

## Avis du Comité économique et social européen sur «Le rôle du développement durable au sein des prochaines perspectives financières»

(2005/C 267/04)

La future présidence luxembourgeoise du Conseil de l'Union européenne a décidé le 29 novembre 2004, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur «Le rôle du développement durable au sein des prochaines perspectives financières».

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 18 avril 2005 (Rapporteuse: M<sup>me</sup> SIRKEINEN, corapporteurs: MM. EHNMARK et RIBBE).

Lors de sa 417<sup>ème</sup> session plénière des 11 et 12 mai 2005 (séance du 11 mai 2005), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 151 voix pour, 1 voix contre et 8 abstentions.

### 1. Introduction

1.1 Le CESE a déjà adopté précédemment des avis traitant en détail de la stratégie de développement durable de l'Union européenne. Dans le présent avis exploratoire, le CESE examine, à la demande de la présidence luxembourgeoise, la relation entre développement durable et perspectives financières et plus précisément comment les politiques budgétaires peuvent et doivent intégrer et améliorer le développement durable. La structure de cet avis reprend les titres des sections (domaines prioritaires) de la communication sur les perspectives financières.

1.2 La relation entre le budget communautaire et l'objectif de développement durable est complexe. Le CESE entend par le présent avis la mettre en lumière mais ne saurait ici l'aborder de manière exhaustive. Il importe dès lors de recueillir et d'analyser les connaissances et les points de vue concernant les questions qui se posent à grande échelle.

1.3 Le CESE est tout à fait disposé à participer activement à la poursuite des travaux sur le développement durable. À cette fin, il peut notamment apporter une contribution majeure dans le cadre du mandat que le Conseil européen de mars 2005 lui a donné concernant la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne. Le réseau interactif avec la société civile et les parties concernées qu'il doit mettre en place constitue la structure de réflexions adéquate pour procéder à une évaluation efficace, multidimensionnelle (économique, sociale, environnementale) et transparente, tout en renforçant l'appropriation des politiques communautaires par les acteurs de terrain.

### 2. La communication de la Commission sur les perspectives financières 2007-2013

2.1 Dans sa communication «Construire notre avenir commun — Défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie — 2007-2013» du 10 février 2004<sup>(1)</sup>, la Commission

présente ses priorités pour l'Union européenne élargie et ses propositions concernant les exigences financières, les instruments, la gouvernance et le nouveau cadre financier ainsi que le nouveau système de financement. Les trois priorités au cours des prochaines perspectives financières sont:

- l'achèvement du marché intérieur afin notamment de réaliser l'objectif plus général du développement durable;
- le concept politique de citoyenneté européenne qui est tributaire de l'aménagement d'un espace de liberté, de justice, de sécurité et de l'accès aux biens publics; et
- l'Europe en tant que partenaire mondial qui favorise le développement durable et contribue à la sécurité.

2.1.1 La proposition de nouveau cadre financier s'articule autour des rubriques suivantes (tableau en annexe):

#### 1. Croissance durable

- 1a. Compétitivité au service de la croissance et de l'emploi
- 1b. Cohésion à l'appui de la croissance et de l'emploi

#### 2. Préservation et gestion des ressources naturelles, y compris l'agriculture

#### 3. Citoyenneté, liberté, sécurité et justice

#### 4. L'Union européenne en tant que partenaire mondial

#### 5. Administration

2.1.2 La Commission propose d'accroître davantage les dépenses au titre de la priorité 1. Il est proposé d'amener le total des crédits d'engagement de 120,7 millions d'euros en 2006 à 158,4 millions d'euros en 2013. Ces crédits devraient être couverts par des paiements représentant 1,24 % du PNB, y compris une marge de 0,10 %.

<sup>(1)</sup> COM(2004) 101 final.

2.1.3 Dans son avis sur les perspectives financières pour la période 2007-2013, le CESE approuve dans l'ensemble la communication, qu'il considère cohérente, dotée d'une base politique solide et clairvoyante, équilibrée et exposant des priorités et des choix politiques pratiques à la fois clairs et pertinents. S'agissant du niveau des ressources propres du budget communautaire, le CESE estime nécessaire «d'opter pour l'accroissement des ressources propres du budget communautaire pour la nouvelle période de programmation 2007-2013, en les portant au-delà du cadre budgétaire en vigueur au montant maximal de 1,30 % du RNB».

### 3. Observations générales

3.1 Il importe au plus haut point que les nouvelles perspectives financières, qui constituent le cadre des budgets communautaires pour les années 2007 à 2013, reflètent clairement les priorités de l'Union, notamment la réalisation des objectifs de Lisbonne et le développement durable. Aussi faut-il procéder à une vaste restructuration des dépenses. Si les perspectives financières n'orientent pas le développement de l'Union européenne dans la bonne direction, il y a fort à parier que, compte tenu de la durée relativement longue dans laquelle elles s'inscrivent, d'autres politiques ou adaptations financières ultérieures n'y parviendront pas.

3.2 Le CESE n'entend pas s'étendre dans le présent avis sur la question du niveau des ressources propres, dans la mesure où elle a été examinée attentivement dans l'avis mentionné au paragraphe 2.1. Il importe en revanche de souligner que l'Europe ne peut concrétiser ses priorités et répondre aux besoins et aux attentes de ses citoyens, que si elle dispose de ressources financières conséquentes. Le financement communautaire peut avoir un effet multiplicateur majeur sur les ressources globales consacrées à des objectifs spécifiques et ce potentiel devrait être pleinement exploité. La situation est à l'heure actuelle tendue entre la position des États membres contributeurs nets, celle des pays qui pour le moment sont les principaux bénéficiaires des concours communautaires, les engagements politiques pris vis-à-vis des nouveaux États membres et de leurs citoyens et enfin la nécessité de réaffecter des ressources vers les nouvelles priorités de l'Union européenne. Le CESE met l'accent sur le fait qu'une restructuration des dépenses en faveur des priorités de l'Union s'impose, et cela indépendamment du niveau des ressources propres qui sera en définitive convenu.

### 4. La notion de développement durable

4.1 La stratégie de développement durable de l'Union européenne repose sur l'interpénétration, sur l'interdépendance et la cohérence entre les trois piliers économique, social et environnemental. Le développement durable recouvre à la fois des aspects quantitatifs et qualitatifs. Les décisions politiques doivent tenir compte de ces trois aspects à la fois. Les politiques concernant essentiellement l'un d'entre eux, ou d'autres domaines d'action, doivent être conformes aux objectifs poursuivis dans les autres volets.

4.2 Le développement durable s'inscrit dans une perspective mondiale et de long terme. La justice entre les générations signifie que les générations actuelles ne doivent pas vivre aux

dépens des générations futures. La solidarité à l'égard du reste du monde nous interdit de vivre aux dépens d'autres sociétés ou en entravant le développement de leur bien-être ou la réduction de la pauvreté dans le monde.

4.3 La stratégie de développement durable diffère de la définition habituelle d'une stratégie en ce sens qu'elle ne fixe pas un objectif ni ne détermine une série de mesures pour l'atteindre mais place la durabilité au cœur de l'approche du développement. En matière de développement durable, il est absolument impossible de se fixer un terme dans la mesure où il ne s'agit pas en réalité tant d'un but que d'un processus. L'essentiel est de veiller à ce que les évolutions à long terme soient cohérentes entre elles et tendent réellement vers le respect des critères mentionnés ci-dessus (paragraphe 4.1 et 4.2). Tel est le véritable défi du développement durable: il ne passe pas par la poursuite de visées ou de politiques spécifiques même si de grandes inversions de tendances (par exemple l'avancée sur les objectifs du millénaire) doivent être mesurables.

4.4 Le développement durable suppose une grande cohérence politique tant au niveau communautaire que national. La somme des efforts déployés est en définitive fonction des mesures prises à petite et grande échelle ainsi que de la mise en place d'une dynamique visant à mettre un terme aux évolutions contraires au développement durable et à promouvoir les changements correspondant aux objectifs transversaux qu'il poursuit. L'un des défis les plus complexes à cet égard concerne l'élaboration d'indicateurs mesurant précisément les tendances en la matière.

4.5 La stratégie de développement durable de l'UE se concentre actuellement sur quelques-unes des évolutions de nos sociétés qui posent les problèmes les plus urgents à cet égard: le changement climatique, les transports, leurs effets sur la santé publique et la diminution des ressources naturelles. D'autres questions, telles que l'éradication de la pauvreté et le vieillissement de la population, ont été écartées et seront ajoutées ultérieurement.

4.6 Dans ses avis antérieurs sur le développement durable, le CESE a recommandé de prendre des mesures dans certains domaines d'action, à savoir le soutien aux investissements privés et publics dans les nouvelles technologies propres, le renouvellement des efforts en vue d'améliorer la qualité des emplois, la fixation d'un prix à l'utilisation de ressources naturelles ainsi que l'adoption de stratégies visant à réduire la dépendance à l'égard des combustibles fossiles.

4.7 Pour importantes qu'elles soient, les politiques menées dans ces domaines sont à elles seules insuffisantes pour réaliser l'objectif de développement durable. L'ensemble des politiques devraient faire droit à l'ambition et aux critères de la durabilité. Les différentes politiques communautaires doivent donc être conçues de manière plus cohérente.

4.8 Peut-être le moment est-il venu de repenser l'approche de l'Union européenne en matière de développement durable. La révision prochaine de la stratégie de développement durable devra examiner le meilleur moyen d'appliquer le principe transversal de développement durable.

## 5. Les perspectives financières et le développement durable

5.1 La structure et le contenu précis du budget influencent considérablement l'évolution de l'Union européenne. Compte tenu des nouveaux postes prioritaires, la remise à plat de la structure du budget traduit une reconnaissance de l'importance du développement durable. Le CESE espère que cette nouvelle approche transparaîtra lors de l'exécution concrète du budget et qu'elle ne se cantonnera pas à suivre la démarche antérieure sous de nouvelles rubriques.

5.2 Le CESE convient avec la Commission qu'il y a lieu d'accorder la priorité à la croissance et à l'emploi dans le cadre de la mise en œuvre de l'agenda de Lisbonne d'ici à 2010. La croissance doit être entendue au sens économique tout en tenant compte des grandes valeurs européennes que sont l'intégration sociale, la santé et la protection de l'environnement. La compétitivité et la croissance économique ne sont pas des fins en elles-mêmes mais des outils pour atteindre les objectifs sociaux et environnementaux. Le problème tient toutefois à la croissance toujours plus faible et à la perte de compétitivité de l'Union européenne par rapport aux autres grands ensembles économiques, ce qui peut nuire à la fois au modèle social européen et aux valeurs qui sont les nôtres en matière d'environnement.

5.3 Il convient par ailleurs que les décisions budgétaires prennent en considération la contribution que le développement social et environnemental apporte lui aussi à la croissance économique.

5.4 Les réalisations de l'Union européenne en matière de développement durable ne sont pas homogènes, les États membres se trouvant dans des situations très différentes. Quelques-uns sont parvenus à concilier une croissance économique relativement soutenue et un haut niveau de protection sociale et de protection de l'environnement, à la faveur d'une articulation positive entre les évolutions enregistrées dans plusieurs domaines. D'autres États membres semblent être aux prises avec la situation inverse, caractérisée par une croissance très faible accompagnée de difficultés à faire face aux problèmes sociaux tout en accusant un certain retard en matière environnementale. Les nouveaux États membres se trouvent dans une situation différente encore de celle des anciens États membres et affichent une croissance et de réels progrès par rapport à un point de départ problématique dans les autres piliers.

5.5 L'élargissement a constitué pour l'Union européenne le principal facteur de changement de ces dernières années et il en ira probablement de même au cours des perspectives financières couvrant la période 2007-2013. Il va de soi que les répercussions sur le budget sont considérables, notamment pour ce qui est des dépenses de cohésion. Le CESE s'est, en d'autres circonstances, penché sur les questions relatives à l'élargissement, à la cohésion et au financement. Naturellement, l'adhésion à l'UE représente un défi majeur s'agissant de la conception de politiques nationales de développement durable, de la participation aux actions générales de l'Union européenne et de

la prise en compte de ses considérations. L'acquis communautaire engage en effet les politiques des États en matière d'environnement, de santé, de développement social et autres sur une voie durable dans la mesure où l'acquis encourage le développement durable même s'il ne le reprend pas explicitement. L'essentiel reste encore à faire en la matière. Des dispositifs de soutien, tant en termes matériels que de compétences, peuvent et doivent aider les sociétés à se développer d'une manière durable.

5.6 Les priorités de la stratégie de développement durable ainsi que d'autres domaines dont on reconnaît les tendances contraires au développement durable — mentionnés aux paragraphes 4.4 et 4.5 — doivent également être considérés comme des priorités des politiques budgétaires.

5.7 D'une manière générale, un poste budgétaire n'est pas durable ou non durable en lui-même. Les effets en termes de développement durable dépendent de la forme précise que prennent les programmes, objectifs et critères d'éligibilité des projets.

5.8 L'instrument essentiel permettant d'assurer la cohérence politique avec les objectifs de développement durable est l'analyse d'impact. Toutes les parties prenantes en conviennent, y compris la Commission, mais les progrès en vue d'une évaluation systématique, indépendante et pertinente de l'ensemble des propositions importantes sont toutefois lents. Le CESE voit dans la préparation et la mise en œuvre des nouvelles perspectives financières l'occasion d'instaurer finalement une véritable évaluation systématique.

5.9 Chaque programme doit faire l'objet d'analyses d'impact tant concernant son budget que ses objectifs. Dans ce contexte notamment, il convient de mettre un terme aux aides accordées à des activités nuisant au développement durable menées dans des domaines mis en évidence dans la stratégie de développement durable ainsi que dans des avis du CESE. Il convient de prévoir également dans la stratégie de Lisbonne des évaluations d'impact portant sur les effets en termes de développement durable à long terme, comme le CESE l'a recommandé précédemment.

5.10 Il convient de s'appuyer sur des critères d'éligibilité à la fois clairs et transparents pour le financement des projets au titre des différents programmes et postes budgétaires. Ces critères devraient notamment concerner le développement durable et prendre en compte les conséquences du projet sur l'environnement, la santé, l'emploi et la compétitivité européenne.

5.11 Il convient de prêter une attention particulière à l'utilisation des ressources allouées au titre des fonds structurels, du fonds de cohésion, des dépenses agricoles et des programmes de réseaux transeuropéens. Dans ces domaines d'action de l'UE, qui constituent la grande majorité des dépenses communautaires, il importe d'opter systématiquement pour les solutions qui remplissent au mieux les critères liés au développement durable.

5.12 Un meilleur suivi des résultats et des retombées des fonds investis dans ces activités s'impose. Le contrôle du montant des fonds versés et du respect des règles administratives n'est pas suffisant. Le bon déroulement de ces activités passe par la réalisation d'études globales analysant leurs répercussions sur le respect des critères en matière de développement durable.

5.13 Toutefois, la réalisation d'analyses portant sur l'impact de propositions de politiques à mener ne saurait à elle seule brosser en toutes circonstances un tableau global permettant de décider en connaissance de cause. Dans certains cas, les conséquences de l'inaction doivent également être étudiées et confrontées à celles des différentes interventions éventuelles.

## 6. Observations concernant les priorités des perspectives financières

### 6.1 A) Croissance durable — Compétitivité au service de la croissance et de l'emploi

6.1.1 Le CESE approuve les grands objectifs fixés par la Commission dans sa proposition concernant la compétitivité au service de la croissance et de l'emploi, à savoir promouvoir la compétitivité des entreprises au sein d'un marché unique pleinement intégré, intensifier et améliorer la recherche et le développement technologique européens, interconnecter l'Europe par l'intermédiaire de réseaux communautaires, améliorer la qualité de l'enseignement et de la formation et enfin l'Agenda pour la politique sociale: aider la société européenne à prévoir et gérer le changement.

6.1.2 Le CESE souhaite au sein de cette rubrique mettre plus particulièrement l'accent sur le rôle majeur de la connaissance, de la recherche et du développement et des nouvelles technologies. En insistant véritablement sur ces domaines et en leur allouant les ressources adéquates, l'Europe dispose d'une chance unique d'accroître sa productivité, sa compétitivité, sa croissance et l'emploi face à la concurrence acharnée qu'exercent d'autres régions du globe. Dans le même temps, elle pourra également assouplir les contraintes pesant sur l'environnement et les ressources naturelles en apportant aux besoins de la population des solutions technologiques plus efficaces sur le plan environnemental tout en préservant la santé et la sécurité.

6.1.3 Comme l'a mis en évidence le récent Forum consultatif sur le développement durable dans l'Union européenne organisé conjointement par le CESE et la Commission les 14 et 15 avril 2005, le développement durable, en tant qu'objectif de première priorité pour l'Union européenne exige des efforts systématiques et à long terme dans le domaine de la recherche et du développement, englobant les trois piliers du progrès — économique, social et environnemental. De nombreuses universités et institutions scientifiques de l'UE ont créé des réseaux de coordination de la recherche dans le domaine du développement durable. Les perspectives financières représentent une possibilité précieuse d'aider ces initiatives ainsi que d'autres.

6.1.4 La concurrence mondiale grandissante en matière d'approvisionnement en produits minéraux et hydrocarbures, pour ne citer que deux exemples, et ses conséquences en termes de coûts illustrent la nécessité de mettre au point de nouveaux matériaux, de nouveaux modes de production et, plus généralement, des technologies permettant une utilisation plus efficace des ressources.

6.1.4.1 La CESE renouvelle par conséquent le soutien qu'il avait témoigné auparavant aux propositions de la Commission concernant l'espace européen de la recherche et qui prévoyait le doublement de la contribution financière au 7<sup>ème</sup> programme-cadre ainsi que le lancement du plan d'action en faveur de l'écotechnologie. Dans ces prochains avis sur le 7<sup>ème</sup> programme-cadre et autres programmes spécifiques, le CESE intégrera également la dimension du développement durable.

6.1.5 Il convient, dans ce volet des perspectives financières qui outre la recherche et le développement et l'innovation concerne également les réseaux transeuropéens, d'accorder une importance particulière à l'énergie et aux transports. Le soutien à la conception et à la mise sur le marché de technologies en matière d'énergies renouvelables, de promotion de l'efficacité énergétique et d'énergies propres doit revêtir un caractère prioritaire. Les projets de réseaux transeuropéens de transport (TEN-T) débouchant sur la simple augmentation des capacités de transport vont à l'encontre du principe de développement durable.

6.1.6 Le CESE a souligné dans plusieurs de ses avis que des efforts supplémentaires s'imposent, notamment dans les secteurs des transports et de l'énergie, afin de faire porter les avancées dans ces domaines en priorité sur le développement durable. Le Comité a également proposé des options politiques en ce sens. La communication sur les perspectives financières n'indique pas clairement s'il est prévu d'allouer des ressources suffisantes à cet objectif.

6.1.7 Les perspectives financières devront, pour préparer l'Union européenne à un environnement mondial extrêmement concurrentiel, relever deux défis diamétralement opposés: d'une part, les forts taux de chômage dans la plupart des États membres de l'UE et, de l'autre, le besoin de main-d'œuvre qui à brève échéance se fera sentir. Le CESE a déjà formulé des recommandations à ce propos dans le cadre de plusieurs avis récents: «La politique de l'emploi: rôle du CESE après l'élargissement et dans la perspective du processus de Lisbonne», la «Compétitivité des entreprises» et «Pour une meilleure mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne».

6.1.8 Le CESE recommande en particulier d'adopter une nouvelle approche en matière d'éducation et de formation tout au long de la vie, dans la mesure où cette politique contribue à la fois à l'amélioration de l'emploi et à une sensibilisation accrue concernant les questions relevant du développement durable. L'éducation et la formation tout au long de la vie apparaissent en effet comme l'une des lacunes des efforts déployés en vue de mettre en œuvre la stratégie de Lisbonne. Un véritable engagement en faveur du développement durable suppose dans ce domaine une coopération entre les partenaires sociaux et des contributions financières supplémentaires des États membres.

### 6.2 B) Cohésion à l'appui de la croissance et de l'emploi

6.2.1 La cohésion a été nécessaire à l'approfondissement de l'intégration. Le CESE reconnaît les efforts entrepris par la Commission pour recentrer les actions de cohésion sur les objectifs de développement durable.

6.2.2 La politique de cohésion devrait avoir comme objectif d'accroître les performances économiques et d'améliorer quantitativement et qualitativement l'emploi par une mobilisation des ressources inutilisées. Les fonds communautaires n'ont pas vocation à soutenir des entreprises en difficulté et ainsi provoquer des distorsions de concurrence ou se cantonner à déplacer des emplois d'une région à l'autre au sein de l'Union européenne. Les interventions doivent en premier lieu être axées sur le soutien à la création d'emplois inscrits dans la durée afin d'accroître la compétitivité, sur le capital humain et physique, la consolidation du marché intérieur et la promotion de la mobilité des travailleurs.

6.2.3 Il convient d'encourager la concentration de ressources sur les régions en retard (celles qui relèvent de l'objectif 1) et de les recentrer sur les grands objectifs stratégiques de l'Union européenne dans le cadre du développement durable. L'achèvement du marché intérieur suppose par ailleurs de mettre davantage l'accent sur la coopération transfrontalière.

6.2.4 La période de transition prévue pour les régions dont le PIB par habitant est supérieur à 75 % de la moyenne communautaire suite à l'effet statistique engendré par l'élargissement est nécessaire. En revanche, il convient de réduire progressivement les aides accordées.

6.2.5 Il est recommandé de la même manière de procéder à des analyses qualitatives précises. On observe en effet qu'à la faveur de «fonds versés par Bruxelles», une quantité considérable de ressources a été allouée à la planification alors même que ces fonds auraient pu être utilisés plus efficacement. Les fonds régionaux n'ont par ailleurs pas toujours créé de nouveaux emplois en Europe.

6.2.6 Au niveau local et régional, une plus grande adhésion aux mesures concrètes en matière de développement durable s'impose. Le CESE recommande d'évaluer les projets de cohésion non seulement en termes de croissance économique et d'emploi mais également en fonction de leurs effets sur un développement durable de la région sur le long terme.

### 6.3 *Préservation et gestion des ressources naturelles*

#### *La politique agricole commune (PAC)*

6.3.1 Dans son avis sur «Le futur de la PAC»<sup>(2)</sup>, le Comité a décrit et commenté en détail les diverses mesures adoptées par l'UE pour réformer sa politique agricole et a attiré l'attention sur les difficultés que rencontre en Europe une agriculture durable dans le cadre de marchés mondialisés. Il a ainsi constaté à chaque fois que la simple perspective d'une réforme avait donné lieu à des critiques et à des débats sur la justice sociale et le montant adéquat des dépenses agricoles ainsi que sur leurs répercussions environnementales. La réforme adoptée à Luxembourg n'a pas mis fin à ces débats.

6.3.2 La Commission a ainsi été amenée à élaborer constamment de nouvelles propositions destinées à réorienter les dépenses agricoles vers davantage de durabilité. L'ancien commissaire chargé de l'agriculture, M. Fischler, a par exemple proposé dans un premier temps la fixation d'un plafond puis la dégressivité des paiements, afin d'assurer une répartition plus «équitable» des aides. De même, les commissaires McSharry et Fischler avaient, à de nombreuses reprises déjà, examiné la question de l'introduction d'une éco-conditionnalité («cross

compliance») entre les paiements directs et le respect de dispositions environnementales dépassant ce que prévoit la législation en vigueur pour conférer ainsi une dimension environnementale aux fonds versés. Ces propositions n'ont toutefois pas recueilli la majorité au Conseil.

6.3.3 La réforme de la politique agricole commune décidée à l'été 2003 donne en principe aux États membres deux options en ce qui concerne la prime à l'exploitation par le biais de laquelle les nouveaux paiements directs sont mis en œuvre: ils peuvent introduire soit une prime dont le montant dépend des paiements versés jusqu'alors soit une prime calculée en tout ou en partie sur la base de la surface de l'exploitation («régionalisation»).

6.3.4 Aucune des deux solutions prévues n'impose encore de couplage des futurs paiements au maintien et/ou à la création d'emplois, ce qui, à la l'aune du débat sur le développement durable, devrait également susciter de nouveaux débats dans la société, à l'instar de la question des aspects environnementaux auxquels ils sont liés.

6.3.5 Les normes dites d'éco-conditionnalité que les exploitations agricoles sont tenues de respecter n'exigent rien d'autre que le respect de la législation en vigueur, ce qui, lors de la transposition de la réforme au niveau national, a donné lieu à de vives controverses dans certains États membres.

6.3.6 Le CESE estime que tout concours financier public doit impérativement et en toute circonstance bénéficier à la collectivité. Les paiements doivent être justifiés, légitimes et acceptés socialement. Il conviendrait à cet égard de faire clairement apparaître le lien permettant de rattacher la PAC aux objectifs de développement durable fixés dans le cadre des stratégies de Göteborg et de Lisbonne (création d'emplois, promotion de la justice sociale et protection de l'environnement), étant donné que cette relation n'est à l'heure actuelle pas encore évidente, du moins pour la plupart des citoyens. D'autres discussions devraient s'ouvrir quant au sens des paiements dans l'absolu ainsi que sur le rôle des agriculteurs par rapport à ces objectifs. Afin d'asseoir sa légitimité sociale, la révision à mi-parcours (RMP) de la PAC, réalisée contre l'avis de la majorité des agriculteurs et éleveurs européens, devrait se réorienter sur le renforcement des exploitations familiales de développement durable en Europe.

6.3.7 Les paiements au titre du premier pilier de la PAC, notamment les paiements directs revêtent à n'en pas douter une importance vitale pour les exploitants agricoles. Les paiements directs découplés ne constituent toutefois pas un instrument politique d'orientation en faveur de modes de productions durables; ils relèvent davantage d'une politique de garantie des revenus, dont de surcroît tous les exploitants ne bénéficient pas de la même manière.

6.3.8 Dans le cadre du second pilier destiné à promouvoir le développement rural, les fonds ne sont alloués qu'en échange de contreparties précises définies dans le cadre de programmes fixés à l'échelle communautaire. Il s'agit notamment des programmes agroenvironnementaux, de la promotion de l'agriculture biologique, de la diversification des activités des exploitations agricoles (par exemple encourager la transformation et la commercialisation des produits agricoles) ou encore du soutien aux micro et petites entreprises en milieu rural.

(2) JO C 125 du 27.5.2002, p. 87 et suivantes.

6.3.9 Dans ce contexte, la déclaration de la nouvelle commissaire à l'agriculture, Mme Fischer Boel, prend tout son sens lorsqu'elle a demandé, dans le discours prononcé à Berlin le 20 janvier 2005 à l'occasion de l'ouverture de la semaine verte, que le développement rural soit désormais un élément central de la stratégie de Lisbonne. Tout aussi importantes sont d'autres déclarations provenant du cabinet de la commissaire, selon lesquelles s'il ne faut pas attendre d'importantes créations d'emploi dans le premier pilier, la politique de développement rural présente toutefois un potentiel tout à fait considérable. Le CESE serait reconnaissant à la Commission de bien vouloir réaliser dans les plus brefs délais des études étayant les conséquences à la fois en termes d'emploi et d'environnement et sur le plan social des actions menées dans le cadre des deux piliers de la politique agricole.

6.3.10 Le projet de nouveau règlement relatif au développement rural actuellement en cours d'examen prévoit de faire ressortir de ce pilier de nouvelles activités (notamment le versement de financements en faveur de régions bénéficiant de Natura 2000 et la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau). Aussi le développement rural acquière-t-il de plus en plus souvent la qualité d'élément d'orientation politique majeur en faveur du développement durable, ce dont le CESE se félicite.

6.3.11 La Commission prévoit toutefois au cours de la période 2007-2013 de maintenir inchangé le niveau du budget consacré au développement. Aussi le CESE estime-t-il que, à la simple lecture des perspectives financières de l'Union européenne, le financement du développement rural est insuffisant au regard des actions qu'il est censé couvrir.

6.3.12 Compte tenu de l'importance majeure que revêtent les mesures de développement rural dans le cadre de la discussion sur le développement durable, le débat en cours lancé au sein du Conseil par les six contributeurs nets concernant d'éventuelles réductions importantes de cette ligne budgétaire est, pour le CESE, tout à fait incompréhensible.

#### 6.4 Citoyenneté, liberté, sécurité et justice

6.4.1 Afin d'assurer aux Européens un véritable espace de liberté, de sécurité et de justice, une action de l'Union européenne s'impose à la fois pour des raisons d'efficacité et pour partager les charges financières. L'intégration réussie des immigrants passe d'une part par la cohésion sociale et de l'autre par une indispensable efficacité économique. La création de l'Agence européenne de protection des frontières, une politique commune en matière d'asile et d'immigration, des mesures impliquant des immigrants en situation régulière ou des ressortissants de pays tiers récemment arrivés dans les États membres de l'UE ainsi que la prévention de l'immigration clandestine et le retour des immigrants en situation irrégulière sont autant d'actions que soutient le CESE.

6.4.2 La prévention et la lutte contre la criminalité et le terrorisme est un défi majeur de l'Union. Le bon fonctionnement de nos sociétés aux plans administratif, social et économique, et cela dans la durée, suppose de disposer des ressources adéquates pour faire face au besoin de sécurité.

6.4.3 Leur sûreté et leur sécurité au quotidien, ainsi que la satisfaction de leurs besoins quotidiens, figurent en tête des priorités des citoyens européens. Ils attendent de l'Union européenne qu'elle leur assure un haut niveau de protection face aux risques de catastrophe naturelle, de crise sanitaire ou environnementale et d'autres désastres de grande ampleur. Les risques que font peser sur la santé les substances dangereuses contenues dans l'environnement ou les denrées alimentaires ainsi que les normes de sûreté et de sécurité, notamment en matière de transports et d'énergie, doivent faire l'objet d'une attention permanente et être traités à l'échelle de l'Union.

6.4.4 Il faut garantir un niveau adéquat de services élémentaires d'intérêt général, tels que la santé et l'éducation, la distribution d'énergie ou encore les transports et les communications. La sécurité matérielle de la fourniture de ces services, notamment l'énergie et les transports, constitue un aspect important de l'achèvement du marché intérieur et du développement des relations commerciales multilatérales et bilatérales, ainsi que des autres volets des relations extérieures.

6.4.5 Le développement durable commence à s'imposer grâce à une prise de conscience, un comportement et des actions adaptés de chaque citoyen et des différents groupes sociaux auxquels ne sauraient plus jamais se substituer des interventions décidées uniquement aux sommets de nos systèmes, organisations et institutions. L'Europe peut s'enorgueillir de ses sociétés bien organisées et efficaces, de ses citoyens bien formés et actifs ainsi que d'un tissu très dense d'organisations de la société civile. Elle dispose donc peut-être de la base culturelle la plus propice au développement durable.

6.4.6 L'élargissement a encore accru la diversité des cultures en Europe, ce qui peut enrichir notre vie à tous pour autant que soient déployés des efforts visant à promouvoir la compréhension mutuelle. Il convient également d'encourager le partage de connaissances et d'expériences concernant la vie économique, politique et quotidienne ainsi que des moyens permettant de progresser sur la voie du développement durable. Non seulement les nouveaux États membres mais toute l'Europe et ses citoyens en tireraient le plus grand bénéfice.

#### 6.5 L'Union européenne en tant que partenaire mondial

6.5.1 Lors du sommet mondial sur le développement durable organisé à Johannesburg par les Nations unies, l'Union européenne s'est présentée comme un acteur dynamique et déterminé. Les nouveaux efforts qu'elle a déployés, par exemple ses initiatives concernant l'eau et l'énergie (pacte des bonnes volontés), ont attiré à l'Union européenne la bienveillance de ses partenaires.

6.5.2 À l'échelle des Nations unies, la mise en œuvre du plan d'action de 52 pages issu du sommet de Johannesburg progresse. Les avancées sont lentes et les pays participants connaissent des difficultés considérables à tenir leurs engagements et leurs prévisions.

6.5.3 L'Union européenne doit se montrer à la hauteur de ses engagements et du rôle de chef de file qu'elle a endossé à l'occasion du sommet mondial, ce qui devrait ressortir de la répartition des fonds prévue dans les perspectives financières.

6.5.4 L'Union européenne devra notamment donner une plus grande impulsion aux efforts déployés dans les pays les moins développés (PMD) en s'attachant à promouvoir la satisfaction des besoins fondamentaux tels que l'eau, l'énergie, les soins de santé, une nourriture sûre, l'éducation et la formation élémentaires ainsi que le développement de l'agriculture.

6.5.5 Chaque État membre de l'Union européenne a mis au point d'ambitieux programmes de soutien en faveur des PMD, en particulier en Afrique. Il convient de mieux coordonner l'action des niveaux européen et national dans la conception et la mise en œuvre de ces programmes de développement. Le programme intitulé Cotonou s'est avéré un instrument précieux pour associer également les partenaires sociaux et la société civile organisée des pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique).

6.5.6 Le développement durable est dans une certaine mesure intégré à ces programmes de développement. Il convient de le placer au cœur de ces mesures comme le prévoit le plan d'action adopté à Johannesburg.

6.5.7 Afin d'accroître les efforts de coordination et de renforcer les dimensions du développement durable, le CESE recommande à l'Union européenne de prendre d'autres initiatives, notamment en formant des «coalitions des bonnes volontés» autour de questions de développement précises, par exemple l'eau, l'énergie, une nourriture sûre et les soins de santé.

## 7. Conclusions

7.1 Compte tenu des nouveaux postes prioritaires, la remise à plat de la structure du budget traduit une reconnaissance de l'importance du développement durable. Le CESE espère que cette nouvelle approche transparaîtra lors de l'exécution concrète du budget et qu'elle ne se cantonnera pas à suivre la démarche antérieure sous de nouvelles rubriques. Le CESE met l'accent sur le fait qu'une restructuration des dépenses en faveur des priorités de l'Union s'impose, et cela indépendamment du niveau des ressources propres qui sera en définitive convenu.

7.2 Il importe au plus haut point que les nouvelles perspectives financières, qui constituent le cadre des budgets communautaires pour les années 2007 à 2013, reflètent clairement les priorités de l'Union, notamment la réalisation des objectifs de Lisbonne et le développement durable. Aussi faut-il procéder à une vaste restructuration des dépenses. Si les perspectives financières n'orientent pas le développement de l'Union européenne dans la bonne direction, il y a fort à parier que, compte tenu de la durée relativement longue dans laquelle elles s'inscrivent, d'autres politiques ou adaptations financières ultérieures n'y parviendront pas.

7.3 Le CESE convient avec la Commission qu'il y a lieu d'accorder la priorité à la croissance et à l'emploi dans le cadre de la mise en œuvre de l'agenda de Lisbonne d'ici à 2010. La croissance doit être entendue au sens économique tout en tenant compte des grandes valeurs européennes que sont l'intégration sociale, la santé et la protection de l'environnement. La

compétitivité et la croissance économique ne sont pas des fins en elles-mêmes mais des outils pour atteindre les objectifs sociaux et environnementaux. Le problème tient toutefois à la croissance toujours plus faible et à la perte de compétitivité de l'Union européenne par rapport aux autres grands ensembles économiques, ce qui peut nuire à la fois au modèle social européen et aux valeurs qui sont les nôtres en matière d'environnement.

7.4 Les priorités de la stratégie de développement durable ainsi que d'autres domaines dont on reconnaît les tendances contraires au développement durable — le changement climatique, les transports, leurs effets sur la santé publique, la diminution des ressources naturelles, la pauvreté, le vieillissement de la population et la dépendance à l'égard des énergies fossiles — doivent également être considérés comme des priorités des politiques budgétaires.

7.5 D'une manière générale, un poste budgétaire n'est pas durable ou non durable en lui-même. Les effets en termes de développement durable dépendent de la forme précise que prennent les programmes, objectifs et critères d'éligibilité des projets.

7.6 L'instrument essentiel permettant d'assurer la cohérence politique avec les objectifs de développement durable est l'analyse d'impact. Chaque programme doit faire l'objet d'analyses d'impact tant concernant son budget que ses objectifs. Dans ce contexte, il convient de mettre un terme aux aides accordées à des activités nuisant au développement durable.

7.7 Il convient de s'appuyer sur des critères d'éligibilité à la fois clairs et transparents pour le financement des projets au titre des différents programmes et postes budgétaires. Ces critères devraient notamment concerner le développement durable et prendre en compte les conséquences du projet sur l'environnement, la santé, l'emploi et la compétitivité européenne.

7.8 Il convient de prêter une attention particulière à l'utilisation des ressources allouées au titre des fonds structurels, du fonds de cohésion, des dépenses agricoles et des programmes de réseaux transeuropéens. Dans ces domaines d'action de l'UE, qui constituent la grande majorité des dépenses communautaires, il importe d'opter systématiquement pour les solutions qui remplissent au mieux les critères liés au développement durable.

7.9 Le CESE souhaite mettre plus particulièrement l'accent sur le rôle majeur de la connaissance, de la recherche et du développement et des nouvelles technologies. L'Europe dispose d'une chance unique d'accroître sa productivité, sa compétitivité, sa croissance et l'emploi face à la concurrence acharnée qu'exercent d'autres régions du globe. Dans le même temps, elle pourra également assouplir les contraintes pesant sur l'environnement et les ressources naturelles en apportant aux besoins de la population des solutions technologiques plus efficaces sur le plan environnemental tout en préservant la santé et la sécurité.

Bruxelles, le 11 mai 2005.

La Présidente  
du Comité économique et social européen  
Anne-Marie SIGMUND

## ANNEXE 1

## à l'avis du Comité économique et social européen

L'amendement suivant a été rejeté en session plénière mais a obtenu au moins le quart des voix exprimées:

**Paragraphe 4.5**

Modifier comme suit:

«La stratégie de développement durable de l'UE se concentre actuellement sur quelques-unes des évolutions de nos sociétés qui posent apparemment les problèmes les plus urgents à cet égard: le changement climatique, les transports, leurs effets sur la santé publique et la diminution des ressources naturelles. ~~D'autres questions, telles que l'éradication de la grande pauvreté et de la misère et les vieillissement de la population, ont été écartées et seront ajoutées ultérieurement.~~ révolutions des âges doivent être abordées dans le même temps. L'une des principales inversions que nécessite et permet la stratégie de développement durable est justement de s'affranchir de cette notion de priorités sans nous désarmer devant la nécessité d'agir même de façon sectorielle.»

**Exposé des motifs**

Il s'agit de propositions ayant le même but: tenter de rendre plus explicites encore que ne le fait déjà l'avis exploratoire les modifications culturelles majeures que nécessitent et génèrent la stratégie et la notion de développement durable.

Marquer que les changements culturels concernés sont déjà présents dans la société, comme au niveau des individus, ce qui permet, si les politiques et institutions les encouragent (donc les perspectives financières), de rendre vraiment opérationnelle la stratégie de développement durable, sans laquelle les pires craintes quant au devenir pourraient effectivement se concrétiser.

**Résultat du vote:**

Voix pour: 51

Voix contre: 54

Abstentions: 26

---