

Journal officiel

des Communautés européennes

ISSN 0378-7079

C 93

42^e année

6 avril 1999

Édition
de langue française

Communications et informations

Numéro d'information

Sommaire

Page

I *Communications*

.....

II *Actes préparatoires*

Comité des régions

Session de janvier 1999

1999/C 93/01

Avis du Comité des régions sur:

- les «Propositions de règlements (CE) du Conseil relatifs à la réforme de la politique agricole commune»;
- «Règlement (CE) du Conseil relatif au financement de la politique agricole commune»;
- «Règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 1766/92 portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales et abrogeant le règlement (CEE) n° 2731/75 fixant les qualités types du froment tendre, du seigle, de l'orge, du maïs et du froment dur»;
- «Règlement (CE) du Conseil instituant un régime de soutien aux producteurs de certaines cultures arables»;
- «Règlement (CE) du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine»;
- «Règlement (CE) du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers»;
- «Règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 3950/92 établissant un prélèvement supplémentaire dans le secteur du lait et des produits laitiers»;
- «Règlement (CE) du Conseil établissant de règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune»;
- «Règlement (CE) du Conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA)»,

Prix : 19,50 EUR

FR

(Suite au verso)

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	Page
	— la «Proposition de règlement (CE) du Conseil portant dispositions générales sur les Fonds structurels»,	
	— la «Proposition de règlement (CE) du Conseil portant organisation commune du marché vitivinicole», et	
	— la «Proposition de règlement (CE) du Conseil relatif à une aide communautaire à des mesures de préadhésion en faveur de l'agriculture et du développement rural dans les pays candidats d'Europe centrale et orientale, au cours de la période de préadhésion»	1
1999/C 93/02	Avis du Comité des régions sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA)»	9
1999/C 93/03	Avis du Comité des régions sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil relatif aux actions structurelles dans le secteur de la pêche»	16
1999/C 93/04	Avis du Comité des régions sur le «Livre vert relatif aux ports et aux infrastructures maritimes»	20
1999/C 93/05	Avis du Comité des régions sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2236/95 déterminant les règles générales pour l'octroi d'un concours financier communautaire dans le domaine des réseaux transeuropéens»	29
1999/C 93/06	Avis du Comité des régions sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur un cadre commun pour les signatures électroniques»	33
1999/C 93/07	Avis du Comité des régions sur le «Schéma de développement de l'espace communautaire»	36
1999/C 93/08	Avis du Comité des régions sur: — la «Communication de la Commission intitulée: Adopter et promouvoir le dialogue social au niveau communautaire» et — la «Proposition de décision du Conseil modifiant la décision 70/532/CEE portant création du comité permanent de l'emploi dans les Communautés européennes»	54
1999/C 93/09	Avis du Comité des régions sur la «Communication de la Commission sur le Programme d'action sociale 1998-2000»	56
1999/C 93/10	Avis du Comité des régions sur: — la «Proposition de règlement (CE) du Conseil portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE», et — les «Marges de manœuvre régionales et communales dans la politique économique et les aides de l'Union européenne»	64

II

(Actes préparatoires)

COMITÉ DES RÉGIONS

Avis du Comité des régions sur:

- les «Propositions de règlements (CE) du Conseil relatifs à la réforme de la politique agricole commune»;
 - «Règlement (CE) du Conseil relatif au financement de la politique agricole commune»;
 - «Règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 1766/92 portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales et abrogeant le règlement (CEE) n° 2731/75 fixant les qualités types du froment tendre, du seigle, de l'orge, du maïs et du froment dur»;
 - «Règlement (CE) du Conseil instituant un régime de soutien aux producteurs de certaines cultures arables»;
 - «Règlement (CE) du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine»;
 - «Règlement (CE) du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers»;
 - «Règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 3950/92 établissant un prélèvement supplémentaire dans le secteur du lait et des produits laitiers»;
 - «Règlement (CE) du Conseil établissant de règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune»;
 - «Règlement (CE) du Conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA)»,
- la «Proposition de règlement (CE) du Conseil portant dispositions générales sur les Fonds structurels»,
- la «Proposition de règlement (CE) du Conseil portant organisation commune du marché vitivinicole», et
- la «Proposition de règlement (CE) du Conseil relatif à une aide communautaire à des mesures de préadhésion en faveur de l'agriculture et du développement rural dans les pays candidats d'Europe centrale et orientale, au cours de la période de préadhésion»

(1999/C 93/01)

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 concernant les propositions législatives de l'Agenda 2000: aperçu général;

vu les «Propositions de règlements (CE) du Conseil relatifs à la réforme de la politique agricole commune» (COM(1998) 158 final — 98/0112 CNS — 98/0107 CNS — 98/0108 CNS — 98/0109 CNS — 98/0110 CNS — 98/0111 CNS — 98/0113 CNS — 98/0102 CNS) ⁽¹⁾;

vu la «Proposition de Règlement (CE) du Conseil portant dispositions générales sur les Fonds structurels» (COM(1998) 131 final — 98/0090 AVC) ⁽²⁾;

vu la «Proposition de règlement (CE) du Conseil portant organisation commune du marché vitivinicole» (COM(1998) 370 final — 98/0126 CNS) ⁽³⁾;

vu la «Proposition de règlement (CE) du Conseil relatif à une aide communautaire à des mesures de préadhésion en faveur de l'agriculture et du développement rural dans les pays candidats d'Europe centrale et orientale, au cours de la période de préadhésion» (COM(1998) 153 final — 98/100 CNS) ⁽⁴⁾;

vu la décision de la Commission en date du 18 mars 1998 et les décisions du Conseil en date des 24 avril et 20 juillet 1998, de le consulter à ce sujet, conformément à l'article 198C, premier alinéa du Traité instituant la Communauté européenne;

vu la décision de son Bureau en date du 13 mai 1998 d'attribuer la préparation de l'avis à la commission 2 «Agriculture, développement rural et pêche»;

vu ses avis [CdR 239/96 fin ⁽⁵⁾] sur «La PAC et l'élargissement à l'Est» et [CdR 17/96 ⁽⁶⁾] sur «Les conséquences régionales de la réforme de la PAC»;

vu le projet d'avis (CdR 273/98 rév. 2) adopté par la commission 2 le 10 décembre 1998 (rapporteurs: MM. Bocklet et Penttilä),

a adopté lors de sa 27^e session plénière des 13 et 14 janvier 1999 (séance du 14 janvier) l'avis suivant.

1. Observations préliminaires

1.1. Les propositions relatives au volet agricole de l'Agenda 2000 ont été présentées le 18 mars 1998. Ce projet de la Commission s'inscrit dans la lignée des premières réflexions qu'elle avait développées en juillet 1997. L'objectif est d'assurer, par une diminution draconienne des prix de soutien visant à un rapprochement des prix du marché mondial, la croissance des marchés intérieurs et une participation accrue de l'agriculture européenne au développement du marché mondial. Les pertes de revenus qui en résulteront pour l'agriculture seront compensées en partie seulement par des aides directes, et ce dans une moindre mesure que prévu par les propositions de juillet 1997. La Commission souhaite également par ces propositions relever les défis de l'élargissement à l'Est.

1.2. Les aides accordées jusqu'ici de manière autonome pour l'adaptation des structures agricoles (objectif 5a) et pour les zones rurales (objectif 5b) sont abandonnées et regroupées, avec les zones industrielles en déclin et les zones urbaines en difficulté, dans un nouvel objectif 2. Des aides horizontales destinées à assurer le développement des zones rurales par le biais du FEOGA — section Garantie sont également proposées à titre complémentaire.

1.3. Le Comité des régions se prononce sur les propositions de règlement ci-après, qui concernent le secteur agricole:

- Financement de la politique agricole commune;
- Modification du règlement (CEE) n° 1766/92 portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales et abrogeant le règlement (CEE) n° 2731/75 fixant les qualités types du froment tendre, du seigle, de l'orge, du maïs et du froment dur;
- Institution d'un régime de soutien aux producteurs de certaines cultures arables;
- Organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine;
- Organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers;
- Modification du règlement (CEE) n° 3950/92 établissant un prélèvement supplémentaire dans le secteur du lait et des produits laitiers;
- Établissement de règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune;
- Soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA);
- Dispositions générales sur les Fonds structurels;

⁽¹⁾ JO C 170 du 4.6.1998, pp. 85, 1, 4, 13, 38, 60, 93, 67.

⁽²⁾ JO C 176 du 9.6.1998, p. 1.

⁽³⁾ JO C 271 du 31.8.1998, p. 21.

⁽⁴⁾ JO C 150 du 16.5.1998, p. 14.

⁽⁵⁾ JO C 116 du 14.4.1997, p. 39.

⁽⁶⁾ JO C 129 du 2.5.1996, p. 15.

— Règlement modifiant l'organisation du marché vitivinicole, externe à l'Agenda 2000, mais traité dans ce contexte.

2. Observations générales

2.1. Le mode de production des produits agricoles respecte, au sein de l'UE, des normes écologiques élevées. Les coûts qui en résultent doivent être pris en compte afin d'assurer le maintien de ces normes ainsi qu'un haut niveau de protection des animaux.

2.2. Une réforme de la Politique agricole commune s'avère indispensable dans la perspective des futures négociations de l'OMC, de l'élargissement à l'Est et du nouveau système de financement de l'Union européenne. Cette réforme doit contribuer au développement rural, à améliorer la compétitivité globale de l'agriculture européenne, à réorienter la production agricole vers une gestion respectueuse de l'environnement et des ressources naturelles, garantir un degré élevé de sécurité et de qualité des denrées alimentaires, préserver la viabilité des zones rurales et favoriser la rentabilité économique des exploitations agricoles. Sont nécessaires à cette fin:

- une protection extérieure suffisante,
- la prise en considération de l'ensemble des spécificités de l'agriculture européenne,
- des baisses des prix seulement dans la mesure où le marché le nécessite impérativement,
- un meilleur usage des mesures de régulation du volume de production,
- la compensation intégrale des baisses de prix par des aides directes,
- un système non bureaucratique et
- la promotion de la formation et du perfectionnement professionnel.

D'une manière générale, il convient d'assurer l'application stricte de subsidiarité jusqu'au niveau régional, tant dans l'élaboration que dans la mise en œuvre des différentes politiques, en garantissant une répartition des compétences conforme à l'ordre juridique de chaque État membre.

3. Évaluation des propositions de la Commission portant modification des organisations de marché

3.1. Cultures arables

3.1.1. Le CdR estime que la baisse de 20 % des prix d'intervention dans le secteur des céréales n'est pas nécessaire au regard de la situation actuelle du marché et des dispositions de l'OMC aujourd'hui en vigueur.

3.1.2. Le CdR considère également que la baisse des prix d'intervention se répercutera directement sur les prix à la production, notamment en ce qui concerne les céréales fourragères, comme le laisse aussi présager

l'intention de la Commission de fixer à 0 % le taux de référence pour le gel obligatoire des terres. Les producteurs doivent donc bénéficier d'une compensation intégrale pour la baisse des prix d'intervention. Par ailleurs, du fait des réformes proposées, la baisse des prix des céréales aurait pour effet, notamment dans les zones défavorisées de l'Union, que le prix obtenu pour le produit ne couvrirait même pas les coûts de production variables.

3.1.3. L'aide au maïs d'ensilage a un effet de compensation dans les secteurs du lait et de la viande bovine. Mais il faut aussi trouver des solutions pour assurer la compétitivité du fourrage vert et des prairies permanentes par rapport au maïs d'ensilage dans les régions où le maïs ne peut être cultivé en raison des conditions climatiques. Il importe donc de prévoir des aides spécifiques pour ces productions afin de préserver le développement des régions diversifiées de l'Union européenne.

3.1.4. La baisse drastique du paiement à la surface accordé pour les graines oléagineuses entraînerait une détérioration correspondante de la compétitivité de cette culture. Il est nécessaire de prévoir pour les graines oléagineuses une aide différenciée, telle qu'elle existe à l'heure actuelle. Le report du délai de paiement des aides compensatoires risque d'entraîner des pertes en intérêts et des problèmes de liquidités pour les exploitations agricoles. La fixation à 0 % du taux normal de gel des terres élimine l'instrument le plus efficace de régulation de la production. Le Comité se déclare dès lors opposé au report du délai de paiement des aides compensatoires. La fixation à 10 % du taux minimal de mise en jachère volontaire impose d'inutiles restrictions.

3.1.5. Des mesures ciblées de promotion des matières premières renouvelables en vue d'une utilisation industrielle ou énergétique (par exemple centrales de chauffage, conversion au biodiesel, etc.) font défaut. Une telle politique devrait être instaurée grâce notamment à l'introduction d'un chapitre spécifique dans le règlement FEOGA.

3.1.6. Le Comité des régions souhaite que les sous-surfaces de base régionales soient maintenues dans le nouveau règlement relatif à l'organisation commune des marchés dans le secteur des cultures arables.

3.2. Viande bovine

3.2.1. Les propositions présentées dans le secteur de la viande bovine entraîneront une aggravation des distorsions de concurrence existant déjà actuellement, et ce au détriment des pratiques traditionnelles d'engraissement intensif.

3.2.2. Le passage du système permanent d'intervention à un système d'intervention facultative et au stockage privé va certes dans la bonne direction, mais la compensation des baisses des prix prévues est tout à fait insuffisante. Le développement des aides directes aux génisses et aux vaches adultes n'entraîne pas de nouvelle amélioration, car l'utilisation de ces fonds dans le cadre des plafonds fixés se fait au détriment des autres catégories animales.

3.2.3. Le maintien des anciennes réglementations complexes, joint à l'introduction de nouvelles mesures complexes, accroîtra considérablement les charges administratives et les mesures de contrôle pour les éleveurs et les autorités nationales.

3.2.4. Le plafond de 90 animaux empêche le développement d'exploitations compétitives.

3.2.5. L'amélioration des incitations à l'extensification de la production de viande bovine met en lumière les aspects environnementaux de la production, ce que le CdR juge particulièrement appréciable. Mais le Comité souhaite également souligner dans ce contexte les grandes différences existant entre les zones de production de l'UE. À titre d'exemple, la réglementation relative au pâturage permanent n'est pas adaptée à tous les États membres, car pour des raisons climatiques, les herbages font partie dans certaines régions des pratiques normales d'assolement. La Commission doit tenir compte de ce facteur dans ses propositions relatives aux primes d'extensification.

3.2.6. Indépendamment de ces aspects, l'aide communautaire doit cependant être modulée en fonction des différentes formes de production de viande bovine selon les régions. Il convient d'assurer aux agriculteurs des possibilités de revenus appropriées, même dans les régions spécialisées dans l'engraissement des bovins. À cette fin, il y a lieu de garantir que les aides attribuées aux États membres correspondent bien au niveau de production et n'engendrent pas de distorsions de concurrence entre les régions orientées vers des productions différentes. Dans la plupart des régions pratiquant l'engraissement traditionnel des bovins, la densité locale du cheptel est nettement inférieure aux plafonds fixés par la législation communautaire, de sorte que ces pratiques doivent elles aussi être considérées comme compatibles avec les objectifs environnementaux de la Communauté.

3.3. Lait

3.3.1. La Commission part de l'hypothèse que la baisse des prix d'intervention pour les produits laitiers contribuera à développer leur consommation et à accroître la compétitivité de l'Union. Cependant, le CdR ne croit pas à une reprise de la consommation dans l'Union, car les variations de prix des produits de base n'ont qu'une incidence très légère sur la consommation. En outre, le relèvement des quotas de 2 % risque de priver le régime des quotas de son efficacité en exerçant une pression supplémentaire sur les prix.

3.3.2. Le Comité des régions considère que le régime laitier a fait ses preuves. Des baisses des prix ne doivent être décidées que si les marchés le nécessitent impérativement. Ces baisses doivent être intégralement compensées.

3.3.3. Le mécanisme proposé, qui prévoit quatre composantes pour les paiements compensatoires (prime de base pour le lait, prime de base pour la viande bovine, prime de compensation supplémentaire et facultative pour le lait et la viande), est extrêmement complexe et

inadapté, car il discrimine certaines races bovines et accroît encore la bureaucratisation. Le CdR est d'avis qu'il faut rechercher des solutions assurant des aides équilibrées dans toutes les régions.

3.3.4. Les propositions présentées par la Commission dans le cadre de la prolongation du régime de quotas laitiers en vue de soutenir les exploitants sont insuffisantes.

3.3.5. Il faut qu'au début de la période de prolongation, les quotas soient attribués aux producteurs actifs, que les liens obligatoires à la surface soient supprimés et que soit garanti que les producteurs qui arrêteront la production laitière après l'an 2000 doivent restituer leurs quotas. D'autre part, la spécificité des régions de montagne doit être prise en compte. À cet effet, il faudrait garantir à l'échelon de chaque État membre le maintien des quotas attribués à ces régions, afin de permettre aux jeunes agriculteurs d'y poursuivre leur activité.

3.3.6. Le CdR accueille favorablement la proposition de la Commission de prolonger le régime des quotas jusqu'en l'an 2006, car si tel n'était pas le cas, la production laitière s'effondrerait dans la majeure partie de l'Europe. Mais la Commission devrait apporter une réponse claire à la question de savoir ce qu'il adviendra du régime des quotas après cette date. Le Comité rappelle que les investissements dans la production laitière sont des investissements à long terme, raison pour laquelle les décisions sur le règlement du marché du lait devraient porter au-delà de l'année 2006.

3.4. Plafonds nationaux

3.4.1. Le CdR est favorable à la proposition de la Commission de payer une partie de l'aide sous forme d'une prime à l'animal ou à la surface dans le cadre de plafonds nationaux. Cela devrait améliorer la flexibilité de la PAC. Les plafonds doivent être définis autant que possible en fonction des quotas de production actuels.

3.4.2. En dépit des plafonds nationaux, les pertes de revenus des producteurs doivent être totalement compensées. La Commission doit toutefois veiller à ce que les aides dépassant les plafonds nationaux n'entraînent pas de distorsions de concurrence.

3.4.3. Les modes de production traditionnels en vigueur dans certaines régions ne doivent pas être à l'origine de désavantages concurrentiels. Cela vaut par exemple pour l'indemnité compensatoire prévue dans le cadre de l'organisation du marché laitier pour les bovins à aptitude double, mais aussi pour les diverses méthodes de production appliquées en matière d'engraissement des bovins.

3.5. Aides directes dans le cadre de la PAC

3.5.1. Afin de permettre une évaluation de ses incidences sur les besoins spécifiques des différentes régions, le système des compensations doit faire l'objet d'une présentation encore plus détaillée par la Commission. Elle doit présenter les dispositions d'application avant que le Conseil ne statue à ce sujet.

3.5.2. Les aides accordées aux agriculteurs doivent atténuer les difficultés d'adaptation, en particulier pour les zones moins compétitives. Mais, dans le même temps, elles ne doivent pas avoir d'incidences négatives sur le développement des exploitations déjà compétitives.

3.5.3. Les aménagements de la politique agricole commune proposés par la Commission pourraient selon le Comité poser des problèmes éthiques, notamment dans le secteur de la viande bovine. La baisse des prix des céréales proposée avantagerait les céréales par rapport au fourrage vert sur le plan concurrentiel et entraînerait de ce fait une utilisation accrue des céréales dans le secteur de l'élevage bovin. Le CdR considère que les systèmes de soutien de la PAC devraient être conçus de telle sorte qu'il soit aussi possible d'élever des bovins de manière rentable dans différentes régions en recourant à une alimentation naturelle.

3.5.4. Les propositions en vue de la mise au point d'un dispositif dégressif d'aides directes sont en principe justifiées. Mais il faudrait établir des limites plus restrictives, afin de donner une orientation claire et définitive à la PAC en faveur du producteur, de la qualité de produits, de l'agriculture familiale et de l'exploitation rurale. En particulier, l'existence des exploitations d'élevage nécessitant une main-d'œuvre nombreuse serait menacée par les plafonds et le système dégressif. C'est pourquoi les paiements compensatoires doivent être aménagés en fonction des coûts.

3.5.5. L'adaptation à l'évolution du marché constitue une menace pour la fiabilité et la durée de validité des aides directes. Il convient de garantir le principe même de ces aides.

3.5.6. La différenciation des aides directes devra se faire dans un environnement administratif aussi simplifié que possible, en évitant qu'elle ne constitue un signal inadéquat pour les exploitations tenues d'améliorer leur compétitivité par des mesures de rationalisation. Cette différenciation devrait être déterminée notamment en fonction de la situation de l'emploi, afin qu'elle ait un effet positif sur le marché du travail dans les zones rurales.

3.6. *Vin*

3.6.1. Le marché du vin a évolué de manière si radicale depuis 1987 qu'il est urgent d'adapter l'organisation du marché vitivinicole. Il convient d'assurer l'équilibre du marché par des interventions (distillation spécifique pour l'alcool de bouche, promotion commerciale du jus de raisin et des autres produits de la vigne, distillation d'urgence en cas de perturbations exceptionnelles du marché et maintien des aides au stockage privé, de la distillation des sous-produits de la vinification et de la distillation de vins produits à partir de variétés autres que les variétés à raisins de cuve).

Le Comité des régions affirme que l'objectif d'un équilibre offre-demande au niveau européen garde son caractère indispensable et doit être obtenu par addition

des équilibres du marché de chaque région, grâce à l'implication des négociants. Pour cela, la mise en place de Programmes régionaux d'adaptation du vignoble fixant des objectifs économiques réalistes et des mesures structurelles (plantations nouvelles, reconversion, renouvellement, ...) contribueront à cet équilibre régional.

3.6.2. Il importe de modifier la proposition de la Commission sur des points particuliers:

- un mécanisme obligatoire de déclenchement de la distillation de crise doit être introduit dans des conditions définies;
- l'octroi de droits nouveaux de plantation doit être plus important que l'augmentation proposée par la Commission, pour bénéficier des opportunités de marché;
- la possibilité d'importer du raisin ou des moûts concentrés et de les vinifier en vins européens doit être évitée;
- la validité des droits de plantation doit dépasser les cinq ans proposés par la Commission.

3.6.3. Le Comité s'oppose catégoriquement à un renforcement du régime de rendement à l'hectare, qui prévoit déjà des limitations précises et une distillation obligatoire. La réglementation dans le domaine des vins de qualité doit rester du ressort des États membres et des régions.

3.6.4. L'Union européenne définira et financera des mesures spécifiques destinées à soutenir la viticulture dans les régions défavorisées en raison de conditions climatiques particulièrement difficiles.

3.6.5. Les procédés œnologiques doivent tenir compte des particularités régionales.

L'enrichissement par saccharose devra rester strictement limité aux régions où il constitue une méthode traditionnelle.

3.6.6. Le Comité des régions demande que parmi les principaux objectifs de l'organisation commune du marché vitivinicole figurent les suivants:

- assurer un revenu équitable pour les producteurs en maintenant l'emploi;
- garantir le maintien du vignoble dans les zones de production historiques;
- développer la demande et la compétitivité au moyen de produits de qualité;
- assurer la promotion commerciale et la recherche de nouveaux marchés.

3.6.7. Concernant les objectifs principaux que la réforme de l'OCM du secteur vitivinicole devra viser et qui sont proposés au paragraphe précédent, il faudra prendre en considération l'information aux consommateurs et le respect de méthodes de production compatibles avec l'environnement.

4. L'intégration de la politique environnementale dans la PAC

4.1. La prise en compte des aspects environnementaux dans le cadre de l'octroi de la prime permet d'adapter celle-ci aux spécificités environnementales des régions. Mais il faudrait éviter par des dispositions cadres communautaires l'apparition de distorsions de concurrence. Il y a lieu de garantir que les bonnes pratiques en la matière soient à la base des aides directes. Les prestations environnementales des agriculteurs allant plus loin que ces bonnes pratiques doivent faire l'objet d'une compensation spéciale.

La Commission escompte que la baisse des prix à la production aura pour effet une diminution de l'utilisation d'engrais et de pesticides. L'amélioration minimale de la situation de l'environnement qui devrait en résulter devrait en tout état de cause ne concerner que les sites plutôt défavorisés.

4.2. Un aménagement «socio-environnemental» de la politique agricole pourrait contribuer dans une mesure sensible:

- a) à la stabilisation à long terme des zones rurales, en particulier celles situées dans les zones de montagne et les régions défavorisées;
- b) à l'amélioration de la qualité des aliments;
- c) à l'accomplissement des tâches multifonctionnelles de l'agriculture, ce qui comprend également la diversification des activités de l'exploitation agricole;
- d) au développement de structures agricoles compétitives qui garantissent des perspectives d'avenir aux exploitations agricoles occupant une ou plusieurs familles;
- e) à la sauvegarde du modèle agricole européen au sein de l'OMC;
- f) à ouvrir des nouvelles perspectives aux jeunes agriculteurs et
- g) à la prévention des processus de désertification et d'érosion du sol.

5. Financement

5.1. Selon le Comité, l'adhésion des PECO va exiger de nouveaux efforts financiers de la part de l'UE. Le débat sur les contributions nettes est à l'ordre du jour et, dans ce contexte, la Commission a présenté un rapport sur le financement de l'Union où trois options sont envisagées au cas où l'on parviendrait à un consensus politique sur la nécessité de régler le problème des déséquilibres budgétaires:

- réduire ou éliminer le mécanisme de correction actuellement accordé au Royaume-Uni et/ou substituer partiellement ou complètement la ressource PNB aux autres ressources;
- rembourser partiellement les aides directes (cofinancement) de la PAC versées aux agriculteurs avec une réduction correspondante du plafond des ressources propres;

— généraliser un mécanisme de correction à tous les États membres enregistrant un solde budgétaire négatif.

5.2. La réorientation de la politique agricole commune doit conduire à une implication accrue des États membres et des régions dans les responsabilités en matière de politique des revenus agricoles.

6. Approche régionale de la PAC

6.1. Si l'on souhaite faire clairement la part de l'utilité et des coûts des décisions politiques et faciliter la mise en œuvre des mesures de politique agricole, il importe que la définition même de cette politique et la répartition des compétences en matière de politique agricole soient adoptées en respectant pleinement le principe de subsidiarité et la répartition des compétences établie en fonction des dispositions juridiques internes de chaque État membre. Cela ne peut toutefois pas remettre en question la solidarité financière au sein de l'UE.

6.2. S'agissant de la politique du marché et des revenus, les compétences de l'UE doivent être orientées vers la préservation du bon fonctionnement du marché commun.

6.3. Dans ce contexte, les régions doivent être appelées à assumer des responsabilités accrues en ce qui concerne les options agricoles majeures, tant en termes d'orientation que d'application au niveau national et communautaire.

7. Négociations de l'OMC

7.1. Lors de la conférence de Rio, tous les États ont adopté le principe de la durabilité en matière d'utilisation des ressources naturelles comme un principe fondamental de gestion. L'Agenda 21 élaboré par la suite fait actuellement l'objet de nombreuses délibérations dans l'UE, aussi bien au niveau des responsables locaux que des entreprises.

7.2. Le principe de la durabilité est depuis toujours le fondement de l'agriculture européenne. Ne pas vivre inconsiderement sur les ressources naturelles disponibles, préserver et entretenir la productivité de ces ressources — tels sont les principes d'une vision à long terme également soucieuse de l'héritage transmis aux générations futures.

7.3. Les principes de durabilité et de multifonctionnalité doivent absolument servir de fil conducteur aux futures négociations sur les échanges agricoles mondiaux, et ce dans l'intérêt de toute la population mondiale et pas uniquement de l'agriculture européenne.

7.4. La politique agricole doit faire siens les principes fondamentaux qui précèdent, s'associer avec tous les milieux sociaux intéressés et s'opposer fermement à un mode de pensée purement économique, ayant pour seul mot d'ordre la production à aussi bas prix que possible de denrées alimentaires, fût-ce au prix d'une exploitation abusive de la nature.

7.5. La renonciation unilatérale aux mesures de la politique du marché et des prix encore possibles dans le cadre des dispositions actuelles de l'OMC et l'affaiblissement de la protection extérieure qui en résultera nécessairement sont de l'avis du CdR des concessions préalables injustifiées faites aux partenaires de l'OMC, sans que des contreparties adéquates et concrètes soient exigées en échange, telles que, par exemple: la reconnaissance et le respect du principe de la préférence communautaire et du caractère que présente, en raison de sa multifonctionnalité, une bonne partie de l'agriculture européenne.

8. Politique agricole commune et élargissement à l'Est

8.1. L'élargissement progressif de l'UE à ses voisins de l'Est revêt une très grande importance pour la stabilité et la sécurité de l'Europe. Il est dans l'intérêt de toute la population et donc aussi de la population rurale et des personnes actives dans l'agriculture.

8.2. L'accent doit être mis en particulier sur l'introduction de l'économie de marché dans les États d'Europe centrale et orientale et sur son rôle dans l'assainissement socioéconomique de ces pays. L'agriculture joue un rôle fondamental à cet égard.

8.3. La situation de l'agriculture dans les États membres actuels de l'UE est très différente de celle qui prévaut dans les pays voisins de l'Est, de même que la politique agricole conduite jusque là. Aussi est-il dans l'intérêt des deux parties de prévoir une phase de transition assez longue. Il s'impose d'adopter une approche différenciée, réfléchie et circonspecte en pratiquant des interventions visant à éviter l'effondrement des prix des produits. Lors de la définition des mesures et des délais de transition correspondants, il faudra tenir compte de la situation propre à chacun des États associés.

8.4. Tant les États d'Europe centrale et orientale que les États de l'UE doivent se préparer au marché agricole commun élargi, afin de prévenir l'apparition de distorsions économiques et sociales.

8.5. Conformément aux propositions de la Commission, il faudrait accorder en priorité aux États d'Europe centrale et orientale des aides destinées à leur développement structurel, afin d'offrir une véritable possibilité de développement à l'agriculture de ces pays. Il ne faut pas toutefois que cela conduise à la formation de surcapacités et à l'impossibilité d'écouler les surplus.

8.6. En aucun cas il ne faut que l'élargissement à l'Est amène à adopter des dispositions qui menaceraient l'existence d'une agriculture couvrant l'ensemble des régions de l'UE élargie.

8.7. C'est pourquoi, d'une part pour l'Union des Quinze, une adaptation progressive de la PAC, et d'autre part pour les PECO, la reprise de la PAC, sont indispensables.

9. Conclusions du CdR

9.1. Au regard des objectifs de la Commission, les propositions de règlement relatives au volet agricole de l'Agenda 2000 ne répondent pas encore aux revendications exprimées concernant une réforme de la PAC orientée vers le futur. Le Comité des régions demande que le modèle agricole européen soit préservé dans le cadre de l'Agenda 2000 et des négociations de l'OMC.

9.2. Le Comité considère que la politique agricole doit suivre une orientation «socio-environnementale» et que les prestations environnementales allant au-delà d'une bonne pratique d'application générale définie et codifiée au niveau européen doivent faire l'objet d'une compensation spéciale et devraient servir de base pour l'élaboration d'une liste d'objectifs et de programmes d'action destinés à résoudre les problèmes spécifiques des régions. Un aménagement «socio-environnemental» de la politique agricole pourrait contribuer dans une mesure sensible à la stabilisation à long terme des zones rurales, à l'amélioration de la qualité des aliments, à l'accomplissement des tâches multifonctionnelles de l'agriculture, au développement de structures agricoles compétitives centrées autour de l'exploitation familiale ou de l'entreprise agricole, à la sauvegarde du modèle agricole européen au sein de l'OMC et à ouvrir de nouvelles perspectives aux jeunes dans l'agriculture européenne ainsi que, d'une manière générale, dans l'«Espace rural» en tant qu'espace vital et économique. En particulier, il y a lieu de tenir compte des situations structurelles diverses de l'agriculture en Europe (régions montagneuses et défavorisées, régions vertes, sèches, périphériques, etc.).

9.3. Le Comité demande que l'on tienne compte des liens existant entre le financement de la Communauté et les coûts de la politique agricole.

9.4. Le Comité des régions demande également que l'on étende la marge de manœuvre nationale dans le cadre de la politique agricole commune, étant donné que l'Union recouvre des régions étendues et géographiquement très disparates et que les conditions de production dans le secteur agricole sont inégales. Comme souhaité lors du Sommet de Luxembourg de décembre 1997, il faut que l'agriculture européenne, en tant que secteur économique, soit multifonctionnelle, durable, compétitive et s'étende sur tout le territoire de l'Union, y compris dans les régions confrontées à des problèmes spécifiques. Cela étant, les dispositions cadres européennes doivent être conçues de telle sorte que l'apparition de nouvelles distorsions de concurrence soit autant que possible évitée.

9.5. Le Comité des régions souligne la nécessité de faire des principes de durabilité et de multifonctionnalité le fondement des négociations futures sur les échanges agricoles mondiaux.

9.6. Le Comité est d'avis que toutes les parties concernées par l'élargissement à l'Est doivent se préparer soigneusement au marché commun agricole élargi, de

manière à prévenir les distorsions économiques et sociales. Des délais de transition suffisamment longs peuvent également être utiles à cette fin. L'objectif premier est de maintenir une agriculture européenne étendue à tout le territoire et se développant conformément à une approche multifonctionnelle et socio-environnementale. Le CdR souligne une fois encore l'exigence évoquée à plusieurs reprises d'amener les PECO à s'engager à introduire certaines normes environnementales (agricoles) et à utiliser des matières premières renouvelables dès avant leur adhésion.

9.7. Le Comité recommande de prévoir des mesures d'accompagnement des restructurations agricoles, de sorte qu'un développement intégré de l'ensemble de l'espace rural (aussi bien agricole qu'extra-agricole) puisse non seulement préserver mais encore accroître la qualité tant économique qu'environnementale et socioculturelle de ces régions en tant que lieux d'implantation, contribuant ainsi de manière durable à la réalisation d'un modèle agricole européen basé sur l'exploitation agricole familiale et sur l'entreprise rurale.

9.8. Le Comité invite la Commission à aménager ses propositions de manière à permettre le maintien d'un nombre d'emplois aussi élevé que possible dans le secteur agricole.

9.9. Le Comité des régions demande, s'agissant de la politique des marchés agricoles, que l'on respecte les principes de la réforme de 1992 et que l'on concentre les réformes sur les secteurs nécessitant une intervention au sein de l'UE, à savoir principalement la production de viande bovine et de lait. Il faut qu'à l'avenir les agriculteurs puissent continuer également de tirer leurs revenus en priorité du marché.

9.10. Le Comité estime qu'une baisse des prix d'intervention du niveau de celle proposée n'a pas de raison d'être actuellement.

9.11. Le Comité demande que les producteurs soient intégralement indemnisés pour la baisse des prix d'intervention mentionnée ci-dessus.

9.12. Le Comité invite la Commission à présenter plus en détail l'aménagement des paiements compensatoires en proposant des dispositions d'application.

9.13. Le Comité craint que l'introduction de nouveaux instruments complexes n'alourdisse les tâches administratives et de contrôle des producteurs et des autorités nationales. Il préconise un système aussi simple que possible.

9.14. Le Comité attire l'attention sur les grandes divergences existant entre les zones de production de l'UE. Ces divergences doivent être mieux prises en compte à l'avenir lors de l'introduction de nouvelles réglementations.

9.15. Le Comité demande qu'à partir de l'entrée en vigueur de la période de prolongation prévue jusqu'en 2006, les quotas laitiers soient attribués aux producteurs actifs et que les liens obligatoires à la surface soient supprimés. Il convient en outre d'établir dès maintenant clairement ce qu'il adviendra du règlement du marché du lait après 2006, afin de tenir compte des investissements à long terme dans le domaine du lait.

9.16. Le Comité estime que les plafonds nationaux prévus doivent être adaptés aux quotas de production actuels. Ce faisant, il faut veiller à éviter l'apparition de distorsions de concurrence.

Bruxelles, le 14 janvier 1999.

Le Président
du Comité des régions
Manfred DAMMEYER

Avis du Comité des régions sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA)»

(1999/C 93/02)

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 concernant les propositions législatives de l'Agenda 2000: aperçu général;

vu la «Proposition de Règlement (CE) du Conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA)» (COM(1998) 158 final — 98/0102 CNS) ⁽¹⁾;

vu la décision de la Commission en date du 18 mars 1998 et la décision du Conseil en date du 4 juin 1998 de le consulter à ce sujet, conformément à l'article 198C, premier alinéa du Traité instituant la Communauté européenne;

vu la décision de son Bureau en date du 13 mai 1998 d'attribuer la préparation de l'avis à la commission 2 «Agriculture, développement rural et pêche»;

vu son avis (CdR 389/96 fin) ⁽²⁾ sur «Une politique de développement rural»;

vu le projet d'avis (CdR 308/98 rév.) adopté par la commission 2 le 10 décembre 1998 (rapporteurs: M. Savy et M^{me} Hanniffy);

considérant que l'article 2 du Traité donne pour mission à la Communauté européenne de «promouvoir dans l'ensemble de la Communauté un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques, un niveau d'emploi et de protection sociale élevé ...», la cohésion économique et sociale ...»; qu'à ces objectifs, l'article 7.D du Traité d'Amsterdam a ajouté la cohésion territoriale, qui revêt pour le Comité des régions une importance particulière;

considérant qu'aux termes mêmes du Traité le marché unique, la monnaie et les politiques communes sont seulement des moyens au service de ces objectifs;

considérant que, parmi les buts de la PAC, l'article 33 du Traité place sur le même plan que la stabilité des marchés, la sécurité d'approvisionnement, et des prix raisonnables pour les consommateurs la recherche d'un «... emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre», et la nécessité «... d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole» et de tenir compte «... du caractère particulier de l'activité agricole, découlant de la structure sociale de l'agriculture et des disparités structurelles et naturelles entre les diverses régions agricoles»;

considérant avec le Parlement européen, que «l'objectif premier et principal de la réforme de la PAC dans le cadre de l'Agenda 2000 est de consolider le modèle européen d'agriculture qui consiste, d'une part, à concilier la dimension économique de l'activité agricole avec la vocation de celle-ci en matière d'environnement, en matière sociale ainsi qu'en matière d'aménagement du territoire et, d'autre part, à sauvegarder des productions régionales fondamentales et à mettre en œuvre des productions autorisant des niveaux élevés de sécurité alimentaire»; que la nouvelle PAC doit «axer ses efforts sur une performance globale et un développement durable»; que, dans ce cadre général, «le concept de compétitivité ne doit pas seulement résulter de la baisse des prix des matières premières ... mais doit de plus en plus résulter de la fourniture de biens et de services correspondant aux nouvelles demandes de notre société» ⁽³⁾;

⁽¹⁾ JO C 170 du 4.6.1998, p. 67.

⁽²⁾ JO C 116 du 14.4.1997, p. 46.

⁽³⁾ Résolution du Parlement européen du 18.6.1998 sur la révision de la politique agricole commune (Agenda 2000 — première partie, chapitre III) (COM(97) 2000 — C4-0522/97) — JO C 210 du 6.7.1998, p. 180.

considérant avec le Conseil européen de Luxembourg (décembre 1997) qu'il est essentiel que l'agriculture multifonctionnelle soit répartie sur tout le territoire européen, y compris les régions à problèmes spécifiques;

considérant que c'est par rapport aux préoccupations ainsi exprimées tant par le Traité fondateur de l'Union que par le Parlement et le Conseil que la proposition de règlement concernant le soutien au développement rural par le FEOGA doit être appréciée,

a adopté lors de sa 27^e session plénière des 13 et 14 janvier 1999 (séance du 14 janvier) le présent avis.

1. Observations générales

1.1. L'inspiration générale du projet de règlement sur le développement rural, et les préoccupations qu'il énonce dans son exposé des motifs et ses considérants vont dans le sens d'une meilleure cohésion économique, sociale et territoriale de l'ensemble du territoire de l'Union européenne. Il s'agit d'une avancée indiscutable vers une politique plus intégrée de développement rural qui mérite d'être approuvée (1.2). En revanche, l'examen des dispositions qu'il contient conduit à s'interroger sur leur capacité à répondre aux objectifs qu'il affiche dans le contexte de la nouvelle politique agricole commune (1.3) et à souhaiter un élargissement de la réflexion sur ce que devrait être une politique globale du développement rural adapté à l'espace européen (1.4).

1.2. *L'amorce d'une politique intégrée de développement rural*

1.2.1. Le Comité des régions accueille avec satisfaction les objectifs et les principes figurant dans l'exposé des motifs et les considérants qui précèdent la proposition de règlement, et en particulier:

- le choix d'une politique globale et cohérente de développement rural destinée à compléter la gestion des marchés, et d'une affectation plus forte que par le passé des dépenses agricoles au développement et à la préservation de l'espace;
- l'inclusion des mesures de développement rural dans les programmes de développement intégré pour les régions des objectifs 1 et 2, et le fait que, dans les autres zones, elles complètent les politiques de marchés;
- l'accent mis sur la subsidiarité dans la mise en œuvre de cette politique;
- l'accent mis sur la réponse à des besoins agri-environnementaux, et l'encouragement aux méthodes de culture qui préservent l'environnement, les ressources naturelles et les paysages;
- l'accent mis sur l'idée que le développement rural doit en partie reposer sur des activités et des services non agricoles, en vue d'aider à renverser la tendance à la dépopulation et au déclin économique et social des campagnes.

1.2.2. Le lien établi, dans l'Agenda 2000, entre la réforme de la PAC et la réforme des Fonds structurels doit être approuvé. Le destin des territoires, et à travers lui la cohésion territoriale de l'Union, dépendent à la fois des conséquences de la PAC et des mesures prises en application de la politique régionale communautaire. Il est par conséquent nécessaire de bien coordonner les actions de développement rural relevant de la PAC et du FEOGA, et celles prises dans le cadre du nouvel objectif 2 des Fonds structurels.

1.2.3. Le projet de règlement sur le développement rural illustre assez bien le lien qui doit exister entre agriculture et développement rural, dont le Commissaire Franz Fischler avait souligné l'importance dans son discours devant la Conférence de Cork (novembre 1996): «Nos actions doivent déborder très largement le secteur des activités liées à l'agriculture. La création d'emplois non agricoles, l'amélioration des infrastructures et des services, un redoublement de l'effort d'amélioration de l'environnement, doivent logiquement faire partie de toute politique de développement rural». La bonne santé du territoire repose sur une approche intégrée de son développement, alliant l'agriculture, la diversification économique, la gestion des ressources naturelles, le maintien des services d'intérêt général, et la promotion de la culture, du tourisme et des loisirs. Il est bon que, dans cet esprit, les actions de développement rural soient insérées dans les programmes de développement intégré dans les zones relevant des objectifs 1 et 2 de la politique régionale (art. 38).

1.2.4. On doit également approuver la manière dont, dès son article 1, paragraphe 1, le projet de règlement entend instituer un cadre de soutien communautaire «... en faveur d'un développement rural durable». De nombreuses dispositions du texte insistent à juste titre sur la volonté de promouvoir une agriculture durable à haute valeur naturelle et respectueuse des exigences environnementales.

1.2.5. Le Comité des régions souscrit complètement aux objectifs ainsi affirmés. Il s'agit de favoriser sur l'ensemble du territoire de l'Union un espace rural vivant, c'est-à-dire un espace complètement occupé par des activités agricoles ou forestières, une population maintenue grâce à des emplois agricoles et non agricoles (industrie, artisanat, tourisme, services) des pratiques

culturelles respectueuses de l'environnement, des productions agricoles de qualité assurant la sécurité alimentaire des consommateurs et génératrices de plus-values sur leur marché. Tel est l'esprit de la Déclaration de Cork sur le développement rural. Encore faut-il se demander si les actions effectivement proposées sont à la mesure de cette ambition, et il faut bien admettre que, sur ce point, des interrogations, voire des inquiétudes, apparaissent.

1.3. *Des moyens insuffisants pour atteindre les objectifs souhaités*

1.3.1. Le projet de règlement sur le développement rural doit en effet être replacé dans le contexte plus général de l'Agenda 2000 et de la réforme de la PAC. L'inquiétude majeure provient de ce que le projet de réforme de la PAC apporte une réponse unique — la baisse des prix — aux problèmes posés par des secteurs, des productions, des territoires très différents. Il est clair que l'objectif de la PAC est avant tout commercial: on fait comme si l'ensemble du territoire de l'Union pouvait, en baissant ses prix, devenir compétitif à l'échelle du monde pour toutes ses productions. Sans doute, est-ce possible pour certaines d'entre elles: pour beaucoup d'autres (le lait et la viande bovine notamment) l'écart avec les prix mondiaux est trop important pour que les baisses de prix envisagées les rendent compétitives. Or, la pérennité des aides directes accompagnant la baisse des prix n'est pas assurée. Le programme de soutien au développement rural que le FEOGA doit soutenir reste très modeste, et ne saurait constituer — en son état actuel — un contrepoids crédible à l'orientation libérale de la PAC. Le point d'équilibre entre l'ouverture au marché mondial et le maintien d'une agriculture multifonctionnelle n'est pas encore trouvé. On a le sentiment que, pour les inspirateurs de la réforme, il existe seulement deux agricultures: celle qui s'ouvre au commerce mondial, et celle qui survit par la rémunération sur ressources publiques des services qu'elle rend en matière d'occupation ou d'entretien de l'espace. Or, le modèle agricole européen, auquel on se réfère volontiers, comporte aussi — peut-être principalement — une agriculture «haut de gamme» (agriculture biologique, labels de qualité ...) enracinée dans des territoires qui, par la qualité de ses productions, accède à des segments de marchés générateurs de plus-values: il est à craindre que la nouvelle PAC ne lui laisse pas sa chance. Dans ce contexte, le projet de règlement sur le développement rural se révèle, à bien des égards, insuffisant.

1.3.2. Pour pouvoir compenser les risques auxquels la nouvelle PAC exposera certains territoires déjà fragiles, il faut doter la politique de développement rural de moyens suffisants. Certes une partie de ces territoires, qui bénéficieraient de l'ancien objectif 5b, seront souvent éligibles au nouvel objectif 2: mais on ignore encore

aujourd'hui quelle part de ses ressources ira vers les espaces ruraux, en concurrence avec les espaces urbains en crise, les zones de conversion industrielle et les activités de pêche. Ce qu'on sait aujourd'hui des moyens que le FEOGA pourrait consacrer au développement rural fait craindre qu'ils ne soient pas, et de beaucoup, à la mesure de l'enjeu. Dans cet état d'esprit, le Conseil des ministres doit mettre en place les financements nécessaires pour assurer un développement de la politique rurale.

1.3.3. Il n'est pas certain, de surcroît, que les actions prévues par le projet de règlement sur le développement rural aient pour objet principal le maintien d'une vie rurale active sur l'ensemble de l'espace européen. Le souci de compétitivité reste présent à travers le concept de «viabilité économique» des exploitations agricoles auquel, sans d'ailleurs le définir, le projet de règlement se réfère en permanence. L'installation des jeunes agriculteurs sera favorisée (art. 8) s'ils s'installent sur une exploitation «... dont la viabilité économique est assurée». La préretraite des agriculteurs sera aidée pour «favoriser le remplacement ... par des agriculteurs qui pourront améliorer la viabilité économique des exploitations restantes» (art. 10). L'aide aux investissements (art. 5) sera limitée aux exploitations «... dont la viabilité économique est assurée». Les aides à la transformation et la commercialisation des produits agricoles (art. 24) iront seulement aux entreprises «... dont la viabilité économique peut être démontrée». Il y a plusieurs manières d'entendre viabilité économique. Si on la mesure seulement à l'aune des prix mondiaux des grandes productions, on vide de son contenu la politique de développement rural et on renonce à la cohésion territoriale de l'espace européen. Si, en revanche, la mesure de la viabilité tient compte de ce qu'apporte une exploitation ou une entreprise à l'équilibre social d'un territoire et de la place qu'une production donnée peut occuper sur un segment particulier du marché, le modèle agricole européen a une chance de survie. Le choix reste à faire entre ces deux conceptions, sachant que la première est la plus probable et que la seconde est la seule conforme aux objectifs affichés.

1.3.4. Il apparaît, enfin, que les diverses dispositions du projet de règlement n'expriment pas suffisamment cette conception intégrée du développement rural que le Commissaire Fischler défendait devant la Conférence de Cork. Après avoir affirmé que la vie rurale ne se limitait pas aux activités agricoles, il recommandait d'envisager simultanément le développement de l'agriculture, de l'artisanat, du commerce rural, des services publics, du tourisme ... Or, on est en présence d'un texte cantonné pour l'essentiel à l'agriculture et à la forêt. Sur les neuf chapitres que le projet de règlement consacre dans son titre II aux «Mesures de développement rural», huit se rapportent aux seules activités agricoles: les investissements dans les exploitations agricoles (chapitre 1), l'installation des jeunes agriculteurs (chapitre 2), la formation des agriculteurs (chapitre 3), la préretraite des exploitants agricoles (chapitre 4), le soutien aux

agriculteurs des zones défavorisées (chapitre 5), les mesures agri-environnementales (chapitre 6), l'amélioration de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles (chapitre 7), et la sylviculture (chapitre 8). C'est seulement au chapitre 9 sur l'encouragement de l'adaptation et du développement des zones rurales (art. 31) que quelques unes des douze catégories de mesures prévues débordent du cadre strictement agricole: rénovation et développement des villages, amélioration des infrastructures rurales, encouragement des activités touristiques et artisanales, ingénierie financière. Si la place réservée à la dimension agricole du développement rural dans le projet de règlement reflète bien celle qu'on entend lui donner dans les politiques à conduire, il y a là un grave motif d'inquiétude.

1.3.5. Le projet de règlement reste très elliptique sur la nature du partenariat avec les autorités régionales et locales pour établir et exécuter les programmes de développement. Dans les régions relevant des objectifs 1 et 2 de la politique régionale, on appliquera sans doute les règles relatives aux Fonds structurels. Ailleurs, l'article 39 se borne à prévoir que «les plans de développement rural sont établis au niveau géographique jugé le plus approprié». On regrettera cette absence de précision. Sans doute faudrait-il indiquer clairement que le niveau régional est le niveau pertinent pour apprécier l'effet d'une politique sur la cohésion d'un territoire, et que les autorités du même niveau sont le partenaire naturel de l'État national et de la Commission pour concevoir et conduire une politique d'aménagement du territoire — mais en étroite concertation avec les autres collectivités territoriales et autres participants au partenariat régional.

1.3.6. Dans son état actuel, ce projet de règlement n'apporte pas de réponse aux interrogations que la réforme de la PAC fait naître. Face à un processus de baisse des prix dont on mesure mal les conséquences pour chaque territoire, les incertitudes qui existent sur ses véritables objectifs et les moyens juridiques et financiers dont elle sera dotée, ne permettent pas à la politique de développement rural envisagée de constituer un contrepoids suffisant aux risques de l'ouverture vers le marché mondial.

Les conséquences de la nouvelle PAC seront très différentes selon les productions et selon les territoires. Avant d'en arrêter les nouvelles règles, il serait important qu'une étude de leur impact prévisible au niveau de chaque région soit conduite en liaison avec les autorités nationales, régionales et locales. Car, c'est à l'échelle de chaque région que se joue la cohésion territoriale de l'Union. Une connaissance préalable plus fine de l'impact territorial du projet de politique agricole commune permettrait sans doute d'en limiter les inconvénients, et de donner à la politique de développement rural un contenu mieux adapté à la réalité des problèmes posés.

La défense des intérêts de chaque région n'est pas la défense d'un intérêt particulier contre l'intérêt général de l'Union européenne: elle est nécessaire à la cohésion territoriale de l'espace européen et, pour cette raison, mérite d'être prise en considération.

1.4. *Pour une approche globale du développement rural*

1.4.1. L'un des principaux problèmes concernant l'avenir de la politique de développement rural tient à la question de savoir comment cette politique peut devenir plus intégrée. Avec la réforme de la PAC certaines zones rurales risquent de devenir plus vulnérables qu'à l'issue de la réforme de 1992. Les possibilités de production conventionnelle devenant peut-être plus limitées, il semble qu'une part croissante des aides octroyées aux exploitants agricoles ne sera plus liée à la production et sera davantage orientée vers la mise en valeur multifonctionnelle des zones rurales. Cela devrait aider à maintenir les revenus dans les zones en question, mais le rôle de l'agriculture en tant qu'activité de développement risque d'en souffrir. L'équilibre entre l'aide aux revenus et le développement, pour ce qui est d'augmenter la viabilité des régions rurales, est un problème important. Des mesures visant à soutenir l'expansion de la production ou à entraîner des améliorations de la productivité seraient considérées comme ayant un caractère d'incitation au développement, en ce sens qu'elles apportent une amélioration autonome du bien-être économique.

Les mesures non agricoles contribuent de plus en plus à assurer un revenu à un nombre croissant d'agriculteurs et, par conséquent, à stabiliser l'espace rural. Toutefois, les mesures de soutien des revenus, qu'elles soient partiellement ou totalement dissociées de la production, risquent également d'enrayer l'évolution structurelle et risquent d'entrer en conflit avec d'autres politiques destinées à favoriser l'amélioration ou la diversification de l'agriculture. Si l'on veut que l'agriculture devienne autonome, il faudrait peut-être de grandes exploitations et moins d'agriculteurs, mais si l'on veut que, plus largement, elle devienne plus intégrée dans l'économie rurale, il faut que l'agriculture s'engage aussi dans des activités non agricoles. Plus l'agriculture devient multifonctionnelle, plus elle peut être en mesure de contribuer au développement local au sens où elle apporterait une valeur ajoutée et de l'activité génératrice d'emploi.

En conséquence, le développement des zones rurales et la stabilisation de leur population exigent une prolongation des politiques au-delà de l'agriculture et vers des formes plus diversifiées de développement rural. S'il est vrai que l'on doit saisir toute possibilité qui s'offre d'apporter une diversification dans les activités agricoles, il n'en reste pas moins que le potentiel de création de valeur ajoutée et d'emploi dans les zones rurales est probablement plus important dans l'économie non agricole que dans l'économie agricole. Le Feder et le FSE devraient aussi contribuer, comme c'était le cas jusqu'à présent, au financement des mesures non agricoles.

1.4.2. Concernant la question plus vaste de la nature du développement rural et du soutien à lui apporter, il y a lieu de présenter un certain nombre d'observations. La tendance à la diminution du nombre des exploitations et au déclin de la population dans de nombreuses zones marginalisées paraît inexorable, tendance qui est fonction du niveau et de la qualité des ressources dont disposent ces zones et qui est renforcée par les processus d'évolution des marchés, de mondialisation et de mutation technique et sociale. Il est également probable que ces processus vont persister, dans leur nature, sinon en intensité, pendant toute la durée de la prochaine perspective financière. Ce processus ne pourra certainement pas être enravé par les Fonds structurels réformés. Il est par conséquent d'autant plus nécessaire de soutenir l'agriculture dans cette phase transitoire difficile pour atténuer le changement structurel en le rendant socialement supportable. En attendant qu'une politique intégrée de développement rural vienne atténuer les disparités entre les territoires.

1.4.3. Ce qui est clair, par conséquent, est que pour de nombreuses zones rurales, et notamment pour les plus marginalisées d'entre elles, le fait d'aider les seuls agriculteurs dans leur rôle d'agriculteurs et/ou d'entrepreneurs ruraux n'assurera pas la viabilité des zones en question. Il convient donc de se demander vers quoi et vers qui, dans les zones rurales, orienter nos préoccupations et notre intérêt. À cet égard, le secteur rural englobe-t-il tous ceux qui résident dans ces zones, et dans l'affirmative, quelle est l'étendue de nos connaissances concernant les caractéristiques socioéconomiques et démographiques de la population non agricole ? Savons-nous quel est le degré de dépendance et l'ampleur des interactions qui existent entre la population active en milieu rural et le secteur agro-alimentaire, et savons-nous quelles sont les composantes de cette relation en amont et en aval ? Quels sont les facteurs qui contribuent aux changements intervenant dans la population rurale et dans la population active dans leur ensemble, et quelles pondérations doit-on appliquer à ces facteurs ? En termes généraux, nous savons que les comportements d'adaptation qui sont à l'œuvre dans les zones rurales subissent l'influence de plusieurs facteurs qu'il est commode de ranger dans deux catégories. La première est liée à la restructuration de l'agriculture et de l'industrie agro-alimentaire, tandis que la seconde regroupe les facteurs qui déterminent la restructuration des secteurs non agricoles. En pratique, nombre des processus fondamentaux sous-jacents sont communs aux deux catégories de restructuration. Toutefois, nous savons très peu de choses sur l'importance relative de chacune de ces variables par rapport aux mutations qui touchent le milieu rural, mais les effets se laissent déjà aisément percevoir dans le degré considérable de restructuration que connaissent les économies rurales et régionales. Alors que le développement rural est devenu un problème politique dans l'Union européenne en liaison avec la nécessité d'affronter l'adaptation résultant de la réforme de la PAC, il faut, si l'on veut atteindre l'objectif de cohésion, considérer le développement rural comme une question plus large. Le Feder et le FSE doivent aussi, comme c'était le cas jusqu'à présent,

contribuer à l'aide communautaire en faveur des mesures non agricoles.

1.4.4. Ce qu'il nous faut, à cet égard, c'est un ensemble de politiques spécifiques venant compléter les programmes principaux d'infrastructures et susceptibles d'être orientées vers la population rurale en aidant les entreprises, les services, les supports environnementaux et les activités de création qui existent en milieu rural. La manière dont les Fonds structurels contribueront à la poursuite de l'objectif de cohésion dépendra aussi de la priorité que chaque État membre ou chaque région attribuera à l'agriculture et au développement rural lors de l'élaboration des ses CCA/DOCUP pour la prochaine période de programmation des Fonds structurels.

1.4.5. En conclusion, l'on pourrait dire que les propositions de l'Agenda 2000 en matière de développement rural représentent un certain recul par rapport aux idées qui circulaient en 1995 et 1996, idées qui, pour bon nombre d'entre elles, provenaient de Bruxelles même, ou de sources apparentées. En gros, ces idées consistaient à envisager, en matière de développement rural, une démarche globale multi-sectorielle et intégrée privilégiant les situations propres à différentes zones géographiques. La proposition relative au développement rural dont il s'agit maintenant est, à l'évidence, d'une portée plus limitée. Elle correspond au modèle de développement «agri-rural» plus restreint ayant son fondement dans la PAC et correspondant au mandat sectoriel de la DG VI de la Commission européenne. Le développement rural limité à ce cadre apportera une réponse partielle, mais non une réponse pleinement adéquate, aux problèmes d'adaptation de l'agriculture après l'an 2000. Ce développement rural ne répondra pas à l'ensemble des besoins de développement des zones rurales, et surtout pas au besoin d'emplois non agricoles, ceux-ci étant appelés à dépendre aussi des politiques principales en matière économique et sociale et dans le domaine des infrastructures.

2. Propositions du Comité des régions

Outre les observations générales, le Comité des régions recommande que le projet de règlement soit modifié de la manière suivante:

2.1. Il est nécessaire d'apporter des modifications aux articles 1 et 2 du règlement FEOGA pour assurer la mise en œuvre de la plus large politique possible en matière de développement rural. En particulier, les mesures de développement rural doivent être intégrées dans des mesures dont peuvent bénéficier les régions de l'objectif 1 et 2 et les régions de montagne et les régions défavorisées.

2.2. Les mesures de développement rural décrites à l'article 2 doivent mettre davantage l'accent sur les activités «extra agricoles». Le Comité propose en particulier d'inclure:

- la transformation et la commercialisation de produits de qualité: le texte proposé, dans son état actuel, concerne uniquement les produits agricoles; il s'agit là d'une proposition bien limitée, étant donné que «développement rural» veut dire, en grande partie: diversification vers l'artisanat, le tourisme et le patrimoine culturel, ce qui demande un soutien dans les domaines de la commercialisation et de la transformation;
- une référence au fait qu'un soutien peut être apporté à des activités de recherche et de développement spécifiques aux zones rurales et concernant le développement rural en ce qu'il est à distinguer de la recherche technique, ainsi qu'au fait qu'un soutien peut être apporté au développement des technologies de l'information en tant que moyen de créer de nouvelles possibilités d'enseignement et d'emploi;
- une référence à la possibilité de promouvoir la pluriactivité des exploitants et salariés des exploitations agricoles.

2.3. À l'article 5, il convient de fournir une définition de la viabilité économique précisant que la viabilité ne s'apprécie pas seulement par rapport à l'alignement sur les prix du marché mondial, mais aussi compte tenu d'autres éléments tels que l'accès à des marchés spécialisés, ou encore la contribution d'une exploitation ou d'une entreprise à la cohésion territoriale et les avantages sur le plan environnemental. Cette remarque vaut également pour les articles 8, 10, 11 et 24.

2.4. Le Comité accueille avec satisfaction la disposition concernant le soutien à la formation professionnelle (article 9), mais considère nécessaire d'en élargir le champ d'application à la notion d'entreprise rurale pour ne pas le limiter aux compétences requises pour gérer une exploitation agricole économiquement viable. À cet égard, il y a également lieu de renforcer le développement de coopérations en réseaux et de partenariats entre petites et moyennes entreprises dans les zones rurales.

2.5. Étant donné que l'on propose maintenant d'une part, des indemnités compensatoires qui seraient accordées en fonction d'une surface agricole et non «par tête» (article 14) et d'autre part, le retrait de ce régime d'indemnités de la compétence de la section «Orientation», le Comité pose la question des conséquences financières de ces dispositions et de la perte de revenu net qui en résultera pour certains habitants de zones rurales.

2.6. Dans la définition des zones de montagne visée à l'article 17, outre le critère de la pente, il faut ajouter celui de la dégradation écologique.

2.7. Le chapitre VIII consacré à la sylviculture doit être revu à la lumière de la résolution du Parlement européen du 30 janvier 1997 sur la stratégie forestière de l'Union européenne⁽¹⁾.

2.8. Il convient de réviser et de renforcer l'article 31 en précisant que le soutien aux diverses mesures qu'il prévoit doit respecter les exigences du développement durable, sans toutefois imposer aux agents économiques des contraintes administratives trop lourdes.

2.9. Le secteur des matières premières renouvelables devrait être ajouté à l'article 31.

2.10. Les révisions et ajouts aux mesures éligibles destinées à promouvoir un appui de portée plus large au développement rural comporteraient les éléments suivants:

- «la transformation et commercialisation de produits de qualité»,
- «l'amélioration des conditions de travail»,
- «la gestion et les activités relatives aux ressources en eau»,
- «la promotion et la préservation de l'environnement et l'appui à la gestion du développement des zones rurales»,
- «la promotion des matières premières renouvelables à des fins de recyclage ou de valorisation énergétique»,
- «la reconstitution de la capacité de développement rural endommagée par des catastrophes naturelles et la mise en place des instruments de prévention appropriés»,
- une démarche de développement local fondée sur les surfaces et participant d'une philosophie «du bas vers le haut» («bottom-up»),
- le soutien à la recherche et au développement dans les zones rurales (voir plus haut),
- le soutien à la formation et au perfectionnement professionnel,
- la mise en œuvre de mesures destinées à réduire le risque de désertification,
- le soutien au développement de l'agriculture de montage, également en tant qu'instrument environnemental.

Les collectivités locales et régionales doivent en particulier conserver le droit de choisir, parmi les possibilités de soutien ayant pour buts l'adaptation et le développement des zones rurales, les grandes orientations et les mesures qui tiennent compte au mieux de leur situation spécifique en matière de développement rural.

2.11. Afin de simplifier les instruments de programmation prévus par l'article 38, il apparaît souhaitable de

⁽¹⁾ JO C 55 du 24.2.1997, p. 22.

prévoir un unique instrument régional de programmation permettant d'harmoniser les différentes initiatives FEOGA au sien de chaque région.

2.12. Pour ce qui concerne l'article 39 du règlement, le Comité demande à la Commission que des plans de développement rural soient élaborés au niveau régional et que les mesures de soutien en faveur du développement rural qui s'appliqueront à une même zone soient intégrées dans un programme unique, en indiquant la relation entre les diverses mesures prévues par les différents plans, ce qui garantira leur compatibilité et leur cohérence.

2.13. Il convient d'élargir l'article 43, qui traite des mesures supplémentaires et des initiatives communautaires, pour y faire figurer (a) la promotion des réseaux déjà existants et celle de la création de nouveaux réseaux entre partenaires de programmes de développement rural, et (b) la promotion de l'échange des meilleures pratiques entre différents programmes de développement rural. L'une des faiblesses des programmes de développement rural actuellement en cours, programmes mis en place dans le cadre des actuels objectifs 1 et 5b,

est qu'il y a peu d'échanges d'expériences entre les programmes.

2.14. Les comités de suivi institués pour surveiller la mise en œuvre des programmes de développement rural (article 46) doivent comporter une représentation des collectivités territoriales, et ils doivent veiller à ce que les projets adoptés reflètent intégralement les besoins d'une zone.

2.15. Il convient d'établir une relation étroite entre les mesures de développement rural financées par le FEOGA et la politique rurale nationale, de manière à assurer la cohérence et l'intégration et à éviter que certains efforts ne se recoupent. La politique de développement rural et l'«agri-politique» doivent rester concentrées sur les objectifs de conditions de vie et de travail satisfaisantes, ainsi que de création d'opportunités de vie dans les zones rurales.

2.16. Le Comité des régions souhaite enfin que l'on prenne en compte les groupements de producteurs, ainsi que la promotion et la démonstration des produits.

Bruxelles, le 14 janvier 1999.

Le Président
du Comité des régions
Manfred DAMMEYER

Avis du Comité des régions sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil relatif aux actions structurelles dans le secteur de la pêche»

(1999/C 93/03)

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 concernant les propositions législatives de l'Agenda 2000: aperçu général;

vu la «Proposition de Règlement (CE) du Conseil relatif aux actions structurelles dans le secteur de la pêche» (COM(1998) 131 final — 98/0116 CNS) ⁽¹⁾;

vu la décision de la Commission en date du 18 mars 1998 de le consulter à ce sujet, conformément à l'article 198C premier alinéa du Traité instituant la Communauté européenne;

vu la décision de son Bureau en date du 13 mai 1998 d'attribuer la préparation de l'avis à la commission 2 «Agriculture, développement rural et pêche»;

vu ses avis [CdR 14/96 ⁽²⁾] sur «Les conséquences régionales de la Politique commune de la pêche», [CdR 179/97 fin ⁽³⁾] sur «La Politique commune de la pêche — Sauvegarder les régions tributaires de la pêche»;

vu l'avis (CdR 309/98 rév. 2) adopté par la commission 2 le 10 décembre 1998 (rapporteurs: Sir Simon Day et M. Nordwall),

a adopté lors de sa 27^e session plénière des 13 et 14 janvier 1999 (séance du 14 janvier) le présent avis.

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.

2. La situation actuelle

2.1. Le régime existant des Fonds structurels prévoit un objectif spécifique (l'objectif 5a) visant à accélérer l'ajustement des structures agricoles et de la pêche. Il n'a pas de limite géographique comme, par exemple, l'objectif 5b. Le financement de l'objectif 5a provient en partie de l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP).

2.2. L'IFOP couvre la totalité du secteur de la pêche et les fonds peuvent être utilisés pour des activités telles que la modernisation de la flotte, le désarmement, le développement de l'aquaculture, la protection des régions côtières marines, la fourniture d'infrastructures aux ports de pêche, la transformation et la commercialisation du poisson, la promotion des produits et le versement de primes aux pêcheurs quittant le secteur.

2.3. Certaines régions d'objectif 1, 2 et 5b ont été retenues en raison de leur dépendance de la pêche. Ces régions sont éligibles à l'aide du Feder et du FSE visant à soutenir les entreprises et le tourisme, ainsi que les infrastructures, le développement économique des communautés et la formation des employés des PME et des personnes appartenant à des communautés défavorisées. Le FSE est également accessible aux régions relevant des objectifs 3 et 4 sans limite géographique et finance la formation et le perfectionnement professionnel.

2.4. Il existe également une initiative communautaire, *Pesca*, destinée à compléter des activités relevant des objectifs régionaux, mais plus limitée dans sa portée géographique. Le financement de *Pesca* se concentre sur les difficultés socioéconomiques que rencontrent les régions dépendantes de la pêche, et tire ses ressources du Feder, du FSE et de l'IFOP. Elle vise à encourager un programme davantage fondé sur l'initiative locale — et est à cet égard similaire à *Leader*.

⁽¹⁾ JO C 176 du 9.6.1998, p. 44.

⁽²⁾ JO C 129 du 2.5.1996, p. 1.

⁽³⁾ JO C 379 du 15.12.1997, p 1.

3. Le règlement proposé

3.1. La réforme des Fonds structurels après l'an 2000 ne prévoit que trois objectifs. En termes généraux, l'objectif 1 reste très semblable à ce qu'il est à l'heure actuelle et couvre l'aide aux régions les plus défavorisées. Le nouvel objectif 2 soutient le développement des régions en déclin et en reconversion structurelle et comportera quatre secteurs, industriel, rural, urbain et pêche, tandis que le nouvel objectif 3 couvrira les activités financées au titre des anciens objectifs 3 et 4.

3.2. Les initiatives communautaires sont simplifiées et il n'existe plus d'initiative communautaire *Pesca* spécifique bien qu'il soit prévu d'intégrer des activités de type *Pesca* dans le nouveau cadre d'aide.

3.3. Pour ce qui est du secteur de la pêche dans son ensemble, il est prévu que l'aide structurelle pour la période 2000-2006 reste plus ou moins la même qu'en 1994-1999. L'industrie de la pêche et les régions côtières situées dans les régions d'objectif 1 continueront à recevoir une aide non seulement de l'IFOP mais également du Feder et du FSE.

3.4. Le nouvel objectif 2, secteur pêche, s'appliquera aux régions dépendantes de la pêche en restructuration économique et sociale. Les régions éligibles seront sélectionnées par les États membres sur deux critères seulement:

- (i) la part de l'emploi de l'industrie de la pêche dans l'emploi total;
- (ii) la perte d'emplois dans l'industrie suite à la restructuration.

À l'intérieur de ces régions géographiquement définies, l'aide aux zones de pêche serait obtenue à travers le Feder, le FSE et l'IFOP.

3.5. Le Comité des régions souhaite connaître l'ampleur et la nature de l'aide aux régions qui relevaient précédemment des objectifs 1, 2 ou 5b et qui ne sont plus couvertes, et de l'aide aux régions qui n'entrent pas dans le cadre des nouvelles régions d'objectif 1 et 2.

3.6. Pour les anciennes régions d'objectif 1, 2 ou 5b, des dispositions transitoires sont proposées de sorte qu'une aide, quoiqu'à un niveau réduit, continuera à être disponible pendant 6 ans, dans le cas des anciennes régions relevant de l'objectif 1, et pendant 4 ans en ce qui concerne les anciennes régions d'objectif 2 et 5b. Le Comité des régions fait observer dans ses réactions aux projets de règlements qu'il devrait y avoir une égalité de traitement dans tous les secteurs en termes de période de transition.

3.7. Concernant l'aide au secteur de la pêche en dehors des nouvelles régions d'objectif 1 et 2, la

Commission estime que l'IFOP, parce qu'il doit être exclusivement régional pour ce qui est de l'objectif 2, ne peut pas être utilisé pour couvrir des mesures programmées au niveau national, comme la restructuration des flottes de pêche. Elle propose donc que cette forme d'aide soit intégrée dans la section «garantie» du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, où la programmation est élaborée au niveau national.

3.8. Ainsi, l'IFOP assistera tous les programmes dans les régions couvertes par le nouvel objectif 1, y compris ceux affectant la flotte de pêche, et financera également des mesures structurelles dans les régions relevant de l'objectif 2, sauf celles impliquant la flotte.

3.9. Le volet «garantie» du FEOGA financera la restructuration de la flotte en dehors des régions d'objectif 1 et les programmes concernant l'industrie de la pêche sauf dans les régions couvertes par les objectifs 1 et 2. Le FEOGA financera également des mesures structurelles au cours de la période de transition susmentionnée.

3.10. Bien que l'initiative *Pesca* ne soit pas reconduite, il est proposé d'inclure un grand nombre des activités entreprises sous *Pesca* dans le nouvel objectif 2.

4. Conclusion

4.1. La Commission européenne prévoit une continuité de l'aide. Elle a pris soin de s'assurer que la réduction du nombre d'objectifs (et du nombre d'initiatives communautaires) n'aura pas d'effets négatifs sur le secteur de la pêche. Le recours au FEOGA dont la programmation se fait sur une base nationale est sa manière privilégiée de faire en sorte que le secteur de la pêche continuera à obtenir de l'aide en dehors des nouveaux secteurs géographiques définis. Néanmoins, il n'est pas logique que l'Union européenne puisse cofinancer une même mesure au moyen de deux instruments financiers distincts selon la région dans laquelle elle est mise en œuvre, comme c'est le cas pour les actions de restructuration de la flotte financées par l'IFOP pour l'objectif 1 et par le FEOGA Garantie pour l'objectif 2. Il serait donc opportun que l'IFOP participe également au cofinancement des actions de restructuration de la flotte dans les régions relevant de l'objectif 2.

4.2. Néanmoins, malgré un souci de simplification au niveau global, pour ce qui est du secteur de la pêche, le règlement apporte une plus grande complexité, puisque quatre mécanismes différents permettraient d'obtenir de l'aide dans certains cas pour une même région:

— IFOP: tout dans les régions d'objectif 1;

— IFOP: mesures structurelles dans la région d'objectif 2;

- FEOGA: restructuration de la flotte dans les régions ne relevant pas de l'objectif 1;
- FEOGA: mesures structurelles (non définies) dans les régions ne relevant pas des objectifs 1 et 2.

Les deux premiers seraient gérés sur une base régionale, les deux derniers, sur une base nationale. Il est difficile de voir comment cette situation va pouvoir fonctionner d'une manière cohérente et transparente et elle va à l'encontre de l'objectif «une région — une stratégie» pour tous les fonds et objectifs, qui est recommandé pour beaucoup de régions. Le Comité estime que, dans la mesure du possible, le financement devrait être administré sur une base régionale et non nationale, étant donné qu'il ne partage pas l'opinion de la Commission concernant l'impossibilité de régionaliser les actions de restructuration de la flotte. Pour des raisons de transparence et d'efficacité, la programmation des actions de restructuration de la flotte et l'application des POP devraient être régionalisées, étant donné qu'il ne semble pas cohérent que la programmation s'effectue au niveau national et la gestion financière au niveau régional. À cet égard, une régionalisation similaire à celle effectuée dans le cadre du programme IFOP, assortie des mécanismes adéquats pour permettre les transferts entre régions et d'un contrôle de la mise en œuvre de la part de ces dernières, garantirait la réalisation de l'objectif national.

4.3. La Commission européenne doit encore déterminer les mesures structurelles (autres que la restructuration de la flotte) qui seront disponibles par le biais du FEOGA pour les régions hors objectifs 1 et 2. Le projet de règlement devait être présenté en septembre et n'était pas disponible au moment de la rédaction du présent avis. Il est important que le Comité des régions soit consulté sur ce nouveau règlement.

4.4. Par exemple, il est important que les ports de pêche situés en dehors des nouvelles régions d'objectif 1 et 2 soient couverts par les nouvelles mesures structurelles relevant du FEOGA et que ces dernières comprennent l'aide à la diversification économique et toutes les autres activités précédemment décrites actuellement couvertes par l'IFOP.

4.5. Ainsi, à moins qu'une zone de pêche ne puisse être éligible à une aide au titre des objectifs 1 ou 2, ou à moins qu'elle soit couverte par les nouvelles mesures structurelles qui vont être annoncées, elle n'obtiendra aucune aide pour l'aquaculture, l'équipement des ports de pêche, la transformation et la commercialisation des produits, la promotion des produits, entre autres choses. La seule aide que le projet de règlement envisage au niveau national, outre la formation et le perfectionnement professionnel dans le cadre du FSE, sera pour la restructuration de la flotte en vue de répondre aux exigences des programmes d'orientation pluriannuels (POP).

4.6. Il est important de reconnaître qu'en vue de respecter les exigences du POP IV, il faudra recourir au désarmement ou réduire l'effort de pêche ou une combinaison des deux. Afin de ne pas aggraver la situation en matière d'emploi, il serait opportun et souhaitable d'apporter une aide financière aux régions concernées par le désarmement ou par la réduction de l'effort de pêche, ce qui leur permettrait d'investir dans d'autres activités. Par exemple, ces crédits pourraient être utilisés pour réinvestir les ressources humaines soustraites à la pêche dans des activités complémentaires, comme par exemple la transformation et la commercialisation des produits de la pêche et l'aquaculture. Le Comité juge important de rétablir les dispositions en matière de compensation qui ont été appliquées dans un POP précédent, de manière à ce que des indemnités soient versées pour l'immobilisation des bateaux sur une base temporaire (en fait une indemnisation pour «gel» des bateaux). Celles-ci doivent être incluses dans les règlements. Le Comité estime également nécessaire de rétablir l'exigence du POP III selon laquelle un minimum de 55 % de l'objectif devrait être réalisé par le biais du désarmement et un maximum de 45 % par une réduction de l'effort de pêche.

4.7. Il est important que l'industrie de la pêche reçoive autant d'aide que possible, pour pouvoir s'adapter au changement. Par exemple, le Comité souhaiterait voir figurer parmi les mesures structurelles une disposition concernant la diversification, qui n'est pas disponible actuellement en dehors des actuelles régions d'objectif 1, 2 et 5b. En outre, sont également exclus des règlements de l'IFOP les projets d'aquaculture émanant du secteur public. Les cofinancements faisant intervenir des sources du secteur public pour des programmes visant à affecter une partie d'un estuaire à la formation des ex-pêcheurs en aquaculture sont actuellement rejetés, tandis que les projets d'aquaculture émanant du secteur privé peuvent être financés. Certaines régions ont une activité de pêche et dans les secteurs connexes mais ne sont pas nécessairement considérées comme dépendantes de la pêche. Cette discrimination non fondée n'aide pas l'UE et les pêcheurs à atteindre l'objectif principal en la matière, à savoir l'obtention d'un équilibre entre les ressources halieutiques et leur exploitation, et partant une industrie de la pêche durable.

4.8. Le Comité est conscient que l'enjeu essentiel consiste ici à déterminer, pour le fond comme pour la forme, la façon d'assurer la pérennité d'une branche qui emploie plus de 300 000 personnes en Europe.

Le Comité sait que la pêche peut être qualifiée de domaine d'activité relativement classique, qui présente un profil familial et traditionnel assez typé et n'a pas encore achevé son adaptation aux conditions techniques de fonctionnement du marché.

Dans une telle situation, le déséquilibre qui existe entre les différents acteurs du marché et notamment les entreprises familiales et les réseaux de magasins, constitue l'une des principales raisons pour lesquelles nous devons nous montrer encore plus attentifs à continuer à développer une approche du secteur où il soit conçu en tant que chaîne.

4.9. Le Comité estime qu'entre autres raisons, le changement d'échelle intervenu sur le marché des produits de la pêche doit amener les instances dirigeantes des criées aux poissons des différentes régions d'Europe à envisager aux voies qui s'offrent à elles pour être privatisées et, plus encore, pour collaborer.

Une telle coopération est tout particulièrement cruciale, car tout semble indiquer qu'il ne sera pas possible de faire l'économie, à très brève échéance, de certains regroupements parmi l'ensemble de ces organismes, qui sont plus de 500 en Europe.

Pour le Comité des régions, on peut concevoir que la Commission européenne et d'autres pouvoirs publics accordent un soutien financier à des initiatives qui auraient pour objectif de concrétiser les principes susmentionnés.

4.10. Le Comité reconnaît l'importance que revêt la nécessité d'équiper les bateaux de pêche d'innovations technologiques en plus grand nombre. En cette matière, il ne faut pas exclure d'entrée de jeu le principe de l'octroi par les pouvoirs publics (régionaux) d'un soutien financier pour l'achat d'électronique maritime, par exemple des systèmes destinés à distribuer l'énergie, à gérer les moteurs ou à les piloter. En outre, il convient de promouvoir le développement de critères de qualité pour les différentes espèces de poissons, de manière à pouvoir instaurer le plus rapidement possible des systèmes de télévente des produits de la pêche.

5. Recommandations

Le Comité des régions recommande que le projet de règlement soit modifié de la manière suivante:

- 1) L'accès au financement doit être rendu aussi simple que possible.
- 2) 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.

3) 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.

4) 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.

5) 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.

6) 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'objectif 1 et 2, il devrait néanmoins être éligible à l'aide.

7) 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.

8) 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 situations côtières, la pêche représente dans certains cas la seule source de richesse sur laquelle se fonde la capacité de production locale.

9) 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.

Bruxelles, le 14 janvier 1999.

Le Président
du Comité des régions
Manfred DAMMEYER

Avis du Comité des régions sur le «Livre vert relatif aux ports et aux infrastructures maritimes»

(1999/C 93/04)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu le Livre vert de la Commission européenne relatif aux «Ports et aux infrastructures maritimes» (COM(97) 678 final);

vu la décision de la Commission en date du 15 décembre 1997 de consulter le Comité des régions, 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 3 «Réseaux transeuropéens, transport, société de l'information»;

vu le projet d'avis adopté par la commission 3 le 27 novembre 1998 (CdR 331/98 rév.) (rapporteur: M. Laan);

considérant ses avis antérieurs suivants:

- «Vers une nouvelle stratégie maritime» (CdR 137/97 fin) ⁽¹⁾
- «La dimension paneuropéenne de la politique des transports» (CdR 253/97 fin) ⁽²⁾
- «L'aménagement du territoire en Europe» (CdR 340/96 fin) ⁽³⁾
- «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision n° 1692/96/CE en ce qui concerne les ports maritimes, les ports de navigation intérieure et les terminaux intermodaux, ainsi que le projet n° 8 à l'annexe III» (COM(97) 681 final — 97/0358 COD) (CdR 101/98) ⁽⁴⁾;

considérant les travaux préparatoires du groupe de travail (constitué de M^{me} Scott et MM. Bree, Cummins, Ervelä, Guståv, Jensen, Laan — président —, Lamberti, Niederbremer, Pella, Pericu, Sauwens, Suykerbuyk et Walsh);

considérant les discussions lors de la conférence «Les perspectives d'avenir des ports maritimes européens» des 7 et 8 mai 1998 organisée par la Commission européenne à Barcelone et le débat lors du séminaire organisé par le Comité des régions sur le thème «Les ports et les infrastructures maritimes en Europe: l'approche du Comité des régions», le 26 novembre 1998 à Dublin,

a adopté à l'unanimité, lors de sa 27^e session plénière des 13 et 14 janvier 1999 (séance du 14 janvier) l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Le Comité des régions se réjouit de la publication du Livre vert relatif aux ports et aux infrastructures maritimes, par lequel la Commission européenne démontre le grand intérêt que revêt ce maillon de la chaîne de transports qui, jusqu'à présent, n'a pas reçu suffisamment d'attention dans le débat relatif à une politique européenne des transports ainsi qu'aux Réseaux transeuropéens. La discussion suscitée entre les institutions européennes, les autorités portuaires, les exploitants d'entreprises portuaires et maritimes ainsi que les syndi-

cats et d'autres organisations représentant les intérêts sociaux dans ce secteur est dès lors accueillie très favorablement.

1.2. Le Comité des régions estime que les ports maritimes de l'Union européenne doivent contribuer au développement durable de la communauté, tant du point de vue environnemental que du point de vue économique. Les ports maritimes de l'Union européenne sont autant de postes-frontières de l'Union, avec tous les enjeux sanitaires, sécuritaires et économiques qui en découlent. Les ports maritimes européens font partie intégrante de l'Union et dès lors, la législation européenne y est intégralement d'application.

1.3. Le Comité des régions adhère par conséquent à la vision selon laquelle les ports maritimes sont d'une importance vitale pour la compétitivité de l'Europe et sont également des pôles importants de développement

⁽¹⁾ JO C 379 du 15.12.1997, p. 60.

⁽²⁾ JO C 64 du 27.2.1998, p. 67.

⁽³⁾ JO C 116 du 14.4.1997, p. 1.

⁽⁴⁾ JO C 373 du 2.12.1997, p. 20.

régional, économique et social. Ils constituent non seulement un élément de la chaîne de transport mais également une entité économique en soi. Ils traitent 90 % des échanges de l'Union avec les pays tiers et environ 30 % du trafic intracommunautaire et accueillent en outre plus de 200 millions de passagers. Par ailleurs, ils peuvent apporter une contribution importante aux économies locales et régionales ainsi qu'à l'emploi. Les mesures visant à accroître la compétitivité du commerce maritime doivent par conséquent être prioritaires. À cet effet, la compétitivité doit être renforcée au moyen d'un système de transports efficace au sein duquel les ports maritimes jouent un rôle central. Ceux-ci constituent des sites idéaux pour les activités industrielles, qui dépendent de l'approvisionnement massif en matières premières à faible valeur spécifique et du transport de produits semi-finis. Ainsi, les ports maritimes contribuent de façon considérable à la valeur ajoutée de l'Union européenne ainsi qu'à l'emploi, dans les régions côtières comme dans celles de l'intérieur du pays. De manière générale, les petits ports maritimes jouent, en interaction avec les grands ports maritimes, un rôle crucial dans l'économie européenne et dans l'avènement d'un développement durable. C'est d'autant plus vrai pour les petits ports maritimes situés dans les régions isolées de la Communauté.

1.4. Selon le Livre vert, l'influence croissante de la mondialisation, le marché unique européen et les conséquences de la société de l'information requièrent un renforcement de l'efficacité des ports et une amélioration des infrastructures portuaires et maritimes. Le Comité des régions pense — dans la mesure où la protection de la sécurité et de la santé des citoyens est assurée — que les forces du marché doivent en être le principal vecteur, afin de créer un système de transport efficace. La régulation dynamique des forces du marché permet à un système de transport de demeurer constamment en état de contribuer de façon optimale à l'économie de l'Union européenne et des régions côtières et intérieures. Des conditions équitables de libre concurrence peuvent être mises en place, d'une part, en prenant soin d'harmoniser la réglementation relative à des domaines tels que l'emploi, la sécurité au travail, les conditions de travail, la protection de l'environnement, la sécurité extérieure et le contrôle des frontières et, d'autre part, en faisant en sorte que les usagers des ports dans l'ensemble de l'Europe supportent de manière égale les coûts du complexe et des services portuaires.

1.5. L'optimisation du fonctionnement des ports maritimes au profit de l'Union européenne dans son ensemble ainsi que des régions côtières et intérieures exige de la part de l'Union européenne une politique réglementaire: un ensemble cohérent de règles applicables relatives à l'utilisation des infrastructures portuaires (à commencer par davantage de transparence en ce qui concerne les coûts et les profits de la gestion portuaire) ainsi qu'aux domaines mentionnés au paragraphe 1.4. Pour les mêmes raisons, et selon le principe de subsidiarité, une politique visant à créer des conditions de base pour les ports maritimes — c'est-à-dire créer des

équipements — doit rester du ressort des parties nationales concernées: les entreprises et les autorités locales, régionales et nationales. L'intervention européenne doit avant tout se limiter à un contrôle de l'égalité des conditions permettant une concurrence loyale (voir également l'annexe). La réglementation relative aux ports et aux infrastructures maritimes en Europe doit aussi être dirigée vers une répartition optimum des flux de trafic de voyageurs et de marchandises dans les régions côtières.

1.6. C'est pourquoi le Comité des régions accueille favorablement les nouvelles initiatives de la Commission, dans la mesure où elles contribuent à établir des «règles du jeu égales». Si le marché fonctionne de manière optimale, l'intégration des ports maritimes dans le réseau transeuropéen d'infrastructures multimodales s'en trouve renforcée. De cette manière, une politique portuaire européenne favorise un développement équilibré du réseau de transport européen.

2. Politique réglementaire

2.1. Dans le cadre de la politique législative, le Livre vert se limite pour l'essentiel à la réglementation relative à la navigation hauturière. Aucune attention au sens large n'est accordée à des domaines tels que la protection de l'environnement, la sécurité au travail, les conditions de travail, la sécurité extérieure et le contrôle aux frontières, alors que les différences existant entre les réglementations y afférentes ou leur application provoquent un déséquilibre dans la défense des droits fondamentaux du citoyen européen (la sécurité et la santé) et ont également une grande influence sur les relations de concurrence entre les administrateurs des ports et entre les entreprises portuaires. Il convient donc de chercher à harmoniser la réglementation en la matière dans l'ensemble de l'Europe.

Environnement

2.2. La pollution de l'environnement est de toute évidence un phénomène transnational. Les conséquences de la pollution sur la santé des gens et de l'environnement sont en principe identiques dans tous les pays. Une protection de l'environnement efficace requiert dès lors une approche transnationale, au moins communautaire, et qui implique aussi une collaboration avec des pays non-membres. Compte tenu du fait que des mesures de protection de l'environnement peuvent influencer considérablement les coûts de production, une approche communautaire favorise également le bon fonctionnement du marché.

2.3. Les émissions atmosphériques et les déversements via les rivières et les canaux d'évacuation constituent les sources principales de pollution du milieu marin. Les déversements par la navigation hauturière y contribuent également. Pour la navigation, le déversement de déchets par-dessus bord est une pratique séculaire — mais qui n'est néanmoins plus permise (Traité Marpol) — parfaitement intégrée dans la gestion industrielle et ne coûtant pas un franc. Les mesures destinées à combattre le déversement de déchets par les navires — à cet égard,

le Livre vert mentionne l'amélioration de la disponibilité et de la qualité des installations de collecte dans l'ensemble des ports de l'Union européenne — doivent tenir compte de ces éléments. À cet égard, le Comité des régions propose de répercuter les frais liés à la collecte des déchets des navires, conformément au principe du pollueur-payeur en vigueur dans la plupart des ports communautaires et des pays à vocation maritime non-membres de l'UE.

2.4. Selon le Comité des régions, les éventuelles initiatives européennes en matière de protection de l'environnement et concernant la navigation hauturière doivent se conformer aux accords internationaux non contraignants en la matière — conclus par exemple dans le cadre de l'OMI — et ne pas viser à une transposition de ces derniers en législation communautaire (voir l'avis «Vers une nouvelle stratégie maritime»). Dans le cadre de cette activité à caractère planétaire, des conditions supplémentaires ou plus strictes n'ont pas le résultat escompté. Le contrôle par l'État du port, au sujet duquel des accords sont intervenus dans le «Memorandum of understanding on port state control», est l'instrument tout indiqué pour faire respecter cette réglementation. La mise en œuvre rapide et le maintien uniforme de ce mémorandum dans l'ensemble de l'Union européenne favoriserait non seulement l'efficacité de cet instrument, mais également la libre concurrence entre les ports européens, dans des conditions égales.

2.5. Un flux de marchandises constant et abondant entre deux points est une condition nécessaire au développement du transport intermodal et du transport maritime à courte distance. En effet, ce n'est qu'ainsi que l'emploi de modes de transport à grande capacité de chargement (caboteurs, chalands à marchandises et trains) et à fréquence élevée (délais d'attente réduits) se justifie du point de vue économique pour le prestataire de services de transports et attire l'utilisateur de ces services. Les ports maritimes sont, par excellence, des lieux de convergence de flux de marchandises constants et abondants. En tant que nœuds de transport intermodal et de transport maritime à courte distance, ils peuvent donc apporter une contribution importante à un système de transport qui soit également légitime d'un point de vue environnemental (voir plus loin le paragraphe 3.11).

2.6. Le Comité des régions constate que le Livre vert n'accorde aucune attention aux aspects suivants de la protection de l'environnement dans les ports maritimes, pour lesquels il convient de conclure des accords au niveau européen:

- La qualité des boues de dragage et l'entreposage ou le traitement des boues polluées (voir aussi le paragraphe 3.6).
- L'approche relative à l'utilisation de peinture antisalissures sur les bateaux (contenant du tributylétain antifouling), au sujet de laquelle des accords ont été conclus ou sont sur le point de l'être dans le cadre de l'OMI.

- L'usage de gaz désinfectants (bromure de méthyle/phosphine) pour lutter contre la vermine dans certains types de chargements.

- La manipulation de substances dangereuses dans les entreprises de stockage et de transbordement (compétence professionnelle).

- La lutte contre les nuisances sonores, olfactives et matérielles.

- Systèmes de contrôle pour la gestion des déversements en provenance des navires.

2.7. Le Comité des régions reconnaît que les autorités régionales et locales peuvent également favoriser de façon importante une gestion respectueuse de l'environnement dans les ports maritimes. Ces derniers sont le plus souvent situés à l'embouchure de rivières ou de canaux de déversement. À l'endroit où l'eau douce s'écoule dans l'eau de mer salée et où le courant est arrêté, des particules flottantes solides se déposent dans l'eau, de même que l'éventuelle pollution accumulée en amont. Les ports maritimes doivent être dragués périodiquement afin de maintenir la profondeur. Les boues ainsi draguées sont souvent tellement polluées que les répandre dans l'environnement (déversement en mer) n'est pas conseillé. Il s'est avéré qu'une part considérable de la pollution du fond des ports est charriée par les rivières ou les eaux usées. Par conséquent, pour ces raisons également, le Comité invite la Commission européenne à prendre des mesures visant à protéger les eaux de surface de l'Union.

Conditions de travail et sécurité au travail

2.8. Le Traité stipule que les résidents des États membres doivent pouvoir accepter un emploi partout dans l'UE. Si la qualité de l'environnement est importante pour la santé de tous les citoyens européens, la qualité des conditions de travail l'est également pour la sécurité et la santé de tous les travailleurs. Aussi, la convergence des réglementations nationales en matière de conditions de travail et de sécurité au travail est-elle souhaitable.

2.9. La directive 89/391/CEE du Conseil, du 12 juin 1989, concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail vise à harmoniser la réglementation relative aux conditions de travail et à la sécurité au travail dans l'ensemble de l'Union européenne, et donc également dans les ports maritimes. La directive 90/269/CEE du Conseil, du 29 mai 1990, concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé relatives à la manutention manuelle de charges comportant des risques, notamment dorso-lombaires, pour les travailleurs (quatrième directive particulière au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 89/391/CEE) en est un exemple.

2.10. Le Comité des régions constate qu'aujourd'hui, les conséquences, pour les ports maritimes, de la réglementation en vigueur ne sont pas mises en lumière dans le Livre vert. En outre, dans cette optique, aucune attention n'est accordée, notamment, à la sécurité lors de l'arrimage et du désarrimage des conteneurs, lors du travail sur le toit de ces derniers et lors de l'utilisation de certains verrous rotatifs, qui permettent d'éviter le travail sur les toits des conteneurs ainsi que les risques de chute qui y sont liés (voir aussi le projet de directive concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé pour l'utilisation par les travailleurs d'équipements de travail mis à disposition pour des travaux temporaires en hauteur⁽¹⁾ ainsi que le traité 152 de l'OIT). Aux États-Unis, à partir de la mi-1999, le travail sur les toits des conteneurs sera interdit, ce qui contraindra les sociétés d'armateurs à équiper leurs navires de verrous rotatifs, qui se prêtent aux manipulations sur les quais.

Contrôle frontalier

2.11. Les ports maritimes européens constituent autant de postes-frontières de l'Union. La résistance de cette chaîne — en l'occurrence la chaîne des postes-frontières — dépend bien évidemment de la solidité du maillon le plus faible. Un maillon beaucoup plus solide que les autres ne renforce pas l'ensemble de la chaîne. Compte tenu des intérêts sanitaires, sécuritaires, fiscaux et économiques en cause, le Comité des régions estime que des procédures de contrôle communautaires raisonnablement efficaces et réalisables s'imposent. Voici quelques exemples de contrôle frontalier:

- Contrôle vétérinaire (produits animaux);
- Contrôle phytosanitaire (produits végétaux);
- Contrôle de l'acquiescement des taxes (TVA, accises);
- Contrôle des importations illégales (drogues et armes).

Réglementation européenne

2.12. Pour l'efficacité de la politique et l'harmonie des conditions de concurrence, une réglementation européenne peut s'avérer nécessaire, notamment en matière de protection de l'environnement, de conditions de travail, de la sécurité au travail et de contrôle frontalier. Cependant, l'application uniforme de cette réglementation dans la pratique n'est pas garantie, en particulier lorsque celle-ci prend la forme d'une directive. Le Comité des régions plaide donc en faveur de:

- directives claires accompagnées d'une explication limpide favorisant une interprétation semblable, afin que la transposition des directives européennes en réglementation nationale comporte le moins de variations possible;

⁽¹⁾ Doc. n° 202/3/97 projet de proposition de directive concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé pour l'utilisation par les travailleurs d'équipements de travail mis à disposition pour des travaux temporaires en hauteur.

- délais d'introduction les plus courts possibles permettant une mise en œuvre la plus synchrone possible, de manière à réduire au maximum les éventuelles différences entre les réglementations nationales au moment de la mise en vigueur des directives européennes;

- la convergence dans le degré de maintien par les autorités nationales.

2.13. Afin d'appuyer la convergence susvisée, le Comité recommande de mettre sur pied un programme d'échanges de fonctionnaires chargés de faire respecter la réglementation dans le domaine de la protection de l'environnement, des conditions de travail et de la sécurité au travail. En vue d'uniformiser l'application de la réglementation européenne relative aux contrôles vétérinaires, un échange de fonctionnaires impliqués dans ce domaine se pratique déjà.

3. Une politique visant à créer de meilleures conditions

Le complexe portuaire

3.1. Les ports maritimes européens se caractérisent par un certain nombre de similitudes et de différences qui sont déterminantes pour la politique à mener. Un port maritime doit être considéré comme un complexe de bassins portuaires, de quais et de terrains industriels situé au centre d'un réseau d'infrastructures publiques composé d'une voie d'accès par mer et d'une infrastructure reliant le port à son arrière-pays (voies de navigation fluviale, chemins de fer, autoroutes)⁽²⁾. Des infrastructures non publiques peuvent également faire partie de ce réseau (pipe-lines, lignes à haute tension). Ce complexe est construit, aménagé et équipé pour permettre aux passagers et aux marchandises (après stockage ou non) de changer de mode de transport de manière efficace et en toute sécurité. En outre, le complexe est construit, aménagé et équipé de manière à ce que les marchandises transportées puissent y subir un traitement industriel avant de quitter le port sous une autre forme. Ces activités de base occasionnent de nombreuses autres activités connexes au sein du complexe (pilotage, conduite du trafic hauturier depuis la rive, services de remorquage, amarrage et appareillage, entretien et approvisionnement des bateaux, arbitrage entre les utilisateurs et les prestataires de services de transport, commerce, financement et assurances). La gestion d'un port maritime doit par conséquent être considérée comme celle d'un site industriel complexe rendu accessible à la navigation hauturière. Les principaux frais de gestion découlent de l'acquisition et de la viabilisation du terrain, de la construction des bassins et des quais,

⁽²⁾ Les conditions climatiques influencent les possibilités d'utilisation de cette infrastructure. Ainsi, les ports situés dans les eaux territoriales du Nord sont notamment confrontés au phénomène de l'embâcle hivernale. Leur infrastructure portuaire comprend donc des brise-glace. Les frais qui en découlent sont comparables aux frais liés aux dragages d'entretien dans d'autres ports (voir aussi point 3.7).

de l'entretien ainsi que de l'administration. Les droits de port et les revenus issus de la location des terrains constituent les rentrées principales pour la gestion portuaire.

3.2. Dans la pratique, il existe cependant de nombreuses variantes du concept de port maritime. On trouve tout d'abord un nombre réduit de grands ports de mer, qui se distinguent notamment par l'importance de leur trafic marchand et leur vaste arrière-pays et qui sont exposés de ce fait à la concurrence internationale.

Ils voisinent avec de nombreux ports marchands, qui remplissent essentiellement une fonction économique et sociale indispensable au plan régional ou local, dans le domaine du transport de passagers, de la pêche ou du tourisme et de la navigation de plaisance, en plus du rôle, nullement insignifiant en termes de volume, qu'ils jouent également dans le traitement des courants de marchandises (transport maritime à courte distance). À ce sujet, on notera encore qu'un certain nombre de ports implantés en amont de voies d'eau font également office de ports de mer, car ils reçoivent aussi des navires de mer et assurent la transformation de produits d'outre-mer. Dans le développement de sa politique, l'UE devrait dûment tenir compte du potentiel et des besoins des ports marchands.

3.3. Cette diversité se retrouve également dans la manière dont s'effectue la gestion des ports. Le Comité des régions estime que la transparence constitue la condition première à respecter pour fonder la politique qui devra être menée en la matière, étant donné que l'on peut recenser les disparités suivantes:

- 1) Un certain nombre de ports maritimes au sein de la Communauté européenne sont exploités par des entreprises. Les autres sont gérés par les pouvoirs publics (communes, États fédérés, partenariat entre autorités).
- 2) La gestion et la comptabilité d'un certain nombre de ports maritimes gérés par les pouvoirs publics s'effectuent indépendamment des autres services publics. Dans les autres cas, la gestion et la comptabilité des ports maritimes sont incorporées dans l'administration générale de ces autorités.
- 3) Un certain nombre de gestionnaires portuaires reçoit des autorités nationales concernées des subventions (dans certains cas jusqu'à 100 %) destinées à la construction de bassins, de quais et de terrains, qui ne font pas l'objet d'un remboursement. D'autres gestionnaires doivent assumer entièrement ces frais ainsi que les risques qui y sont liés.
- 4) Plusieurs des ports gérés par les pouvoirs publics doivent leur verser une partie des surplus d'exploitation. Les pertes d'exploitation subies par certains autres gestionnaires de ports sont comblées grâce aux deniers publics.
- 5) Un certain nombre de gestionnaires de ports offrent davantage qu'un simple complexe de bassins, de quais et de terrains (notamment: équipement portuaire, services de remorquage). Certains gestionnaires de ports ont des intérêts considérables (jusqu'à 100 %)

dans la principale entreprise de transbordement locale. Dans d'autres ports, le transbordement (ainsi que la responsabilité de l'infrastructure) reste le domaine exclusif des entreprises privées.

- 6) La manière de mettre à disposition des bassins, les quais et les terrains varie également. Dans un certain nombre de ports, la construction des quais et la viabilisation des terrains s'effectuent en accord avec celui qui utilise ou projette d'utiliser le terrain en question. Le prix de la construction des quais et de la viabilisation des terrains est porté en compte par le gestionnaire du port dans le prix que l'utilisateur payera pour le terrain. Dans d'autres cas, la construction des quais et la viabilisation des terrains sont réalisées à l'initiative du gestionnaire du port qui souhaite attirer un certain type d'activité. Les installations portuaires ainsi créées sont attribuées à l'utilisateur final au moyen d'une adjudication publique.

3.4. L'activité des entreprises détermine l'évolution du flux de marchandises. La situation géographique du marché et du lieu d'origine des matières premières, de même que les possibilités de transport sont déterminantes pour le choix du site d'implantation. Ce sont par conséquent les gestionnaires de port et les autorités directement concernées qui sont les plus à même de suivre les évolutions du marché. C'est la raison pour laquelle le Comité des régions estime que la politique visant à créer de meilleures conditions pour les ports maritimes — c'est-à-dire créer des équipements — doit demeurer entre les mains des acteurs nationaux, à savoir les entreprises ainsi que les pouvoirs publics locaux, régionaux et nationaux. Le principe de subsidiarité est de toute évidence applicable dans le cadre de la politique visant à créer de meilleures conditions.

Le fonctionnement du marché comme instrument régulateur structurel

3.5. Le Comité des régions a la conviction que l'émergence d'un système de transport efficace passe par la libre concurrence dans des conditions égales. La régulation dynamique par le champ de forces du libre marché permet à un système de transport de demeurer constamment en état de contribuer de façon optimale à l'économie de l'Union européenne et des régions côtières et intérieures. Des conditions égales de libre concurrence peuvent être mises en place, d'une part, en prenant soin d'harmoniser la réglementation relative à des domaines tels que la protection de l'environnement, la sécurité au travail, les conditions de travail, la sécurité extérieure et le contrôle frontalier (la politique réglementaire, dont il a déjà été question) et, d'autre part, en faisant en sorte que les usagers des ports dans l'ensemble de l'Europe supportent de manière égale les coûts des bassins, des quais et des terrains. Bien qu'il réalise qu'il ne s'agit pas là d'une tâche aisée, étant donné les variations existant dans la gestion portuaire, le Comité des régions considère que la répercussion équitable des coûts sur les utilisateurs est une condition sine qua non pour que le marché joue un rôle d'instrument régulateur à l'égard de l'offre d'infrastructures portuaires au sein de l'Union européenne. Si l'imputation des coûts constitue une opération

complexe, c'est aussi parce que les coûts internes et externes sont traités de manière disparate à l'intérieur du système de circulation et de transport pris dans son ensemble. Ainsi, un port qui suit une ligne exemplaire mais coûteuse en matière environnementale devrait s'en trouver doté d'un avantage concurrentiel si les coûts étaient totalement répercutés. Il conviendrait de prendre en compte les résultats du débat sur les règles relatives aux aides d'État destinées aux infrastructures.

3.6. Le Comité des régions n'est toutefois pas partisan d'un «cadre de fixation des prix» rigide, tel que le Livre vert le laisse entrevoir. Le Comité préfère que la Commission européenne cherche à définir des lignes directrices, sur la base de l'article 92 du Traité CE. Il serait souhaitable que celles-ci indiquent clairement ce qui est permis et ce qui ne l'est pas, en ce qui concerne notamment l'éventuelle répercussion des coûts de l'infrastructure portuaire (bassins, quais et terrains) ⁽¹⁾.

3.7. Outre les aspects évoqués ci-dessus, il faut également intégrer à la gestion portuaire des éléments tels que le stockage ou le traitement des boues de dragage polluées ainsi que l'ensemble des coûts de l'appareil administratif. Dans ces domaines, des différences importantes sont observées à l'heure actuelle, qui ont des conséquences importantes sur les positions concurrentielles. La politique menée doit s'attacher à l'élimination de ces différences et, partant, à l'harmonisation. Les aspects visés ici devraient relever totalement de la responsabilité du gestionnaire portuaire.

— Les ports maritimes doivent avoir une certaine profondeur, qu'il y a lieu de maintenir. Pour des raisons de protection de l'environnement, il convient d'évaluer si le produit du dragage peut être répandu dans l'environnement sans dommages (par exemple en le déversant en mer) ou réutilisé (notamment en l'utilisant pour remblayer les terrains industriels). Si le déversement libre ou la réutilisation s'avèrent impossibles, des mesures appropriées doivent être prises (par exemple le stockage ou le nettoyage des matières polluées). Les coûts qui y sont liés sont considérables et peuvent avoir des conséquences importantes sur la position concurrentielle des ports si, comme c'est le cas actuellement, ils sont à la charge de l'exploitation portuaire dans certains cas et ne le sont pas dans d'autres. Le Comité des régions plaide donc en faveur de l'élaboration de règles univoques relatives à l'examen des boues de dragage, au déversement des boues de dragage en eau douce et en mer, au stockage et au traitement des boues polluées ainsi qu'à l'imputation des coûts. Dans

cette optique, le Comité renvoie à la directive «Enfouissement des déchets» (23 mars 1998).

— Les coûts de l'appareil administratif figurent également parmi les coûts liés à l'exploitation portuaire qu'il y a lieu de répercuter de façon équitable sur les utilisateurs des ports. En font partie les frais liés aux pensions, qui constituent une part non négligeable de l'ensemble des frais de personnel. Dans un certain nombre de cas, ces coûts sont effectivement imputés à la gestion portuaire. Dans d'autres cas, d'autres fonds publics garantissent le paiement des pensions. Le Comité des régions suggère que ces matières soient examinées dans le cadre de l'harmonisation sociale.

— À l'heure actuelle, de nombreux ports de l'Union européenne ne disposent pas d'installations destinées à recevoir les déchets pétroliers en provenance des navires. Il est important que l'on s'emploie à construire des stations de réception de tels déchets dans les ports en question. Il convient d'affecter d'un haut degré de priorité le problème du financement de ces installations. Il importe donc beaucoup d'établir une coopération avec les pays concernés pour mettre en place une législation uniforme en matière de systèmes de contrôle pour la gestion des déversements en provenance des navires. Il convient d'adopter pour tous les ports de l'Union européenne une démarche de «bonne pratique» vis-à-vis de l'environnement et de la sécurité.

3.8. L'objectif de libre concurrence dans des conditions égales vaut bien entendu également pour la prestation de services dans les ports maritimes. Ces services comprennent notamment le pilotage, la conduite du trafic hauturier, le remorquage, l'amarrage et le démarrage ainsi que les services d'aconage (déchargement, chargement et stockage dans l'attente d'un nouveau transport). Les services portuaires sont fournis aussi bien par les pouvoirs publics que par des entreprises privées. En ce qui concerne les services fournis par les pouvoirs publics, il y a lieu d'harmoniser la couverture des coûts dans l'ensemble de l'Europe en vue de leur imputation aux usagers, comme c'est le cas pour l'exploitation de l'infrastructure portuaire. Dans le cas où les services sont fournis par des entreprises privées, l'objectif évoqué ci-dessus peut être considéré comme garanti, étant donné la réglementation européenne relative à la concurrence économique.

3.9. Pour ce qui est de l'emploi au service du secteur de l'aconage, le Comité attire l'attention sur les éléments qui suivent. Dans un certain nombre de ports maritimes, le personnel opérationnel titulaire dépend des entreprises d'aconage elles-mêmes. Dans d'autres ports, le personnel opérationnel (ou une partie de celui-ci) est emprunté en fonction des besoins par les entreprises d'aconage à une organisation responsable de l'emploi dans ce port, laquelle a ou n'a pas de personnalité juridique. De l'avis du Comité, le critère d'équité de la couverture des coûts doit bien entendu également valoir pour les coûts salariaux en cas de marche à vide des organisations en question.

3.10. Le Comité des régions fait remarquer que le Livre vert insiste fortement sur l'amélioration de

⁽¹⁾ À cet effet, une possibilité serait par exemple de décider (éventuellement uniquement pour les ports à partir d'une taille déterminée) que l'entièreté des revenus tirés de la mise en vente des bassins, des quais et des terrains (droits de port et revenus tirés de la répartition des terrains) doit au moins être égale à un pourcentage déterminé des frais y afférents (acquisition des terrains, viabilisation, construction du port et des quais, entretien, administration).

l'efficacité des ports maritimes et des activités qui s'y exercent. D'après lui, l'efficacité interne relève avant tout des gestionnaires des ports et des entreprises portuaires elles-mêmes. Lorsque le marché fonctionne correctement, ce pour quoi le Comité plaide avec insistance, l'inefficacité est combattue. Toutefois, la Commission européenne peut favoriser un fonctionnement efficace du système de transport portuaire européen en créant des «règles du jeu équitables».

La politique régionale comme instrument de correction occasionnel ou temporaire

3.11. Le Comité des régions plaide en faveur d'une politique économique régionale jouant un rôle d'instrument de correction occasionnel ou temporaire de l'instrument régulateur structurel du marché. Dans une telle situation, la politique régionale conservera toute son importance. L'objectif est de permettre aux ports de jouer un rôle actif dans l'interface entre l'Europe et le reste du monde et de faire en sorte que les ports de mer des régions périphériques soient en mesure de contribuer au désenclavement et au développement de celles-ci, favorisant ainsi le fonctionnement optimal du marché communautaire. Le Comité reconnaît donc que si l'injection de moyens issus des Fonds structurels européens et du Fonds de cohésion au profit de l'infrastructure portuaire perturbe en principe les relations de concurrence entre les ports maritimes (politique privilégiant certains ports), ces distorsions peuvent être justifiées en raison de la situation qui prévaut dans certaines parties de l'UE. Il en va de même pour l'apport de ressources européennes en faveur des nœuds de transports intermodaux situés dans des ports maritimes. Les transports intermodaux et les transports maritimes à courte distance peuvent cependant contribuer à réduire la problématique de congestion dans le processus de création d'un système de transport durable d'un point de vue environnemental. Dans le but de stimuler le transport intermodal et le transport maritime à courte distance grâce aux ressources européennes, des mesures générales ciblées sur les transporteurs sont préférables à un soutien spécifique destiné aux nœuds d'échanges.

3.12. Le Comité des régions insiste sur l'importance du transport par mer pour limiter la pollution de l'environnement. Dans cette optique, la promotion du transport maritime, notamment au sein des flux de transport intracommunautaires, doit figurer au premier rang des priorités. Comme il apparaît dans l'avis sur «L'aménagement du territoire en Europe», cela suppose d'«intensifier les transports maritimes entre les grands ports et les ports moyens par le développement du cabotage, de la fréquence des courts trajets et la réalisation de liaisons à vitesse rapide». La Communauté a tout intérêt à établir de bonnes liaisons entre les régions périphériques et les zones côtières d'une part, et les marchés centraux d'autre part. Ce sont les petits ports situés dans les zones côtières et régions périphériques qui assurent ces liaisons en combinaison avec un type de navigation très développé: le cabotage. Il convient de prendre des mesures qui favorisent le transport maritime et qui dès lors préservent la mobilité future en Europe.

Les petits ports contribuent souvent à une mobilité durable et au développement des zones côtières, tout en limitant les effets nuisibles des transports. Le développement du cabotage nécessite surtout un réseau de petits ports.

3.13. Le Comité des régions souligne que les ports font partie de la politique européenne des transports et qu'ils constituent un maillon du transport combiné. Dans le cadre du développement de Réseaux transeuropéens (RTE), il convient de tenir également compte des régions périphériques. De plus, les réseaux doivent s'étendre aux pays en dehors de l'UE. Il importe que les RTE ne se contentent pas de relier entre eux divers modes de transport et réseaux nationaux, mais qu'ils traversent aussi les frontières extérieures de l'UE. De l'avis du Comité des régions, l'utilisation de ressources destinées aux Réseaux transeuropéens (RTE) doit se limiter à ce qu'on appelle les «missing links» (chaînon manquants) entre les ports et dans les moyens de communication de l'arrière-pays. Le contrôle des distorsions de concurrence est essentiel.

4. Conclusions

4.1. Les droits fondamentaux du citoyen européen — la santé et la sécurité — doivent être garantis de façon similaire dans l'ensemble de l'Union, de même que dans les ports maritimes. Les ports maritimes de l'Union européenne doivent contribuer au développement durable de la Communauté, tant du point de vue environnemental que du point de vue économique. Les ports maritimes de l'Union européenne sont autant de postes-frontières de l'Union, avec tous les intérêts sanitaires, sécuritaires et économiques qui en découlent. Les ports maritimes européens font partie intégrante de l'Union et dès lors, la législation européenne y est intégralement d'application.

4.2. Les différences existant entre les réglementations relatives à la protection de l'environnement, à la sécurité au travail, aux conditions de travail, à la sécurité extérieure et au contrôle frontalier ou leur application provoquent un déséquilibre dans la défense des droits fondamentaux du citoyen européen et ont également une grande influence sur les relations de concurrence entre les administrateurs des ports et entre les entreprises portuaires. Il convient donc de chercher à harmoniser la réglementation en la matière dans l'ensemble de l'Europe.

4.3. Ce sont les entreprises qui déterminent l'évolution du flux de marchandises. L'émergence d'un système de transport efficace passe par la libre concurrence dans des conditions égales. La régulation dynamique par le champ de forces du libre marché permet à un système de transport de contribuer de façon optimale à un rapport qualité/prix compétitif pour les produits présents sur le marché européen et les produits européens disponibles sur le marché mondial. L'action du marché constitue l'instrument indiqué pour la régulation structurelle de la capacité et de la qualité du secteur portuaire.

4.4. Des conditions égales de libre concurrence peuvent être mises en place, d'une part, en prenant soin d'harmoniser la réglementation relative à des domaines tels que la protection de l'environnement, la sécurité au travail, les conditions de travail, la sécurité extérieure et le contrôle frontalier et, d'autre part, en faisant en sorte que les usagers des ports dans l'ensemble de l'Europe supportent de manière égale les coûts du complexe et des services portuaires. À cet égard, il convient de tenir compte des différences tant naturelles (géographiques et climatiques) qu'administratives ou organisationnelles.

4.5. L'optimisation du fonctionnement des ports maritimes exige de la part de l'Union européenne une politique essentiellement réglementaire: un ensemble cohérent de règles applicables relatives à l'utilisation des infrastructures portuaires (à commencer par davantage de transparence en ce qui concerne les coûts et les profits de la gestion portuaire) ainsi qu'à la protection de l'environnement, à la sécurité au travail, aux conditions de travail, à la sécurité extérieure et au contrôle frontalier. Pour les mêmes raisons, une politique visant à créer de meilleures conditions pour les ports maritimes — c'est-à-dire créer des équipements — doit également rester du ressort des acteurs nationaux concernés, à savoir l'industrie et les autorités locales, régionales et

nationales. Le principe de subsidiarité est certainement applicable dans le cadre de la politique visant à créer de meilleures conditions.

4.6. Il y a lieu de considérer la politique régionale, la politique en matière de réseaux transeuropéens (RTE) et la politique visant à stimuler le transport intermodal et le transport maritime à courte distance comme des instruments de correction ou de stimulation du fonctionnement du marché en tant qu'instrument régulateur structurel, dont l'utilisation serait occasionnelle ou temporaire. En fin de compte, les projets bénéficiaires doivent se suffire à eux-mêmes. La politique régionale, la politique en matière de réseaux transeuropéens (RTE) et la politique visant à stimuler le transport intermodal et le transport maritime à courte distance peuvent perturber le fonctionnement du marché dans le secteur portuaire, qui est l'instrument régulateur structurel de la capacité et de la qualité du secteur. Une mise en œuvre prudente de cette politique s'impose. Il convient d'éviter que les distorsions de marché n'aboutissent à un système de transport qui ne soit pas optimal, nuisant ainsi aux intérêts tant écologiques qu'économiques de l'Union européenne. Dans le cadre des RTE, il convient de chercher à se raccorder aux infrastructures de pays extérieurs à l'UE.

Bruxelles, le 14 janvier 1999.

Le Président
du Comité des régions
Manfred DAMMEYER

ANNEXE

à l'avis du Comité des régions

Politique							
Mesures réglementaires				Mesures visant à créer de meilleures conditions matérielles			
protection de l'environnement	sécurité au travail	contrôles aux frontières sur les:	financement et responsabilité pour:	politique régionale	réseaux trans-européens	transport intermodal et transport maritime à courte distance	gestion des ports
<ul style="list-style-type: none"> • Marpol • contrôle par l'État du port • dragage • désinfection des cargaisons • cargaisons dangereuses • bruit, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • manutention manuelle • amarrage et démarrage • travail sur le toit de conteneurs 	<ul style="list-style-type: none"> • produits animaux • produits végétaux • taxes • stupéfiants • armes 	<ul style="list-style-type: none"> • la transparence des dépenses et des revenus • les directives sur les aides d'État 	<ul style="list-style-type: none"> • Fonds de cohésion • Feder • Resider • Pesca • Renaval 	<ul style="list-style-type: none"> • chaînons manquants 	<ul style="list-style-type: none"> • aides aux sociétés de transport (et non aux terminaux) 	<ul style="list-style-type: none"> • fourniture de docks, de quais et de terrains • fourniture de services portuaires
mission structurelle (établissement de règles du jeu égales)				mission occasionnelle ou temporaire (correctrice)			mission structurelle des pouvoirs nationaux, régionaux et locaux, en collaboration avec des sociétés privées
Union européenne							
décideurs politiques							

Avis du Comité des régions sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2236/95 déterminant les règles générales pour l'octroi d'un concours financier communautaire dans le domaine des réseaux transeuropéens»

(1999/C 93/05)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2236/95 déterminant les règles générales pour l'octroi d'un concours financier communautaire dans le domaine des réseaux transeuropéens (COM(1998) 172 final — 98/0101 SYN) ⁽¹⁾;

vu la décision du Conseil en date du 19 mai 1998 de le consulter à ce sujet, conformément aux articles 129D et 198C 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 3 «Réseaux transeuropéens, transports, société de l'information»;

vu le projet d'avis (CdR 217/98 rév.) adopté par la commission 3, le 27 novembre 1998 (rapporteurs: MM. Gustáv et Valcárcel Siso),

a adopté à l'unanimité, lors de sa 27^e session plénière des 13 et 14 janvier 1999 (séance du 14 janvier 1999) le présent avis.

1. Introduction

1.1. Le développement des réseaux transeuropéens est une priorité importante pour l'Union. Cette importance a été reconnue dans le Traité de Maastricht et, en 1993, dans le Livre blanc de la Commission qui désignait le développement des RTE comme un des instruments fondamentaux en faveur de la croissance, de la compétitivité et de l'emploi. Agenda 2000 a réaffirmé l'importance des réseaux.

1.2. L'extension des réseaux transeuropéens contribue à un développement durable et à la création de liens entre les différentes régions. Les réseaux créent également des liens avec les pays candidats d'Europe centrale et orientale.

1.3. Les avantages du projet transeuropéen justifient que l'Union continue de soutenir sa mise en œuvre.

1.4. Les programmes choisis devraient bénéficier de ressources accrues lorsqu'ils contribuent de manière significative à la croissance, à l'emploi et à la diffusion des nouvelles technologies. Il s'agirait essentiellement des réseaux transeuropéens, de la recherche et de l'innovation, de l'éducation, du développement de technologies respectueuses de l'environnement et du soutien aux grandes et aux petites entreprises.

1.5. En 1995, le Conseil a adopté un règlement (CE) n° 2236/95 concernant les règles générales relatives au soutien financier des Communautés aux réseaux transeuropéens.

Au vu des expériences réalisées à ce jour, le règlement pourrait être amélioré de plusieurs façons. C'est pourquoi la Commission propose une révision limitée du règlement.

1.6. Aux termes du règlement en vigueur, le Conseil devrait décider avant la fin de 1999 si et dans quelles conditions les mesures prises peuvent continuer au-delà de 1999. La procédure législative est longue, ce qui est une des raisons pour lesquelles la proposition est présentée dès maintenant.

1.7. Il est également jugé approprié que la révision soit coordonnée et appliquée en même temps que les révisions des Fonds structurels et des Fonds de cohésion. Cela permettra aux RTE de bénéficier d'une meilleure coordination entre les instruments financiers.

1.8. Le Comité des régions estime que le développement des réseaux transeuropéens constitue pour les régions de la Communauté une des voies les plus évidentes et actives de rapprochement. Dès lors qu'il est articulé sur des réseaux nationaux, régionaux ou locaux, il crée un climat de développement économique favorable dans toutes les parties de l'Union et contribue de ce fait à une prospérité élevée et également répartie dans tous les États membres.

1.9. Le Comité des régions considère de même qu'il est important que l'actuelle révision du règlement soit menée en coordination avec la révision des règlements des Fonds structurels et des Fonds de cohésion.

2. Expériences concernant le fonctionnement du règlement

2.1. Préalablement à la révision, la Commission a préparé un rapport succinct sur la façon dont le règlement

⁽¹⁾ JO C 175 du 8.6.1998, p. 7.

a fonctionné jusqu'ici. L'évaluation se base sur les expériences concrètes de la Commission, des États membres et des opérateurs privés au cours des trois dernières années.

2.2. L'utilité des instruments financiers existants et les problèmes qui font obstacle aux PPP (partenariats public/privé) dans le secteur des transports ont également fait l'objet de discussions approfondies en 1996 et 1997 au sein du «groupe de travail de haut niveau» présidé par M. Kinnock.

2.3. Les expériences issues du règlement sont très bonnes. Certains aspects peuvent néanmoins faire l'objet d'améliorations. Les observations relatives à l'évaluation se résument en cinq points. Le rapport conclut que les données et les chiffres semblent:

- (1) justifier, à la lumière des investissements attendus pour l'avenir, un accroissement correspondant du montant de référence futur du règlement révisé;
- (2) souligner la nécessité de vérifier la rentabilité de l'octroi de montants de concours financier relativement restreints à un nombre élevé de projets;
- (3) mettre en évidence les inconvénients administratifs de la programmation annuelle établie par le règlement, et suggérer l'introduction d'une planification pluriannuelle;
- (4) justifier un taux plus élevé d'aide communautaire aux projets qui présentent manifestement un grand intérêt au niveau transeuropéen et un avantage considérable pour le réseau;
- (5) attirer l'attention sur la nécessité de faciliter et d'encourager davantage les PPP, notamment en étendant l'éventail des aides de façon à couvrir des contributions à des fonds de capitaux à risque.

2.4. Le rapport détaille ensuite les dépenses et les activités, les diverses méthodes d'intervention financière et les critères de sélection et d'évaluation des projets dans les trois domaines suivants des RTE: transports, énergie et télécommunications.

2.5. Le Comité des régions estime que des cadres budgétaires élargis se justifient du fait de la grande importance des RTE pour la cohésion à l'intérieur de l'Union et pour l'accroissement de la compétitivité et la création d'emplois.

2.6. Le Comité des régions reconnaît que le nombre élevé des candidatures représente une lourde charge de travail pour l'administration du soutien financier aux termes du règlement.

2.7. D'après l'expérience, même des projets de taille relativement petite peuvent être extrêmement justifiés d'un point de vue socioéconomique. Une fois que la rentabilité de l'administration d'un grand nombre de petits projets est évaluée, les effets bénéfiques et les coûts de ces projets devraient être déterminants.

2.8. La programmation pluriannuelle indicative est un instrument rodé dans de nombreux États membres. Le Comité des régions accueille favorablement l'inclusion dans le règlement d'une clause relative à la programmation pluriannuelle.

2.9. Le Comité des régions estime que, dans certains cas, l'accroissement du niveau des subventions pour l'élaboration d'études et la mise en œuvre de projets est justifié, conformément aux dispositions de l'article 4 de la proposition de règlement.

2.10. Le Comité des régions estime que le principe des PPP n'a pas été développé de manière satisfaisante et qu'il est justifié à divers titres d'augmenter le nombre de projets de cofinancement associant les acteurs des secteurs public et privé.

3. Révision suggérée

3.1. L'un des principaux objectifs de la révision est de tirer profit des expériences de la Commission, des États membres et des acteurs du secteur privé pour, le cas échéant, améliorer, simplifier et adapter la manière dont le règlement est appliqué.

3.2. *Programmation pluriannuelle indicative*

3.2.1. Forte des expériences acquises, la Commission considère qu'il existe des raisons de développer une nouvelle stratégie étalée sur plusieurs années. Celle-ci prendrait la forme de programmes indicatifs pluriannuels qui seraient développés pour certains secteurs ou certains domaines (Article 5a).

3.2.2. Les projets financés sur le budget consacré aux RTE, en particulier dans le domaine des transports, sont en général des projets à grande échelle et à long terme. Les autorités nationales chargées de la planification des infrastructures ont régulièrement exprimé le souhait d'avoir une vision à moyen terme du financement communautaire.

3.2.3. Ceci peut être particulièrement important pour les projets financés par le secteur privé, ou par les partenariats public/privé, car le montage financier de tels projets requiert des engagements fermes à long terme de tous les participants.

3.2.4. La proposition implique la possibilité pour l'aide financière de la Communauté allouée à un projet de prendre la forme d'une dotation pluriannuelle unique plutôt que d'une série de propositions de projets portant sur une année.

3.2.5. Dans des cas appropriés, il serait possible d'exécuter les engagements budgétaires pour des projets à long terme de la même manière que ceux entrant dans le cadre du Fonds structurel, c'est-à-dire de réaliser les engagements par tranches annuelles, en se fondant sur la décision initiale de la Commission de financer le projet.

3.2.6. Le Comité des régions considère que la mise en œuvre d'un «programme indicatif pluriannuel» constitue

une révision extrêmement importante et offre de grands avantages aux candidats tout en facilitant l'administration des candidatures.

3.2.7. Le Comité des régions tient à observer qu'il est important pour la Commission de tenir compte de la façon dont les intérêts locaux et régionaux devraient être consultés au cours du processus de programmation.

3.3. *Formes et montant du concours communautaire*

3.3.1. La Commission, les États membres et les opérateurs du secteur privé ont traité depuis 1995 1 145 demandes de concours pour un montant total de 3 232 millions d'écus. La Commission et le comité des RTE ont accordé 448 subventions, pour un montant de 983 millions d'écus. L'aide aux secteurs de l'énergie et des télécoms s'est limitée jusqu'ici à des études.

3.3.2. Au vu de l'expérience acquise à travers ces activités, la Commission propose: que la participation financière de la Communauté prévue au règlement puisse dépasser la limite de 50 % pour les études entreprises à l'initiative de la Commission (article 4.1a);

3.3.3. que la durée limite de cinq ans appliquée aux bonifications d'intérêts soit supprimée;

3.3.4. que les concours puissent être autorisés sous forme de subventions ou de participations spéculatives à des fonds d'investissement ou d'engagements financiers, la priorité étant donnée à l'apport de capitaux à risque pour les projets RTE (article 4.1e);

3.3.5. que la Commission cherche à maximiser l'effet multiplicateur des ressources financières prévues au règlement en encourageant le recours à des sources de financement privées (article 4.3);

3.3.6. que le plafond de l'aide en investissements passe de 10 à 20 % du coût total des investissements pour les projets associant plus d'un État membre ou qui, dans un sens plus large, présentent un intérêt transeuropéen important, notamment des projets importants du point de vue de l'environnement [ajout à l'article 5(3)].

3.3.7. Le Comité des régions tient également à souligner que diverses parties des réseaux présentent des caractéristiques différentes et par conséquent des intérêts différents pour l'Union, pour les États membres et en particulier pour les intérêts régionaux et locaux. Il semble justifié, dans certains cas où les intérêts de l'Union sont particulièrement importants, de porter le niveau des subventions à 20 % du coût total des investissements. Un tel cas a été illustré par les «maillons manquants», souvent des projets transfrontaliers.

3.3.8. D'autres liaisons fragiles dans les RTE sont les «maillons de surchauffe» dans les régions à forte

densité, où le trafic transeuropéen est bloqué dans des embouteillages provoqués par le trafic régional. Dans ces régions, des mesures doivent être prises pour séparer le trafic de transit du trafic local. Cela peut être accompli à l'aide de nouvelles voies de transit ou de mesures réglementaires. De nouvelles liaisons dans des zones densément exploitées, où la compétition foncière est âpre, constituent une solution de plus en plus coûteuse. Ces liaisons exclusives sont souvent difficiles à financer à l'aide de ressources ordinaires disponibles aux niveaux national et local. Un encouragement supplémentaire sous la forme de subventions accrues de la part de l'Union faciliterait les possibilités de trouver des solutions de cofinancement régional pour de tels projets. Le Comité des régions estime que ce genre de projets peut être qualifié de projet de grand intérêt transeuropéen.

3.3.9. Les infrastructures des réseaux transeuropéens doivent être complétées par le développement d'infrastructures et de systèmes de transport régional et local qui se raccordent à eux, en favorisant l'intermodalité et les systèmes de transports publics durables, efficaces et respectueux de l'environnement.

3.3.10. Il convient de signaler que la Commission est préoccupée — à juste titre — par la création des meilleures conditions afin d'attirer les capitaux privés destinés au financement des réseaux transeuropéens.

3.3.11. Étant donné la situation économique et financière des États membres, ceux-ci se sont trouvés dans l'obligation de réduire les investissements publics, les infrastructures de transport figurant parmi les secteurs les plus touchés. Simultanément, le trafic routier et le nombre de véhicules en circulation ont toutefois enregistré une forte augmentation.

3.3.12. Ce déséquilibre entre l'offre et la demande a fait apparaître et renforcé les effets externes du transport, en particulier les coûts sociaux dus à la congestion, aux incidences environnementales et aux accidents.

3.3.13. Par conséquent, le débat actuel porte sur les questions suivantes: d'une part, la compétitivité et la cohésion européennes exigent des réseaux de transport plus articulés et efficaces, capables d'absorber la croissance du trafic et de contribuer à la mobilité; d'autre part, la protection de l'environnement impose des limites à ces réseaux et augmente le coût des investissements.

3.3.14. Dans ces circonstances et face à la nécessité de trouver des ressources financières supplémentaires afin de combler le déficit infrastructurel, la solution qui s'impose consiste à chercher de nouvelles formes et de nouveaux mécanismes de financement plus flexibles, en créant un cadre favorable qui permette d'attirer les capitaux privés et contribue à la mobilité des capitaux.

3.3.15. Par ailleurs, le Comité des régions tient à signaler que l'exposé des motifs du règlement (CE)

n° 2236/95 fait référence à plusieurs reprises aux objectifs énoncés à l'article 129 B et aux orientations visées à l'article 129 C en vue de contribuer à la réalisation des objectifs visés aux articles 7 A et 130 A du traité. Ces références sont en partie supprimées dans la proposition de règlement, alors qu'au niveau régional, et en particulier pour les régions périphériques, les zones rurales et les régions en retard de développement, souhaite que ces orientations soient maintenues, dans la mesure où elles permettraient de juger si la modification du règlement est cohérente avec les objectifs généraux du traité.

3.3.16. Selon le Comité des régions, les réseaux transeuropéens ont notamment pour fonction essentielle de contribuer à la cohésion et au développement harmonieux et équitable des régions. Par conséquent, l'objectif du règlement proposé devrait rester inchangé, à savoir favoriser l'interconnexion et l'interopérabilité des réseaux nationaux ainsi que l'accès à ces réseaux et la nécessité de relier les régions insulaires, enclavées et périphériques et, d'une manière générale, les régions en retard de développement.

4. Autres modifications

4.1. Le reste des modifications proposées sont d'ordre complémentaire et technique, et consistent essentiellement à introduire des modifications concernant les dispositions financières, les procédures, l'évaluation, le contrôle, le suivi, l'information et la publicité, y compris l'accord des États membres pour les demandes de concours financier introduites par le secteur privé.

4.2. Ainsi, le nouvel article 8 de la proposition de règlement introduit la possibilité pour les entreprises ou organismes publics ou privés directement concernés de

présenter à la Commission des demandes de concours avec l'accord du ou des États membres.

4.3. Le Comité des régions estime qu'il faudrait ajouter à cet article un second paragraphe prévoyant la possibilité pour les organismes locaux et régionaux de présenter directement à la Commission des demandes de concours financier pour des études sans devoir obtenir l'accord préalable de l'État membre concerné. Une telle mesure supposerait que les demandes soient traitées différemment selon qu'elles concernent une étude ou un projet. Dans ce dernier cas, l'État membre doit donner son accord pour les demandes introduites par les organismes locaux ou régionaux: le Comité des régions estime que les organismes locaux et régionaux doivent jouir d'une plus grande autonomie pour promouvoir les études. D'une part, la planification des infrastructures incombe en grande partie aux administrations locales et régionales. D'autre part, il est nécessaire de renforcer le rôle des régions et leur esprit d'initiative en matière de promotion des études susceptibles d'avoir un impact sur les réseaux transeuropéens. Par conséquent, il apparaît logique que ces administrations puissent adresser directement à la Commission leurs demandes de concours financier concernant des études.

4.4. Quoi qu'il en soit, les États membres seront informés des demandes présentées par les organismes locaux et régionaux via les représentants du comité visé à l'article 17 du règlement en vigueur, et exprimeront leur position concernant ces demandes dans l'avis prévu à l'article 17, paragraphe 3.

5. Élargissement de l'Union

5.1. Un élargissement de l'Union exigera d'autres révisions du règlement. D'après la Commission, cela peut, à ce stade, encore attendre avant d'être pris en considération.

5.2. Le règlement actuel permet déjà le financement de relations avec des pays tiers.

Bruxelles, le 14 janvier 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 sur un cadre commun pour les signatures électroniques»

(1999/C 93/06)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur un cadre commun pour les signatures électroniques» (COM(1998) 297 final — 98/0191 COD) ⁽¹⁾;

vu la décision du Conseil en date du 30 juillet 1998, de le consulter à ce sujet, conformément à l'article 198C premier alinéa du Traité instituant la Communauté européenne;

vu la décision de son Bureau en date du 16 septembre 1998, d'attribuer la préparation de l'avis à la commission 3 «Réseaux transeuropéens, transports, société de l'information»;

vu son avis (CdR 350/97 fin) ⁽²⁾ sur la Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions sur «Une initiative européenne dans le domaine du commerce électronique» (COM(97) 157 final);

vu le projet d'avis (CdR 332/98 rév.) adopté par la commission 3 le 27 novembre 1998 (rapporteur: M. Koivisto),

a adopté lors de sa 27^e session plénière des 13 et 14 janvier 1999 (séance du 14 janvier) l'avis suivant.

1. Introduction

Le Comité des régions:

1.1. accueille favorablement la proposition de directive de la Commission, et constate qu'elle prend en considération les principes généraux qu'il a lui-même formulés à cet égard, notamment dans son avis sur l'initiative européenne dans le domaine du commerce électronique;

1.2. souligne la nécessité, tant pour le marché intérieur que pour les régions, de développer des méthodes aussi cohérentes que possible au niveau global;

1.3. souscrit à l'approche de la Commission, selon laquelle il est nécessaire d'éviter tout régime d'autorisation préalable concernant la prestation de services de certification;

1.4. souligne en particulier la nécessité de développer une législation en matière de services publics qui garantisse la reconnaissance juridique des signatures électroniques au même titre que les signatures manuscrites;

1.5. estime, comme la Commission, qu'il est important de garantir, en matière de signatures électroniques, une législation neutre du point de vue technique;

1.6. constate que, dans son exposé des motifs, la Commission se concentre essentiellement sur les besoins

du commerce électronique, alors que les signatures électroniques et les services de certification jouent également un rôle important pour le développement aux niveaux régional et local de nouveaux services publics;

1.7. considère qu'à l'heure actuelle, la liberté de prestation de services de certification et la possibilité de recourir à des systèmes fermés garantissent le développement aux niveaux régional et local de services publics basés sur les signatures électroniques;

1.8. considère que le développement des services publics nécessite une définition plus précise de la relation entre le champ d'application général de la directive et les systèmes fermés mentionnés dans la proposition;

1.9. espère que la Commission prendra les mesures appropriées s'il s'avère que les méthodes utilisées pour l'application des signatures électroniques dans le secteur public européen portent préjudice à la liberté de circulation des citoyens;

1.10. invite la Commission à surveiller l'évolution de la situation, et à prendre les mesures nécessaires au cas où la simplification du recours aux signatures électroniques entraînerait une demande croissante de reconnaissance stricte des signatures électroniques tant dans le secteur public que privé, même lorsque cette reconnaissance n'est pas indispensable pour la transaction ou le service concerné;

⁽¹⁾ JO C 325 du 23.10.1998, p. 5.

⁽²⁾ JO C 180 du 11.6.1998, p. 19.

1.11. estime qu'il est essentiel, pour une reconnaissance rapide des signatures électroniques, de cibler les ressources de la Commission sur des actions de sensibilisation concernant les possibilités offertes par les signatures électroniques et sur la mise en œuvre d'applications et de services basés sur ce type de signatures.

2. Objectif et champ d'application de la directive

2.1. La directive à l'examen vise à assurer le bon fonctionnement du marché intérieur dans le domaine des signatures électroniques, en instituant un cadre juridique homogène et approprié à l'utilisation de ces signatures dans la Communauté européenne et en définissant un ensemble de critères qui constituent la base de leur reconnaissance juridique.

2.2. Les communications et le commerce électroniques mondiaux dépendent de l'adaptation progressive des législations nationales et internationales à l'évolution rapide de l'infrastructure technique. Même si, dans de nombreux cas, procéder par analogie avec les règles existantes peut fournir une solution satisfaisante, il sera peut-être nécessaire d'adapter ces législations en fonction des nouvelles technologies afin d'éviter les effets contraires ou indésirables. Bien que les signatures numériques produites à l'aide de techniques cryptographiques soient aujourd'hui considérées comme un type de signature électronique de première importance, la Commission estime que le cadre réglementaire européen doit être suffisamment souple pour prendre en compte d'autres techniques susceptibles d'être utilisées pour assurer l'authentification.

2.3. La technologie des signatures électroniques a des applications évidentes dans les environnements fermés, comme un réseau local d'entreprise ou un système bancaire. Les certificats et les signatures électroniques ont également une fonction d'autorisation, par exemple pour accéder à un compte privé. Dans le cadre des législations nationales, le principe de la liberté contractuelle permet aux parties contractantes de convenir entre elles des modalités de leurs transactions, c'est-à-dire si elles acceptent ou non les signatures électroniques. Dans ce cas, il n'y a manifestement pas besoin de réglementation.

2.4. Compte tenu de la gamme de services en question et de leurs possibles applications, les prestataires de services de certification doivent pouvoir offrir leurs services sans être obligés d'obtenir une autorisation préalable. Toutefois, les prestataires de services souhaiteront peut-être bénéficier de la validité juridique que confèrent aux signatures électroniques des régimes volontaires d'accréditation liés à des exigences communes. Selon la proposition de directive, l'accréditation doit être considérée comme un service public offert aux prestataires de services de certification désireux de fournir des services de haut niveau. Ceci ne doit en aucun cas impliquer qu'un prestataire de service non accrédité est automatiquement moins sûr.

2.5. Un prestataire de services de certification peut offrir une large gamme de services. La directive à l'examen porte plus particulièrement sur les services de certification en relation avec les signatures électroniques. Les certificats peuvent être utilisés à des fins très diverses et contenir différents éléments d'information. Il peut s'agir d'identificateurs classiques, comme le nom, l'adresse, le numéro d'enregistrement ou le numéro de sécurité sociale, le numéro de TVA ou d'identification fiscale, ou d'attributs spécifiques au signataire permettant de savoir, par exemple, s'il est mandaté pour agir au nom d'une entreprise, s'il est solvable, s'il a des garants ou s'il est titulaire de permis ou de licences particuliers. Par conséquent, divers certificats sont envisageables pour toute une série d'utilisations. Néanmoins, un cadre juridique est surtout nécessaire pour les certificats, afin de permettre l'authentification de la signature électronique de la personne qui signe.

2.6. Dans un système ouvert, mais fiable, de signatures électroniques, l'effet juridique attesté par une signature est un élément essentiel. Selon la Commission, l'application de la directive à l'examen contribuera également à instituer un cadre juridique harmonisé dans la Communauté en garantissant que la force exécutoire, l'effet ou la validité juridique d'une signature électronique ne soit pas contesté au seul motif que la signature se présente sous la forme de données électroniques, qu'elle ne repose pas sur un certificat agréé ou sur un certificat délivré par un prestataire de services de certification accrédité, et que les signatures électroniques soient reconnues au niveau juridique de la même façon que les signatures manuscrites. En outre, les régimes nationaux d'admissibilité des preuves doivent être élargis pour prendre en compte l'utilisation des signatures électroniques.

2.7. La reconnaissance juridique des signatures électroniques doit reposer sur des critères objectifs, transparents, non discriminatoires et proportionnels et n'être conditionnée à aucune autorisation ou accréditation du prestataire de service concerné. Les exigences communes applicables aux prestataires de services de certification doivent permettre la reconnaissance internationale des signatures et certificats dans la Communauté européenne. Les exigences doivent s'appliquer aux prestataires de services de certification indépendamment du type d'accréditation en vigueur dans tel ou tel État membre. Les progrès techniques ou l'évolution du marché pouvant exiger certaines adaptations, il sera peut-être nécessaire de réviser ces exigences de temps en temps. La Commission pourra proposer de nouvelles exigences sur la base des recommandations qui lui seront faites.

2.8. En matière de responsabilité, des règles communes doivent contribuer à susciter la confiance des consommateurs et des entreprises, qui accordent crédit aux certificats, et des prestataires de services, et promouvoir ainsi une large diffusion des signatures électroniques.

2.9. Des mécanismes coopératifs permettant la reconnaissance d'État à État des signatures et certificats avec les pays tiers sont essentiels au développement du commerce électronique international. En particulier, permettre aux prestataires de services de certification à

l'intérieur de la Communauté européenne d'avaliser les certificats de pays tiers de la même façon qu'ils garantissent leurs propres certificats pourrait constituer un moyen simple mais efficace de promouvoir les services internationaux.

3. Observations spécifiques

3.1. Le Comité des régions signale qu'il a déjà souligné, notamment dans son avis sur l'initiative européenne dans le domaine du commerce électronique, combien il est important pour l'expansion du commerce électronique de disposer d'un cadre légal cohérent tant au niveau européen que mondial. C'est pourquoi il accueille favorablement la proposition de la Commission, et espère qu'elle sera examinée et mise en application dans les plus brefs délais, notamment afin de minimiser les divergences entre les législations nationales et les méthodes utilisées dans le secteur privé et dans les administrations publiques.

3.2. Le Comité invite la Commission à prendre les mesures nécessaires pour garantir que la réglementation proposée dans la directive soit également approuvée au niveau mondial. Si cela s'avérait impossible, elle devrait alors s'efforcer d'aligner la directive en question sur les initiatives les plus générales prises au niveau mondial dans ce domaine. Dans le cas contraire, les PME en particulier pourraient rencontrer des obstacles insurmontables au moment de développer des relations commerciales avec des régions situées en dehors du marché intérieur. Naturellement, il est nécessaire de trouver un juste milieu entre la réalisation de cet objectif et l'adoption rapide des signatures électroniques sur le territoire de l'Union.

3.3. Le Comité tient également à signaler que l'adoption, non seulement au niveau communautaire mais également au-delà des frontières de l'UE, d'une réglementation en matière de signatures électroniques peut contribuer dans une large mesure à réduire la période d'adaptation des régions concernées par l'élargissement de l'Union et à accélérer le développement des infrastructures de ces régions.

3.4. Le Comité des régions approuve la proposition de la Commission d'éviter d'adopter des régimes d'autorisation préalable pour les prestataires de services de certification ou de leur imposer un régime d'accréditation obligatoire, pour les raisons exposées à juste titre dans la proposition de directive.

3.5. Le Comité souscrit également à la position de la Commission concernant la nécessité d'assurer la reconnaissance juridique des signatures électroniques au même titre que les signatures manuscrites, et souligne en particulier le rôle important joué par le secteur public dans la vérification des règles relatives à ses propres activités.

3.6. Le Comité considère que le développement de nouveaux services actuellement en cours aussi bien dans les administrations régionales et locales que dans le secteur privé exige que la réglementation générale en matière de signatures électroniques soit aussi neutre que possible du point de vue technique.

3.7. Le Comité constate que, dans son exposé des motifs, la Commission se concentre sur la réalisation d'un cadre favorable au commerce électronique. Bien que ce dernier joue un rôle important, il faut également signaler que différentes régions de l'UE se sont lancées dans des projets visant à développer les services fournis par les administrations régionales et locales, et dont un élément fondamental est la reconnaissance électronique des parties concernées. Le Comité des régions déplore que la Commission n'ait pas mentionné de façon spécifique cet aspect du développement des signatures électroniques, qui est essentiel du point de vue des citoyens.

3.8. À court terme, la liberté de prestation de services de certification et la possibilité de recourir à des systèmes fermés garantissent la mise en œuvre des projets de développement des administrations régionales et locales conformément aux besoins spécifiques de ce secteur. Le Comité des régions espère cependant que la Commission suivra l'évolution du recours aux signatures électroniques dans les services publics européens, et prendra les mesures nécessaires au cas où les éventuelles divergences entre les méthodes utilisées entraveraient l'application du principe de la liberté de circulation des citoyens.

3.9. Le Comité des régions attire l'attention de la Commission sur le fait que la proposition de directive ne définit pas clairement la différence fondamentale entre le champ d'application général de la directive et les systèmes fermés mentionnés dans la proposition. À cet égard, le Comité estime notamment que l'exemple des services offerts par une commune à ses habitants et exigeant une signature manuscrite ou électronique n'est pas assez clair.

3.10. Le Comité approuve la position de la Commission concernant la nécessité de garantir un niveau élevé de protection des informations, notamment pour les services de certification. Le Comité des régions invite cependant la Commission, et en particulier le «comité des signatures électroniques» tel que dénommé dans le document à l'examen, à garantir que la simplification technique du recours aux signatures électroniques n'entraînera pas l'obligation de reconnaissance dans les cas où celle-ci n'est pas absolument nécessaire, et ce pour des raisons liées à la protection de la vie privée. Une telle obligation pourrait être considérée comme un obstacle à la transparence notamment en ce qui concerne certaines questions administratives si une reconnaissance était exigée dans les cas où l'anonymat s'avérerait justifié. De même, en matière de commerce électronique, il serait suffisant dans la plupart des cas de vérifier que le paiement a bien été effectué par le client et que le destinataire a effectivement reçu le montant dû.

3.11. Le Comité estime qu'il est important de répandre rapidement l'usage des signatures électroniques. Un volume suffisant de transactions est une condition essentielle aussi bien pour les fournisseurs de services de certification que pour la diffusion du commerce électronique. De même, l'usage des signatures électro-

riques diminuera le coût des services publics. Il est primordial, en particulier du point de vue régional, que le 5^e programme-cadre et les ressources de la Commission permettent de mener des actions de sensibilisation

concernant les possibilités d'usage des signatures électroniques et de mettre en œuvre des applications et des services européens qui contribueront à l'expansion des signatures électroniques.

Bruxelles, le 14 janvier 1999.

Le Président
du Comité des régions
Manfred DAMMEYER

Avis du Comité des régions sur le «Schéma de développement de l'espace communautaire»

(1999/C 93/07)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu le «Schéma de développement de l'espace communautaire» (SDEC);

vu la décision de la Commission en date du 8 juin 1998 de consulter le Comité des régions à ce sujet, conformément à l'article 198C, 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 et environnement»;

vu le projet d'avis (CdR 266/98 rév. 2) adopté par la commission 4 le 11 décembre 1998 (rapporteur: M^{me} Claude du Granrut, corapporteur M. Anders Knape),

a adopté à la majorité, lors de sa 27^e session plénière des 13 et 14 janvier 1999 (séance du 14 janvier) l'avis suivant.

1. Observations générales

1.1. Rappel des objectifs et de la démarche du SDEC

1.1.1. L'élaboration du SDEC marque la volonté de l'Union européenne de relever les défis économiques mondiaux alors même qu'elle intensifie son intégration économique, qu'elle constate le rôle croissant des autorités régionales et locales dans le développement territorial et qu'elle prépare son élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale. Cette volonté va de pair avec les trois buts fondamentaux assignés par le Conseil informel des ministres de l'Aménagement du territoire de Leipzig à savoir la cohésion économique et sociale, un développement durable et une compétitivité territoriale équilibrée par la solidarité.

Dans cette perspective, le SDEC propose la mise en œuvre d'un concept de développement territorial, intégré et pertinent quant à sa zone d'application, permettant une utilisation plus équilibrée, plus efficace et plus responsable de l'espace européen et une meilleure gestion de ses ressources naturelles, humaines et techniques.

Pour prendre en compte la diversité des territoires et la complexité des enjeux économiques et sociaux, ce concept suggère un processus de décision qui implique les différents niveaux de responsabilité et qui favorise la cohérence et la complémentarité des actions d'aménagement et de développement menées par les États membres.

1.1.2. Le SDEC suggère également une intégration effective des impacts territoriaux des politiques communautaires, source de valeur ajoutée et d'optimisation des

interventions de l'Union européenne. Ainsi, la mise en œuvre du SDEC implique une coordination horizontale aussi bien que verticale des politiques communautaires sectorielles ainsi que des actions menées par les différents niveaux d'autorité territoriale contribuant à l'aménagement et au développement du territoire.

Par sa vision globale de l'espace européen, le SDEC invite les États membres et les collectivités régionales et locales à identifier puis à prendre en compte les problèmes d'aménagement dont la portée s'étend au-delà de leurs propres frontières. Même si le SDEC se présente comme un document de référence et insiste sur le fait qu'il n'a pas de caractère impératif, il tend à la légitimation du concept d'aménagement territorial qu'il préconise, du processus de concertation généré par ce concept et de la nécessité de placer toute action d'aménagement dans une optique spatiale européenne.

Pour appuyer sa démonstration sur ce dernier point, le SDEC propose quatre domaines d'action de l'aménagement du territoire en forte évolution et dont la problématique revêt une importance pour l'ensemble du territoire européen et il procède, par ailleurs, à une analyse de l'impact des politiques communautaires sur l'aménagement spatial du territoire européen.

Il s'agit de:

- La mise en œuvre d'une nouvelle politique urbaine.
- Le partenariat ville/campagne et le rôle des zones rurales.
- L'action en matière de transports, de communication et d'accès à la connaissance.
- La sauvegarde de l'héritage culturel et naturel de l'Europe.

Concernant l'impact territorial des politiques communautaires: politique agricole commune, Fonds structurels, environnement, concurrence, infrastructures de transports et de communication, le SDEC considère qu'elles ne sont pas neutres au plan territorial, qu'il est nécessaire d'en analyser les effets et que ceci devrait conduire à les rendre plus complémentaires et à optimiser leurs effets économiques et sociaux.

1.2. Observations générales et analyse critique

1.2.1. Le Comité des régions reconnaît la qualité du travail d'analyse et de réflexion que constitue le SDEC ainsi que le caractère illustratif des tableaux et des cartes qui l'accompagnent même si elles peuvent être encore améliorées⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Il s'agit du projet distribué lors du Conseil informel de Glasgow — Juin 1998.

Le Comité des régions considère globalement que le concept de développement territorial proposé par le SDEC est une contribution importante à l'intégration de l'Union européenne: sans intégration spatiale, l'intégration européenne ne sera pas complète.

Le SDEC doit, pour l'instant, être un document de référence pour les acteurs nationaux, régionaux et locaux de l'aménagement du territoire alors même qu'ils présentent des différences majeures dans leurs pratiques et leurs institutions, il faut que ces références soient à la fois novatrices et indiscutables et qu'elles présentent une valeur ajoutée aux pratiques et outils, y compris institutionnels, en cours. En d'autres termes, le SDEC ne doit pas se poser en nouvel échelon de planification qui autoriserait son ingérence dans les domaines de compétence des responsables nationaux, régionaux et locaux mais convaincre ceux-ci qu'il enrichit leur réflexion et leur offre de nouvelles perspectives d'actions et une plus grande efficacité dans leurs réalisations. Or, sur certains points, la qualité des analyses du SDEC pourrait être améliorée.

1.2.2. Il n'aurait pas été superflu de mettre en lumière les éléments spatiaux de la mondialisation de l'économie et leurs effets à moyen et long terme que ce soit en terme de flux commerciaux, d'implantation d'entreprises, de places financières, de relations entre les mégapoles d'importances mondiale, d'activités des villes-portes et portuaires de l'Union et des conditions d'approvisionnement en ressources énergétiques. Une telle analyse aurait permis de mieux cerner le risque ultérieur d'accroissement des disparités entre les régimes, tel qu'il est apparu à l'évidence dans le rapport sur la cohésion et, par conséquent, de souligner les orientations politiques prioritaires à mettre en œuvre dans un proche avenir afin de combattre efficacement cette tendance et de préparer les interventions politiques de l'après-2006.

Il en est de même pour l'élargissement de l'Union européenne = les États-candidats ne sont pas de simples ajouts territoriaux mais des pays avec un passé, un patrimoine, des ressources comme des faiblesses économiques propres qui auront des effets sur l'organisation de l'espace européen. Un véritable travail d'analyses prospectives serait nécessaire à mettre en œuvre dans des délais assez brefs afin d'étudier dans le détail les impacts spatiaux directs et indirects des élargissements, tant pour les membres actuels que pour les futurs membres de l'Union européenne.

Le SDEC devrait envisager plus nettement le rôle stratégique des régimes de l'Europe méridionale en tant qu'interface naturelle entre l'Europe continentale et la rive sud de la Méditerranée et en tant qu'espace pouvant contribuer davantage à la politique de coopération euroméditerranéenne et proposer des orientations pour répondre aux problèmes spécifiques des zones de montagne.

1.2.3. Le SDEC aurait pu approfondir les effets de l'interdépendance croissante des États membres, de l'impact du marché unique, de la libre-circulation des personnes et des capitaux, de la diffusion des nouvelles technologies, et de la mise en œuvre de l'euro, pour en étudier les retombées spatiales et, par exemple, les effets qu'ils peuvent avoir sur l'attractivité nouvelle de certaines zones, et la création de nouveaux corridors de développement.

Cette mise en perspective pouvait ouvrir la voie à une étude comparative de l'organisation spatiale des corridors européens traditionnels et de leurs fragilités par rapport à la nouvelle donne spatiale du développement et au concept territorial préconisé par le SDEC. Dans cette voie, pouvait être envisagé le rôle de «Centre de gravité» que jouerait telle ville ou tel réseau de villes, et analysés les effets de la mise en œuvre d'infrastructures de transport appropriées, l'apport de Centres de recherches pour donner un élan économique et valoriser le potentiel d'activités de régions aujourd'hui en retard de développement.

1.2.4. Le SDEC s'en rapporte à l'expérimentation Interreg IIC pour mettre en évidence les effets bénéfiques de la coopération transnationale et démontrer qu'elle permet de valoriser les investissements. Il eut été intéressant d'y ajouter des actions de partenariat régional plus ciblées et agissant sur des zones de moindre importance géographique ou subissant des handicaps tels que le climat, la périphéricité, l'insularité ou le relief, mais plus démonstratives en termes de résultats immédiats spatiaux et économiques. Cela apporterait également une réponse aux limites que présente l'absence de cohérence spatiale de certains programmes Interreg IIC existants.

Enfin, si le SDEC reconnaît, à juste titre, que la diversité est une des forces de l'Union européenne et qu'il ne faut pas prendre le risque de la réduire, il n'en tire pas toutes les conclusions. Pour maintenir la diversité, il faut reconnaître l'existence des politiques spatiales au niveau régional et local et leurs qualités irremplaçables tant pour le cadre de vie et d'activités des habitants que pour l'exercice de la démocratie. Le SDEC aurait dû insister davantage sur cette application du principe de subsidiarité dans la démarche d'aménagement territorial. L'intégration des politiques régionales d'aménagement du territoire est la clé de voûte de concept d'aménagement spatial proposé par le SDEC.

Le Comité des régions soutient que les acteurs régionaux et locaux sont les éléments de base de toute vision européenne d'aménagement tant ils sont capables de concilier les attentes de leurs concitoyens avec les règles

de la solidarité européenne, notamment par le biais de l'implication des acteurs économiques et sociaux du développement local.

Concernant les politiques sectorielles communautaires, le Comité des régions pense que le SDEC aurait dû être plus explicite pour demander l'analyse systématique de leur impact spatial et pour que soit organisée au niveau institutionnel leur nécessaire coordination. C'est un problème d'efficacité et de saine gestion des fonds publics dont la Commission se doit de donner l'exemple.

1.3. Les fonctions du SDEC

Pour conclure ces observations générales, le Comité des régions souhaite que le SDEC développe trois fonctions: de connaissance, de proposition et de démarche politique.

1.3.1. La fonction de connaissance

Le SDEC reconnaît lui-même que cette première fonction doit être améliorée. C'est l'objectif des séminaires d'approfondissement organisés par la Commission et les États membres et auxquels participent des membres du Comité des régions⁽¹⁾. Chacun des thèmes est traité par des experts puis discuté par des responsables territoriaux de tous niveaux et illustré par des initiatives Interreg IIC.

Le Comité des régions propose que les enseignements de ces séminaires qui permettent une première finalisation du SDEC servent également à définir les missions de l'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen, ORATE. Dès à présent, le CdR suggère qu'un effort particulier d'échanges, d'études et de recherches soit mené en direction des PECO.

1.3.2. La fonction de proposition

Le Comité des régions suggère deux orientations à court terme: l'une expérimentale, l'autre institutionnelle.

Sur la base des travaux du SDEC, devraient être sélectionnées quelques zones d'action territoriale européenne en plus de celles Interreg IIC, qui serviraient de

⁽¹⁾ Berlin 27 et 28 avril: présentation du SDEC. Naples 25 et 26 mai: les transports. Lille 22 et 23 juin: politique urbaine. Thessalonique 1^{er}-2 juillet: gestion de l'eau. Manchester 17 et 18 septembre: accès à l'innovation. Salamanque 15 et 16 octobre: zones rurales. Göteborg 26 et 27 octobre: environnement. Vienne 25 et 26 novembre: élargissement.

banc d'essai à la démarche d'aménagement préconisée par le SDEC tant pour la coordination de leurs programmes d'aménagement que pour la territorialisation des politiques communautaires à mettre en œuvre. L'une de ces zones devrait permettre d'expérimenter un plan d'action partenarial ville-campagne.

Outre les mécanismes et instruments de coordination territoriale, le SDEC devrait être en mesure de proposer des outils juridiques et financiers pour une organisation plus structurée des diverses formes de coopération transnationale.

1.3.3. La fonction politique

La fonction politique du SDEC se résume pour l'instant à l'adhésion des responsables politiques, à tous les niveaux territoriaux, à sa problématique et à sa démarche. La crédibilité du SDEC qui tient à la valeur ajoutée de ses analyses et de ses propositions sera renforcée par la mise en œuvre de sa démarche sur des zones d'action pilote, par l'intégration des différents niveaux de responsabilité territoriale, et notamment régionaux, dans toute programmation d'aménagement par l'application de sa méthodologie de décision basée sur le consensus.

Le SDEC ne doit pas négliger un autre élément d'influence qui débouche sur des options politiques: les politiques sectorielles communautaires et plus particulièrement la PAC et les Fonds structurels. Lorsque les États membres prendront conscience que la démarche du SDEC permet d'éviter les chevauchements de programmes, ou de mieux rentabiliser, même à terme, les investissements, ils conviendront du service «politique» que le SDEC peut leur rendre. Le SDEC n'a pas pour objet de modifier les compétences dévolues aux différents niveaux de collectivités territoriales mais de leur montrer la voie d'une logique spatiale. L'Espace est un bien qui participe à une utilisation plus rationnelle et plus intégrée de ses équipements et de ses potentialités de développement.

2. Observations spécifiques

2.1. *Concernant la proposition d'un système de villes plus équilibré et polycentrique*

Le CdR accueille avec satisfaction le fait que le SDEC considère les villes comme un facteur vital pour le dynamisme économique des régions et pour la compétitivité de l'Union européenne vis-à-vis du reste du monde ainsi qu'un dépositaire actif de la culture et de la civilisation européenne dans toute sa diversité.

2.1.1. Sur le diagnostic

Le CdR considère que le SDEC a énuméré l'ensemble des problèmes rencontrés par les villes européennes qui handicapent leur développement et, pour certaines, provoquent leur déclin. Toutefois, chaque ville connaît une combinaison unique de problèmes et de potentialités. Leur nécessaire analyse aurait pu être, pour le SDEC, l'occasion d'affirmer que la politique menée par les responsables locaux est indispensable et qu'elle doit être acceptée et coordonnée avec toutes les autres interventions nationales ou européennes.

Le SDEC fait état de la nécessité de disposer d'informations significatives et comparables concernant les villes européennes en vue d'une gestion urbaine adéquate. À cet égard, le CdR rappelle la décision de la Commission européenne de procéder à un audit urbain portant sur 58 villes, 8 conurbations et 21 régions métropolitaines et tendant principalement à mesurer la qualité de la vie. Il rappelle également l'enquête qu'il préconise pour constater l'applicabilité, la validité et la viabilité de certains indicateurs servant à mesurer les conditions de vie dans les villes et les zones urbaines quelle que soit leur taille.

Le Forum européen sur la ville qui s'est tenu en novembre 1998 à Vienne a pu faire le point de ces enquêtes et de cette démarche et reconnaître le caractère irremplaçable de l'expérience des autorités locales pour l'élaboration d'une politique urbaine intégrée. Si un groupe d'experts en développement urbain devait se créer et être pérennisé, il serait important qu'y figurent des représentants des collectivités locales.

2.1.1.1. Quelques points auraient pu retenir davantage l'attention des rédacteurs du SDEC. Il s'agit d'une part de la tendance à la croissance spatiale continue des villes et d'autre part de l'évolution des facteurs de localisation d'activités économiques qui favorisent la création de nouveaux pôles de développement. D'une façon générale, le SDEC apparaît comme la photographie d'une situation plutôt qu'une mise en perspective tournée vers l'avenir au terme de 10 à 20 ans:

- Quel sens faut-il donner aux villes-portes? Faut-il essayer de les multiplier et de les prémunir contre leur fragilités?
- Les exemples de réseaux et des grappes de villes ont-ils permis d'établir le niveau optimum de densité de population pour les développer? Existe-t-il un lien structurel entre réseau de villes et corridor et quels sont les facteurs de leur complémentarité?
- Le coût financier de l'élargissement des villes et du développement des banlieues n'occulte-t-il pas la réalité du coût de fonctionnement des transports et des infrastructures d'équipement?

2.1.1.2. Le CdR a noté une lacune importante parce qu'elle touche à la philosophie de l'aménagement du développement: alors qu'il s'agit de zones regroupant 80 % de la population européenne, le SDEC ne se positionne pas par rapport à l'homme de la rue et alors qu'il dénonce, à juste titre, l'exclusion et ses effets dommageables, il n'envisage pas de confier un rôle à ceux qui vivent parmi ou à proximité de ceux qui en sont victimes.

2.1.2. Sur la stratégie

Le SDEC propose d'appliquer aux villes le principe de polycentricité combiné avec une concentration décentralisée. Il considère à juste titre que dès lors que l'évolution des villes européennes affecte significativement l'équilibre du territoire européen, elle ne peut se concevoir qu'en coordination soit avec d'autres villes, soit avec leur zone d'influence soit avec les deux. Par ailleurs toute action à entreprendre en faveur des villes représente un champ d'opération pour les stratégies transsectorielles d'aménagement du territoire. Tout ceci devrait aboutir à un système de villes plus équilibrées et polycentriques. Ce système aurait l'avantage de favoriser la coopération entre les villes, de repenser l'interface entre une ville et sa zone d'influence, de contenir l'étalement superflu des agglomérations et de mettre en œuvre un nouveau type de relation entre les villes et les campagnes.

2.1.2.1. Le système de ville polycentrique et la zone urbaine fonctionnelle

Le système de ville polycentrique proposé par le SDEC peut être un cadre d'action à l'intérieur duquel peuvent s'exprimer les besoins des villes et de leurs zones de voisinage et d'y apporter les réponses appropriées dans un cadre territorial.

À cet égard, même si le CdR admet que les villes européennes connaissent des problèmes semblables et qu'un effort de systématisation et de coordination est souhaitable, il rappelle que leur diversité ne permet pas d'imposer un système unique et valable pour toutes. Il insiste sur l'application souple d'une combinaison des trois pierres angulaires de la politique urbaine, à savoir:

- renforcer la structure urbaine et la compétitivité économique;
- améliorer l'accès et la fluidité des transports avec une priorité pour les transports collectifs;
- mener une action culturelle identitaire et lutter contre toute forme d'exclusion.

Par ailleurs, dans son souci de rééquilibrer l'expansion des villes et de mieux les arrimer à leur hinterland grâce à la polycentricité, le SDEC aurait pu s'appuyer sur le

concept de «zone urbaine fonctionnelle»⁽¹⁾: une ville ou un réseau de villes et un territoire étroitement lié en terme d'économie locale et régionale et de mobilité quotidienne de ses habitants.

Ce concept facilite la mise en œuvre d'une politique multisectorielle et d'un processus de décision concertée entre tous les niveaux territoriaux d'intervention. Il permet également d'agir sur les points «névralgiques» et différents d'une zone à une autre que ce soit le développement économique, les transports, des quartiers en difficultés, la lutte contre la pollution, la qualité paysagère ou les soutiens à des actions culturelles. Le concept de la zone urbaine fonctionnelle est aussi un facteur de pertinence quant à la détermination de la taille optimum et de l'orientation des interventions.

Enfin, le CdR rappelle que pour donner davantage d'impact aux engagements des partenaires locaux et nationaux, il est nécessaire que les politiques sectorielles européennes qui ont une incidence sur les villes soient adaptées et que, éventuellement, des nouvelles actions communautaires soient mises en œuvre. Il y a là une sorte d'engagement moral faute de quoi une politique urbaine européenne ne pourrait être entreprise.

2.1.2.2. Le développement soutenable des villes

Pour assurer l'avenir des villes, le SDEC propose un certain nombre d'options politiques destinées à maintenir leurs fonctions économiques et de services, à prévenir leur étalement, à promouvoir une gestion prudente de leur écosystème et de faciliter la mobilité de leurs habitants.

Le CdR souhaite prolonger ces options théoriques en les complétant par des propositions d'actions concrètes, souvent expérimentées par certaines villes d'Europe, et qui tendent à démontrer l'interaction des éléments politiques d'aménagement du territoire en fonction notamment du facteur «espace urbain».

Ainsi, les villes peuvent se prémunir d'une croissance dispersée génératrice de coûts supplémentaires de transports, d'utilisation des sols et de consommation d'énergie en planifiant une croissance en contiguïté avec des quartiers existants et «consolidés», en facilitant la réalisation de nouvelles installations résidentielles en fonction des implantations des transports collectifs publics.

Par ailleurs, la qualité de vie est devenue un facteur important pour l'implantation d'entreprises: en dehors de la disponibilité de terrains, l'équipement en infrastructures de transport, en services et pôles de recherche/développement comptent de plus en plus pour les entreprises comme pour les salariés. Les politiques de promotion de l'activité économique, comme les politiques d'amé-

⁽¹⁾ CdR 316/97 fin — JO C 251 du 10.8.1998, p. 11.

nagement du territoire, doivent avoir pour objectif principal la création d'emplois stables et qualifiés ainsi que la réduction du chômage. L'aménagement du territoire régional doit être mis en œuvre de façon à ce que l'activité économique régionale soit dynamisée.

S'agissant de l'organisation des transports, élément essentiel de la vie en milieu urbain, le CdR préconise un système de transport intermodal à tarification unique à l'intérieur de périmètres définis, articulé avec un réseau de transports en commun pour les villes, petites et moyennes, appartenant à la même aire de développement, de manière à créer les liens d'une complémentarité culturelle et économique.

Quant aux agglomérations urbaines qui se situent dans des régions industrielles en mutation, il s'agit d'appliquer la notion de développement durable en privilégiant notamment la recherche de nouvelles activités urbaines sur et autour des sites industriels désaffectés.

Enfin, une attention spéciale devrait être réservée aux centres historiques dont sont dotées la plupart des grandes villes d'Europe en vue de leur rénovation et de leur revitalisation les mettant sur le même pied que les autres parties de la ville. Pour les villes historiques dont le patrimoine est mondialement reconnu comme exceptionnel, telles que Florence, Weimar et dans quelques années, Prague et Cracovie, il faut faire en sorte qu'elles ne deviennent pas des musées figés dans leur passé mais bien au contraire des centres de culture ouverts aux courants de l'art contemporain sous toutes ses formes.

2.1.2.3. L'organisation des partenariats

En vue du rééquilibrage des villes et, par voie de conséquence, du territoire européen, le SDEC préconise le partenariat entre les villes et considère qu'il apporte une valeur ajoutée à l'action locale et/ou nationale.

Le CdR fait remarquer que les exemples de partenariat existent et que l'on peut déjà en tirer des enseignements. Le partenariat entre villes moyennes qui couvre généralement plusieurs domaines doit être visible et aboutir à des résultats rapides et tangibles. Il en va de leur crédibilité aux yeux des habitants de ces villes pour obtenir leur envie de se mobiliser et d'exprimer un vouloir-vivre collectif.

Le partenariat entre les très grandes agglomérations (villes-portes, capitales, villes portuaires ou aéroportuaires) se limite le plus souvent à une ou deux actions prioritaires, basées sur un échange d'expériences et qui correspondent à une préoccupation majeure pour laquelle une solution satisfaisante peut être obtenue dans un délai raisonnable.

L'initiative Interreg IIC a pour objectif de favoriser ces partenariats et de mettre en application les orientations du SDEC. Dans le cas de la zone métropolitaine du

Nord-Ouest, le choix des collectivités nationales et régionales s'est porté sur deux domaines: les zones urbaines et les transports. Pour les zones urbaines, renforcement de la compétitivité des villes et notamment des villes frontalières, soutien accru aux réseaux de villes. Pour les transports, accessibilité des transports urbains, limitation du trafic routier et développement de l'intermodalité.

Si l'on peut avancer que toutes les villes d'Europe sont appelées à s'inscrire dans des actions de partenariats, il apparaît important qu'elles soient guidées dans cette voie par les enseignements tirés du fonctionnement de celles qui existent. Cela est d'autant plus important pour les partenariats à mettre en œuvre avec les villes des pays d'Europe centrale et orientale. Les nécessaires adaptations à prévoir pourraient être étudiées par le «groupe de contact du CdR».

Le Comité des régions aurait souhaité que le SDEC précise davantage les objectifs et les voies et moyens de ces partenariats qui peuvent avoir, suivant le cas, une fonction de soutien dynamique à une ou plusieurs activités économiques existantes ou d'amorce d'un développement futur. Ce dernier point est essentiel notamment pour les régions en situation de désertification, pour certaines régions périphériques, et plus encore pour les régions ultrapériphériques. Le SDEC aurait dû consacrer davantage de réflexion à leurs problématiques spécifiques et proposer à leur intention des types d'actions territoriales susceptibles de valoriser leurs potentialités, de leur donner des raisons d'espérer et de s'impliquer dans une telle démarche et, ainsi d'en démontrer le bien-fondé.

2.1.3. La mise en œuvre

Concernant l'application des propositions du SDEC en matière de politique urbaine, le CdR confirme ses regrets, énoncés à diverses reprises, de constater l'insuffisante prise en compte par le nouvel objectif 2 des actions urbaines et des conclusions à tirer des programmes dus à l'initiative Urban. Il en est de même pour les zones rurales alors que les orientations du SDEC auraient dû être une source d'inspiration de l'utilisation des Fonds structurels en ces domaines.

2.1.3.1. Le CdR demande que des critères d'éligibilité à l'objectif 2 autorisent la réalisation d'opérations, mêmes ponctuelles, qui s'intègrent dans une programmation globale en faveur des villes ou des zones urbaines fonctionnelles. Il considère que l'objectif 3 doit se mettre au service de la croissance économique des villes ou des zones urbaines fonctionnelles et leur permettre de lutter contre l'exclusion. Enfin, il suggère qu'à l'intérieur de l'objectif 1, soient encouragées et multipliées les actions en faveur des villes et des zones urbaines fonctionnelles.

Le CdR rappelle, comme il a été dit plus haut, que les politiques sectorielles communautaires doivent se modifier pour s'intégrer efficacement dans les programmes en faveur des villes ou des zones urbaines fonctionnelles. L'aide communautaire doit également se mobiliser pour faciliter les programmes qui font appel à la coordination des différents niveaux de collectivités territoriales.

2.1.3.2. Comme l'a rappelé l'avis du CdR sur la question urbaine⁽¹⁾, la mise en œuvre d'une politique urbaine européenne nécessite également des changements institutionnels. La création d'une équipe interdisciplinaire au sein de la Commission européenne, assistée d'un groupe d'experts, a été avancée. Le CdR rappelle que des représentants des collectivités locales devraient en faire partie. Leur présence sera la garantie de l'apport de leur expertise mais aussi, pour l'ensemble des collectivités locales, de renouveler leur réflexion sur les problèmes urbains.

L'action en faveur des villes et des zones urbaines fonctionnelles nécessite généralement des programmes à long terme et d'un coût élevé. L'apport d'investisseurs privés, parfois étrangers devra être recherché tant il est vrai que la mondialisation de l'économie peut et doit être mise au service du dynamisme des villes et des zones urbaines fonctionnelles européennes.

2.1.3.3. Enfin, si le CdR insiste tant sur l'implication des autorités locales c'est que, à travers elles, il vise le rôle des citoyens en tant qu'acteurs de la cohésion sociale et du développement économique. À ce jour, ils connaissent peu ou pas du tout le SDEC alors qu'il peut être l'occasion d'une interrogation salutaire sur leur rôle dans l'aménagement et le développement de leur lieu de vie.

2.2. *Un nouveau type de relation entre les villes et les campagnes*

2.2.1. Partenariat villes/campagnes

En matière de partenariat villes/campagnes, le CdR estime que ce sont les régions métropolitaines qui présentent les plus nombreux problèmes, et non les zones rurales et que ce sont souvent leurs problèmes qui perturbent l'équilibre des zones rurales. Il en est ainsi des grandes métropoles qui «grignotent» les territoires ruraux pour satisfaire leurs besoins en terrains pour y construire l'infrastructure de transport et logements. Par ailleurs, un certain nombre de facteurs rendent difficiles les rapports entre les grandes villes et leur zone d'influence.

En dépit d'une urbanisation constante, les centres des conurbations continuent de perdre des entreprises et de

se dépeupler au profit de leurs zones périphériques. La population devient de plus en plus exigeante en matière de surface d'habitation, de coût de l'immobilier et de qualité de l'environnement. Trop souvent, ces exigences ne peuvent être satisfaites qu'en dehors des centres urbains. Cela s'accompagne d'une ségrégation sociale. Les entreprises qui ne sont pas obligées de s'installer à l'intérieur des villes recherchent des terrains plus grands, moins chers et situés à proximité des accès aux réseaux routier et autoroutier. Leurs activités peuvent ainsi se développer dans de meilleures conditions et l'entreprise peut plus facilement envisager une expansion.

Les villes se voient obligées de continuer à entretenir leurs infrastructures, et surtout les installations sociales et culturelles, et ce avec des revenus en diminution. Parallèlement, le réseau des transports collectifs doit être étendu aux environs, au prix de dépenses importantes. Les trajets quotidiens individuels deviennent de plus en plus longs et aboutissent à une congestion des axes routiers surchargés aux heures de pointe.

Un développement des villes ne peut se réaliser sans y impliquer leurs zones périphériques parce que, dans les zones métropolitaines, les compétences administratives font place aux impératifs politiques. Afin de surmonter les limites administratives et les problèmes financiers qui en découlent, le CdR estime urgent et nécessaire d'améliorer la planification commune des villes et zones d'influence et la coopération régionale en prévoyant des formes de coordination entre les instances locales et régionales dans les activités de planification du territoire.

Dans l'espace européen, c'est dans les grandes régions urbaines, moteurs du développement économique européen, que les habitations vont continuer de se concentrer. Pour atteindre le but principal du SDEC, le développement durable et équilibré, il est indispensable de mettre en place pour ces régions-là des stratégies politiques spécifiques.

Enfin, le CdR tient à mettre l'accent sur deux points:

- la problématique des grandes métropoles et celle des villes petites et moyennes par rapport à leurs zones d'influence est très différente et n'appelle pas les mêmes réponses;
- le SDEC doit se limiter à indiquer les orientations qui paraissent les plus positives pour respecter l'action des acteurs du terrain.

2.2.2. Diversification des activités dans les zones rurales

Le SDEC procède à une analyse courte mais néanmoins pertinente de l'évolution du rôle des zones rurales mais les options politiques qu'il propose pour les espaces ruraux donnent l'impression que ceux-ci servent avant tout à préserver la viabilité des agglomérations urbaines. Cela est particulièrement évident dans l'affirmation

⁽¹⁾ CdR 316/97 fin — JO C 251 du 10.8.1998, p. 11.

s suivante: «la production d'énergie, à proximité des grandes villes, à partir de la biomasse et des déchets est un créneau prometteur pour la diversification économique» en zone rurale. Or, un développement durable des zones rurales ne doit en aucun cas être envisagé de cette manière.

De même, on ne peut affirmer que «le développement de zones de culture intensive n'aggrave pas les problèmes» sans nuancer ce point de vue. L'agriculture intensive risque de faire perdre à la campagne cette image de lieu de tourisme et de repos; de plus, elle représente une menace pour les eaux souterraines et peut accélérer l'érosion des sols. De son côté, l'agriculture traditionnelle ne devrait pas être livrée sans réflexion au défi de la concurrence internationale; en effet, elle satisfait beaucoup mieux au principe de durabilité et contribue à la préservation des paysages façonnés par l'homme.

Les zones rurales couvrent à peu près 80 % du territoire de l'Union. Elles ont un rôle primordial à jouer, dans le domaine de la production de denrées agricoles et dans le contexte écologique général, mais ne sauraient se réduire à ces deux seules fonctions. En particulier, les zones rurales ne doivent pas être considérées comme un conservatoire de la biodiversité, des richesses naturelles, des paysages et de l'environnement. L'importance des zones rurales en tant qu'espaces de vie et espaces économiques autonomes ne fait donc aucun doute et n'a plus à être démontrée. Le CdR insiste pour que le SDEC leur accorde une place plus importante dans ses réflexions et ses orientations.

Chaque zone rurale doit être considérée avec ses forces et ses faiblesses structurelles propres. À partir de cette représentation des zones rurales et de leurs disparités, il faut déterminer des axes de travail qui permettront d'atteindre un développement autonome tout en respectant le principe d'égalité de qualité de vie. Les espaces ruraux ne doivent pas être considérés comme des zones de second choix par rapport aux agglomérations urbaines. Ce sont des partenaires à part entière pour mettre en œuvre des projets communs.

Dans sa «Convention européenne pour les espaces ruraux» (1998), le Conseil de l'Europe insiste sur une valorisation égale des villes et des campagnes et sur un développement des zones rurales satisfaisant prioritairement les intérêts et les besoins des populations concernées. Le CdR soutient les recommandations du Conseil de l'Europe sur le développement des espaces ruraux et propose que le projet de Convention européenne sur les zones rurales soit pris en compte dans le projet de SDEC.

Les taux de chômage souvent élevés des zones rurales à la périphérie des grandes villes reflètent les difficultés économiques de ces zones. L'offre insuffisante en matière d'éducation et de formation professionnelle qui pousse les jeunes à quitter ces régions, crée des disparités sociales et contribue au vieillissement de la population.

Dans les zones rurales périphériques peu peuplées, les villes petites et moyennes, en tant que centres économiques et culturels, revêtent une importance capitale pour leur région. Il faut donc inclure dans les objectifs politiques du SDEC le renforcement durable de ces villes, par exemple en améliorant leur maillage routier, en étendant leur réseau de transports publics, en les amenant à rechercher leur complémentarité qui bénéficiera à l'ensemble de leurs zones d'influence.

Le «Programme régions protégées Natura 2000» sera appliqué presque exclusivement dans les zones rurales de l'Union. S'il est vrai que cela conditionnera les possibilités de développement d'activités économiques dans certaines zones rurales, cela leur offrira cependant des opportunités de diversification. Le Comité des régions pense qu'il faudrait impliquer les populations concernées dans l'application de Natura 2000 et préserver la fonction économique, sociale et culturelle de ces sites afin de ne pas les transformer en «conservatoires de la nature».

L'élargissement de l'Union vers l'Est va aussi accroître la nécessité de renforcer les espaces ruraux: les régions situées aux frontières intérieures de l'Union sont pour la plupart rurales. Le CdR est d'avis qu'il faut également promouvoir le développement de ces régions par des mesures politiques de coopération transfrontalière entre les pays, les régions et les communes.

2.3. *L'accès aux infrastructures de communication*

Les politiques communautaires en matière d'infrastructures et de transport doivent évoluer vers un système de communications et de transport plus cohérent et respectueux de l'environnement. Les progrès accomplis dans le domaine des technologies de communication vont également entraîner des changements importants dans la localisation et les modèles des activités.

2.3.1. Le CdR propose les options suivantes pour atteindre une meilleure accessibilité des infrastructures de transport et de communication:

- l'amélioration de l'infrastructure, y compris pour les services de transports terrestres, aériens et maritimes dans les régions enclavées, périphériques, ultrapériphériques et les autres régions reculées;
- la promotion d'une accessibilité intercontinentale plus équilibrée à l'arrivée et au départ des grands ports et aéroports;
- l'amélioration de l'accessibilité dans les zones sans accès direct aux grands réseaux grâce à des transports publics régionaux;
- l'amélioration de l'accès aux services de télécommunications: adaptation des tarifs pour les rendre compatibles avec la fourniture de «services universels» dans les zones faiblement peuplées et dans les régions à économie moins favorable.

2.3.1.1. Concernant leur utilisation plus efficace et plus soutenable, le CdR propose:

- l'encouragement des politiques de localisation limitant la dépendance à l'égard de l'automobile particulière et favorisant le transport multimodal;
- la modération du trafic routier sur les axes engorgés, par exemple par la tarification routière et l'internalisation des coûts environnementaux dans les transports ainsi que par des mesures favorisant le transfert du transport de fret de la route vers le rail;
- par l'encouragement de la multimodalité et du transport combiné sur les eurocorridors y compris l'exploitation du potentiel des ports européens en matière de cabotage et de transport maritime à courte distance;
- par le partage et la gestion coordonnée des infrastructures là où la concurrence conduit au suréquipement;
- l'amélioration des liaisons entre les services de transports des niveaux national et régional, surtout dans les régions faiblement peuplées.

Dans cette optique, les régions doivent occuper une place importante, aux côtés des États membres, pour mettre en avant leurs spécificités et étudier, entre autres, au travers de coopérations transfrontalières, les possibilités d'intégration de certains de leurs projets de développement.

Il apparaît essentiel au CdR de dresser la typologie des diverses sous-régions d'Europe sur la base de critères transposables d'une réalité nationale (ou régionale) et l'autre. De là, les entités souveraines sur leur territoire peuvent comparer leurs typologies, les politiques et les outils qu'elles mettent déjà en œuvre et, enfin, initier de nouvelles démarches communes en établissant un «lieu» d'arbitrage.

2.3.1.2. Le CdR considère que la structure, la forme et l'utilisation des infrastructures sont des agents déterminants de l'organisation du territoire européen, que dans le même temps doivent être intégrés les progrès technologiques dans le domaine des transports, des déplacements et des communications (télécommunications, liaisons ferroviaires à grande vitesse), le renforcement des exigences environnementales, et l'ouverture commerciale à l'Europe centrale et orientale qui engendrera de nouveaux flux de transport.

Le CdR constate que l'effet des politiques nationales en matière de grandes infrastructures a souvent provoqué des incohérences, d'où la nécessité de finaliser les chaînons manquants dans les régions concernées.

Un autre constat doit être intégré dans tout projet: le transport routier est de loin le mode le plus important mais plus la distance à parcourir s'allonge plus concurrentielles deviennent les options représentées par les

autres modes de transport. Les politiques intermodales y compris transfrontalières, doivent donc être privilégiées. L'essor des transports en commun participe à la même démarche et doit être soutenu.

Cet élément est fondamental pour différentes raisons. Il favorise le désengorgement des villes et la redynamisation de leur tissu d'habitat, d'économie et de culture. Il facilite la liaison entre les zones rurales et les pôles attractifs voisins. Il permet l'utilisation des liaisons à grande vitesse par train sur des distances moyennes en assurant la complémentarité entre transports aériens et TGV.

2.3.1.3. Enfin, dans les faits, on assiste à l'émergence de corridors de développement caractérisés par le flux de transports intenses et un modèle très dynamique de localisation des activités économiques.

Un Eurocorridor relie des zones métropolitaines de niveau européen et représente une zone caractérisée par des courants importants de déplacements et d'échange au niveau suprarégional et international pouvant servir d'appui à des dynamiques de développement sur le plan local.

Dans ce contexte, la notion d'Eurocorridor doit devenir un outil majeur d'une politique d'aménagement du territoire concertée au niveau des États et des régions, à charge pour ceux-ci d'y concilier leur croissance économique et la valorisation de leur environnement. Bref, donner corps au principe du développement durable.

La création de réseaux transfrontaliers est essentielle afin d'exploiter toutes les possibilités du marché européen élargi et d'accroître la cohésion entre les régions, et pour que les régions périphériques puissent s'associer aux nouveaux développements dans les régions centrales d'Europe. La coopération avec des pays tiers, comme c'est le cas en Europe de l'Est, est aussi fortement recommandée pour la poursuite du développement des eurocorridors.

En conclusion, il apparaît évident qu'une approche intégrée européenne de l'aménagement du territoire doit absolument intégrer la problématique des infrastructures, des modes et de la répartition des transports, de même que l'émergence rapide des technologies de télécommunications.

2.3.2. L'accès aux nouvelles technologies de l'information et des communications NTIC

Le CdR est d'avis que la création d'une politique européenne de l'information est fondamentale au vu du développement que connaît et connaîtra encore le secteur des télécommunications.

Sans une stratégie cohérente en cette matière, le risque est grand de voir un certain nombre de régions et de villes exclues de pôles d'attractivité.

Le SDEC a raison de voir dans les nouvelles technologies de l'information et des communications, NTIC, un moyen de vaincre la marginalité territoriale pour la

création d'entreprises et par voie de conséquence la nécessité d'accélérer l'expansion et la diffusion des réseaux de communication sur tout l'espace européen.

2.3.2.1. Le CdR estime qu'un développement des NTIC géographiquement équilibré est une condition préalable à une bonne mise en œuvre des objectifs généraux du SDEC. L'existence de pôles concentrés, uniquement dans les régions et villes les plus développées, ne fera en effet qu'accroître les disparités en augmentant par exemple les phénomènes migratoires. C'est pourquoi, le CdR insiste avec force pour que soit pris en compte la corrélation très significative entre développement des ressources d'accès aux NTIC et disparités régionales.

2.3.2.2. Le CdR souhaite appeler l'attention sur deux points:

- l'accès aux NTIC doit se faire au profit de toute la population. La société de l'information concerne tous les citoyens d'Europe, jeunes et moins jeunes, qui y trouveront un outil de formation et d'une nouvelle forme de «citoyenneté conviviale»;
- les autorités publiques qu'elles soient nationales et/ou régionales doivent se mettre en mesure de maîtriser les effets de la déréglementation et de compenser les risques d'une moindre qualité des services ou de leur coût plus élevé.

Le CdR constate que la situation du monopole public n'a pas été en mesure de développer les infrastructures telles que nécessaires et que les régions qui disposent des réseaux les plus développés sont celles dans lesquelles a été appliquée la déréglementation.

Il faut que les autorités régionales et locales se mobilisent pour ne pas faire manquer à leurs populations, le rendez-vous de la société de l'information. Ce problème se pose dans la plupart des régions périphériques et se posera également pour les pays candidats.

2.3.3. Diffusion du savoir et de la capacité d'innovation

Le CdR approuve la façon dont le SDEC pose le problème de la diffusion du savoir et de l'innovation. Pour que l'innovation soutienne l'activité économique face à la concurrence mondiale, il est nécessaire d'améliorer les systèmes de gestion de la recherche en Europe et de construire un dialogue positif entre les scientifiques, les producteurs et l'appareil politico-administratif. Pour parvenir à une meilleure efficacité d'une politique du savoir et de l'innovation, il faut appeler les régions à participer à sa définition et à sa mise en œuvre. Enfin, il est impératif que les bienfaits de l'innovation ne soient pas réservés à quelques pays et, dans ces pays, à quelques régions.

2.3.3.1. L'accès au savoir et à l'innovation

Dans l'Union européenne cohabitent des zones d'activité scientifique intense avec un taux d'investissement élevé, avec des zones aux structures économiques traditionnelles parfois obsolètes, d'une faible rentabilité et fondées sur des techniques artisanales. Dans ces régions, souvent périphériques ou montagneuses, les entreprises généralement de petites tailles n'ont que peu de savoir et pas de capacité endogène d'innovation. Ces régions et leurs populations posent un problème de solidarité et de cohésion sociale à l'ensemble de l'Union européenne.

Le SDEC propose de procéder à une amélioration du niveau d'instruction générale et de savoir-faire professionnel de la population de ces régions et l'intégration de la recherche/développement et de l'innovation dans une stratégie de développement.

Le CdR suggère des interventions plus ciblées en fonction des besoins spécifiques du tissu économique et des capacités en ressources humaines des réseaux interentreprises existants ou à créer et de leur sensibilisation aux nouvelles technologies et méthodes de production.

Le SDEC aurait pu préciser qu'une participation d'un pourcentage important des Fonds structurels est indispensable au lancement d'une telle politique. À ce jour, il s'avère notoirement insuffisant, environ 1 % globalement⁽¹⁾. Pour remplir leur objectif de développement et de cohésion sociale, les Fonds structurels doivent se mettre au service du savoir et de l'innovation et encourager les programmes régionaux qui leur réservent une place importante et appropriée. Les expériences en ce domaine existent et elles ont fait la preuve de leur efficacité⁽²⁾.

2.3.3.2. L'action en faveur des PME

Les PME ont un accès inférieur de moitié à l'innovation comparé à celui des grandes entreprises. Dès lors, il doit être tenu pour acquis que les PME constituent l'objectif essentiel de la politique de diffusion du savoir et de l'innovation. Le système des villes équilibrées et polycentriques va dans le sens d'une meilleure diffusion des connaissances sur l'ensemble du territoire européen favorisant les PME, il favorise le développement des territoires en retard.

Pour ce faire, le CdR préconise un certain nombre de mesures propres à améliorer la capacité des entreprises à accueillir positivement les effets de l'innovation qui permet de créer deux fois plus d'emplois que les secteurs traditionnels et dont le coût doit être mis en parallèle

(1) Chiffres 94-99 Objectif 1: 5 %; Objectif 2: 17 %; Objectif 5b: 2 %; Objectif 6: 8 %.

(2) Nord Jutland (Objectif 2) Pays de Galles: Plan technologique régional.

avec celui, économique, social et humain, d'une ferme-ture partielle ou totale:

- offre de formations à la population active locale pour mieux appréhender les techniques innovantes;
- soutien des instituts de recherche dès lors qu'ils créent entre eux des partenariats et des échanges et qu'ils acceptent de placer des chercheurs dans les entreprises pour mieux connaître leur gestion et/ou pour accompagner des transferts de technologie. Les partenariats avec les grandes entreprises doivent aussi être encouragés;
- mise en place de technologies capables d'être des diffuseurs de savoirs et des soutiens logistiques à la création d'entreprises;
- mise en œuvre d'un cadre juridique et financier pour que les entreprises petites et moyennes puissent recourir à des «capitaux patients», fonds de pension, capital-risque ... ou de bénéficier d'avantages fiscaux pour le lancement des produits nouveaux ou l'adoption de nouvelles méthodes de production.

Le CdR considère que le SDEC devrait reprendre à son compte cette palette d'actions ciblées en faveur des PME de l'Union européenne.

2.3.3.3. Le rôle des régions

Le SDEC mentionne dans les options politiques le rôle des régions.

Le CdR rappelle que, au sein de l'Union, les autorités régionales et locales sont responsables en totalité ou partiellement de l'éducation et de la formation. Dès lors, ne sont-elles pas les mieux à même de généraliser l'utilisation des NTIC non seulement auprès de scolaires mais de l'ensemble de la population ?

Les régions peuvent également élaborer une stratégie intégrée de recherche/développement et d'innovation adaptée à leur structure économique et qui renforce le contenu des plans de développement régionaux pour la prochaine période d'intervention des Fonds structurels. Les expériences déjà réalisées devraient permettre une évaluation ex-ante de cohérence de la stratégie en matière de recherche/développement et d'innovation exposée dans les plans régionaux de développement. Par ailleurs devrait être élaborée une série d'indicateurs permettant de suivre et d'évaluer les effets positifs de la diffusion du savoir et de l'innovation.

Le CdR rappelle que le concept de «Learning Region» ou «Région en apprentissage» associé aux notions de «clusters» (grappes d'entreprises) ou de districts industriels a déjà montré qu'il est porteur d'avenir. Ces formules ont en commun de prôner la responsabilité des acteurs locaux et le soutien actif de la collectivité territoriale régionale. Elles permettent de reconnaître

que ce niveau identifie clairement les décalages entre l'offre et la demande de savoir et d'innovation, et est capable d'organiser efficacement le dialogue entre les entreprises et le système d'éducation et de recherche, de veiller à ce qu'il ne génère ni exclusion ni fragmentation de travail et de proposer les aides financières appropriées.

2.4. Gestion et développement du patrimoine naturel et culturel

Le CdR regrette que la protection du cadre de vie naturel et la politique de protection de l'environnement de l'Union n'occupent que peu de place dans les options politiques préconisées par le SDEC. Il en est ainsi également des déclarations politiques sur la pollution de l'air, le climat, la protection des sols et l'utilisation de la terre et de la nature qui font cruellement défaut. Un aménagement du territoire durable doit cependant prendre en compte tous les aspects de la protection de l'environnement.

À l'évidence, la structure du texte sur le «Patrimoine naturel et culturel» doit être revue. Le patrimoine naturel est associé aux régions rurales et le patrimoine culturel aux villes. Cela n'est pas logique. L'espace européen est global: paysages naturels et patrimoine culturel forment un tout. On ne peut pas dire que les châteaux de la Loire et les châteaux de la vallée du Rhin fassent partie du patrimoine culturel «urbain». Et il y a dans les zones urbaines des espaces de nature qu'il est particulièrement important de veiller à préserver. Parallèlement, et en tant que mesure complémentaire fondamentale du réseau d'espaces naturels (Réseau Natura 2000), il convient d'envisager la création à proximité des centres urbains d'espaces libres qui permettraient d'assurer une interconnexion au sein du réseau d'espaces naturels et qui serviraient de zones de détente.

Le tourisme est une activité économique essentielle pour la protection et la valorisation du patrimoine naturel et culturel. Il ne doit cependant pas se cantonner aux «attractions» naturelles et culturelles les plus connues. La promotion d'un tourisme vert «doux» au niveau régional, dans les paysages façonnés par l'homme est une étape essentielle vers leur protection ainsi que pour la survie économique des populations rurales. À ce sujet, il faut également éveiller la conscience du public sur l'importance écologique de ces paysages.

Le CdR estime qu'un approfondissement de ce chapitre est nécessaire.

2.4.1. Protection et développement du patrimoine naturel

Le CdR considère qu'il ne suffit pas d'identifier individuellement les zones protégées pour préserver ou développer le patrimoine naturel, c'est pourquoi il soutient la création d'un réseau de zones protégées, tel que prévu dans le cadre de la directive Habitat. Après la mise en œuvre complète de la directive Habitat, l'Union européenne disposera d'un réseau de conservation de base garantissant son patrimoine naturel. Ce réseau

constituera le point de départ pour le SDEC, sur lequel se fondera l'aménagement du territoire et l'intégration d'autres éléments.

Le CdR considère que les forêts joueront un rôle stratégique dans l'espace communautaire futur. C'est pourquoi il estime nécessaire que soient développées les propositions relatives aux diverses fonctions écologiques et économiques des forêts ainsi que les indications visant à en favoriser la gestion technique rationnelle.

Les catastrophes naturelles, si elles ne sont pas causées entièrement ou en partie par l'intervention de l'homme, font partie de l'écosystème. Les dommages très importants qu'elles engendrent sont souvent la conséquence de la manière dont l'espace a été utilisé. Une politique de prévention à long terme doit être mise en œuvre pour sauver des vies humaines et des biens matériels.

2.4.2. Protection et gestion créative des paysages culturels européens

Le CdR souligne l'importance, pour l'identité régionale, des paysages culturels européens, piliers de l'économie et du tourisme.

Les paysages culturels sont ceux qui ont été façonnés par l'usage qu'en ont fait les hommes. Ils tirent leur intérêt des procédés agricoles du passé. Leur préservation réclame souvent une agriculture extensive qui ne leur porte pas préjudice. Pour autant il faut encourager leur entretien notamment dans les régions de moyenne et de haute montagne. Par ailleurs, si la protection d'un terrain entraîne une interdiction d'activité, une indemnisation doit être prévue.

Le CdR estime que, dans l'état actuel des choses, il n'est pas possible «dans la plupart des cas de développer ces paysages d'une manière créative» et qu'il faut néanmoins élaborer des programmes qui prennent en considération la signification exceptionnelle du maintien de ces paysages culturels.

2.4.3. Protection et gestion créative du patrimoine culturel urbain

Au-delà de l'importance toute particulière des monuments historiques pour l'identité et le caractère des villes, le CdR souhaite que ce chapitre s'applique au patrimoine culturel de première importance, dont les coûts d'entretien dépassent les possibilités financières des collectivités territoriales.

L'Europe possède également un important patrimoine culturel technique et industriel. Il fait partie intégrante de la culture européenne, au même titre que les monuments. Il est également important de mentionner les vestiges archéologiques qui restent encore à découvrir; il faut empêcher que ces vestiges ne soient définitivement enfouis sous le béton des constructions modernes; il faut aussi les protéger contre certains effets de l'agriculture intensive et de la construction d'infrastructures routières ou ferroviaires.

Le CdR tient à rappeler que le patrimoine culturel européen ne se limite pas à ce que l'on peut voir. Les traditions régionales, la culture de communication et l'art populaire font partie intégrante de l'esprit européen et de l'identité des régions.

2.4.4. La gestion des ressources en eau

L'accès à l'eau en quantité suffisante et de qualité satisfaisante, partout dans la Communauté, conditionne le développement économique durable.

Le SDEC a le mérite de rappeler l'importance de l'eau comme ressource naturelle, de proposer que sa gestion soit intégrée au concept d'aménagement territorial qu'il préconise et insiste sur la nécessité d'une optique transnationale. Toutefois, dans son analyse, le SDEC étudie principalement deux cas de figure: la prévention des inondations et la lutte contre la sécheresse. Or, d'une part, il existe d'autres politiques possibles de la gestion de l'eau et, d'autre part, il apparaît que les propositions du SDEC ne couvrent pas tous les aspects des cas de figure qu'il préconise.

2.4.4.1. Contre les risques d'inondation

Les méthodes traditionnelles contre les risques d'inondation doivent être améliorées, d'autant plus que les catastrophes dues aux inondations sont de plus en plus fréquentes et de plus en plus coûteuses économiquement et socialement. Pour ce faire, il est important de développer les connaissances scientifiques en hydrologie, notamment celles qui concernent les effets des captages, des barrages et des travaux publics (tels que routes, déboisement, ...), les évolutions climatiques mondiales et locales, les conséquences des modifications dans l'utilisation des sols, l'étude du cycle des inondations, les besoins d'espace des rivières en période de hautes eaux.

Le SDEC aurait pu insister davantage sur les conséquences de certaines politiques sectorielles qu'elles soient européennes, nationales ou régionales, telles que l'urbanisation et le logement, les infrastructures de transport, la politique agricole commune. Il faut affirmer que le mode de protection le plus approprié des villes et des plaines contre les risques d'inondation réside dans la valorisation des habitats de montagne, la pérennité des activités agricoles et forestières et l'entretien continu des ouvrages de défense hydrogéologique.

Le CdR soutient les initiatives prévues par l'initiative Interreg IIC contre les inondations et de réduction des dégâts par la mise en place de mesures de prévention dans les zones fluviales. Ce programme devrait être étendu à d'autres bassins fluviaux généralement transfrontaliers, et les ressources financières prévues dans Interreg IIC devraient être augmentées.

2.4.4.2. La lutte contre la sécheresse

Certaines des remarques et suggestions ci-dessus peuvent s'appliquer aux zones à risques de sécheresse. Toutefois, ces zones présentent des particularités, plus complexes dont il faut tenir compte.

Du fait des progrès techniques de l'irrigation, et d'une forte demande des produits agricoles, la superficie des sols cultivés a augmenté et a eu pour conséquence d'accroître le manque d'eau. L'augmentation du nombre des barrages/réserves d'eau n'y a pas suffi et une nouvelle source d'eau a dû être trouvée dans le pompage des nappes aquifères. Ce système n'est pas sans danger: surexploitation de ces nappes et risque de disposer d'une eau polluée.

Dans ces régions, le problème ne se pose pas seulement en termes de pénurie mais aussi de concurrence entre les utilisateurs par rapport au coût de l'eau. Doit-on laisser augmenter le coût de l'eau pour pallier les effets de pénurie de la sécheresse ? Le CdR ne le pense pas. Il relève de la responsabilité des autorités européennes, nationales et locales d'assurer à ces régions un approvisionnement minimal constant.

Dans cette perspective le CdR propose plusieurs orientations d'actions:

- développer les techniques de réutilisation de l'eau, celle des zones urbaines et celle de l'irrigation;
- initier de nouvelles recherches sur la désalinisation de l'eau, qu'elle soit destinée à des zones urbaines ou à l'irrigation;
- envisager la création de réserves hydrologiques à grande échelle comme on le fait pour le gaz, à partir de l'eau du nord de l'Europe.

3. La mise en œuvre du SDEC et ses implications

Le SDEC se donne pour objectif de fournir le cadre conceptuel d'une intégration positive des politiques et programmes d'actions sur la base d'une vision territoriale. Ainsi, le SDEC justifie-t-il son apport aux objectifs de cohésion économique et sociale, de développement durable, de compétitivité équilibrée de l'Union européenne et de sauvegarde de l'environnement, ce dernier point n'ayant pas bénéficié, à ce jour, d'une priorité suffisante.

L'application de son concept d'aménagement territorial n'en repose pas moins sur le volontarisme des acteurs européens, nationaux, régionaux, et locaux d'adopter la démarche SDEC et de coopérer en vue d'une coordination de leurs propres programmes d'action.

Pour faciliter cette prise en compte, le SDEC propose:

- l'inscription systématique des considérations territoriales dans la formulation, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques communautaires notamment par rapport aux pays candidats;
- le développement accéléré de la coopération entre États et entre régions sur une base transnationale, interrégionale et transfrontalière notamment à partir des actions expérimentales d'Interreg IIC;
- un approfondissement des connaissances liées à sa démarche afin d'assurer une plus grande sensibilisation des acteurs comme de l'ensemble des citoyens européens.

Le Comité des régions souscrit à l'essentiel de ces propositions mais il souhaite les compléter sur les points suivants:

- Politiques sectorielles communautaires,
- Agenda 2000 — réformes des Fonds structurels et élargissement,
- Les prolongements de l'initiative Interreg,
- Fondements réglementaires et missions de l'ORATE.

3.1. Politiques sectorielles communautaires

L'aménagement du territoire est une approche politique transversale qui tend à mettre en cohérence les diverses politiques sectorielles, qu'elles soient menées au niveau européen, national ou régional, dans l'objectif d'une plus grande équité entre les territoires et les populations qui y résident, à l'opposé des conséquences parfois néfastes résultant d'une libre action des forces de marché non compensée par l'intervention publique. Cette conception territoriale de l'aménagement se distingue de celle qui a souvent cours dans l'esprit des aménageurs: il ne s'agit pas de mieux répartir la croissance sur un territoire régional, national ou européen mais de faire converger ces leviers de la croissance sur un territoire donné et pertinent par rapport à ces leviers. Il y a là une recherche de synergie entre l'analyse des besoins et l'appel aux capacités de tous les acteurs, locaux et autres pour adhérer à cette problématique et lui apporter la réponse la plus positive.

Pour le Comité des régions, il ne s'agit pas de modifier ou de compléter les politiques sectorielles communautaires,

mais de revoir leurs modalités d'application à la lumière d'une part de leur impact par rapport au développement de tel ou tel territoire et d'autre part du nécessaire dialogue avec les énergies locales.

Le Groupe Interservice mis en place au sein de la Commission européenne pour examiner les relations réciproques entre les politiques communautaires et l'aménagement du territoire constitue un début de coordination mais il est insuffisant parce qu'il ne touche pas à la conception même de chacune des politiques sectorielles. Ses travaux devraient déboucher sur une prise de position de la Commission de modifier «de l'interne» les contenus des politiques sectorielles et leur processus d'élaboration. On peut imaginer, par exemple, que si le programme du Conseil européen d'Essen concernant l'infrastructure des transports européens avait été assorti de mesures d'appui émanant d'autres politiques sectorielles communautaires ou de programmes d'acteurs nationaux ou régionaux qui en auraient renforcé la nécessité et la crédibilité, un plus grand nombre de ces infrastructures auraient été réalisées ou seraient en cours de réalisation.

3.1.1. La politique agricole commune

La réorientation de la politique agricole commune PAC comporte une réduction du soutien des prix agricoles et une progression de la politique de développement rural et d'environnement. Ainsi, la politique agricole commune se trouve investie de nouvelles missions qui touchent à l'aménagement territorial: une agriculture diversifiée, la promotion d'activités annexes en zones rurales, l'aide aux jeunes agriculteurs, et pour freiner les migrations vers les villes, la création d'emplois dans le secteur forestier, dans la sauvegarde de l'environnement, l'entretien des paysages, le tourisme et la transformation des produits agricoles.

Le Comité des régions s'est déjà prononcé en faveur de ces objectifs⁽¹⁾. Après avoir pris connaissance du SDEC, il suggère que la PAC se mette encore davantage au service du développement rural, et investisse les fonds nécessaires pour la diversification des activités en zones rurales, la production de qualité, la transformation des produits, l'organisation d'espaces récréatifs et touristiques et la sauvegarde d'une culture rurale avec le maintien d'exploitations agricoles familiales viables et compétitives sur le marché mondial.

Une analyse spatiale des effets de la PAC sur l'utilisation des sols et sur la gestion des ressources naturelles devrait conduire à élaborer une politique environnementale pour l'agriculture. Pour réaliser l'objectif du SDEC, à savoir une gestion prudente de notre héritage naturel et culturel, il faut que soient prises en compte les conséquences de la PAC sur les efforts régionaux et locaux concernant la sauvegarde des espaces naturels et de la bio-diversité.

S'agissant de la perspective des l'élargissement et de l'importance de l'agriculture dans les pays candidats, il sera nécessaire d'affecter les ressources libérées par la nouvelle PAC à la réforme des structures agricoles de ces pays et de tirer parti des enseignements de l'action menée dans certains secteurs difficiles de l'Union européenne pour appliquer une politique d'équilibre entre l'amélioration structurelle des systèmes agricoles, le niveau adéquat des prix et le niveau sanitaire des produits alimentaires, ainsi que le développement économique diversifié des zones rurales de ces pays.

3.1.2. La politique environnementale

Le SDEC devrait contribuer à une définition plus claire des zones qui sont touchées par les différentes directives (sur l'habitat, sur la connaissance de l'impact sur l'environnement, ...) et par les mesures de conservation (Natura 2000). La description des mesures de protection de l'environnement à engager sur le territoire de l'Union — notamment l'élaboration de plans de contrôle et de gestion des déchets tenant compte des méthodes de réduction des émissions, le contrôle de la décharge et de la collecte sélective des déchets — aide les responsables régionaux et locaux dans leur action. La politique communautaire en faveur de l'environnement doit se mettre en phase avec la démarche du SDEC, cela donnera aux collectivités régionales et locales une occasion de mettre leur connaissance du terrain au service des décisions à prendre.

3.1.3. Les réseaux transeuropéens

Le CdR a noté que si le SDEC insiste sur la nécessité de considérer les systèmes de transport dans une perspective élargie, il ne tient pas suffisamment compte des transports maritimes, de courte ou longue distance. Le CdR considère que le développement des transports maritimes soit en mer Méditerranée, dans l'océan Atlantique, en mer Baltique pourraient contribuer à mieux distribuer le commerce européen sur une aire plus vaste et avec davantage d'efficacité. L'interface entre les transports maritimes et terrestres est un enjeu majeur de l'aménagement du territoire de l'Union européenne et de son aptitude à relever les défis de la mondialisation. Le CdR considère également qu'il est important que soient développées les connexions intra et interrégionales qui favorisent l'activité économique et les liaisons économiques entre les régions.

3.2. L'Agenda 2000 — La réforme des Fonds structurels et l'élargissement

Le CdR considère qu'un rapprochement s'impose entre le SDEC et l'Agenda 2000 ne serait-ce que parce que l'un et l'autre ont pour objectif d'améliorer la capacité d'intervention du budget européen en tenant compte des enseignements du passé et de l'évolution de la situation économique mondiale et de l'Union européenne et de préparer l'entrée des pays candidats.

⁽¹⁾ CdR 239/96 fin — JO C 116 du 14.4.1997, p. 39.

Enfin, il y a lieu de développer les convergences qu'on peut déceler dans ces deux documents.

3.2.1. La réforme des Fonds structurels

Le projet de réforme des Fonds structurels présenté dans le cadre de L'Agenda 2000 a pour bases essentielles les enseignements de l'application de ces Fonds depuis la réforme de 1992, la réticence des États membres à augmenter leurs contributions et, surtout, la perspective de l'élargissement de l'Union européenne aux pays candidats qui remplissent les critères politiques et économiques nécessaires pour mettre en œuvre un processus de préadhésion.

3.2.1.1. La démarche du SDEC apporte une contribution nouvelle à la réforme des Fonds structurels que ceux-ci ne peuvent exclure pour les raisons suivantes:

- elle se donne pour objectif de rendre plus efficaces les instruments existants et par voie de conséquence d'accroître l'efficacité de l'aide européenne à ressources constantes, ce qui renforcerait les objectifs d'Agenda 2000 vis-à-vis des futurs nouveaux membres de l'UE et permettrait de palier les effets restrictifs éventuels sur les dépenses publiques des États membres;
- sur le plan interne, elle conforte la proposition tant de la Commission que du CdR de procéder à une coordination opérationnelle des divers Fonds structurels et à une harmonisation des démarches administratives pour éviter surcoûts et doubles emplois.

Dans son avis⁽¹⁾ sur la forme à donner à une politique structurelle après 1999, le CdR indiquait «la politique des Fonds structurels de l'Union européenne doit se caractériser par une nouvelle approche permettant d'élaborer des stratégies de développement plus ambitieuses, basées sur le partenariat et sur des projets de développement territoriaux ...».

3.2.1.2. Le CdR constate que trop souvent les projets sont «découpsés» afin de bénéficier d'une aide financière suivant les règlements spécifiques de chaque fond. Il propose que soient systématisés des programmes globaux susceptibles de faire appel à plusieurs fonds (Feder+FSE+FEOGA-orientation FEOGA-Garantie). Ce serait la démonstration claire et sans conteste de la «plus-value européenne». Le CdR recommande que les programmes des zones de l'objectif 1 intègrent, le concept territorial d'aménagement du SDEC. S'agissant de l'objectif 2, plus complexe et moins doté financièrement, l'application de la démarche SDEC s'avère plus difficile mais encore plus indispensable notamment pour les zones urbaines et pour la problématique zone urbaine/zone rurale.

Le CdR souligne l'intérêt d'adopter la démarche globale et la recherche de la zone territoriale pertinente pour

l'élaboration d'un programme éligible à l'objectif 2. En conséquence, il convient de sélectionner des zones qui feront appel à toute une série de mesures telles que recherche/développement, innovation, infrastructures de transport et de communication, aide aux PME et à la création de sociétés de service, formation des jeunes dans les quartiers défavorisés, efforts spécifiques de municipalité, partenariats locaux publics/privés, et qui seront susceptibles de provoquer une réelle régénération de l'économie et du tissu urbains.

Enfin, la démarche du SDEC, expérimentée, améliorée et approfondie pourrait servir de base à la réforme des Fonds structurels à intervenir en 2006.

3.2.2. L'élargissement

Défi majeur, occasion unique, l'élargissement de l'Union pourrait être l'occasion d'introduire la démarche du SDEC de développement territorialisé.

Une telle expérimentation nécessite trois préalables:

- donner aux collectivités territoriales des pays candidats la capacité et les ressources leur permettant d'être des acteurs majeurs de l'aménagement de leurs territoires;
- fournir aux administrations des pays candidats des instruments adaptés pour qu'elles soient en mesure d'élaborer avec les collectivités territoriales des programmes globaux leur donnant droit aux aides financières de l'Union;
- coordonner les aides européennes; Ecos/ouverture, Phare, Tacis, et celles de la Banque européenne de reconstruction et de développement, BERD.

Par son «Groupe de contact», le CdR peut apporter tant aux administrations qu'aux collectivités territoriales une aide efficace par la transmission d'échanges d'expériences et une connaissance concrète en matière des politiques sectorielles de l'Union et de recours au bénéfice des Fonds structurels.

Cette démarche pourrait être élargie aux régions de pays «voisins» comme la Suisse et à la Norvège. Le CdR suggère que les politiques sectorielles de l'environnement, de la recherche/développement, de la culture, des infrastructures de transports soient intégrées dans des programmes de développement territorial, en fonction bien évidemment, des situations locales et régionales. Ce serait l'occasion de démontrer la «plus-value» de la démarche SDEC et le bien-fondé de ses orientations et de faire participer les responsables régionaux et locaux de ces territoires à leur développement et éventuellement à accélérer le processus de leur adhésion à l'Union européenne. Une telle démarche pourrait servir de base

⁽¹⁾ CdR 131/97 fin — JO C 64 du 27.2.1998, p. 5.

aux actions à mener dans le Bassin méditerranéen. Pour donner plus de chance à la réussite d'une telle démarche, le CdR suggère que soit également utilisée la procédure de coopération Interreg sous ses diverses formes.

3.3. *Les prolongements de l'initiative Interreg*

Le SDEC insiste à juste titre sur les enseignements à tirer des actions expérimentales de l'initiative Interreg IIC qu'il considère comme un outil clé pour la promotion de l'application du SDEC au niveau transnational, interrégional et transfrontalier et pour développer une vision territoriale et le concept des zones pertinentes d'action, ce qui permettrait de maîtriser les différentes configurations et de limiter l'inflation des zones d'intervention.

Pour atteindre cet objectif de développement et de «normalisation» de la coopération, le CdR considère que quatre conditions devraient être remplies:

- de la part des collectivités territoriales, nationales, et régionales concernées, des structures «crédibles» de réflexion, d'élaboration et de gestion de projet d'aménagement territorial;
- de la part des collectivités territoriales comme de l'Union, l'assurance de disposer d'une enveloppe financière suffisante pour la réalisation des programmes définis en commun;
- une cohérence spatiale dans l'ensemble des régions concernées en termes de points forts, de faiblesses, d'opportunités et de menaces communs;
- un statut juridique pour l'organisme gestionnaire afin d'assurer reconnaissance et pérennité à ces coopérations transfrontalières et/ou transnationales.

Le CdR considère cette dernière condition comme essentielle car dès lors que l'organisme transfrontalier ne jouirait pas d'une entité juridique reconnue, il n'aurait pas la stature suffisante pour s'imposer auprès des collectivités constituantes et pour recevoir et gérer les fonds nécessaires à l'exécution du programme dont il a la charge. Le CdR insiste également sur le point suivant: même si les thèmes d'action proposés par le SDEC doivent être pris prioritairement en considération par les structures de coopération, celles-ci doivent garder la liberté de leur adjoindre d'autres thèmes plus spécifiques adaptés aux circonstances locales et de déterminer la zone géographique sur laquelle interviendra le programme en question.

Le CdR n'a pas à entrer dans le détail des modalités d'application correspondant aux différents volets de la coopération interrégionale, transfrontalière et transnationale. Il recommande néanmoins que les coopérations interrégionales, c'est-à-dire seulement entre plusieurs

régions, contiguës ou non, soient considérées au même titre que celles qui concernent plusieurs États et qui, généralement, couvrent des espaces plus importants.

Enfin, il suggère que la Commission organise un suivi spécifique de l'ensemble des projets de coopération pour organiser des échanges d'information et enrichir la réflexion de l'ORATE et pour prévoir les enveloppes budgétaires à prélever sur les Fonds structurels, en quelque sorte tirer le bilan de l'expansion de l'initiative Interreg IIC pour lancer la nouvelle initiative Interreg III sur une base plus large en termes d'action, de support juridique et de financement, avec une attention particulière au développement des réseaux de villes.

3.4. *Fondements réglementaires et missions de l'ORATE*

Le Comité des régions est favorable à une mise en place rapide de l'ORATE et il souhaite être associé à son fonctionnement par l'intermédiaire d'une présence au sein de son conseil d'administration et aux différents travaux qui y seront menés.

Le Comité des régions attire l'attention sur les fondements juridiques de sa création afin qu'il puisse disposer des crédits nécessaires à l'accomplissement de ses missions. Son financement au titre de l'article 10 du Feder ne saurait perdurer. Dans l'état actuel du Traité sur l'Union européenne, il appartiendrait aux États membres de contribuer financièrement à l'ORATE et de désigner le ou les correspondants de leur réseau d'information et de réflexion sur leur territoire. Le Comité des régions propose qu'une recherche de fondement réglementaire soit effectuée sur la base de l'article 235 du Traité et d'utiliser pour la mise en place de l'Observatoire, une ligne budgétaire de l'Union européenne, qui sera adoptée par le Parlement européen, ce qui assurera le soutien de la Commission au fonctionnement de l'ORATE.

Le Comité de développement spatial, CDS, lui confèrera un certain nombre de missions en vue de faire avancer la démarche SDEC dans l'esprit de tous les acteurs de l'aménagement du territoire, il devra s'inspirer des travaux et conclusions des séminaires thématiques.

Le Comité des régions insiste sur les évaluations d'efficacité à réaliser par rapport au partenariat territorial et à l'implication des régions dans ce partenariat. Il souhaite également que les régions puissent avoir un accès direct aux informations collectées par l'ORATE et à ses documents scientifiques et techniques. Il soutient l'idée d'une liaison entre l'ORATE et les organismes responsables des actions Interreg IIC. Il suggère que cette liaison s'élargisse à tous les partenariats interrégionaux. Enfin, le CdR insiste pour que les autorités régionales et locales soient consultées quant au choix du ou des réseaux qui jouent le rôle de coordinateur au sein des États membres.

4. Conclusions

Le SDEC dans sa conception est un processus permanent de réflexion et d'adaptation des politiques communautaires existantes en fonction de leur impact territorial; il constitue l'initiative majeure des États membres dans la prise de conscience des éléments communs qui caractérisent leurs développements territoriaux et donc de la nécessaire prise en compte du SDEC dans la conduite de la gestion des territoires de chacun.

Le SDEC s'appuie sur une méthodologie de recherche du consensus tant pour la coordination et l'adaptation des politiques sectorielles communautaires que pour l'élaboration et la mise en œuvre des programmes des autorités locales, régionales et nationales qui en découlent. Cette participation se concrétise par l'implication des acteurs économiques et sociaux du développement local.

Le SDEC s'inscrit dans une stratégie démocratique basée sur le principe de subsidiarité et sur la coopération interrégionale, transfrontalière et transnationale.

Le CdR soutient la démarche du SDEC et le concept de développement territorial qu'il préconise et il entend contribuer à la réussite de sa mise en œuvre. Dans cette perspective, le Comité des régions demande que les collectivités locales, en tant qu'acteurs et financiers à part entière des politiques d'aménagement du territoire européen, soient pleinement consultées et associées à l'élaboration et au suivi du SDEC et demande de siéger en tant qu'observateur au Comité de développement spatial.

4.1. Le présent avis du CdR se veut être un apport au premier projet SDEC, lequel limitait par trop le choix des orientations et des options politiques tels les éléments spatiaux de la mondialisation de l'économie et l'élargissement de l'Union européenne, l'émergence de certains de ces territoires, le caractère essentiel de l'accès à l'innovation et aux nouvelles technologies de communication par les PME et la population, l'importance des transports terrestres, la place trop congrue laissée aux zones rurales et à leurs fonctions, et la nécessité de leur garantir un véritable partenariat avec les zones urbaines, les enseignements à tirer de toutes les formes de coopération intra et interrégionales, le rôle à réserver à la culture, à l'environnement et au patrimoine culturel et naturel.

Le CdR s'est appliqué à compléter les options politiques avancées par le SDEC par des propositions d'actions concrètes souvent expérimentées ou initiées par des acteurs locaux et régionaux qui contribuent à relever le défi économique et culturel posé aux villes européennes et à leur zone d'influence et qui touchent à la vie quotidienne des citoyens européens. Qu'ils vivent dans des zones urbaines, suburbaines ou rurales, ils sont attentifs à leur emploi, exercé le plus souvent dans

des entreprises petites et moyennes, à leur temps de transport, à l'adaptation de leur formation, à leur environnement et à leur identité culturelle.

À cet égard, le CdR rappelle qu'il incombe au SDEC d'aider les zones en retard de développement, les régions périphériques et ultrapériphériques et de montagne à analyser leurs besoins et leur potentialités, afin que les politiques européennes puissent leur permettre d'être plus compétitifs au sein de l'espace européen.

Le CdR entend qu'il soit confié à l'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen ORATE des missions plus significatives pour les responsables et acteurs locaux et régionaux.

Le CdR demande instamment la mise en place d'une base juridique appropriée tant pour le SDEC que pour l'ORATE eu égard à la nécessité d'en confier la tutelle tant à la Commission qu'au Comité de développement spatial.

4.2. Au-delà de ces observations et recommandations, le CdR rappelle les principes qui doivent guider l'évolution du SDEC.

Le SDEC n'a pas pour objet de créer un nouvel échelon de planification ni de modifier les compétences et responsabilités que détiennent les autorités nationales, régionales et locales.

En revanche, il appartient au SDEC de promouvoir une coopération institutionnalisée de la politique d'aménagement du territoire à l'échelle de l'Union européenne:

- d'une part, en amenant les politiques sectorielles communautaires à revoir leurs modalités d'élaboration et de réalisation pour tenir compte de leurs effets sur l'aménagement de l'espace européen et pour leur conférer une meilleure efficacité;
- d'autre part, en développant le concept territorial d'aménagement et de pertinence de la zone d'application retenue, qu'elle soit régionale, interrégionale ou transnationale, pour la mise en œuvre coordonnée de tout programme d'aménagement et de développement proposé par les collectivités territoriales responsables.

Le SDEC doit s'appuyer sur l'initiative Interreg IIC et préparer l'initiative Interreg III en faisant en sorte qu'elle ait une base juridique claire et qu'elle permette des expérimentations concrètes sur les thèmes que proposera le projet finalisé du SDEC enrichis par les conclusions des séminaires en cours et par les suggestions des institutions européennes et plus particulièrement par celles du CdR.

Ces programmes pourraient être conduits sur des «zones européennes de coopération». Ils serviraient de banc d'essai en vue d'une augmentation de l'efficacité des Fonds structurels et de mise en œuvre des nouvelles missions de la PAC notamment à l'égard de l'environnement et du paysage. Ils devraient également concourir au développement économique et à une intensification de la création d'emplois.

Le SDEC doit aussi contribuer à la mise en œuvre de l'élargissement de l'Union européenne en proposant des actions spécifiques pour les régions frontalières des pays candidats afin de les aider à relever les défis économiques, démographiques et logistiques qui se posent à elles. Ces actions pourraient également s'appliquer à d'autres pays qui ont une frontière commune avec l'UE.

4.3. Le CdR rappelle que le SDEC doit être une opportunité pour les collectivités régionales et locales de développer leur diversité tout en montrant leurs capacités à intégrer leurs programmes d'aménagement et de développement dans une démarche européenne. Pour cela, il doit affirmer haut et fort sa méthodologie «Bottom up» et le caractère indispensable du partenariat avec les échelons régionaux et locaux.

Tout au long de cet avis, le CdR montre que les autorités locales et régionales sont des acteurs majeurs de l'aménagement du territoire et que leur participation

est essentielle pour atteindre la plupart des objectifs du SDEC. Il convient d'assurer que cette participation se poursuive à l'avenir tant au niveau national qu'euro péen.

Enfin, dès lors que le SDEC a vocation de montrer aux responsables nationaux, régionaux et locaux la voie d'une nouvelle logique spatiale, il faut d'une part qu'il leur apporte, grâce à l'ORATE, les connaissances nécessaires et les arguments pour les convaincre d'aller dans ce sens et d'autre part que ses analyses et propositions soient énoncées dans un langage clair, illustré par une cartographie appropriée et accessible pour tous les acteurs locaux de l'aménagement et pour tous les citoyens.

Le succès de la démarche spatiale du SDEC dépend de l'appropriation qu'en feront les citoyens de l'Union européenne et de leurs mandataires les plus proches. C'est un défi pour la démocratie, pour le principe de subsidiarité et pour le développement durable de l'économie européenne.

Bruxelles, le 14 janvier 1999.

Le Président
du Comité des régions
Manfred DAMMEYER

Avis du Comité des régions sur:

- la «Communication de la Commission intitulée: Adopter et promouvoir le dialogue social au niveau communautaire» et
- la «Proposition de décision du Conseil modifiant la décision 70/532/CEE portant création du comité permanent de l'emploi dans les Communautés européennes»

(1999/C 93/08)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la communication de la Commission intitulée «Adopter et promouvoir le dialogue social au niveau communautaire» et la «Proposition de décision du Conseil modifiant la décision 70/532/CEE portant création du comité permanent de l'emploi dans les Communautés européennes» (COM(1998) 322 final);

vu la décision de son Bureau en date du 13 mai 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 5 «Politique sociale, santé publique, protection des consommateurs, recherche, tourisme» de sa préparation;

vu le projet d'avis (CdR 343/98 rév.) adopté par la commission 5, le 9 novembre 1998 (rapporteur: M. Chavez Gonzalez),

a adopté lors de sa 27^e session plénière des 13 et 14 janvier 1999 (séance du 14 janvier) le présent avis.

1. Observations générales

1.1. Suite à sa communication concernant le développement du dialogue social au niveau communautaire⁽¹⁾, la Commission entame une réflexion sur l'avenir de ce dialogue au niveau communautaire, en définissant de nouvelles lignes d'action et d'initiatives contribuant à adapter et à renforcer la participation des partenaires sociaux à l'élaboration des politiques de l'Union.

1.2. La mondialisation de l'économie et le processus d'introduction de la monnaie unique doivent aller de pair avec la recherche d'un meilleur niveau d'emploi, principale priorité de l'Union. Dans ce contexte, le dialogue social, comme l'a mis en évidence le Sommet sur l'emploi (20 et 21 novembre 1997), doit jouer un rôle fondamental dans des domaines essentiels tels que la modernisation de l'organisation du travail, l'anticipation des changements structurels, l'accompagnement des restructurations et l'adaptation du cadre contractuel permettant le développement de nouvelles formes de travail conciliant création d'emploi, efficacité, solidarité et qualité de la vie.

1.3. Le dialogue social est un outil qui a fait ses preuves et qu'il y a lieu de développer afin de contribuer au développement de la cohésion économique et sociale ayant pour principes directeurs le développement, la compétitivité et l'emploi. En vue d'atteindre ces objectifs,

le CdR est d'avis qu'il est nécessaire de procéder au renforcement et à l'adaptation des instruments actuels du dialogue social pour les rendre plus efficaces, plus transparents et plus représentatifs.

1.4. Le CdR soutient la communication de la Commission européenne qui vise à adapter et à renforcer le dialogue social, à le rendre plus flexible, et à favoriser une plus grande participation des partenaires sociaux à l'élaboration et à l'application des politiques de l'Union, et tout particulièrement celles liées à la croissance économique et à l'emploi.

1.5. En accord avec ses précédents avis, et compte tenu de l'importance des autorités locales et des régions en tant que créatrices d'une part importante de l'emploi dans l'Union européenne, et de leur expérience en matière de promotion du dialogue social, dont témoignent divers pactes pour l'emploi développés par des administrations locales et régionales, avec la participation active des partenaires sociaux, le CdR, ainsi que les collectivités locales et régionales, devraient participer à la mise en œuvre des instruments visant à favoriser et à développer le dialogue social au niveau communautaire.

1.6. Le CdR estime qu'étant donné le rôle essentiel que jouent les PME en matière de création d'emploi, il y a lieu de les associer aux instruments prévus pour développer le dialogue social au niveau communautaire.

(¹) COM(96) 448 final.

2. Promouvoir l'échange d'information

2.1. Pour pouvoir participer efficacement à l'élaboration et à l'application des politiques de l'Union, les partenaires sociaux doivent disposer de l'information adéquate. Le CdR soutient les divers mécanismes mis en route par la Commission européenne, ainsi que les propositions présentées dans la communication.

2.2. De même, le CdR estime nécessaire une plus grande implication d'autres Directions générales de la Commission, notamment la DG X, pour faire connaître les instruments du dialogue social aux citoyens européens.

3. Adapter les procédures de consultation

3.1. Le CdR soutient la réforme proposée par la Commission des diverses procédures de consultation des partenaires sociaux existantes (consultation au niveau interprofessionnel, consultation au niveau sectoriel, consultation au titre de l'article 3 de l'accord sur la politique sociale).

3.2. Le CdR considère que cette réforme et cette simplification du cadre institutionnel contribuera à une plus grande clarté des procédures, à une meilleure représentativité des partenaires sociaux et à une plus grande efficacité des consultations.

4. Le partenariat pour l'emploi

4.1. Le CdR est favorable à la réforme du comité permanent pour l'emploi, dont les activités sont devenues obsolètes et dont le fonctionnement est insatisfaisant.

4.2. De même, le CdR demande à la Commission d'analyser les moyens possibles d'associer le Comité des régions aux travaux du comité permanent pour l'emploi, compte tenu des compétences que possèdent les communes et les régions concernant l'emploi et les politiques développées dans ce domaine. En outre, et compte tenu de l'importance de l'emploi créé par les collectivités régionales et locales, le CdR fait observer que la désignation des membres de la délégation des employeurs auprès du comité permanent pour l'emploi ne doit pas être coordonnée uniquement par les représentants des employeurs du secteur privé. Dans ce contexte, le CdR

demande une représentation équilibrée du secteur public et du secteur privé au sein de la délégation des employeurs du comité permanent pour l'emploi.

5. Mettre l'accent sur l'action conjointe et la négociation

5.1. Le CdR juge opportun et nécessaire de mettre l'accent sur l'action conjointe et la négociation des partenaires sociaux, des États membres et des institutions communautaires en vue de développer efficacement le dialogue social dans l'objectif de favoriser la création d'emploi et d'aborder les changements que connaît le système de production.

5.2. Le CdR demande à la Commission de l'inclure dans la procédure d'information et de consultation, afin qu'il puisse exprimer son avis sur des questions clés pour le développement économique et social des communes et des régions de l'Union européenne.

6. Dialogue social et élargissement

6.1. Le CdR soutient la proposition de la Commission de promouvoir, par des actions concrètes, la création de structures et d'activités relevant du dialogue social dans les pays candidats à l'adhésion.

6.2. Le CdR demande à la Commission de prévoir, dans la perspective d'une association euroméditerranéenne et plus précisément d'une zone de libre échange vers l'an 2010, des mesures de soutien visant à créer des structures de dialogue social dans les pays partenaires méditerranéens.

7. Dialogue social transfrontalier

7.1. Les régions frontalières européennes développent des expériences en matière de dialogue social. Les entreprises, les organisations syndicales et les collectivités locales et régionales développent une série d'actions transfrontalières qui visent à favoriser leur adaptation au marché unique et à promouvoir leur développement économique et social.

7.2. Le CdR demande à la Commission européenne de soutenir ces initiatives et de prévoir de nouvelles actions contribuant à la promotion du dialogue social transfrontalier.

Bruxelles, le 14 janvier 1999.

Le Président
du Comité des régions
Manfred DAMMEYER

Avis du Comité des régions sur la «Communication de la Commission sur le Programme d'action sociale 1998-2000»

(1999/C 93/09)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la communication de la Commission concernant le «*Programme d'action sociale 1998-2000*» (COM(1998) 259 final);

vu la décision de la Commission, en date du 5 mai 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 mai 1998, d'attribuer la préparation de l'avis à la commission 5 «Politique sociale, santé publique, protection des consommateurs, recherche, tourisme»;

vu le projet d'avis (CdR 277/98 rév.) adopté par la commission 5 le 9 novembre 1998 (rapporteur: M^{me} Buron),

a adopté lors de sa 27^e session plénière des 13 et 14 janvier 1999 (séance du 14 janvier) l'avis suivant.

1. Introduction: le bien-fondé de la communication

1.1. Une nouvelle étape pour la politique sociale

Le Comité des régions considère que la Communication de la Commission européenne «Programme d'action sociale 1998-2000» constitue un outil essentiel pour l'évolution du modèle social européen.

1.1.1. Le Comité des régions avait exprimé ses priorités quant à ce modèle social notamment dans ses avis du:

- 11 juin 1997 «Rapport des sages: pour une Europe des droits civiques et sociaux»;
- 20 septembre 1995 «Programme d'action sociale à moyen terme — 1995-1997»;
- 16 novembre 1994 «Politique sociale européenne — une voie à suivre pour l'Union».

Le programme d'action sociale 1998-2000 revêt une importance particulière parce qu'il correspond à une nouvelle étape dans la politique sociale européenne, marquée par:

- 1.1.2. une conception globale prenant en compte, en même temps:
- la promotion de l'emploi,
 - la lutte contre les exclusions et pour l'égalité des chances,
 - la volonté de sauvegarder, en le rénovant, un modèle de protection sociale performant;

1.1.3. des bases juridiques plus larges et plus solides, grâce en particulier à l'inclusion du chapitre social et d'un Titre sur l'emploi dans le traité d'Amsterdam;

1.1.4. une revalorisation de la politique sociale au sein des politiques communautaires, l'interaction entre politique économique et politique sociale étant enfin reconnue. Ceci se traduit dans la pratique par des Conseils des ministres conjoints ECOFIN et Affaires sociales. L'adoption annuelle de lignes directrices pour l'emploi, complétée par l'examen des Plans nationaux pour l'emploi, préfigure une démarche comparable à l'exercice de «surveillance multilatérale» dans le domaine économique;

1.1.5. une impulsion nouvelle de la législation, à travers le recours aux accords entre partenaires sociaux, qui a abouti à l'adoption de plusieurs directives importantes.

1.2. Le modèle social européen: défis et urgences

Cette nouvelle étape était d'autant plus nécessaire que notre modèle social est confronté à de nombreux défis que la Commission souligne à juste titre dans sa Communication:

- un niveau d'emploi qui reste beaucoup trop faible,
- la nécessité de faire face très rapidement à de nouvelles formes d'organisation du travail et à la mise en place d'une société de l'information,
- la montée des phénomènes d'exclusion dans une société pourtant globalement «riche» par rapport au reste du monde,

- le vieillissement de la population,
- l'aspiration de la société à une démocratie plus profonde et à un véritable «dialogue civil».

1.3. En outre, il est aujourd'hui de plus en plus clair que des tensions entre compétitivité économique et modèle social apparaissent: contrainte budgétaire et péréquation des ressources (retraites, allocations), coût du travail et salaire minimum, flexibilité et sécurité, ... Afin que ces tensions ne deviennent pas des contradictions fondamentales, l'Europe doit faire évoluer son modèle social. Cette évolution est urgente: les phénomènes d'exclusion s'amplifient dans les villes et sont souvent générateurs de racisme et de fractures entre communautés, le nombre des exclus du monde du travail s'accroît, les systèmes d'allocations et de retraite sont au bord de l'asphyxie. Cette évolution sera difficile, notamment en raison des contraintes budgétaires que connaissent tous les niveaux de gouvernement en Europe (national, régional, local), mais sa nécessité est reconnue par tous.

1.4. Le Comité des régions affirme sa conviction que le modèle social européen doit intégrer les mutations et avoir les moyens de les anticiper. À ce titre, une approche au niveau européen est indispensable afin de garantir des normes sociales minimales ainsi que la cohésion sociale de l'Union — par ailleurs condition de son dynamisme économique.

1.5. *Le rôle des autorités locales et régionales dans les grandes mutations*

Dans ce contexte, tous les niveaux d'action publique sont concernés (Union, États, régions, pouvoirs locaux), et la Commission européenne a un rôle fondamental de coordination et d'impulsion à jouer. Si les États sont responsables de la politique sociale de leur pays, les autorités locales et régionales sont impliquées au premier plan dans les mutations qu'elle subit. En effet, ces mutations naissent au niveau local, elles s'expriment sur un territoire, et les autorités territoriales ont du en assumer et gérer les conséquences. Malgré l'insuffisance de moyens financiers pour faire face à ces nouvelles tâches, les pouvoirs locaux ont montré leur capacité à s'y adapter: ils sont devenus animateurs du développement économique pour promouvoir l'emploi, ils assurent l'intégration sociale, ils modernisent leurs services afin de préserver la cohésion de leur territoire. Ils illustrent en fait au quotidien le principe de subsidiarité. Au nom de ce principe, les gouvernements régionaux et locaux doivent être associés à l'élaboration d'une politique sociale européenne et apporter leur contribution à la recherche de solutions à des problèmes qui sont leur quotidien. En effet, une fois encore, les collectivités

locales, surtout de petites dimensions, ont démontré qu'elles connaissent bien non seulement l'évolution des besoins sur leur territoire, mais également les moyens et les mesures sociales les plus susceptibles d'y répondre avec succès. Ceci suppose une meilleure connaissance (avec des outils statistiques appropriés) des compétences et des modes d'intervention des autorités territoriales, dans les différents domaines d'action présentés dans la Communication, ceci en fonction des structures administratives à travers l'Union européenne.

1.6. Par ailleurs, le Comité des régions souligne que les interventions des collectivités territoriales pour la promotion de l'emploi et la lutte contre les exclusions doivent recevoir le soutien financier nécessaire de la part des autorités nationales et des politiques européennes.

Dans le détail, la Communication de la Commission appelle les remarques suivantes:

2. Les bases du renouvellement

La Commission souligne à juste titre que la politique sociale de l'Union dispose aujourd'hui de bases plus solides et d'un ensemble d'outils permettant de préparer son renouvellement: une base juridique plus large dans les Traités, l'adoption de nouvelles propositions législatives, l'approfondissement du dialogue social et l'élargissement du débat sur la politique sociale.

Le renouvellement de la politique sociale doit donc être entrepris à la fois au niveau des fondements de l'Union, et à travers des actions concrètes soigneusement coordonnées avec le cadre global.

2.1. *L'acquis: ratification du Traité d'Amsterdam*

Le premier acquis est le Traité d'Amsterdam. Le Comité des régions rappelle que, dans certains domaines, comme cela a été fait pour la politique de l'emploi, il est nécessaire de programmer dès maintenant des actions, en anticipant la ratification du Traité par les États membres. Par exemple, afin d'améliorer la situation des personnes souffrant de handicaps, il convient de présenter des mesures sur la base de l'article 95 du Traité d'Amsterdam et de la déclaration y relative en tenant compte des compétences des États membres.

2.2. *Poursuivre le travail législatif*

Le deuxième acquis est l'ensemble de directives adoptées ou proposées par la Commission européenne, dans le domaine de la santé et de la sécurité, des conditions de travail, de l'égalité des chances. Les directives plus récentes sur les Comités d'entreprises, le congé parental ou le travail atypique montrent que l'effort de la Commission, du Conseil et du Parlement en matière législative est nécessaire au renforcement du socle de

normes sociales minimales, comme le souligne justement la Commission. Le Comité des régions insiste particulièrement pour que la Commission mette en œuvre les mesures prévues à l'annexe 2 de la Communication. Par ailleurs, cet effort doit se poursuivre en s'appuyant d'abord sur le dialogue social européen.

2.3. Programme de travail

Le Comité des régions se félicite de la mise en œuvre du programme de travail de la Commission. Il rappelle que ces initiatives stratégiques ont des conséquences sur les collectivités locales et régionales et demande à être consulté sur l'ensemble de ce programme.

2.4. Débat sur la politique sociale

Le Comité des régions soutient l'idée selon laquelle la politique sociale européenne doit tenir compte de domaines tels que les tendances démographiques, la protection sociale, la lutte contre le racisme. Il est indispensable que la politique sociale soit traitée de manière globale et intégrée aux politiques communautaires dans leur ensemble.

Cette intégration ne doit pas se limiter à des points tels que l'égalité des chances: l'ensemble du «volet social» des politiques communautaires doit systématiquement être pris en compte.

3. Répondre aux défis d'un monde en mutation

Ces mutations, liées en grande partie à l'évolution du monde du travail, ont des conséquences souvent très lourdes pour les autorités locales, qui sont confrontées à des situations de crise (cessation d'activités, déficience du marché de l'emploi, exclusion). Elles doivent en permanence expérimenter des solutions afin de préserver leur territoire. Même si les États ont la maîtrise de nombreux aspects de la politique sociale, les collectivités territoriales jouent un rôle sans cesse croissant, en tant que:

- employeurs;
- gestionnaires de l'exclusion sociale;
- animateurs de l'activité économique sur leur territoire;
- prestataires de services sociaux;
- responsables de la santé et de la sécurité;
- responsables de la participation démocratique des citoyens;

— garants des services publics locaux et régionaux.

Les collectivités locales et régionales sont prêtes à assumer ces responsabilités, à condition de pouvoir disposer de ressources financières adéquates.

3.1. Dans le champ d'action du «social» lui-même: rôle spécifique du local: fournir des services

Le chômage est le défi principal: le taux d'emploi reste trop faible, souvent pour des raisons très diverses, le déficit de qualification étant particulièrement préoccupant. De plus, la perte d'emploi ou le nonaccès au marché du travail entraîne l'exclusion, la pauvreté, la nécessité d'adaptation des formations. Même si les collectivités territoriales n'ont que peu de marge de manœuvre quant à la politique économique, elles jouent un rôle dans le soutien au développement des entreprises à l'éducation et la formation des hommes et des femmes et elles doivent assurer les services aux citoyens (assistance, logement, soins, intégration sociale et citoyenne). Pour ce faire, elles doivent moderniser leur administration.

3.2. Les formes et l'organisation du travail changent: l'adaptabilité comme la flexibilité peuvent répondre à ces mutations, si elles s'élaborent dans la négociation, et respectent la sécurité.

3.3. L'exclusion sociale résiste aux politiques d'aides des États, et met en péril le modèle social européen. De nouvelles formes de lutte contre l'exclusion sont expérimentées au niveau local et régional: ces expériences doivent alimenter la réflexion au niveau national et européen sur la rénovation de la politique sociale.

3.4. Le Comité des régions souligne l'importance d'un recensement des compétences et des types d'actions menées par les autorités locales et régionales européennes dans ces domaines, et demande aux États membres et au Conseil de veiller à ce que leur participation à ces politiques soit pleinement prise en compte. Cet état des lieux est d'autant plus indispensable pour que l'Union européenne puisse, notamment dans la perspective de la prochaine réforme des Fonds structurels, prendre pleinement en compte les différentes actions mises en place par les collectivités régionales et locales dans le domaine social.

3.5. En ce qui concerne la politique de concurrence, le Comité des régions appelle la Commission européenne à veiller à ce qu'il n'y ait pas de contradiction entre la politique de concurrence (surveillance de l'octroi des aides régionales ou d'État) et le développement de l'emploi sur les territoires.

3.6. *Nécessité d'une connaissance statistique et d'indicateurs*

Responsables de nombreux aspects de la politique sociale, de par leurs compétences et leur proximité, les collectivités locales manquent d'indicateurs et de connaissances statistiques pour évaluer à la fois l'évolution des données sociales et de la démographie sur leur territoire, et l'impact de leurs actions. De plus, les institutions communautaires ont besoin d'indicateurs de niveau local pour évaluer la politique de cohésion, les politiques urbaines, l'impact des Fonds structurels et enrichir la réflexion sur le schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) de compromis. Pour éviter aux collectivités territoriales des dépenses disproportionnées, il est souhaitable d'intégrer cette action dans les activités statistiques de l'UE.

Le Comité des régions demande que l'élaboration de ces indicateurs se fasse au niveau local ou régional (NUTS II ou III).

3.7. *Pour l'ensemble de la construction européenne: intégration entre l'économique et le social*

L'Europe est en passe d'achever, avec l'union monétaire, l'intégration de son marché intérieur. Si l'impératif économique est primordial, en aucun cas le volet social ne doit en être dissocié, et les interactions entre économique et social doivent être prises en compte. La Commission, les États membres et les autorités locales et régionales ont besoin d'éléments pour apprécier cette imbrication, et doivent développer les débats et échanges pour assurer la coordination entre politique économique et sociale à tous les niveaux.

3.8. *Données démographiques*

La Commission souligne à juste titre l'importance de ce problème. L'évolution démographique a et aura de plus en plus des répercussions sur les systèmes d'emploi et de protection sociale, mais aussi sur l'habitat, les soins, les services à la population. Ces domaines relèvent de la compétence des collectivités locales: s'ils signifient des investissements accrus, ils peuvent également être créateurs d'emploi.

3.9. *L'élargissement*

Le renouvellement du modèle social européen doit tenir compte de l'élargissement de l'Union. L'acceptation de l'acquis communautaire est une condition indispensable à l'adhésion des nouveaux États membres. Les futurs pays membres ont des structures économiques, sociales et démographiques sensiblement différentes de celles des actuels États membres. Leur adhésion à l'Union doit

être anticipée afin de prévenir certains effets comme les différences de coût du travail, de protection sociale, de conditions de travail. Un ajustement brutal n'est pas envisageable pour eux, et il est donc primordial d'aider ces pays à préparer dès aujourd'hui les adaptations nécessaires afin de préserver la cohésion de l'Europe de demain.

3.10. *Associer les futurs pays membres au CdR*

Le Comité des régions estime que les pouvoirs locaux et régionaux, même s'ils ne sont pas aujourd'hui développés dans ces pays, auront un rôle fondamental à jouer dans ces processus, de par leur proximité avec les citoyens. Le Comité appelle l'Union à donner aux pouvoirs locaux et régionaux des futurs États membres un statut d'observateur au sein du Comité, afin de leur permettre de participer activement à l'élargissement de l'Union.

3.11. *Échanger les expériences*

Le Comité des régions souhaite en outre que des échanges d'expérience soient facilités avec les autorités locales de ces futurs États membres, sur des thèmes particuliers. Le Comité demande qu'il leur soit proposé un réexamen du programme *Phare* afin d'y inclure un volet sur la politique sociale.

4. *Les prochaines étapes: la priorité au changement*

Le Comité des régions soutient les objectifs exprimés par la Commission européenne: le progrès social doit aller de pair avec le progrès économique. Si l'idée de niveau de vie est centrale, elle doit comprendre le respect de la qualité de vie, de l'égalité des chances, de la cohésion sociale. De plus, si l'emploi est crucial, il ne réalise pas à lui seul une société inclusive. En outre, l'intégration, la santé, la qualité de vie (habitat, transports, éducation) facilitent l'accès à l'emploi. Sur ces points, les collectivités locales et régionales jouent un rôle essentiel.

4.1. *Les instruments: le partenariat*

Le local comme territoire naturel du partenariat, structure ce partenariat:

La Commission souligne que le partenariat est l'instrument privilégié pour le renouvellement de la politique sociale européenne. Le Comité des régions soutient ce point de vue. La Commission souhaite que le partenariat permette d'approfondir le débat sur la politique sociale grâce au dialogue politique, social et civil. Le Comité des régions souligne que le lieu privilégié de la construc-

tion de ce dialogue est le niveau territorial. C'est au niveau local et régional que les partenaires politiques, économiques et sociaux peuvent se rassembler afin de définir des stratégies communes, un consensus politique.

4.2. Un élément nouveau doit également être pris en compte: l'émergence de la citoyenneté européenne et l'aspiration au dialogue civil en complément du dialogue social qui a trouvé sa place dans le système institutionnel.

4.3. C'est au niveau local que ce dialogue «civil» avec les citoyens est le plus efficace, autour d'objectifs communs et acceptés. Les collectivités locales et régionales sont des partenaires de premier rang tant pour les politiques de l'emploi que pour une société inclusive.

4.4. Le Comité des régions se félicite que la Commission européenne ait renforcé le principe du partenariat dans les Fonds structurels, et demande que ce même principe soit appliqué dans la réflexion sur la politique sociale européenne. Les autorités locales et régionales doivent pouvoir participer à son élaboration, à la lumière de leur pratique, à sa mise en œuvre, qui les concerne, et à son évaluation, dans le cadre d'un programme coordonné par la Commission européenne.

4.5. *Créer des forums d'échange*

La Commission européenne a créé des groupes de travail dont l'objet intéresse directement les autorités locales et régionales (anticipation des mutations industrielles par exemple). Le Comité des régions rappelle que les autorités locales et régionales sont trop souvent absentes de tels lieux de réflexion et demande à l'avenir d'être représenté dans ces groupes ainsi que dans les «discussions périodiques» mentionnées par la Commission européenne dans sa communication. En particulier, le Comité des régions souhaite comme par le passé être associé aux prochains Forums sociaux européens, qui devront être préparés en liaison avec les autorités locales et régionales. Celles-ci doivent également être associées aux débats sur la politique sociale que les prochaines présidences de l'Union pourraient être amenées à organiser.

4.6. *Soutien financier: un accès facilité pour les autorités locales*

Le Comité des régions accueille favorablement les propositions de la Commission dans le cadre du FSE et de l'objectif 3. Il rappelle néanmoins que la dimension «ressources humaines» demande que la programmation, l'exécution et le suivi soient faits au plus près des réalités locales. Le Comité des régions souligne également le besoin d'un soutien pour des programmes pilotes desti-

nés aux collectivités locales, en particulier dans le domaine de l'emploi. Il est nécessaire que les collectivités territoriales aient un accès clairement identifié à ces financements, avec des modalités de gestion simplifiées.

4.7. *Les mesures envisagées*

L'emploi

* le cadre: associer les autorités locales aux PAN et à leur évaluation

La Commission souligne que la convergence des politiques de l'emploi décidée par l'Union est un complément indispensable de la convergence économique et monétaire. Cette convergence sera réalisée par le biais des Plans nationaux pour l'emploi, élaborés par chaque État membre. La Commission souligne dans sa communication la nécessité d'associer les instances régionales. Le Comité des régions insiste sur ce point. L'examen des PAN de 1998 démontre que les collectivités locales et régionales, malgré leur rôle clef en matière d'emploi, n'ont été que peu consultées pour la préparation des plans, et ne sont que trop rarement associées à leur mise en œuvre.

4.8. Le Comité des régions demande au Conseil d'être associé à l'élaboration des lignes directrices pour l'emploi et insiste auprès des États membres pour qu'ils associent les autorités locales et régionales à la mise en œuvre des Plans d'action nationaux pour l'emploi. Il est en effet indispensable que les politiques locales pour l'emploi soient intégrées à ce dispositif et ne soient plus seulement des actions ponctuelles de «rattrapage»: elles doivent faire partie d'une stratégie globale.

* Les actions

4.9. La Commission souhaite lancer à partir de 1998 un certain nombre de débats. Ces débats concernent les autorités locales et régionales, et le Comité des régions souhaite y être associé:

4.9.1. Niveau de vie et niveau d'emploi: l'amélioration du niveau de vie doit se faire en poursuivant l'objectif de réduction des inégalités entre régions afin de garantir la cohésion territoriale de l'Union.

4.9.2. Développer l'échange de données au niveau local: le Comité des régions souligne la nécessité de cet échange de données, de meilleures pratiques et d'innovations en matière de marché du travail. Cet outil ne doit pas se limiter au niveau national mais permettre de mesurer les effets des dynamiques locales, les différences à combler.

4.9.3. Compte tenu que les innovations se font souvent au niveau local, il est nécessaire que ce programme d'échange d'expériences et de données soit réalisé sur une base locale/régionale. En outre, les collectivités ont besoin de pouvoir interpréter ces données de manière à réaliser un diagnostic de la situation et de l'évolution de leur territoire. Cette base de données doit de plus être cohérente avec les critères retenus pour l'attribution des Fonds structurels.

4.9.4. Le Comité des régions souhaite être consulté sur la mise en place d'une telle base de données, à laquelle les autorités territoriales devront avoir un accès facile.

4.9.5. Travail non déclaré: ce type d'activité est contraire aux droits fondamentaux des travailleurs, mais il représente dans certains pays une composante parfois importante des activités locales. Les collectivités locales et régionales peuvent, en raison de leur proximité, jouer un rôle important dans l'identification de ce travail non déclaré et dans la réinsertion de ces travailleurs, en particulier les catégories les plus fragiles, dans le marché du travail. Il est incontestable que les autorités locales et régionales peuvent être des alliés précieux dans la lutte contre le travail des enfants.

4.9.6. Soutien à l'esprit d'entreprise: le Comité des régions souligne l'appui apporté par les collectivités territoriales à la création des PME.

4.9.7. Modernisation des services publics de l'emploi: l'examen des pratiques montre que des services déconcentrés ou décentralisés sont plus efficaces car plus proches des besoins des demandeurs d'emploi et des entreprises. Les collectivités locales et régionales doivent être associées à ces processus de modernisation.

4.9.8. Mesures locales de développement: ces mesures innovantes de création d'activité sont la base de la création d'emploi en Europe. Si certaines font appel à l'économie sociale, d'autres interviennent directement dans le secteur marchand. Ces pratiques ont été analysées par la Cellule de Prospective de la Commission européenne. Le Comité des régions affirme son soutien à cette action et demande que ce travail soit poursuivi par la Commission, et que la diffusion des résultats soit faite de la façon la plus large et la plus accessible possible pour les collectivités territoriales (en particulier à travers Internet). Le Comité des régions souhaite de plus que le soutien apporté aux Pactes territoriaux pour l'emploi soit poursuivi par la Commission. Il souligne à nouveau que les autorités régionales et locales doivent pouvoir disposer des moyens humains et financiers nécessaires à la mise en œuvre de ces actions innovantes, et que l'ingénierie du développement local doit pouvoir être largement soutenue par les Fonds structurels.

4.10. Modernisation des programmes d'éducation et de formation: dans la mesure de leurs compétences dans ces domaines, les autorités territoriales seront les partenaires des nouveaux programmes communautaires, et doivent être associées à leur préparation.

4.10.1. Esprit d'entreprise, adaptation et formation: les collectivités territoriales, animateurs du développement économique développent déjà des services assurant le développement de la création d'entreprise, adaptés à la spécificité locale (centres d'affaires, services partagés de gestion,...). De même, elles peuvent identifier, en partenariat avec les entreprises de leur territoire, les besoins de formation et d'adaptation de la main-d'œuvre. Le Comité des régions souhaite que ce dialogue entre secteur privé et autorités locales pour l'adaptation des ressources humaines soit pris en compte dans le futur Objectif 3 des Fonds structurels.

4.10.2. Égalité des chances: les autorités territoriales ont un rôle dans ce domaine, en étant le fournisseur des services qui rendent cette égalité possible: structures d'accueil pour les enfants et les personnes dépendantes, mobilité des handicapés, ... Elles mettent en œuvre des mesures de soutien aux publics les plus fragiles (jeunes, femmes, chômeurs de longue durée, etc.). Leur expérience doit être prise en compte dans l'élaboration de programmes européens.

4.10.3. Vie familiale: les stratégies d'emploi tenant compte de la vie familiale et de l'évolution des structures familiales ne peuvent être élaborées en dehors d'une collaboration étroite avec les collectivités locales, qui ont la responsabilité des structures d'accueil et de soin, et de la prise en compte des besoins en services de la population âgée.

4.10.4. Libre circulation: sur ce point également il est nécessaire que les autorités locales et régionales coopèrent avec la Commission, en particulier celles des zones frontalières, afin d'y mener des projets pilotes.

4.11. *Le monde du travail en mutation*

4.11.1. Développer le dialogue social

Le Comité des régions recommande que les autorités locales et régionales, échelons de base du «contrat social» et de la démocratie, aient dans l'avenir un rôle actif dans le dialogue social.

4.11.2. Les collectivités locales et régionales étant des employeurs importants, le Comité des régions apporte son soutien aux organismes qui participent et font progresser le dialogue social au niveau sectoriel. Il lui apparaît souhaitable que, selon des modalités

appropriées aux différents systèmes administratifs nationaux, les employeurs des collectivités territoriales puissent être associés à la mise en place de la législation européenne sur le travail.

4.11.3. Télétravail

Le télétravail peut être un moyen de créer des emplois dans des zones éloignées des centres traditionnels de services. Pour assurer un bon développement du télétravail, le Comité des régions recommande qu'un statut garantisse la protection des télétravailleurs, en tenant compte de la spécificité de ce type de travail liée au territoire où il s'applique.

4.11.4. Anticiper les mutations

L'anticipation des mutations industrielles est un point clef pour les autorités locales et régionales. Cette réflexion est indispensable pour éviter des crises économiques et des situations de détresse sociale dans les territoires concernés. Le problème de la cohérence en matière d'aides publiques et Fonds structurels doit également être envisagé sur une base locale/régionale. Le Comité des régions regrette de n'avoir pas été associé au suivi des travaux du groupe de haut niveau sur ce thème et demande que la dimension territoriale soit prise en compte dans les travaux futurs.

4.11.5. Société de l'information et nouveaux services

Les autorités locales et régionales sont concernées à deux niveaux par la société de l'information: dans leur propre organisation, et dans les services qu'elles rendent aux citoyens. Les autorités locales gèrent des secteurs dans lesquels la société de l'information a des conséquences importantes (santé, sécurité, transports,...): elles doivent réaliser un important effort d'adaptation de leur main-d'œuvre et de leur structure afin de tirer au mieux parti de ces technologies. De plus, les autorités locales ont un rôle dans l'accès de tous à la société de l'information: elles doivent être un catalyseur entre le développement industriel et les besoins des citoyens, afin d'éviter que le fossé entre «les initiés» et ceux qui n'ont pas accès à ces technologies ne se creuse.

4.11.6. Le Comité des régions souligne que ces nouvelles technologies vont modifier la relation démocratique entre le citoyen et son administration territoriale, et engendrer de nouveaux modes de participation démocratique. Le Comité des régions souhaite que des ressources et des expertises soient mises à la disposition des autorités territoriales, dans le cadre de programmes spécifiques et des Fonds structurels.

4.11.7. Santé et sécurité

Les collectivités locales et régionales sont concernées à double titre par ce problème:

— en tant qu'employeurs;

— en tant que responsables de leur environnement: à ce titre, il est important que les directives concernant l'environnement et celles relatives à la santé et à la sécurité soient coordonnées.

4.12. Une société fondée sur l'intégration

C'est dans ce domaine, qui suppose une action à la base, au plus près du citoyen, pour assurer des suivis personnalisés, que l'intervention des collectivités locales est le plus incontournable. Les politiques «publiques» dont la Commission souligne à juste titre qu'elles ont un rôle irremplaçable, sont en grande partie des politiques locales, régionales ou urbaines, même si elles s'inscrivent dans des systèmes de protection sociale nationaux.

Protection sociale

4.13. Échanger les pratiques

Dans l'évaluation des progrès en matière de convergence des systèmes de protection sociale, il serait souhaitable de disposer d'une appréciation comparée du rôle des échelons locaux dans ces systèmes (financement, mise en œuvre).

4.14. Passage à l'emploi non salarié à faciliter

Une des sources de création d'emploi encore mal exploitée en Europe, si on compare par exemple avec les États-Unis, est la création d'entreprise. Un des freins majeurs est le problème de la protection sociale, moins favorable que dans un emploi salarié. Les autorités locales et régionales déploient des aides aux créateurs d'entreprises, et le Comité des régions demande que cet effort à destination des créateurs d'entreprises soit accompagné par une réflexion sur le passage à l'emploi non salarié au niveau des États membres et de la Commission. Il souligne l'importance de cette dynamique de création de micro-entreprises dans les zones rurales défavorisées comme dans les quartiers urbains en difficulté, et pour les publics fragiles (femmes, jeunes, ...). De même, dans ce contexte, le Comité des régions propose d'explorer les possibilités de soutien aux entreprises d'économie sociale et d'offrir à leurs membres un traitement non discriminatoire, par rapport aux salariés.

4.15. *Tendances démographiques*

Compte tenu de l'importance de l'évolution de la démographie et des mouvements de population pour les territoires locaux (attractivité de certains territoires pour les seniors), le Comité des régions souhaite être associé aux réflexions menées sur ce thème par la Commission, qui doit, prendre toutes les mesures de son aspect territorial.

4.16. *Mobilité et pension*

La mobilité des travailleurs pourrait pallier au déficit de main-d'œuvre qualifiée que connaissent certains bassins d'emploi. La mobilité doit être rendue plus facile, notamment par la transférabilité des pensions à l'intérieur de l'Union. À terme, la convergence des systèmes de protection sociale et des fiscalités sera un élément favorable à la mobilité des travailleurs.

4.17. *Les moyens de l'intégration sur le territoire local*

Le Comité des régions partage le point de vue de la Commission qui prône le passage de mesures passives d'intégration (allocations) à des mesures actives (réintégration dans le marché du travail, économie sociale, ...). Les collectivités locales et régionales expérimentent déjà largement de telles mesures.

4.18. Le Comité des régions appelle la Commission, comme elle le mentionne dans sa communication, à prévoir des mesures concrètes pour intégrer les acteurs au niveau local à une réflexion sur des politiques préventives en matière d'exclusion. Le Comité des régions rappelle que les villes sont les plus touchées par les phénomènes d'exclusion qui mettent en péril la sécurité urbaine, la cohésion de la ville et le sentiment de citoyenneté. Il insiste sur le rôle des collectivités territoriales dans la lutte contre l'illétrisme et pour l'intégration des migrants.

4.19. Le Comité des régions rappelle que le problème des réfugiés touche particulièrement certains pays européens, et soutient l'initiative de la Commission de développer un programme sur ce thème.

4.20. *Égalité des chances*

Le Comité des régions a exprimé son engagement en faveur de l'égalité et de la lutte contre la discrimination. Les initiatives locales ont un rôle important dans ce domaine afin de garantir la cohésion sociale et l'intégration dans leur territoire.

4.21. *Santé publique*

Les collectivités locales et régionales doivent assumer les conséquences de certaines mutations (vieillesse de la population), et doivent prendre des mesures pour y faire face. Dans ce domaine également, il est nécessaire de disposer de statistiques au niveau local et régional. De plus, des échanges de bonnes pratiques au niveau européen permettront d'identifier des pratiques innovantes et transférables.

5. *L'aspect extérieur*

5.1. L'échange d'expériences entre collectivités locales est une base pour la promotion du modèle social européen. L'intégration d'une clause sociale dans les accords de l'Organisation mondiale du commerce serait de plus un puissant facteur de prise en compte de la dimension sociale au niveau mondial.

5.2. Même si le modèle social européen ne peut s'exporter tel quel, l'Europe peut, comme le souligne la Commission, «promouvoir le progrès social sur la scène mondiale». Les programmes de coopération interrégionale de la Commission européenne peuvent être un vecteur de promotion de ce progrès social. Le Comité des régions recommande qu'un volet social soit intégré dans la future initiative communautaire qui sera le cadre de la coopération interrégionale externe.

6. *Conclusions*

Le Comité des régions soutient les objectifs définis par la Commission dans sa communication, ainsi que les mesures prévues pour qualifier le modèle social européen face aux mutations économiques et sociales. Le Comité des régions rappelle que les collectivités locales et régionales ont un rôle central à jouer, en raison de leur proximité et leurs capacités d'innovation. Afin que les collectivités locales et régionales puissent contribuer de manière pleine et efficace à la réflexion sur l'avenir du modèle social européen,

Le Comité des régions souhaite:

6.1. être associé aux politiques communautaires sur l'emploi, en particulier à l'élaboration des lignes directrices européennes pour l'emploi dès 2000; il demande aux États membres d'élaborer leurs plans d'actions nationales pour l'emploi en partenariat avec les autorités locales et régionales;

6.2. être consulté sur la création d'une base de données sur la politique sociale, créée sur une base locale

et régionale, afin de disposer d'éléments statistiques de comparaison et d'évaluation de la cohésion sociale en Europe;

6.3. que les collectivités locales et régionales en tant qu'employeurs participent au dialogue social européen;

6.4. avoir un rôle dans les processus de consultation européens sur la politique sociale; et en particulier être associé à la préparation d'un prochain Forum social européen, où le rôle des collectivités locales devrait être mieux pris en compte;

6.5. que la Commission développe des programmes de soutien aux actions pilotes et innovantes développées par les collectivités locales et régionales dans le domaine de l'emploi et de la politique sociale;

6.6. que les collectivités territoriales des futurs États membres de l'Union soient associés aux politiques communautaires en matière sociale, en particulier en matière d'emploi, et puissent participer aux travaux du Comité des régions.

Bruxelles, le 14 janvier 1999.

Le Président
du Comité des régions
Manfred DAMMEYER

Avis du Comité des régions sur:

- la «Proposition de règlement (CE) du Conseil portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE», et
- les «Marges de manœuvre régionales et communales dans la politique économique et les aides de l'Union européenne»

(1999/C 93/10)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la proposition de règlement du Conseil (CE) portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE [COM(1998) 73 final — 98/0060 CNS⁽¹⁾];

vu la décision du Bureau du 13 mai 1998 d'élaborer, conformément au quatrième paragraphe de l'article 198 C du traité instituant la Communauté européenne, un avis sur ce sujet et de charger la commission 6 «Emploi, politique économique, marché unique, industrie et PME» des travaux du Comité en la matière;

vu le projet d'avis (CdR 284/98 rév. 2) adopté par la commission 6 le 30 novembre 1998 (rapporteurs: MM. Stoiber et Sanz Alonso);

considérant que le Comité des régions a attiré l'attention sur la question de la politique régionale et de la politique de concurrence dans son avis sur la «Communication de la Commission aux États membres sur les liens entre la politique régionale et la politique de la concurrence: renforcer la concentration et la cohérence mutuelles» (CdR 236/98 fin)⁽²⁾;

considérant que la politique économique régionale compte parmi les missions essentielles des régions et communes de l'Union européenne;

considérant que la politique de la concurrence et la libre concurrence offrent à tous les intéressés des conditions égales et de meilleures opportunités;

considérant dans le même temps que, de par sa nature, le contrôle des aides restreint la marge de manœuvre sur le plan économique, tant au niveau national qu'au niveau local et régional,

a adopté lors de sa 27^e session plénière des 13 et 14 janvier 1999 (séance du 14 janvier) l'avis suivant.

⁽¹⁾ JO C 116 du 16.4.1998, p. 13.

⁽²⁾ JO C 51 du 22.2.1999, p. 16.

1. Introduction

1.1. Historique

1.1.1. En 1996, la Commission, se fondant sur l'article 94 du traité, a lancé une initiative afin de réorienter les aides d'État:

1.1.2. «Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, peut adopter les règlements appropriés pour l'application des articles 92 et 93 et déterminer, notamment, les conditions de l'application du paragraphe 3 de l'article 93, ainsi que les catégories d'aides qui sont exclues de cette procédure.»

1.1.3. Le Conseil a accueilli favorablement cette initiative de la Commission et a encouragé cette dernière à formuler des propositions destinées à simplifier le contrôle des aides d'État et à en accroître l'efficacité.

1.1.4. Le règlement en question vise à accroître la transparence et la sécurité juridique par le biais de la codification et la clarification des règles de procédure dans le domaine des aides d'État. De plus, il convient de rappeler que les communications de la Commission relatives au droit de la concurrence et aux aides d'État, qui n'ont pas de valeur juridique, n'ont pas toujours contribué à favoriser la lisibilité par les acteurs locaux des dispositifs européens en la matière.

1.1.5. Jusqu'à présent, les seules dispositions législatives relatives aux aides d'État sont celles de l'article 93 du traité. Toutefois, la pratique et la jurisprudence de la Cour de justice ont donné naissance à un ensemble de règles qui, du fait de leur fragmentation, ne sont pas suffisamment transparentes.

1.1.6. Parallèlement, la Commission préconise une rénovation de la législation et de catégoriser les aides exclues de son régime de contrôle (lequel est basé pour l'essentiel sur l'obligation de notification préalable de l'aide et sur l'effet suspensif de son acte de procédure). Le CdR ne peut dès lors se limiter uniquement aux aspects de la procédure; il doit aborder les questions de fond qui affectent directement les régions de l'Union européenne.

1.1.7. Ainsi, dans le cadre de cette rénovation, il convient d'accorder une attention particulière aux orientations sur les aides d'État à finalité régionale, qui permettront de déterminer les nouvelles exemptions de la procédure aux aides réservées à certaines régions précises et qui ont pour objectif spécifique le développement de ces régions.

1.1.8. D'autre part, la prévision de couverture des Fonds structurels pour la nouvelle période prévue par l'Agenda 2000, qui atteindra 35 à 40 % de la population, doit rechercher une cohérence avec la couverture de

population de la future carte des aides à finalité régionale résultant des nouvelles lignes directrices. Il est prévu que le commissaire Van Miert approuve en 1999 un plafond correspondant à 42,7 % de la population. Ce calcul est basé sur les chiffres du mois d'octobre 1997 et sera révisé en 1999.

1.1.9. Concilier la politique régionale et la politique de la concurrence est l'un des objectifs à poursuivre; les régions doivent être vigilantes lors de la fixation des règles qui délimiteront le cadre juridique et économique de leur action en faveur du développement et du tissu industriel de leur territoire.

Tel est le contexte dans lequel a été rédigé le présent avis.

1.2. *L'importance fondamentale du contrôle des aides pour les régions et les communes*

1.2.1. Dans un contexte caractérisé par la précarité de l'emploi, le défi que représente la globalisation pour la compétitivité régionale et l'accentuation de la concurrence intraeuropéenne dans la zone euro, les régions européennes sont plus que jamais dans l'obligation d'améliorer leur situation économique. Ce faisant, leur objectif est de créer des emplois, d'améliorer la compétitivité régionale et de favoriser la croissance.

1.2.2. La politique économique à tous les niveaux — UE, États membres, régions et communes — a le devoir de promouvoir la cohésion économique et sociale. À la différence de la politique structurelle de l'Union européenne, axée sur la cohésion européenne, la politique économique nationale et régionale s'efforce de combler les écarts de développement sur son territoire. Les habitants des régions défavorisées attendent à juste titre de leurs gouvernements régionaux et nationaux qu'ils assument leurs responsabilités quant au développement intranational et intrarégional.

1.2.3. Le Comité des régions est partisan d'une concurrence loyale entre régions et entreprises dans le marché unique européen. Un élément essentiel est un contrôle efficace des aides d'État. En conséquence, les subventions publiques susceptibles de fausser la concurrence et de compromettre les échanges entre les États membres sont en principe interdites. Des dérogations sont néanmoins possibles, sur décision de la Commission européenne qui statue sur la base des dispositions du Traité CE («contrôle des aides»). Dès lors, sans autorisation correspondante, les collectivités régionales et locales ne peuvent pas en principe accorder sur leur budget d'aides en faveur des entreprises. Les collectivités territoriales sont souvent confrontées à un déficit d'information sur la question de la compatibilité des aides économiques au regard du droit communautaire. Les contrôles effectués par les autorités au niveau national ou régional en charge de décider de la légalité ou non d'une aide par rapport à la réglementation

européenne n'offrent pas toujours une sécurité juridique suffisante pour les collectivités locales et régionales.

1.2.4. Les responsables politiques au niveau régional et communal sont à cet égard souvent placés dans une situation difficile: d'une part, ils veulent exercer leurs responsabilités, satisfaire les attentes des citoyens et soutenir le développement économique par des fonds publics. D'autre part, ils doivent tenir compte de la législation communautaire et de la mise en œuvre de cette dernière.

1.2.5. Les décisions de la Commission européenne relatives au régime des aides ont une portée considérable pour les entreprises et pour leur personnel. Elles sont parfois même déterminantes pour le bien-être économique de régions, contrées, villes et communes entières. Aussi est-il on ne peut plus naturel que le Comité des régions, en tant que représentant des collectivités régionales et locales, porte une attention particulière à la politique des aides.

1.2.6. La Commission européenne a présenté des propositions de modification du régime des aides dans trois domaines:

- Procédure d'autorisation des aides (proposition de règlement (CE) du Conseil portant modalités d'application de l'article 93 du Traité CE du 18 février 1998);
- Nouveau régime des aides régionales (Lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale du 16 décembre 1997);
- Cohérence entre les régions de l'UE et les régions nationales éligibles aux aides (Communication de la Commission aux États membres sur la politique régionale et la politique de concurrence du 16 décembre 1997).

Cette révision modifie certains points essentiels de la législation communautaire relative à la politique économique régionale. En particulier, le droit de la procédure est renforcé, la couverture des aides régionales est réduite et le contrôle des aides étendu à la politique structurelle de l'UE.

2. Nécessité d'une marge de manœuvre importante pour la politique économique régionale et communale

2.1. Le CdR préconise une concurrence équitable entre les régions et entre les entreprises dans le marché unique européen. Un contrôle efficace des aides d'État est nécessaire afin d'empêcher une course aux subventions au sein de l'Union européenne. Dans le même temps, le CdR souligne qu'il est nécessaire que les régions disposent d'une marge de manœuvre suffisante dans le domaine de la politique économique.

2.2. La globalisation des marchés, le développement de la société de l'information et l'accélération des changements technologiques placent l'Europe face à un énorme défi. Le modèle économique européen doit

s'affirmer dans la concurrence internationale. Cela suppose comme conditions essentielles, outre la prise en compte de la dimension sociale et écologique, un développement économique équilibré au plan régional. Les citoyens de l'Union européenne exigent des responsables politiques communaux, régionaux, nationaux et de l'Union européenne une participation égalitaire au bien-être économique.

2.3. Le marché unique européen est un espace économique sans frontières, mais non uniforme. Les différences au niveau de la richesse et de l'emploi sont énormes. En 1995, le produit intérieur brut par habitant (en SPA) s'élevait à 165-190 % de la moyenne nationale dans les cinq régions les plus développées, à 43-50 % dans les régions les moins favorisées. Le taux de chômage était en 1995 de 30 % environ dans les dix régions les plus pauvres, de 4 % dans les plus riches. Au sein des États membres et des régions aussi, les disparités étaient grandes: les écarts du produit intérieur brut par habitant des régions atteignaient en 1995 100 % dans les grands États membres (France, Italie et Royaume-Uni), près de 75 % en Espagne, et jusqu'à 200 % environ en Allemagne.

2.4. Veiller par le recours à des fonds publics à la cohésion économique et sociale au sein des régions et des États membres reste donc l'une des missions premières des régions et des États membres. Il importe pour ce faire qu'une marge de manœuvre suffisante soit laissée par le système de contrôle européen des aides. Il s'agit en fin de compte d'assurer un équilibre approprié entre concurrence et politique régionale.

2.5. Si l'on veut promouvoir globalement la compétitivité de l'économie européenne, il convient d'améliorer dans toutes les régions les conditions requises pour disposer d'une économie performante. Il faut non seulement que se renforcent de préférence les régions les plus défavorisées, mais aussi toutes les régions, même si certaines ont un niveau de développement supérieur à d'autres. Il y a lieu dès lors de poursuivre, au plan régional comme au plan communal, une politique économique appropriée et adaptée aux exigences du développement des régions éligibles, et de satisfaire aux objectifs visés en tenant compte, à cet égard, des différences des situations de départ. Dans les régions économiquement fortes de l'UE, la politique locale et régionale doit avoir pour but le maintien des conditions de la compétitivité; dans les régions défavorisées, en revanche, l'élimination des retards en matière d'infrastructures et de structures, qui sont autant de freins au développement, doit figurer au centre des préoccupations; dans ces dernières régions, il y a lieu de créer en outre un environnement favorable pour les entreprises locales, afin de corriger les erreurs de gestion.

2.6. La politique européenne des aides ne doit pas viser uniquement un rapprochement du niveau économique autour de la moyenne communautaire, mais doit rechercher un relèvement du niveau général, faute de quoi l'Europe perdra en compétitivité sur les marchés internationaux.

2.7. La politique communautaire d'aide doit, afin précisément de soutenir la compétitivité de l'Europe sur les marchés mondiaux, se fixer un double objectif: rapprocher le niveau économique des régions les plus défavorisées et des régions périphériques de la moyenne communautaire, et renforcer la capacité d'autonomie économique des régions les plus fortes. Les communes et régions d'Europe et le Comité des régions sont conscients du fait qu'il ne saurait y avoir de compétitivité efficace sur les marchés mondiaux, ni d'assise solide pour les institutions communautaires, si les politiques menées par l'Union européenne, les États membres et les régions dans le domaine économique et social en Europe aboutissent à l'aggravation des écarts de développement entre régions développées et régions défavorisées.

2.8. Le Comité des régions attache de l'importance au fait que les aides régionales n'ont pas pour objet d'assister des industries en déclin ou de maintenir en vie des entreprises non rentables. Les aides régionales servent au développement du potentiel économique des régions. Elles sont orientées vers les secteurs d'avenir, favorisent l'innovation, encouragent les restructurations et renforcent la compétitivité internationale. Les aides en faveur des entreprises sont elles aussi sans exception des investissements pour l'avenir.

2.9. La politique structurelle européenne est naturellement axée sur les écarts de développement au niveau du marché unique européen. Les aides nationales et régionales sont quant à elles tournées vers l'établissement de conditions équilibrées au sein des États membres et des régions. Le Comité est d'avis que la délimitation de la nouvelle carte des régions éligibles doit se faire sur base des disparités régionales dans le contexte de l'Union européenne. Cela même si, à l'intérieur de ce cadre de référence, la Commission laisse aux États membres le choix des régions éligibles, à l'intérieur d'une limite de couverture maximum. Le contrôle européen des aides devrait reconnaître que les aides nationales et régionales sont prioritairement orientées vers la cohésion nationale et régionale et non pas vers la cohésion européenne, sans pour autant mettre en péril la cohésion européenne.

2.10. Les expériences politiques sur le terrain démontrent que les citoyens des régions défavorisées se comparent en priorité à ceux des territoires situés dans leur région ou dans leur État et non pas à ceux d'autres régions européennes. En tant qu'organe politique représentant les intérêts régionaux et locaux, le Comité des régions doit avoir le souci d'expliquer correctement aux entreprises et aux citoyens les situations qui résulteront du contrôle des aides. Cette perspective ne devrait pas être oubliée lors de la détermination des critères d'évaluation des aides nationales et régionales. Dans l'ensemble, l'instauration du marché unique et la libre concurrence ont conduit à un accroissement généralisé de la prospérité dans l'Union européenne. Le citoyen n'en perçoit pas toujours bien les avantages et tout le monde ne bénéficie pas dans la même mesure des possibilités offertes par le marché unique. Toutefois, l'avantage global de cette politique doit être pris en

considération au moment de la définition des critères d'évaluation des aides nationales et régionales.

2.11. La possibilité pour les régions de promouvoir par leurs propres moyens l'exploitation de leurs potentialités de développement n'est pas seulement une nécessité économique. Elle est également essentielle pour l'image que la région a d'elle-même, pour ses responsabilités propres et — suivant l'organisation interne de l'État — pour son autonomie.

2.12. Le Comité des régions souligne l'importance en termes de procédures des attributions d'aides pour les mesures économiques des régions et des communes. Dès lors, il importe que la procédure d'aide soit efficace, non bureaucratique et conçue de telle sorte qu'elle puisse se conclure au plus vite.

3. Les propositions de réforme restreignent la marge de manœuvre des régions et des communes

3.1. Le Comité des régions constate que les propositions de réforme de la Commission européenne risquent de fausser le rapport entre politique régionale et concurrence uniquement au détriment de la politique régionale. Le Comité des régions estime que ces propositions devraient maintenir un équilibre approprié entre politique régionale et concurrence, et pour ce qui concerne le règlement de procédure, lesdites propositions devraient limiter, lorsque cela est possible, le délai de décision prévu pour les aides.

3.2. Le Comité des régions se félicite pour commencer de l'intention de la Commission d'assurer une plus grande transparence et une meilleure sécurité juridique dans l'application de la procédure prévue à l'article 93 du Traité CE, par la création d'une base juridique sous forme d'un règlement CE. Le règlement de procédure crée une plus grande clarté au profit de toutes les parties prenantes à la procédure d'aide.

3.3. Dans l'optique d'une réglementation minimale et de la déréglementation, le règlement devrait néanmoins se limiter aux principaux points clés. Le Comité des régions estime que l'ampleur et la précision de la réglementation vont trop loin. Les dispositions d'exécution devraient continuer de s'inspirer du droit national des États membres; s'agissant des modalités administratives et du droit de la procédure administrative, il n'est pas nécessaire de faire appel à des dispositions communautaires.

3.4. Le délai de deux mois proposé par la Commission pour la décision relative à l'admissibilité de l'octroi d'une aide entraîne pour certaines procédures, pour lesquelles s'appliquaient jusque là des délais plus courts, un retard injustifiable. À cela s'ajoute l'application désormais plus difficile du mécanisme d'autorisation tacite dont on a pu bénéficier jusqu'à présent. En ce qui concerne la décision prise par la Commission lors de la procédure d'examen préliminaire, il faudrait appliquer le délai prévu pour la procédure dite accélérée jusque là en vigueur, qui devait être conclue en 20 jours ouvrables, et non pas le délai de deux mois proposé par la

Commission. Pour garantir le maintien de la structure économique régionale grâce à des aides d'État à octroyer dans des situations particulières, notamment lorsqu'il s'agit de mesures d'aide spécifiques qui doivent être notifiées isolément, il convient que la décision soit prise et appliquée dans les meilleurs délais. Dans le cas contraire, il existe un risque de porter atteinte à l'économie locale ou de laisser dans l'incertitude les initiatives d'investissement ou d'innovation.

3.5. Le CdR juge inappropriée la possibilité qu'il est prévu de donner à la Commission de récupérer provisoirement les aides accordées sans autorisation formelle, jusqu'à ce que leur légalité ait été définitivement établie. Le remboursement de l'aide ne peut être imposé au bénéficiaire que si celle-ci s'avère effectivement illégale et non pas parce que des vices de forme ont été constatés.

3.6. Le Comité des régions s'oppose à la proposition visant à ce que les recours en droit national introduits contre la récupération d'une aide n'aient plus d'effet suspensif. Cette question relève de la procédure administrative nationale, qui ne devrait pas être harmonisée au niveau européen. L'exclusion de l'effet suspensif des recours en droit national empiète sur les systèmes traditionnels de protection juridique des États membres et n'est pas compatible avec l'ordre juridique de certains États membres. Une telle disposition n'est pas non plus utile sur le fond, car avec la récupération, l'avantage financier lié aux intérêts obligatoires disparaît.

3.7. La Commission revendique dans la proposition le droit d'accéder aux terrains et locaux des entreprises concernées, de demander sur place des explications et de consulter des documents professionnels, afin de pouvoir contrôler sur place l'exécution des décisions prises en matière d'aides. Les autorités nationales ne peuvent assister que sur demande à la visite de contrôle de la Commission. Mais elles doivent apporter leur assistance administrative.

3.8. Le Comité des régions estime nécessaire que la Commission européenne respecte le cadre de compétence existant entre Commission, État membre et régions dans ses tâches de contrôle, dans le respect du principe de subsidiarité.

3.9. Les pouvoirs que pourrait revendiquer la Commission pourraient être en contradiction avec des droits fondamentaux sensibles, protégés par les constitutions nationales. Il ne serait pas acceptable que la Commission puisse disposer d'un droit de visite autonome qui ne serait accordé aux autorités nationales que sur décision d'un juge. Pour le citoyen concerné, cela serait totalement incompréhensible.

3.10. En ce sens, la proposition de la Commission suppose une compétence implicite en faveur de la Commission, laquelle, même si elle peut se prévaloir du principe consacré de collaboration des États membres, doit respecter la réglementation interne et la procédure établie dans chaque État membre en matière d'inviolabilité du domicile des personnes morales.

3.11. Le Comité considère comme inacceptable le devoir de notification pour les aides non soumises à

autorisation et préconise une plus grande marge de manœuvre pour ce type d'aides, selon la règle dite «de minimis», ainsi que pour les aides à la restructuration accordées aux entreprises.

3.12. Le Comité des régions est favorable à la proposition de la Commission, avancée dans le cadre des lignes directrices concernant les aides régionales, de laisser à l'avenir le soin aux États membres de sélectionner eux-mêmes les zones éligibles dans les limites d'un plafond donné. Cela est conforme au principe de subsidiarité. Les États membres et leurs régions et communes sont eux-mêmes les mieux en mesure d'apprécier quelles régions doivent bénéficier d'une aide nationale au sein d'un État membre. Ainsi, les collectivités territoriales qui apportent des aides économiques autorisées doivent être étroitement associées à l'élaboration de la carte des aides à finalité régionale.

3.13. En revanche, le Comité des régions juge inopportune une nouvelle réduction de la couverture des aides. Les mesures d'adaptation mises en œuvre par la Commission européenne pour définir la couverture régionale des aides manquent de transparence et peuvent aboutir dans certains cas à des résultats qui contredisent les données objectives. Le Comité des régions ne voit en outre aucune raison impérative de réduire encore les aides régionales. Au contraire, le chômage élevé dans l'UE et la baisse de compétitivité de l'économie européenne continuent d'exiger un fort engagement des États membres et des régions dans l'élimination des déficits structurels. Une diminution des aides régionales est en définitive en contradiction avec l'objectif de lutte contre le chômage poursuivi dans toute l'Europe.

3.14. Une nouvelle limitation de la marge de manœuvre économique régionale pourrait constituer un signal inadéquat aux régions et communes défavorisées, qui s'efforcent par tous les moyens de développer les potentiels économiques régionaux. Le Comité des régions considère que les régions doivent pouvoir à l'avenir aussi déterminer leurs priorités économiques.

3.15. Avec les réductions successives des aides, la Commission européenne ne tient pas compte des développements qui influencent de manière déterminante le domaine des aides régionales:

— la réduction de la couverture des aides de l'UE restreint en tout état de cause notablement les possibilités d'aide. Il convient de se féliciter des efforts visant à accroître autant que possible la cohérence entre la politique de concurrence et la politique structurelle. Toutefois, compte tenu de leurs objectifs différents, la cohérence souhaitée ne peut être absolue. Les différences régionales existant au sein de l'UE et à l'intérieur des États membres imposent qu'il soit fait preuve de la flexibilité nécessaire;

— les aménagements structurels opérés au sein de l'Union européenne recèlent également de nouveaux défis pour certaines régions. C'est ainsi par exemple que les régions frontalières des États d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion à l'UE

sont confrontées à d'immenses défis. En cas d'adhésion de ces États, elles pourraient se trouver en concurrence pour les lieux de production avec des régions dont le niveau salarial n'est qu'une fraction de la moyenne communautaire et dont les normes environnementales et sociales sont inférieures à celles de l'UE. Le produit intérieur brut par habitant dans les États candidats ne s'élève qu'à un tiers de la moyenne communautaire. À cela s'ajoutera un écart au niveau des aides, car les régions des futurs États membres seront toutes éligibles à l'objectif 1. Une restructuration appuyée par des aides nationales et régionales est donc nécessaire dans ces zones, mais aussi dans de nombreuses autres régions de l'UE;

- cette remarque vaut également pour les aides nationales et régionales en faveur de certaines zones très conditionnées par leur caractéristiques géographiques (orographie, isolement, etc.), et démographiques, comme les régions montagneuses, les îles, les régions frontalières et faiblement peuplées, qui requièrent une attention particulière que les autorités directement responsables, et seulement en deuxième lieu les systèmes uniformes, peuvent leur fournir efficacement;
- enfin, l'accroissement du nombre de régions éligibles du fait de l'adhésion des États d'Europe centrale et orientale ne nécessitera pas de limiter la couverture des aides nationales. L'amélioration de la cohésion économique et sociale au niveau national et régional est sans rapport avec la nécessité d'améliorer également celle-ci dans les nouveaux pays membres.

3.16. Dès lors, le Comité des régions se déclare opposé à une réduction de la couverture des aides nationales et souligne que les analyses récentes montrent un accroissement des disparités entre les régions. Dans le même temps, le Comité reconnaît la nécessité de limiter les aides nationales ayant fait l'objet d'un accord au niveau communautaire et est partisan d'une approche équilibrée au niveau communautaire dans ce domaine.

3.17. Selon l'avis sur la «Communication de la Commission aux États membres sur les liens existant entre politique régionale et politique de la concurrence: renforcement de la concentration et de la cohérence mutuelle» (CdR 236/98 fin), le Comité des régions souligne que les instruments d'aide communautaire poursuivent parfois d'autres objectifs que les interventions nationales et régionales. C'est pourquoi il est souvent indiqué de mettre en œuvre les divers instruments dans des zones différentes.

3.18. L'impératif de cohérence a pour effet indirect d'orienter les aides nationales vers les zones remplissant les critères d'éligibilité aux aides de l'UE: si un État ne veut pas perdre de ressources communautaires, il doit en effet établir les zones pouvant bénéficier de l'aide nationale dans les régions remplissant également les critères de l'UE. En effet, l'UE n'accorde son aide qu'aux régions bénéficiant d'aides nationales. Ainsi, les critères présidant à l'attribution des aides de l'UE sont au bout du compte déterminants pour le choix des zones éligibles

aux aides nationales. Une telle pratique est en contradiction flagrante avec le principe de subsidiarité et avec l'objectif louable des nouvelles lignes directrices, selon lequel les États membres doivent eux-mêmes sélectionner les régions éligibles.

3.19. À première vue, l'obligation de cohérence paraît pouvoir être satisfaite sans grandes difficultés, si l'on ne compare que les chiffres relatifs à l'ensemble de l'UE: des aides nationales doivent être autorisées dans 46,7 % des régions, des interventions des Fonds structurels dans 35-40 % des régions. Mais du point de vue régional, de grandes divergences apparaissent. Dans un certain nombre de régions, notamment celles présentant d'importantes zones rurales, les zones éligibles aux aides de l'UE représentent plus du double des zones éligibles aux aides nationales. Du fait de l'obligation de cohérence, ces régions devraient être complètement exclues des aides de l'UE, et ce sans qu'un seul critère d'éligibilité ait été examiné.

3.20. C'est pourquoi le Comité des régions estime que l'existence d'une couverture nationale des aides suffisamment étendue est indispensable à la cohérence recherchée par la Commission. De plus, la marge de 2 % prévue pour les zones ne satisfaisant pas à l'obligation de convergence doit être fortement élargie.

4. Conclusions

Le Comité des régions souligne la nécessité d'un régime efficace de contrôle pour les aides d'état dans le marché unique et se félicite du plan de la Commission visant à promouvoir une plus grande transparence et une plus grande sécurité juridique dans la procédure d'application de l'article 93 du traité par le biais d'un règlement CE qui servira de base juridique. Toutefois, le Comité:

- 1) estime que les propositions de réforme du contrôle des aides risquent de mettre en péril l'équilibre entre la politique régionale et la politique de la concurrence; le Comité est d'avis qu'un tel équilibre est nécessaire en vue de relever les niveaux d'emploi et d'augmenter la compétitivité; si l'on veut que ces objectifs soient atteints, il faut présenter le règlement de procédure sous une forme simple, transparente et efficace;
- 2) estime que la proposition de règlement va trop loin en termes de couverture et de détails. Même au nom d'une plus grande sécurité juridique, la Commission ne peut aller au-delà des attributions qui lui ont été expressément conférées;
- 3) considère qu'un droit de visite autonome pour la Commission, qui va au-delà des compétences correspondantes des autorités nationales, n'est pas acceptable compte tenu de l'atteinte qu'il supposerait à des droits fondamentaux sensibles;
- 4) considère que le délai de deux mois proposé par la Commission pour les décisions relatives à l'autorisation des aides — alors même que dans certains cas, un délai plus court était d'application jusqu'ici — risque de donner lieu à des retards injustifiables;

- 5) juge inappropriée la possibilité de donner à la Commission le pouvoir d'exiger la récupération provisoire des aides accordées sans autorisation formelle, jusqu'à ce que la légalité de leur octroi ait été définitivement établie;
- 6) s'oppose à la proposition visant à ce que les recours en droit national contre la récupération d'une aide n'aient plus d'effet suspensif. Cette question relève de la procédure administrative nationale, qui ne devrait pas être harmonisée au niveau européen;
- 7) estime nécessaire:
- d'abolir la prise en compte obligatoire des aides «de minimis» actuelles dans le cadre de la période de trois ans ainsi que d'augmenter les taux de soutien pour lesquels l'autorisation de notification n'est pas nécessaire, conformément à la règle dite «de minimis» et
 - d'élargir la couverture pour les aides de sécurité, les aides de secours et les aides à la restructuration;
- 8) se félicite de l'intention de la Commission, dans les lignes directrices relatives aux aides régionales, de laisser à l'avenir aux États membres le choix des zones éligibles dans le cadre d'un plafond déterminé, mais met en doute la nécessité d'une nouvelle réduction du nombre des catégories de régions éligibles: en effet, les disparités économiques au sein des États membres et des régions, loin d'avoir diminué au cours des dernières années, se sont au contraire aggravées; est favorable à la possibilité d'une aide destinée à la moitié statistiquement la plus défavorisée des régions de l'Union européenne par le biais de ressources nationales ou régionales;
- 9) confirme qu'il doit demeurer possible de promouvoir le développement des régions de l'UE qui ne figurent pas sur la liste des régions éligibles aux aides nationales, élaborée par les États membres, et réitère son soutien à la proposition visant à attribuer un soutien d'état «transitoire» aux régions actuellement couvertes par les articles 92, paragraphe 3, alinéa a) et 92, paragraphe 3, alinéa c) et perdant leur éligibilité à l'aide nationale; aux règles de transition dans le domaine des Fonds structurels communautaires devraient correspondre, pour aller tout à fait dans le sens de la cohérence voulue par la Commission européenne, des règles de transition relatives au régime des aides. Les régions perdant leur couverture au titre de l'article 92, paragraphe 3, alinéa a) sont à imputer au plafond national de population. Elles ne doivent en aucun cas venir peser sur le plafond de l'État membre concerné, plafond révisé, en tout état de cause à la baisse suite aux propositions de la Commission européenne;
- 10) approuve la proposition de la Commission visant à éviter, conformément au principe de subsidiarité, que des régions qui réunissent les critères d'éligibilité au titre des Fonds structurels soient exclues a priori des dossiers à finalité régionale;
- 11) souligne que la marge de 2% du plafond de la population, proposée par la Commission pour les chevauchements entre les zones éligibles au niveau communautaire et au niveau national, doit être sensiblement accrue.

Bruxelles, le 14 janvier 1999.

Le Président
du Comité des régions
Manfred DAMMEYER