. Proposition n° 6, critères d'approbation: encourager la présentation, dans les plus brefs délais, d'une recommandation du Parlement européen et du Conseil établissant de façon précise et détaillée les critères d'approbation des accords volontaires dans des domaines tels que le contrôle de la réalisation des objectifs fixés, sa vérification par un organe indépendant et reconnu, la publication des résultats. Cette proposition concerne en particulier les accords volontaires faisant l'objet d'une recommandation formelle ou considérés comme instruments de corégulation, et mettant l'accent sur leur autonomie administrative de façon à libérer les institutions communautaires des tâches de contrôle.

2.15. Il est nécessaire de renforcer la transparence de la compatibilité des accords volontaires avec le droit européen de la concurrence. En effet, certains accords volontaires peuvent comporter des actions communes d'ordre technologique, un échange d'informations confidentielles voire une publicité conjointe et entraîner, comme l'explique la Commission dans sa communication, certains avantages fiscaux. Aussi

paraît-il important d'insister sur le respect par ces accords volontaires des «lignes directrices sur l'applicabilité de l'article 81 du traité CE aux accords de coopération horizontale» (1).

2.16. Proposition n° 7, relations avec le droit européen de la concurrence: la Commission européenne devra veiller à ce que les accords volontaires soient conformes à ces lignes directrices, afin de respecter le droit européen de la concurrence durant les négociations sectorielles ou propres aux accords en question, sans que ces critères n'excluent une éventuelle intervention de la Commission en cas d'infraction manifeste au droit de la concurrence.

2.17. Telles qu'elles sont définies dans la communication, les procédures à suivre, qui prévoient l'éventuelle participation du Parlement européen et du Conseil dans la phase non législative d'une recommandation formelle, rendent le processus extrêmement complexe et onéreux et risquent d'induire un rapport coût-efficacité très défavorable pour les auteurs de l'accord volontaire, ce qui peut réduire à néant les bonnes intentions exprimées par la Commission dans sa communication.

2.18. Proposition n° 8, procédure de reconnaissance écrite: les accords volontaires dont l'objectif final consiste en une simple reconnaissance écrite de leur existence de la part de la Commission (par le biais d'un échange de lettres) peuvent limiter leurs critères de publicité à la publication du projet dans le JOCE et à l'ouverture d'une page WEB afin de recueillir les suggestions le concernant. Les auteurs de l'accord en question pourront, sur une base volontaire, intégrer ces suggestions dans leur projet. Ils devront cependant respecter les autres exigences au même titre que n'importe quel accord volontaire appelé à faire l'objet d'une recommandation formelle.

2.19. Proposition n° 9, procédure de recommandation formelle: les accords volontaires appelés à faire l'objet d'une recommandation de la Commission devront répondre aux mêmes exigences en matière de publicité que dans le cas précédent, mais devront informer la Commission des suggestions recueillies et justifier leur décision de les intégrer ou non dans le projet final d'accord. La Commission évaluera au cas par cas les commentaires recueillis et les arguments pour ou contre leur intégration dans la proposition finale avant de publier sa recommandation. Cela permettra d'éviter, du moins en partie, que ces accords soient approuvés sans passer par un processus de négociations avec la Commission. En raison de l'absence de conséquences légales directes de la reconnaissance des accords volontaires concernés, le Comité ne juge pas nécessaire que le Parlement européen et le Conseil participent à l'approbation de cette recommandation, la Commission restant seule compétente en la matière.

(1) JO C 3 du 6.1.2001, p. 2.

2.20. Proposition n° 10, procédure de corégulation: les accords volontaires présentés dans le cadre de la corégulation — qui prévoit la participation du Parlement européen et du Conseil — devront définir, dès que l'acte législatif (par définition une directive) est proposé, les aspects qui seront réglementés directement par cet acte et ceux qui nécessitent

un accord volontaire entre les parties intéressées pour la mise en œuvre de certaines mesures visant la réalisation des objectifs fixés dans la directive. Étant donné le caractère volontaire des accords, il faudrait élaborer des mesures complémentaires pour les destinataires de la directive qui renoncent à participer à l'accord volontaire conclu au niveau communautaire.

Bruxelles, le 18 septembre 2002.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur le thème «Lisbonne — Une vision renouvelée?»

(2003/C 61/24)

Lors de sa session plénière du 16 janvier 2002, le Comité économique et social a décidé, en vertu de l'article 23, paragraphe 3 de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur le thème susmentionné.

Conformément aux articles 11, paragraphe 4, et 19, paragraphe 1, de son règlement intérieur, le Comité a créé un sous-comité chargé de la préparation de ses travaux en la matière.

Le sous-comité a adopté son projet d'avis le 29 juillet 2002 (rapporteur: M. Morgan).

Lors de sa 393^e session plénière des 18 et 19 septembre 2002 (séance du 18 septembre 2002), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 86 voix pour et 1 abstention.

1. Introduction

1.1. La Présidence portugaise avait suscité de grands espoirs au moment de la préparation du Conseil européen de Lisbonne de mars 2000. Dans son avis préparé pour ce sommet ⁽¹⁾, le CESE partageait cet optimisme et proposait son propre agenda.

1.2. Durant le processus de préparation du Conseil européen de Barcelone de mars 2002, il est apparu clairement que même si tout le monde reconnaissait que les objectifs de Lisbonne étaient très ambitieux, de nombreux observateurs et participants estimaient que les progrès réalisés étaient insuffisants par rapport à l'agenda de Lisbonne.

1.3. Le CESE décidait quant à lui d'attendre le rapport du Conseil de Barcelone avant de donner son avis sur les progrès accomplis et sur le respect des priorités.

2. La vision de Lisbonne

2.1. La vision qui a orienté les travaux du Conseil de Lisbonne a été exprimée avec éloquence par la Présidence portugaise dans une lettre datée du 17 janvier 2000 et adressée aux membres du Conseil européen. On trouvera ci-après un extrait de la lettre du Premier ministre Guterres:

⁽¹⁾ JO C 117 du 26.4.2000, p. 62.

«Une nouvelle période commence dans la construction européenne.