

Journal officiel

des Communautés européennes

ISSN 0378-7052

C 36

45^e année

8 février 2002

Édition de langue française

Communications et informations

Numéro d'information

Sommaire

Page

I *Communications*

.....

II *Actes préparatoires*

Comité économique et social

385^e session plénière des 17 et 18 octobre 2001

2002/C 36/01

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la surveillance complémentaire des établissements de crédit, des entreprises d'assurance et des entreprises d'investissement appartenant à un conglomérat financier, modifiant les directives 73/239/CEE, 79/267/CEE, 92/49/CEE, 92/96/CEE, 93/6/CEE et 93/22/CEE du Conseil et les directives 98/78/CE et 2000/12/CE du Parlement européen et du Conseil».....

1

2002/C 36/02

Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission relative à la révision de sa communication de 1997 concernant les accords d'importance mineure qui ne relèvent pas de l'article 81, paragraphe 1, du traité»

7

Prix: 22,00 EUR



(Suite au verso)

2002/C 36/03	Avis du Comité économique et social sur: — la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 96/92/CE et 98/30/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et du gaz naturel», et — la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité» . . .	10
2002/C 36/04	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil sur la performance énergétique des bâtiments»	20
2002/C 36/05	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant modification du règlement (CE) n° 685/2001 du Parlement européen et du Conseil du 4 avril 2001 afin de prévoir la répartition entre les États membres des autorisations reçues dans le cadre de l'accord établissant certaines conditions pour le transport de marchandises par route et la promotion du transport combiné entre la Communauté européenne et la Roumanie»	27
2002/C 36/06	Avis du Comité économique et social sur le thème «Nouvelle économie, société de la connaissance et développement rural — Perspectives pour les jeunes agriculteurs» . . .	29
2002/C 36/07	Avis du Comité économique et social sur le «Livre vert sur l'avenir de la politique commune de la pêche»	36
2002/C 36/08	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Conseil visant à promouvoir la reconversion des navires et des pêcheurs qui étaient, jusqu'à 1999, dépendants de l'accord de pêche avec le Maroc»	44
2002/C 36/09	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil portant modification de la directive 2000/29/CE du Conseil concernant les mesures de protection contre l'introduction dans la Communauté d'organismes nuisibles aux végétaux ou aux produits végétaux et contre leur propagation à l'intérieur de la Communauté»	46
2002/C 36/10	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur des viandes ovine et caprine»	48
2002/C 36/11	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2796/99, définissant les modalités des actions structurelles de la Communauté dans le secteur de la pêche»	51
2002/C 36/12	Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social sur l'élimination des entraves fiscales à la fourniture transfrontalière des retraites professionnelles»	53

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	Page
2002/C 36/13	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée»	59
2002/C 36/14	Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen — Plan d'action eLearning: Penser l'éducation de demain»	63
2002/C 36/15	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de décision du Conseil relative à l'Année européenne des personnes handicapées 2003»	72
2002/C 36/16	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Conseil établissant un cadre général d'activité communautaire destiné à faciliter la mise en œuvre d'un espace judiciaire européen en matière civile»	77
2002/C 36/17	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de décision du Conseil sur les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres en 2002»	81
2002/C 36/18	Avis du Comité économique et social sur la «Préparation de la 4 ^e Conférence ministérielle de l'OMC: position du CES»	85
2002/C 36/19	Avis du Comité économique et social sur le «Livre blanc — Stratégie pour la future politique dans le domaine des substances chimiques»	99
2002/C 36/20	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États-membres en matière de publicité et de parrainage en faveur des produits du tabac»	104
2002/C 36/21	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme d'action communautaire pour la promotion des organisations non gouvernementales ayant pour but principal la défense de l'environnement»	108
2002/C 36/22	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 92/79/CEE, la directive 92/80/CEE et la directive 95/59/CE en ce qui concerne la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés»	111
2002/C 36/23	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la qualité de l'essence et des carburants diesel et modifiant la directive 98/70/CE»	115
2002/C 36/24	Avis du Comité économique et social sur le «Partenariat euro-méditerranéen — Bilan et perspectives après cinq ans»	117

II

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la surveillance complémentaire des établissements de crédit, des entreprises d'assurance et des entreprises d'investissement appartenant à un conglomérat financier, modifiant les directives 73/239/CEE, 79/267/CEE, 92/49/CEE, 92/96/CEE, 93/6/CEE et 93/22/CEE du Conseil et les directives 98/78/CE et 2000/12/CE du Parlement européen et du Conseil»

(2002/C 36/01)

Le 11 mai 2001, le Conseil a décidé de saisir le Comité économique et social, en vertu de l'article Article 47, paragraphe 2 du traité instituant la Communauté européenne, d'une demande d'avis sur la proposition susmentionnée.

La section «Marché unique, production, consommation», qui était chargée de la réparation des travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 26 septembre 2001 (rapporteur: M. Ravoet).

Lors de sa 385^e session plénière des 17 et 18 octobre 2001 (séance du 17 octobre 2001), le Comité économique et social a adopté le présent avis à l'unanimité.

1. Résumé du document de la Commission

1.1. Le Conseil de Lisbonne s'est fermement engagé à intégrer les marchés financiers européens et a fixé un délai, qui est l'année 2005, pour l'application du plan d'action de la Commission pour les services financiers⁽¹⁾ (PASF). Le plan d'action pour les services financiers annonce la directive pour le début de l'année 2001.

1.2. La directive mettra en œuvre les recommandations du Forum conjoint du G-10 sur le contrôle des conglomérats financiers, qui datent de février 1999, et leurs compléments de décembre 1999 sur les opérations et risques internes aux groupes et sur la concentration des risques. Elle tiendra compte également des conclusions du rapport Brouwer (*Report on Financial Crisis Management* publié par le Comité économique

et financier européen le 21 avril 2001, 30 pp.). La directive prendra place dans le mouvement de déploiement d'un marché financier intégré mondial. Il en résulte la nécessité d'harmoniser les règles qui encadrent son fonctionnement; d'autres initiatives vont dans le même sens, par exemple la volonté d'adopter dans l'UE des normes comptables internationales, les «IAS» mises au point en coopération avec le *International Accounting Standards Committee* (IASC).

1.3. La réglementation financière de l'UE qui est actuellement en vigueur est principalement à base sectorielle et elle a pour objet primordial les groupes financiers homogènes dont les activités se limitent soit à la banque ou à l'investissement en valeurs mobilières, soit à l'assurance. Toutefois, à l'intérieur des conglomérats financiers (c'est-à-dire des groupes où sont rassemblés des entreprises d'assurance, des établissements bancaires et des entreprises d'investissement), il peut arriver que les risques existants qui sont propres à un secteur donné se trouvent amplifiés ou que de nouveaux risques soient créés. Il convient que ces risques soient surveillés de façon appropriée.

⁽¹⁾ COM(1999) 232 final du 11.5.1999.

1.4. C'est pourquoi la proposition de directive prévoit de nouvelles règles applicables aux participations transsectorielles qui sont détenues dans des entreprises, ainsi qu'une surveillance des conglomérats financiers qui s'exercera à l'échelle du groupe. La surveillance des conglomérats financiers complète les règles sectorielles existantes qui s'appliquent en matière d'établissements de crédit, d'entreprises d'assurance et d'entreprises d'investissement. Aussi la directive projetée modifiera (par ses articles 18 à 25) les directives existantes dans les domaines suivants: accès à et exercice de l'activité d'établissement de crédit (2000/12/CE), adéquation des fonds propres des établissements de crédit et entreprises d'investissement (93/6/CEE), services d'investissement en valeurs mobilières (93/22/CEE), coordination des dispositions sur l'accès à et l'exercice de l'assurance directe autre que sur la vie (73/239/CEE) modifiée par la «troisième directive assurance non-vie» (92/49/CEE), coordination des dispositions sur l'accès à et l'exercice de l'assurance directe sur la vie (79/267/CEE) modifiée par la «troisième directive assurance vie» (92/96/CEE), surveillance complémentaire des entreprises d'assurance faisant partie d'un groupe d'assurance (98/78/CE).

1.5. Les objectifs principaux de la surveillance des conglomérats sont:

- de garantir que le conglomérat financier dispose d'un capital suffisant, notamment en empêchant que les mêmes capitaux ne puissent être pris en compte deux fois et ainsi utilisés simultanément comme protection contre les risques propres à des entreprises différentes (ce que l'on appelle le «double emploi des fonds propres»);
- de mettre en place des méthodes de calcul de la solvabilité globale d'un conglomérat; et
- de traiter les risques liés aux transactions internes aux groupes, la concentration des risques ainsi que les questions de compétence et de professionnalisme des directeurs et administrateurs au niveau du conglomérat financier.

2. Les détails de la proposition

2.1. Les règles sectorielles existantes qui s'appliquent aux établissements de crédit, aux entreprises d'assurance et aux entreprises d'investissement («entreprises réglementées») sont complétées par des dispositions destinées à éviter des conditions non équitables ou un arbitrage entre les règles sectorielles (articles 18 à 25). Au nombre de ces règles, est ajoutée une obligation de déduire des fonds propres ou de la marge de solvabilité respectifs, pour des besoins de surveillance, les participations transsectorielles détenues dans des entreprises et qui représentent 10 % de leurs fonds propres ou de leur marge de solvabilité, ou 10 % des fonds propres ou de la marge de solvabilité des entreprises où sont détenues les participations (articles 18 n° 3, 19 n° 3, 25 n° 5). Les États membres ont toutefois la faculté de ne pas déduire ces participations lorsque les entreprises sont soumises à la surveillance des conglomérats.

2.2. L'article 1 prévoit que les établissements de crédit, les entreprises d'assurance et les entreprises d'investissement sont soumis à la surveillance des conglomérats s'ils appartiennent à un conglomérat financier. La définition générale de cette dernière notion se trouve à l'article 2 (définitions), tandis que les seuils à appliquer dans les différents cas sont fixés par l'article 3.

2.3. Conformément à cette définition et à ces seuils, un conglomérat financier est un groupe:

- dont les activités consistent principalement à fournir des services financiers dans le secteur financier (pour plus de 50 % sur base des comptes annuels), et
- qui comprend au moins une entreprise d'assurance ou de réassurance et au moins une autre entreprise d'un secteur financier différent;
- dont les activités transsectorielles sont significatives. Le ratio du plus petit secteur financier doit dépasser 10 % du total du bilan et des obligations de solvabilité du groupe.

2.4. Toutefois, il se peut que les autorités compétentes acceptent de diminuer ces ratios afin d'éviter des changements de régime fréquents pour les entreprises proches de ses limites, ou bien qu'elles acceptent de prendre en compte la structure des revenus ou les activités hors bilan au lieu du total du bilan (article 3, paragraphes 3).

2.5. Outre qu'elles doivent respecter les obligations existantes en matière de capital sectoriel, les entreprises réglementées qui font partie d'un conglomérat financier doivent apporter des fonds propres suffisants au niveau du conglomérat financier (article 5). L'annexe technique I sur l'adéquation des fonds propres prévoit trois méthodes différentes pour effectuer le calcul de l'exigence complémentaire de fonds propres. Les autorités compétentes ont la faculté d'appliquer une seule de ces méthodes ou d'en appliquer plusieurs conjointement.

2.6. Pour les besoins de ces calculs, seuls peuvent être pris en compte les éléments de fonds propres qui sont admis par chacune des règles sectorielles («capitaux transsectoriels»), ce qui exclut un certain nombre d'éléments de fonds propres qui sont spécifiquement sectoriels. Les fonds propres sont suffisants au niveau du conglomérat si la différence est positive entre les fonds propres agrégés et la somme des exigences sectorielles de capital, compte tenu éventuellement de la valeur comptable des participations dans d'autres entreprises du groupe (annexe I).

2.7. Les entreprises réglementées qui appartiennent à un conglomérat sont tenues de mettre en place des processus appropriés de gestion des risques et des mécanismes de contrôle interne afin de pouvoir, dans des conditions correctes, identifier, mesurer, surveiller et contrôler les transactions internes au conglomérat financier (c'est-à-dire entre des entreprises qui le composent) ainsi que la concentration des risques existant au niveau du conglomérat financier (article 6, paragraphe 2). Elles doivent notifier régulièrement aux autorités de surveillance les transactions internes significatives, ainsi que toute concentration des risques significative pour le conglomérat (article 6, paragraphe 3).

2.8. Il est permis aux États membres de fixer des limites quantitatives en ce qui concerne les transactions internes au conglomérat financier et en ce qui concerne sa concentration de risques (article 6, paragraphe 4).

2.9. Les articles 7 à 13 fixent des règles applicables en matière de coopération et d'échange d'informations entre les autorités compétentes qui participent à la surveillance des entreprises réglementées appartenant à un conglomérat financier (article 7). Le problème central est celui de la désignation d'une seule autorité compétente chargée de jouer le rôle de «coordinateur» responsable de l'exercice de la surveillance complémentaire. Cela est censé faciliter la coopération entre les autorités de surveillance concernées et clarifier le rôle qui revient à chacune d'elles.

2.10. D'autres articles ont trait à des mécanismes appropriés de contrôle interne pour la fourniture de données (article 10), l'accès à l'information (article 11) et la vérification sur place (article 12). L'article 13 concerne les pouvoirs supplémentaires des autorités compétentes, lesquelles sont mises en état d'adopter toute mesure nécessaire en cas de non-conformité avec les règles sectorielles (article 14).

2.11. L'article 14 prévoit l'application (par analogie) des règles de surveillance des conglomérats aux entreprises réglementées qui se trouvent à l'intérieur de l'UE, mais qui appartiennent à un groupe «non-UE» (c'est-à-dire dont le siège est situé en dehors de l'UE), dans le cas où ces entreprises ne sont pas soumises à une surveillance équivalente.

2.12. La clarification des définitions figurant aux articles 2 et 3, l'alignement de la terminologie et l'encadrement des définitions qui sera rendu nécessaire par des législations futures, la qualification et l'adaptation des exigences d'adéquation des fonds propres prévues à l'article 5 et à l'annexe I sont des modifications qu'il est permis de réaliser selon la «procédure de comitologie» (article 16). Dans le dernier cas, une proposition de la Commission est nécessaire, ainsi que l'accord d'un futur «comité des conglomérats financiers».

3. Observations générales

3.1. Le Comité économique et social est favorable à l'objectif que poursuit la directive proposée, à savoir la mise en place d'un cadre applicable à l'ensemble de l'UE en matière de surveillance complémentaire efficace des établissements de crédit, des entreprises d'assurance et des entreprises d'investissement qui forment un conglomérat financier. Les conglomérats financiers comptent parmi les plus grands groupes financiers du monde. Si les conglomérats financiers, et notamment les établissements de crédit, les entreprises d'investissement et les entreprises d'assurance qui appartiennent à de tels conglomérats, devaient se trouver confrontés à des difficultés financières, ces dernières pourraient déstabiliser gravement le système financier international et avoir des conséquences pour les épargnants individuels, les détenteurs de polices d'assurance et les investisseurs.

3.2. Pour le CES, cette proposition adopte la bonne démarche pour ce qui est de prévenir des situations où les mêmes capitaux seraient utilisés simultanément pour la protection contre les risques encourus au sein de deux entreprises, ou davantage, à l'intérieur du même conglomérat financier (ce que l'on appelle le «double emploi des fonds propres»), ainsi que des situations où une société mère émettrait des emprunts pour financer le capital de ses filiales réglementées (ce que l'on appelle le «gonflement du capital»).

3.3. Même si, de l'avis du CES, cette proposition marque un pas important vers la réalisation d'un marché financier européen intégré et vers un renforcement de la stabilité financière, il faut reconnaître que la démarche adoptée dans cette proposition est imparfaite. Étant donné que ladite démarche se fonde sur le cadre dont relèvent les différentes entreprises réglementées en matière de surveillance, toute perspective agrégée par rapport aux risques en est absente, et les effets de diversification et de non-corrélation ne peuvent pas être pris en compte. Or les recherches menées à l'échelle internationale mettent l'accent sur les avantages et les effets positifs de la diversification transsectorielle. C'est pour cette raison que le CES a le sentiment qu'il y a lieu de débattre des techniques d'évaluation des risques et de développer davantage ces techniques, en ce qui concerne les conglomérats financiers, ce débat et ce développement devant avoir lieu dans les milieux où s'élaborent les réglementations, ainsi que dans les secteurs et au sein d'autres milieux concernés. C'est pourquoi le CES est d'avis qu'il conviendrait d'intégrer dans la directive des règles destinées à favoriser les effets de diversification et non-corrélation et à apporter ainsi aux conglomérats des incitations à renforcer leurs capacités de mesure et de gestion des risques.

3.4. Contrairement à la méthode suivie par le Comité de Bâle, il ne semble pas que le projet de directive ait fait l'objet d'une analyse quantitative au moyen de simulations ni d'une évaluation des risques spécifiques au conglomérat financier; en tout cas, le CES n'a pas eu connaissance de ses résultats. La Commission européenne a été informée de tels calculs, qui ont été effectués à l'initiative du Forum conjoint des contrôleurs des établissements financiers [établi à la B.R.I. et dont font partie le Comité de Bâle pour le contrôle des banques, l'Organisation internationale des contrôleurs des valeurs mobilières (O.I.C.V.) en ce qui concerne les entreprises d'investisse-

ment et l'association des contrôleurs de compagnies d'assurance (I.A.I.S.); le CES regrette que les résultats de ces calculs ne lui soient pas accessibles car ils lui permettraient d'exprimer son point de vue en bien meilleure connaissance de cause. Ces résultats peuvent par exemple être de nature à mettre en cause la technique quantitative de la déduction des participations. Par conséquent, il faut choisir entre l'adoption rapide d'une directive de nature essentiellement qualitative et une directive comportant des dispositions de type quantitatif après examen plus approfondi de la situation réelle et dans la mesure où les simulations à effectuer le justifieraient.

3.5. La notion proposée de coopération et de coordination entre autorités de surveillance marque un progrès considérable; sa réalisation représentera aussi un pas significatif vers un contrôle prudentiel bien organisé à la stature de l'Union européenne. Non seulement la mise en œuvre de cette notion améliorera la circulation des informations et la qualité de la surveillance, mais elle réduira aussi considérablement la charge de travail de tous les intéressés. La désignation d'un coordinateur contribuera à la prévention des conflits de compétence entre les différentes autorités nationales de surveillance et rendra la surveillance plus efficace. Il sera notamment essentiel que les entreprises réglementées notifient des informations uniquement à leur instance sectorielle et que le coordinateur assure la communication et la coordination entre les différentes autorités de surveillance.

3.6. En tant qu'instrument juridique, la proposition est conçue pour être une directive cadre, qui se limite au minimum nécessaire. Elle ne prévoit pas beaucoup d'éléments de référence précis, étant donné que les États membres et leurs autorités de surveillance bénéficient de normes minimales, de nombreuses dérogations et d'une très large discrétion. C'est au futur «comité des conglomerats financiers» et à la Commission qu'il appartiendra de raffiner la pratique en matière de surveillance et d'explicitier les termes de la directive. À un stade ultérieur, une convergence des réglementations sectorielles pourrait être envisagée. Compte tenu de la grande complexité des problèmes concernés et du fait que l'on ne dispose que d'une expérience empirique limitée en matière de surveillance des conglomerats, le CES est favorable à une démarche souple de ce type par rapport à la surveillance des conglomerats. Cette démarche permettra de mettre au point une pratique et des méthodes appropriées et susceptibles d'être adaptées rapidement aux normes de surveillance.

3.7. Toutefois, il faut noter que la très large discrétion qui est accordée aux États membres et à leurs autorités de surveillance, même pour ce qui concerne beaucoup d'aspects essentiels, crée la possibilité d'une gamme excessivement large de règles et de pratiques nationales en matière de surveillance. Cela pourrait créer de sérieuses distorsions de concurrence si l'on ne parvenait pas à lancer assez tôt un mouvement de convergence.

3.8. C'est pourquoi en règle générale, le CES recommande de réduire les solutions facultatives nationales figurant dans la directive, et en particulier celles qui pourraient avoir des conséquences graves.

3.9. De plus, le CES souligne la nécessité de réaliser une convergence des décisions discrétionnaires des autorités de surveillance. À propos de nombreuses questions, la proposition ne fournit guère de points de repère, par exemple pour le choix d'une méthode de calcul du ratio de capital. Or ces méthodes peuvent aboutir à des résultats présentant des divergences considérables les uns par rapport aux autres. C'est pourquoi il conviendrait, dans un premier temps, de tenir compte, lors de l'exercice de ces pouvoirs discrétionnaires, des principes généraux du droit, et en premier lieu du principe de proportionnalité. Ainsi, en règle générale, il conviendrait que les autorités de surveillance s'en tiennent à appliquer les mesures les moins restrictives qui sont nécessaires pour atteindre les objectifs poursuivis en matière de surveillance.

3.10. Toutefois, le CES est fermement convaincu qu'il y a lieu d'élaborer des lignes directrices en ce qui concerne l'exercice des facultés discrétionnaires. Il faut que le droit et son application soient transparents et sans surprises. C'est pourquoi il conviendrait de prendre des mesures appropriées, par exemple la publication de décisions et de constatations de fait, y compris les conclusions générales relatives à des cas individuels. À partir de ces décisions, l'on pourrait raffiner les méthodes de calcul et élaborer des lignes directrices qui seraient intégrées à la directive par la voie de la procédure de comitologie.

3.11. Le CES insiste sur l'importance de la collaboration et du dialogue des autorités de surveillance au sein du futur «comité des conglomerats financiers». Cela sera d'une très grande importance pour la mise au point de pratiques convergentes en matière de surveillance.

3.12. La convergence découlera aussi d'une expérience renforcée par une concertation aussi poussée que possible entre les autorités de contrôle et les entreprises concernées, chacune à son niveau, et tout spécialement entre le coordinateur principal et le conglomérat. La recherche active des formules les plus adéquates compte tenu des acquis antérieurs de la convergence formera un vecteur puissant de celle-ci, en particulier en s'appuyant sur la publication des orientations appliquées comme indiqué plus haut.

3.13. S'agissant des pouvoirs législatifs de la Commission européenne assistée par le futur «comité des conglomerats financiers», le CES propose également la mise en place de procédure de consultation, et en particulier de consultation des secteurs concernés et d'autres intéressés, dans le but de créer un dialogue permanent. Ces procédures devraient obliger

la Commission et le «comité des conglomérats financiers» d'une part à inviter les intéressés à faire connaître leur point de vue, et d'autre part à prendre en compte les points de vue exposés et à motiver leurs décisions, le cas échéant. Ajoutée aux aspects analogues de la comitologie et aux contacts des coordinateurs avec les conglomérats et des autorités de contrôle sectorielles avec les entreprises qu'elles contrôlent, cette procédure sera de nature à réaliser sur un rythme soutenu la convergence progressive qui est indispensable.

3.14. Même si les conglomérats ont pris naissance en Europe et se sont développés surtout dans cette partie du monde jusqu'ici, ils tendent à présent à se développer ailleurs, comme aux États-Unis. Développer un cadre de contrôle exigeant dans la seule UE représenterait une distorsion de concurrence très lourde au désavantage de ses établissements financiers; il ne faut donc pas pousser trop loin les exigences réglementaires dans un premier temps. Il est d'autant plus important que l'UE commence, dès l'adoption de la directive, par saisir le Comité de Bâle de la nécessité d'introduire des règles comparables dans les autres pays membres de celui-ci. Il est d'ailleurs de bon augure que le Comité de Bâle se soit montré très actif au sein du Forum conjoint pour élaborer les règles de la coopération des autorités de contrôle au sujet des conglomérats. Cependant, le Comité de Bâle a souligné qu'il n'est pas en son pouvoir de faire adopter des règles de fonds propres au niveau international dans le secteur des assurances; c'est une raison pour que la réglementation européenne ne formule pas d'exigences trop lourdes dans une phase initiale. Il faudrait aussi que le Comité de Bâle soit inclus dans le mouvement de convergence à lancer.

4. Observations particulières

4.1. Selon la proposition, une participation supérieure à un certain seuil et détenue dans une entreprise appartenant à un secteur pour lequel la déduction de la participation n'est pas prévue dans les règles actuelles doit être déduite des fonds propres ou de la marge de solvabilité d'une entreprise réglementée (articles 18 n° 3, 19 n° 3, 25 n° 5). Toutefois, les entreprises réglementées qui dépassent le seuil applicable pour une telle déduction n'auront pas nécessairement le droit de calculer leurs fonds propres selon les règles prévues pour les conglomérats financiers, parce qu'il se peut qu'en tant que groupes, elles ne soient pas des conglomérats financiers au sens des articles 2 et 3. Dans certains cas, cela peut comporter de graves inconvénients pour un groupe financier et entraîner des distorsions de concurrence. C'est pourquoi le CES est d'avis qu'il conviendrait de prévoir la faculté d'appliquer aux conglomérats les règles d'adéquation des fonds propres chaque fois que les seuils applicables pour la déduction sont dépassés mais que les seuils qui définissent le conglomérat financier ne sont pas dépassés.

4.2. Pour le CES, il paraît essentiel que les conglomérats financiers rendent compte à une seule autorité, c'est-à-dire qu'un coordinateur soit leur interlocuteur direct et unique.

4.3. Pour la définition d'un conglomérat, le Comité recommande de ne pas prendre uniquement en compte les aspects précisés aux articles 2 et 3. La meilleure solution serait peut-être d'adopter une démarche souple permettant d'utiliser plusieurs critères, tels que le revenu, le capital, le total du bilan ou éventuellement d'autres paramètres.

4.4. Selon l'annexe I, seuls peuvent être pris en compte pour le calcul des obligations de solvabilité d'un conglomérat les fonds propres qui sont admis par application de chacune des règles sectorielles (capital transsectoriel). Sont en outre prises en compte l'admissibilité de certains fonds propres, ainsi que la transférabilité et la disponibilité effectives des fonds propres. Ces contraintes peuvent entraîner de graves inconvénients par rapport à des concurrents qui ne sont pas soumis à la surveillance des conglomérats. Même des fonds propres sectoriels peuvent servir à la protection contre les risques à l'intérieur du conglomérat et contribuer à réduire tout «risque de contagion» éventuel.

4.5. La proposition ne prend en compte les participations minoritaires sur base proportionnelle que dans la première méthode de calcul (comme indiqué dans l'annexe I). Entre autres aspects, cela créerait un désavantage considérable pour les entreprises qui sont soumises à une surveillance complémentaire suivant les autres méthodes. Afin d'éviter un tel déséquilibre, le Comité propose que l'on s'en tienne aux règles actuelles et que l'on permette une prise en compte intégrale également dans les deux autres méthodes de calcul.

4.6. En vertu de l'article 6, paragraphe 4, les États membres ou les autorités nationales de surveillance sont habilités à définir des limites quantitatives aux transactions internes au groupe ou à prendre d'autres mesures de surveillance de même effet. Toutefois, il existe déjà un certain nombre de limites sectorielles. De plus, la signification des transactions internes au groupe et de la concentration de risques varie pour chaque conglomérat. C'est pourquoi, le CES propose une démarche plus souple à cet égard et recommande l'application de critères qualitatifs.

4.7. Pour déterminer les fonds propres nécessaires à la couverture des risques effectivement courus par les conglomérats, la directive devrait prendre mieux en compte les réductions des risques qui découlent de leur diversification et aussi des techniques créées dans ce but, comme la compensation de positions inverses. Dans un premier temps, les obstacles

techniques seront sans doute souvent importants mais cela n'empêche pas de définir un objectif clair et de franchir certaines étapes, par exemple avec la compensation intersectorielle de positions prises par différentes entreprises du conglomérat sur le marché des changes.

4.8. Selon la proposition, il est permis à une entreprise réglementée d'appartenir à plusieurs conglomérats financiers, étant donné que des participations de moins de 50 % sont suffisantes pour assurer une influence notable. Toutefois, afin d'éviter toutes contraintes superflues, le CES recommande que l'on définisse les transactions internes au groupe en s'appuyant sur une base plus limitée et que l'on appréhende uniquement les entreprises sur lesquelles le conglomérat est en mesure d'exercer une influence dominante.

4.9. La future directive sur les conglomérats vise également à améliorer des directives relatives à d'autres groupes, entre autres les groupes d'assurance, tout en ménageant la cohérence avec les dispositions qu'elle introduit pour les conglomérats. En ce qui concerne le calcul de la marge de solvabilité d'un groupe d'assurance (c'est-à-dire essentiellement ses fonds propres), le projet de directive prévoit (à l'article 24, paragraphe 5, modifiant la directive sur la surveillance complémentaire des entreprises d'assurance faisant partie d'un groupe d'assurance), de déléguer aux autorités de contrôle nationales le pouvoir de déterminer quelle part proportionnelle de cette marge doit être imputée aux entreprises appartenant au groupe d'assurance sans avoir entre elles de lien en capital. Cette absence de lien financier a pour effet que les engagements réciproques de ces entreprises découlent uniquement d'accords passés entre elles. Le CES propose dès lors:

- de préférence, que les entreprises concernées déterminent elles-mêmes cette part proportionnelle, à charge pour elles de justifier leur choix à la demande des autorités compétentes;
- à défaut, que ces autorités tiennent compte des accords et des engagements réciproques en question dans leur fixation de cette part proportionnelle afin de ne pas engager ces entreprises plus que de droit. Dans ce cas, la directive pourrait simplement aligner la rédaction de ce paragraphe sur son pendant de l'annexe I à la proposition (à savoir le 4^e alinéa de la section I.1).

4.10. L'application de la directive va imposer aux entreprises réglementées ainsi qu'aux autorités de surveillance des efforts considérables en matière d'organisation, de procédures de notification d'informations et en termes de technologies de l'information. De plus, il faut noter que le nouvel accord de

Bâle fera bientôt apparaître des règles correspondantes qui seront applicables aux établissements bancaires internationaux au niveau mondial. C'est pourquoi le CES recommande que l'application de cette directive intervienne au moins une année après sa publication au Journal officiel, mais pas avant l'année 2005, année à partir de laquelle l'application de l'accord de Bâle deviendra obligatoire.

5. Conclusions

5.1. Ce projet de directive est favorable car:

- il prend une place adéquate dans la mondialisation des marchés financiers et répond à la nécessité qui s'ensuit de créer une harmonisation adaptée;
- il offre une meilleure protection aux consommateurs, qui sont à identifier ici aux déposants, investisseurs et assurés;
- il crée un cadre général dans lequel pourront prendre place et se rapprocher des situations actuellement très différentes d'un pays à l'autre.

5.2. On peut s'attendre à ce que le dispositif envisagé entraîne un accroissement perceptible des fonds propres dans les conglomérats. Vu le coût du capital, mais aussi la croissance des prestations internes dérivant des règles prudentielles supplémentaires et donc du coût de fonctionnement de ces conglomérats et des entreprises qui en font partie, tout cela devrait se traduire par une certaine hausse du coût final des services offerts par eux. Il est donc important d'avoir préalablement une idée suffisante des risques spécifiques courus et de leur ampleur, ainsi que celle des fonds propres nécessaires pour les couvrir, avant d'adopter des techniques lourdes comme des déductions de fonds propres.

5.3. Il faut choisir entre l'adoption rapide d'une directive de nature essentiellement qualitative et une directive comportant des dispositions de type quantitatif — comme la déduction des fonds propres — après examen plus approfondi de la situation réelle et dans la mesure où des simulations le justifieraient. Le CES se prononce dès lors en faveur d'une directive de type qualitatif.

5.4. Il faudra mettre en place le plus tôt possible des procédures de nature à déclencher, soutenir et amplifier progressivement un mouvement de convergence vu les latitudes importantes laissées initialement aux États membres, ce qui est sans doute inévitable jusqu'à un certain point dans un premier stade; mais ces latitudes doivent être aussi limitées que possible. Ces procédures devront orienter les relations des autorités de contrôle entre elles mais aussi avec les conglomérats financiers. Une trop faible convergence serait la cause de distorsions de concurrence importantes.

5.5. Vu l'apparition et le développement déjà rapide de conglomérats dans des pays tiers, il faudra que l'UE, dès l'adoption de la directive, saisisse le Comité de Bâle de la nécessité de faire introduire des règles comparables contraignantes et de lancer un mouvement de convergence à son niveau. Sinon les groupes financiers de l'UE subiraient un

désavantage concurrentiel important vis-à-vis de leurs collègues de pays tiers.

5.6. La consultation des secteurs contrôlés sera un élément essentiel dans la procédure de comitologie afin d'aboutir aux règles les plus efficaces possibles.

Bruxelles, le 17 octobre 2001.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission relative à la révision de sa communication de 1997 concernant les accords d'importance mineure qui ne relèvent pas de l'article 81, paragraphe 1, du traité»

(2002/C 36/02)

Le 16 mai 2001, la Commission a décidé, conformément aux dispositions de l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la communication susmentionnée.

La section «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a émis son avis le 26 septembre 2001 (rapporteur: M. Pezzini).

Lors de sa 385^e session plénière des 17 et 18 octobre 2001 (séance du 17 octobre 2001), le Comité économique et social a adopté à l'unanimité le présent avis.

1. Introduction

1.1. Le processus de modernisation des règles de concurrence et l'approche de décentralisation des compétences, adoptés à la suite du débat lancé par le Livre vert, sont poursuivis avec cohérence dans les travaux de la Commission, et se retrouvent également dans la communication à l'examen. Dans le cadre de ces nouvelles réflexions sur les accords d'importance mineure, la Commission tient compte des jugements prononcés ces dernières années par la Cour européenne de justice et de la nécessité, également soulignée précédemment par le Comité, de fournir des indications, même sans y être obligé, aux juges et aux autorités des États membres.

1.2. Il convient en outre de souligner que la communication à l'examen, bien que portant sur «les accords d'importance mineure», n'est cependant pas négligeable, tant en raison du grand nombre de cas examinés que de la difficulté à déterminer l'importance des accords.

2. Observations

2.1. Il y a lieu d'accueillir favorablement la communication de la Commission relative à la révision de sa communication de 1997 concernant les accords d'importance mineure. Elle contient un certain nombre d'améliorations importantes par rapport à la version précédente. Toutefois, le Comité juge opportun de souligner et de mettre en évidence quelques points présentant un intérêt particulier.

2.2. *Part de marché maximale*

2.2.1. Dans sa communication de 1997, la Commission avait introduit une distinction entre les accords «horizontaux» et «verticaux» en précisant que les accords verticaux représentent une menace et un risque moindres pour la concurrence sur le marché intérieur et peuvent par conséquent être traités avec moins de rigueur que les accords horizontaux. La communication de 1997 définissait les accords «verticaux»

comme des accords passés entre entreprises de production ou de distribution opérant à des stades différents de l'économie; lorsque les parts de marché détenues par l'ensemble des entreprises participantes ne dépassent pas 10 %, ces accords sont considérés comme ne tombant pas sous le coup de l'article 85, paragraphe 1, même s'ils concernent le commerce entre les États membres. La même communication définissait les accords «horizontaux» comme des accords passés entre entreprises opérant au même stade de la production ou de la commercialisation, et fixait une part de marché maximale de 5 % pour ces accords.

2.2.2. Le point 8 de la nouvelle communication révisée remplace les «accords verticaux» par la catégorie plus large des «accords entre non-concurrents» qu'il définit comme «les accords passés entre des entreprises qui ne sont des concurrents existants ou potentiels sur aucun des marchés en cause affectés». Cette nouvelle définition est plus large car elle pourrait inclure, par exemple, un accord de distribution conclu entre deux fabricants ayant des lignes de fabrication différentes, dans la mesure où leurs machines respectives ne peuvent pas être adaptées aux produits faisant l'objet de l'accord.

2.2.3. Cette nouvelle catégorie plus large sera normalement considérée comme ne restreignant pas sensiblement la concurrence au sens de l'article 81, paragraphe 1, si la part de marché détenue par chacune des parties à l'accord ne dépasse 15 %.

2.2.4. Le Comité approuve à la fois la définition plus large des accords à faible risque entre les entreprises et l'augmentation des seuils de parts de marché, justement car la Commission reconnaît ainsi la réalité économique selon laquelle de tels accords ne menacent pas sérieusement la concurrence au sens de l'article 81, paragraphe 1. Le Comité applaudit également à la décision de ne pas déterminer non plus, dans ce cas, de chiffre d'affaires maximum, étant donné que c'est le rapport entre l'entreprise et le marché pertinent davantage que la taille de l'entreprise qui pose problème en matière de concurrence au sens de l'article 81.

2.2.5. Pour des raisons similaires, le Comité approuve la catégorie plus restreinte des «accords entre concurrents» proposée par la nouvelle communication; elle englobe «les accords passés entre des entreprises qui sont des concurrents existants ou potentiels sur l'un des marchés en cause affectés». Le Comité se réjouit également de l'adoption d'une limite maximale de 10 % pour la part de marché cumulée détenue par l'ensemble des parties à l'accord, car avec une telle part de marché, même les accords entre concurrents ne peuvent pas menacer sérieusement la concurrence au sens de l'article 81, paragraphe 1.

2.2.6. Le Comité apprécie également que la communication prévoie, au point 8, l'augmentation de 5 à 10 % du seuil applicable lorsqu'il s'agit d'un accord difficile à classer, puisque cette modification découle logiquement des changements précédents.

2.3. Réseaux parallèles et effets de verrouillage

2.3.1. Le Comité se félicite de l'introduction, au point 9, d'un nouveau test quantitatif selon lequel la part de marché ne peut dépasser 5 % lorsque, en cas d'accord passé avec un fournisseur ou un distributeur, la concurrence est restreinte par l'effet cumulatif de réseaux parallèles d'accords de vente de biens ou de services. À titre d'exemples de tels réseaux, citons les cafés et pubs liés aux brasseries en Belgique et au Royaume-Uni, ou les accords entre fournisseurs et détaillants, en Allemagne et en Irlande, en ce qui concerne les congélateurs à crème glacée. Cela représente une grande amélioration par rapport aux tests compliqués prévus par la communication de 1997, reposant sur des critères qualitatifs définis par divers jugements de la Cour de justice. Le nouveau test quantitatif proposé garantira une plus grande certitude juridique aux fournisseurs et aux distributeurs.

2.3.2. Le Comité approuve la disposition prévue par la Commission au point 10, qui permet dans tous les cas précités le dépassement des limites de part de marché d'un point de pourcentage au cours de deux années civiles successives. Toutefois, le Comité se demande pourquoi le pourcentage de dépassement autorisé, qui était de 10 % dans la communication de 1997, a été modifié, car la nouvelle règle favorise les accords entre concurrents (15 % augmentés d'un point égale 16 %; 15 % augmentés de 10 % égale 16,5 %).

2.4. Marchés en cause

2.4.1. Le Comité note qu'en ce qui concerne la question cruciale du calcul des parts de marché, le point 11 de la communication se contente de renvoyer les parties des accords (ainsi que les tribunaux nationaux et les autorités de la concurrence) à la communication sur «La définition du marché en cause aux fins du droit communautaire de la concurrence»⁽¹⁾; la Commission ne mentionne pas les communications sur les «Lignes directrices sur les restrictions verticales»⁽²⁾ et les «Lignes directrices sur l'applicabilité de l'article 81 du traité CE aux accords de coopération horizontale»⁽³⁾, bien qu'il soit fait référence à ces lignes directrices dans d'autres paragraphes du document.

(1) JO C 372 du 9.12.1997.

(2) JO C 291 du 13.10.2000.

(3) JO C 3 du 6.1.2001.

2.4.2. À des fins de clarté, le Comité est d'avis que la Commission devrait préciser si les lignes directrices relatives à ces deux types d'exemption par catégorie sont ou non pertinentes.

2.5. Restrictions caractérisées et définitions des accords

2.5.1. En ce qui concerne le traitement des restrictions caractérisées par la Commission, la première préoccupation du Comité porte sur l'introduction soudaine, au point 12, en plein milieu de la communication, de trois nouvelles catégories d'accords: les «accords horizontaux», les «accords verticaux» et les «accords verticaux passés entre concurrents existants ou potentiels». Le Comité estime que les concepts de marché en cause, de seuil de part de marché, etc. utilisés dans la communication sont déjà suffisamment complexes sans que l'on y ajoute différentes définitions des accords.

2.5.2. Le Comité invite instamment la Commission à reconsidérer son approche et à utiliser les mêmes définitions des catégories d'accords dans toute la communication.

2.6. Petites et moyennes entreprises

2.6.1. Le Comité approuve le traitement réservé aux PME par la Commission dans sa communication. Il apprécie l'attention continue que la Commission porte aux PME dans le cadre de la politique de concurrence, en raison de l'importance de ce secteur pour l'économie européenne. Il adhère également au principe exprimé au point 12 de la proposition de communication révisée, qui, dans le contexte des restrictions caractérisées, indique que «les accords entre petites et moyennes entreprises, telles que définies dans l'annexe à la recommandation 96/280/CE de la Commission, sont rarement en mesure d'affecter le commerce entre États membres». Si exceptionnellement, les accords entre PME affectent le commerce entre États membres, et qu'ils dépassent également les seuils de parts de marché définis dans la communication, ils

pourraient toujours entrer dans le champ d'application de l'article 81. Cependant, le Comité fait remarquer que la majorité des accords entre PME n'influencent pas le commerce entre les États membres et que ceux qui influencent le commerce entre les États membres n'entreraient pas dans le champ d'application de l'article 81 étant donné l'augmentation des seuils de parts de marché prévue par la communication à l'examen. Par ailleurs, la Commission elle-même, dans la «Charte européenne des petites entreprises», a demandé, en en soulignant l'importance, la création de réseaux et la conclusion d'accords entre petites entreprises, afin d'améliorer la production et la commercialisation des produits.

2.7. La communication et les législations nationales en matière de concurrence

2.7.1. Le Comité relève l'observation faite par la Commission au point 7, qui indique que «La présente communication ne préjuge pas l'application des droits nationaux de la concurrence». Le Comité fait remarquer que ce point de la communication devra être revu une fois que les réformes législatives sur la modernisation seront mises en œuvre.

3. Conclusions

3.1. La communication à l'examen s'inscrit dans le processus de modernisation des règles de concurrence. Le Comité souligne l'importance des améliorations apportées par rapport à la communication précédente: création de nouvelles «catégories», augmentation des seuils, création d'un nouveau seuil, et plus grande certitude juridique.

3.2. Le Comité demande que la définition des «marchés en cause» fasse ultérieurement l'objet d'une réflexion; il souhaite également une simplification accrue des catégories d'accords entraînant des restrictions caractérisées dans le cadre de la politique de concurrence, ainsi qu'une plus grande homogénéité des marges de dépassement autorisées en ce qui concerne les seuils de parts de marché fixés dans la communication.

Bruxelles, le 17 octobre 2001.

*Le Président
du Comité économique et social*

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur:

- la «**Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 96/92/CE et 98/30/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et du gaz naturel**», et
- la «**Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité**»

(2002/C 36/03)

Le 22 mai 2001, conformément aux articles 47, paragraphe 2, 55 et 95 du traité instituant la Communauté européenne, le Conseil a décidé de consulter le Comité économique et social sur les propositions susmentionnées.

La section «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 25 septembre 2001 (rapporteur: M. Hernández Bataller).

Lors de sa 385^e session plénière des 17 et 18 octobre 2001 (séance du 17 octobre 2001), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 84 voix pour et 9 abstentions.

1. Historique

1.1. Sur le plan législatif, les premiers progrès sur la voie de la création d'un marché intérieur de l'électricité et du gaz dans l'Union européenne sont dus aux directives sur le transit du gaz et de l'électricité par les grands réseaux, adoptées en 1990 et 1991 ⁽¹⁾. Le Comité économique et social s'est prononcé sur le contenu de ces directives dans des avis antérieurs, en marquant son accord quant à certaines nuances qu'elles comportaient et qui se rapportaient plus particulièrement à la sécurité de l'approvisionnement à long terme.

1.2. Un pas supplémentaire a par la suite été accompli avec l'approbation des directives sur des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et du gaz naturel, dont l'adoption a fait l'objet d'un processus complexe depuis les premières ébauches élaborées par la Commission. L'objectif de ces directives était d'ouvrir les marchés de l'électricité et du gaz, en y introduisant progressivement la concurrence, ce qui devait conduire à une efficacité accrue du secteur énergétique et une plus grande compétitivité de l'économie européenne dans son ensemble.

1.3. Le Comité a adopté son avis y relatif en janvier 1993 ⁽²⁾, avis dans lequel il réaffirmait son soutien aux directives, tout

en y exprimant déjà des réserves d'une grande importance. Concrètement, l'avis précité formulait des observations critiques concernant des points aussi importants que le schéma et les délais relatifs à l'introduction du système d'accès de tiers au réseau, la sécurité de l'approvisionnement, la capacité des réseaux d'interconnexion, l'harmonisation des politiques énergétiques des États membres et les obligations de service public.

1.4. Les directives concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et du gaz naturel ont finalement été adoptées en 1996 et 1998 respectivement, et depuis lors elles ont été incorporées, non sans difficultés, à la législation des États membres.

2. Justification des propositions de la Commission

2.1. Selon les informations fournies par la Commission, depuis la mise en œuvre des directives 96/92/CE et 98/30/CE, le degré d'ouverture des marchés du gaz et de l'électricité dans les États membres a connu une nette hausse, dépassant largement à la fin de l'année 2000 les objectifs fixés dans ces directives. Il varie toutefois considérablement d'un État membre à l'autre (entre 30 et 100 % en ce qui concerne l'électricité, et entre 20 et 100 % en ce qui concerne le gaz naturel). En l'absence de mesures correctrices, il est fort probable que cette tendance s'amplifiera dans les années à venir. La Commission estime que les disparités entre États membres entravent l'instauration d'un véritable marché unique en Europe.

2.2. Depuis le lancement des processus de libéralisation dans les différents États membres, l'on a enregistré une chute considérable des prix de l'électricité pour les grands consommateurs (entre 15 % et 35 %, selon les données

⁽¹⁾ JO C 75 du 26.3.1990.

⁽²⁾ Avis du CES sur la proposition de directive relative à des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et la proposition de directive relative à des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel du 27 janvier 1993, JO C 73 du 15.3.1993 et avis du CES sur la proposition modifiée de directive relative à des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et la proposition modifiée de directive concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel, du 28 avril 1994, JO C 195 du 18.7.1994.

fournies par la Commission), cette réduction étant plus importante dans les pays qui ont davantage progressé dans le processus d'ouverture de leurs marchés. Toutefois, les consommateurs domestiques et les PME n'ont pas bénéficié d'améliorations aussi significatives en termes de prix de l'électricité, dès lors que cette baisse est liée à la possibilité de changer facilement de fournisseur, possibilité qui restera limitée pour cette catégorie de consommateurs tant que le processus d'ouverture ne sera pas mené à terme.

2.3. Les prix du gaz naturel n'ont pas suivi une évolution aussi favorable, en raison principalement des tensions s'exerçant sur le prix du baril de pétrole, auquel sont couplés les prix de base du gaz naturel. Cependant, dans ce cas également, la Commission établit un lien entre les différences de prix moyens existant entre les États membres, d'une part, et le degré d'ouverture de leur marché, d'autre part.

2.4. La mise en œuvre des directives a eu un effet notable sur l'instauration d'obligations de service public, qui auparavant étaient assumées dans une large mesure par des entreprises publiques ou soumises à un régime de concession public, responsables de la fourniture de gaz et d'électricité. L'ouverture des marchés, conjuguée à la privatisation de nombre de ces entreprises, a obligé les États membres à réglementer certains niveaux minimaux de service public et à établir des contrôles pour en vérifier le respect. La Commission estime néanmoins que des mesures complémentaires sont nécessaires afin de renforcer les dispositions en vigueur dans ce domaine.

2.5. Par ailleurs, la plupart des États membres ont opté pour une réglementation de l'accès de tiers au réseau, pour la définition de procédures d'autorisation pour la construction de nouvelles centrales électriques, pour l'instauration de la séparation totale des activités des gestionnaires de réseaux de transport et de distribution, y compris la création d'autorités de réglementation indépendantes. Dans ce contexte, la Commission estime que l'on peut éliminer certaines des procédures proposées initialement et qui n'ont pas été suffisamment développées par les États membres, et qu'il y a lieu d'approfondir la question de la garantie de l'indépendance des gestionnaires de réseau.

2.6. Les échanges commerciaux entre les pays sont une autre conséquence du processus d'ouverture des marchés, qui est en soi un indicateur de première importance sur le degré de consolidation du marché intérieur. À cet égard, les échanges en électricité atteignent actuellement, selon les informations fournies par la Commission, 8 % de l'électricité totale produite dans l'Union européenne, pourcentage inférieur à celui enregistré dans d'autres secteurs et très en deçà de celui qu'on devrait attendre d'un marché intégré en Europe. Afin de multiplier les échanges internationaux dans le secteur de l'électricité, la Commission propose d'élaborer au niveau européen un règlement qui porterait sur les facteurs concrets ayant un impact négatif sur ce commerce.

2.7. Le Conseil européen de Lisbonne, tenu en mars 2000, a chargé la Commission d'élaborer des propositions de nature à permettre une accélération du processus d'ouverture afin de parvenir le plus rapidement possible à un marché intérieur pleinement opérationnel.

2.8. Quant au Conseil de Nice, tenu en décembre 2000, il a souligné dans sa «déclaration sur les services d'intérêt économique général» que la mission de ces services devait être remplie dans le respect des attentes légitimes des consommateurs et des citoyens, qui souhaitent des prix abordables dans le cadre d'un système de prix transparent et un accès sur un pied d'égalité à des services de qualité, indispensables pour leur insertion économique, territoriale et sociale.

2.9. Le Conseil européen de Stockholm, tenu les 23 et 24 mars 2001, a rappelé la nécessité d'ouvrir les marchés de l'électricité et du gaz naturel, «en tenant compte de la nécessité de satisfaire les besoins des consommateurs et d'assurer la transparence des marchés grâce aux outils réglementaires appropriés».

3. La proposition de directive

3.1. Le document présenté définit les modifications spécifiques à apporter aux directives 96/92/CE et 98/30/CE, lesquelles présentent néanmoins une grande similitude et peuvent être structurées, comme cela est évoqué dans le préambule, en deux volets: propositions quantitatives et propositions qualitatives.

3.2. Au titre des propositions quantitatives, un calendrier est proposé pour que tous les clients des secteurs de l'électricité et du gaz puissent, indépendamment de leur taille, choisir librement les entreprises qui vont les fournir. Ainsi, dans le secteur électrique, tous les clients non domestiques auront cette liberté de choix à partir du 1^{er} janvier 2003, afin d'ouvrir totalement le marché deux ans après. Dans le secteur du gaz naturel, la date limite d'ouverture du marché pour les usagers non domestiques serait reportée au 1^{er} janvier 2004, mais l'objectif du 1^{er} janvier 2005 serait maintenu pour que la totalité des clients puissent choisir librement leur fournisseur.

3.2.1. Quant aux propositions qualitatives, elles porteront principalement sur deux aspects: la procédure d'accès de tiers aux réseaux de gaz et d'électricité et la séparation des activités des entreprises de ces secteurs.

3.2.2. La procédure d'accès de tiers aux réseaux qui est proposée se fonde sur un système de tarifs publiés et réglementés, qui s'appliqueraient à tous les usagers des réseaux de transport et de distribution, dans des conditions non discriminatoires. Ce système remplacerait les autres procédures alternatives définies dans les directives en vigueur, basées sur un accès négocié entre l'entreprise responsable de la fourniture et les clients éligibles ou sur le modèle de l'acheteur unique.

3.2.3. Les mesures relatives à la dissociation des activités visent quant à elles à établir un cadre garantissant un déroulement de l'activité de chacun des gestionnaires de réseau de manière totalement indépendante des autres intérêts commerciaux du groupe auquel il appartient. Dans cette optique, le champ d'application du principe de séparation des fonctions est élargi, s'étendant désormais à tous les gestionnaires de réseau, tant de distribution que de transport de l'électricité et de transport de gaz, et des critères devant régir l'activité des gestionnaires sont établis pour garantir l'indépendance de leur fonction vis-à-vis du groupe auquel ils sont intégrés. La proposition de directive fixe un délai pour la séparation effective des activités des réseaux de distribution, janvier 2003 pour l'électricité et une année plus tard pour le gaz naturel.

3.3. Le document présenté va plus loin dans la définition des obligations de service public et approfondit la question des instances de réglementation des secteurs de l'électricité et du gaz, de même qu'il propose quelques modifications concernant certaines procédures dont celle relative à la construction de nouvelles installations de production d'électricité.

3.3.1. La définition des obligations de service public détaille les aspects pouvant être englobés dans ce concept. Ainsi, seraient clairement inclus dans celles-ci le service universel pour l'électricité (impliquant un approvisionnement de qualité à tous les clients) et d'autres aspects relatifs à la fourniture de gaz naturel et d'électricité qui touchent à la protection des consommateurs domestiques, à la cohésion économique et sociale, à la protection de l'environnement et à la sécurité de l'approvisionnement.

3.3.2. La nouvelle directive propose de désigner des autorités nationales de réglementation indépendantes, qui seraient chargées de fixer les tarifs et les conditions d'accès au réseau et de mettre en place des mécanismes pour éviter des distorsions de concurrence. Il est également proposé de créer un organisme pour superviser la sécurité de l'approvisionnement en électricité et en gaz naturel.

3.3.3. En ce qui a trait à la construction de nouvelles centrales de production d'électricité, le nouveau texte ne retient que la procédure d'autorisation adoptée dans la pratique par tous les États membres, et réserve la procédure d'appel d'offres à titre de mesure de sauvegarde pour les cas où la capacité prévue par voie d'autorisation ne serait pas suffisante pour garantir la sécurité de l'approvisionnement.

3.4. La proposition de directive prévoit de déroger aux dispositions des directives sur le transit du gaz et de l'électricité⁽¹⁾, afin d'abroger certaines procédures qui pourraient être source de confusion pour les différents acteurs intervenant sur ces marchés.

4. La proposition de règlement

4.1. Le texte élaboré par la Commission propose des mesures allant dans trois directions:

- la définition de mécanismes de compensation pour le transit des flux d'électricité;
- la fixation de critères harmonisés pour les tarifs applicables au transport transfrontalier et
- l'attribution des capacités d'interconnexion disponibles entre réseaux de transport nationaux.

4.2. Partant du constat d'une réalité très changeante dans ces domaines, le document fait valoir que les règles du jeu doivent s'adapter le plus rapidement possible à son évolution, afin d'éviter qu'un retard dans l'approbation de modifications dans le cadre établi ne fausse à l'avenir le marché. Aussi, la proposition de règlement prévoit l'établissement d'une série d'orientations qui pourraient être adoptées et modifiées sans qu'il soit nécessaire de changer le règlement. La modification de ces orientations, qui doit toujours se faire en accord avec les principes établis dans le règlement, serait réalisée par la Commission après consultation d'un «comité de réglementation», composé de représentants des États membres et présidé par un représentant de la Commission. Ce comité serait créé en vertu de l'article 5 (procédure de réglementation) de la décision 1999/468/CE relative aux modalités d'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission.

4.3. Conformément à cette procédure, la Commission sera chargée de définir les éléments essentiels du règlement, dont: l'attribution des responsabilités et la procédure correspondante relative au paiement des compensations pour le transit de l'électricité; la méthode à suivre pour déterminer les quantités d'électricité concernées et les coûts associés à son transit; les critères d'harmonisation des charges appliquées par les gestionnaires de réseaux nationaux; les méthodes d'attribution de la capacité d'interconnexion disponible, y compris des règles communes en matière de sécurité et d'exploitation des réseaux.

4.4. La Commission se réserve également la faculté de déterminer les montants à payer au titre des compensations pour le transit des flux d'électricité par les réseaux transnationaux. Pour ce faire, elle sera assistée d'un «comité consultatif», conformément à la procédure établie à l'article 3 (procédure consultative) de la décision 1999/468/CE, qui sera composé, comme le comité de réglementation, de représentants des États membres et présidé par le représentant de la Commission.

(1) Directives 90/547/CEE et 91/296/CEE.

4.5. La proposition de règlement établit les principes fondamentaux qui doivent régir les échanges internationaux d'électricité et comporte une annexe contenant des orientations pour la gestion et l'attribution de la capacité d'interconnexion entre les réseaux nationaux. Dans cette annexe sont établis des critères relatifs à la gestion des réseaux encombrés et à la capacité excédentaire de transfert, aux contrats à long terme, à l'échange d'informations entre les gestionnaires de réseau et à la procédure pour les ventes aux enchères explicites de la capacité disponible. Ces orientations reposent sur les règles du marché libre et de non-discrimination et visent en outre une maximisation de l'utilisation des infrastructures existantes.

5. Observations générales

5.1. Le Comité économique et social souhaite souligner que les initiatives présentées s'inscrivent dans le cadre de la stratégie pour l'instauration du marché unique européen, à laquelle il a marqué son soutien à plusieurs reprises, dans la mesure où il contribue dans son ensemble au respect des principes fondamentaux du Traité relatifs à la promotion du développement économique, de l'emploi, de la compétitivité, de la qualité de la vie et de la cohésion économique et sociale.

5.2. Le Comité partage le souci de la Commission de progresser vers un vrai marché intérieur de l'électricité et du gaz naturel au sein de l'Union européenne, en tant que moyen d'accroître la concurrence entre les entreprises, ce qui se traduirait par des réductions des prix de l'énergie pour les entreprises et les consommateurs, et partant, augmenterait la compétitivité de l'économie européenne dans son ensemble, tout en améliorant le niveau et la qualité de vie de toute la population. C'est pourquoi il soutient les propositions présentées par la Commission.

5.3. Toutefois, compte tenu de l'expérience acquise au sein de l'Union européenne mais également en dehors de celle-ci, le processus d'ouverture des marchés et l'existence-même d'un marché intérieur de l'électricité et du gaz naturel donnent lieu à certaines incertitudes et ont des effets indirects sur les domaines social et/ou géographique, qui méritent de faire l'objet d'observations spécifiques. Toutes les institutions liées à ce processus doivent coopérer pour atteindre l'objectif de la création d'un marché unique, en minimisant les conséquences négatives. Aussi, faut-il mettre en évidence les inconvénients qui se présentent et proposer des solutions pour y remédier le plus tôt possible. Le CES espère que les aspects abordés dans le présent avis seront pris en considération dans le prochain rapport d'évaluation du marché intérieur dans le secteur de l'électricité et du gaz.

5.4. Le CES invite également la Commission à veiller à la mise en œuvre du processus d'ouverture des marchés afin que les consommateurs domestiques en bénéficient réellement et afin d'éviter des distorsions de concurrence et, plus particulière-

ment, d'éviter que les entreprises fournisseuses qui jouissaient auparavant d'une situation de monopole, tant de fait que de droit, sur leurs marchés nationaux, ne profitent pas indûment de cette situation, ni n'entraînent des situations d'abus de position dominante.

5.5. Toutefois, le Comité constate avec préoccupation que la proposition de directive présente des défauts, dès lors qu'elle maintient des systèmes et des procédures supposés être remplacés, qu'elle ne développe pas les prémisses annoncées dans le préambule, qu'elle fait un rappel de rapports qui auraient dû être produits au moment de l'approbation des directives ou qu'elle fait référence à des termes, voire à des articles, qui n'apparaissent plus dans la nouvelle rédaction. Dans les observations particulières, des objections concrètes seront formulées à ce propos.

6. Observations particulières

6.1. Ouverture complète des marchés

6.1.1. Le Comité approuve pleinement la proposition de la Commission d'établir un calendrier aussi serré que possible afin que l'ensemble des consommateurs puissent choisir librement leur fournisseur d'électricité et de gaz au plus tard le 1^{er} janvier 2005.

6.1.2. L'ouverture complète des marchés du gaz et de l'électricité permettra de résoudre le problème de la coexistence de différentes règles du jeu dans les différents États membres, qui est actuellement source de distorsions de concurrence et entrave la mise en place du marché intérieur.

6.1.3. Avec cette mesure, l'on réduira en plus les inconvénients dont souffrent les PME qui, souvent, doivent payer davantage pour la fourniture de gaz et d'électricité que les entreprises de taille supérieure, étant donné que ces dernières peuvent plus facilement changer de fournisseur dans la situation actuelle d'ouverture partielle des marchés.

6.1.4. Dans cette optique, il faut adopter des mesures pour éviter que cette accélération du processus d'ouverture des marchés n'aggrave pas le processus de destruction de l'emploi que connaissent les entreprises des secteurs touchés.

6.2. Sauvegardes pour garantir une offre suffisante

6.2.1. Le Comité tient à exprimer sa préoccupation quant aux problèmes qui sont apparus dans certaines régions du Monde, en Californie, par exemple, où un processus de libéralisation présentant de grandes défaillances a été engagé avec pour conséquence une nette réduction de la qualité du

service fourni aux usagers ainsi qu'une importante hausse des prix à la consommation finale. Tout en sachant qu'il s'agit de processus différents, le processus d'ouverture du marché au niveau européen doit être menée en tirant les leçons des erreurs commises ailleurs et en adoptant toutes les mesures nécessaires pour éviter l'apparition de situations de déficit d'approvisionnement ou des tensions artificielles sur les prix.

6.2.2. En conséquence, le Comité accueille avec satisfaction les mesures proposées par la Commission pour établir des sauvegardes de nature à éloigner le risque d'apparition de ce type de problèmes. La plupart de ces mesures sont reprises dans le Livre vert sur la sécurité d'approvisionnement énergétique, qui a reçu le soutien du CES⁽¹⁾. Dans ce sens, la directive proposée comprend également des mesures concrètes consistant notamment à confier aux autorités réglementaires indépendantes la charge de veiller à l'équilibre entre l'offre et la demande et de maintenir le système d'appels d'offres pour les centrales électriques lorsque la capacité de génération nécessaire n'est pas atteinte, ou encore celle consistant à confier aux gestionnaires de réseau la responsabilité de leur maintenance et de leur développement.

6.2.3. L'existence d'une capacité de réserve suffisante est vitale pour le fonctionnement du système électrique. Toutefois, cette capacité excédentaire a un coût qui doit être supporté par l'ensemble du système, tant au niveau national que communautaire éventuellement. L'achèvement d'un vrai marché intérieur, dans lequel les échanges internationaux d'électricité atteignent le volume approprié, permettra d'optimiser à l'échelle européenne le niveau de la capacité de réserve nécessaire.

6.3. Séparation des activités

6.3.1. Le Comité économique et social juge positif l'approfondissement de la question de la séparation des activités des entreprises électriques et gazières, en y intégrant la nécessité d'une indépendance des gestionnaires des réseaux de transport vis-à-vis des autres activités du groupe dont ils font partie et en détaillant les conditions qu'ils doivent remplir afin de garantir que cette indépendance est effective.

6.3.2. Toutefois, ces mesures doivent être proportionnelles à l'objectif poursuivi et il faut éviter qu'elles entraînent pour les agents économiques des charges administratives excessives.

6.4. Obligations de service public

6.4.1. Le Comité tient à exprimer sa satisfaction quant au point de vue de la Commission selon lequel le parachèvement du marché intérieur est compatible avec la réalisation des objectifs de service public, comme il l'a dit avec beaucoup d'insistance depuis son avis de 1993⁽²⁾.

6.4.2. Aussi, se félicite-t-il que la proposition présentée fasse valoir que la réalisation de certains objectifs de service public constitue un préalable essentiel pour la Commission en la matière et qu'il faut concrétiser les garanties associées à ces derniers, à savoir la satisfaction des usagers, la protection de l'environnement et la cohésion économique et sociale, sans oublier l'obligation de fourniture universelle pour l'électricité. Toutefois, le Comité économique et social souhaiterait que la directive ait notamment pour objectif la création, dans le secteur de l'électricité et du gaz naturel, de services publics qui, tout en garantissant un niveau de qualité élevé et des prix concurrentiels, contribueraient à la santé, à la sécurité d'approvisionnement et au bien-être économique des citoyens européens.

6.4.3. Le Comité estime que la réalisation d'objectifs primordiaux de service public doit s'accompagner de l'adoption de dispositions de nature à garantir un niveau élevé de protection des consommateurs domestiques grâce à des mesures spéciales pour les plus vulnérables. Pour ce faire, il faudrait définir des mesures sociales destinées aux catégories les plus vulnérables afin qu'elles puissent bénéficier de l'approvisionnement à un prix juste.

6.4.4. Il faudrait également adopter un ensemble minimal de conditions applicables aux contrats et à la transparence de l'information ainsi que de mécanismes transparents et abordables de règlement des litiges. Aussi, rappelle-t-il qu'il importe que les instances chargées du règlement des litiges remplissent les critères de la recommandation 98/257/CE⁽³⁾ et utilisent si possible le «formulaire européen de réclamation» élaboré par la Commission. Il conviendrait également que celle-ci, dans le but d'améliorer la qualité de vie des consommateurs domestiques, tente d'instaurer au niveau européen des «profils de charge harmonisés»⁽⁴⁾.

6.4.5. Par ailleurs, la proposition tient compte des progrès apportés par les directives originales. Dans cette logique, elle maintient les exceptions prévues quant à la préférence à accorder à l'intégration dans le réseau électrique de l'énergie provenant de sources renouvelables, de résidus ou d'installations de cogénération. Il convient néanmoins de maintenir, conformément aux dispositions de l'actuelle proposition de directive relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables, des systèmes d'aide à

(1) JO C 221 du 7.8.2001, p. 45.

(2) JO C 75 du 26.3.1990.

(3) Recommandation relative aux principes applicables aux organes responsables pour la résolution extrajudiciaire des litiges de consommation, JO L 115 du 17.4.1998, p. 31-34.

(4) Selon la Commission, l'on peut avec les profils de charge harmonisés déterminer le volume et le calendrier de la demande en électricité d'un petit consommateur. Tout écart par rapport au profil est rectifié après lecture périodique du compteur, ce qui élimine la nécessité d'une coûteuse lecture minute par minute de la consommation effective et la mise en relation de cette mesure avec la quantité contractuelle.

ce type de sources d'énergie afin de garantir la compétitivité de ces dernières sur un marché libéralisé, comme le préconise le Comité dans son avis ⁽¹⁾.

6.4.6. L'entretien approprié des réseaux est primordial pour en garantir la continuité et la qualité du service, tout en permettant de réduire les pertes d'énergie qui se produisent pendant le transport et la distribution. Le Comité estime que le principe de base, contenu dans la proposition de directive, qui consiste à confier aux gestionnaires de réseaux la responsabilité de leur entretien devrait être défini plus clairement et plus précisément lorsqu'il s'agira de transposer la directive dans les législations nationales. À cet effet, les niveaux d'investissement devront être tels que les gestionnaires de réseaux puissent répondre à tous les besoins économiques des usagers afin de fournir l'infrastructure nécessaire permettant de parvenir aux niveaux convenus de sécurité de l'approvisionnement à des niveaux compétitifs.

6.4.7. Cohésion territoriale et sociale

6.4.7.1. En ce qui concerne la cohésion territoriale, essentielle pour l'existence même de l'Union, il conviendrait d'étudier de manière plus approfondie les conséquences que peut avoir la création du marché intérieur sur les régions défavorisées, isolées, insulaires et ultrapériphériques.

6.4.7.2. Dans certaines de ces régions, et en raison de leur dimension, il est peu probable que la concurrence puisse avoir une incidence bénéfique pour les consommateurs domestiques et, par conséquent, ces régions se verront peut-être acculées au maintien de prix de l'énergie nettement supérieurs à ceux qui sont pratiqués dans les régions centrales de l'Europe à plus forte densité de population et partant, où les coûts de l'infrastructure par unité d'énergie fournie sont inférieurs. Cela créerait des conditions de compétitivité extrêmement défavorables et le sentiment chez les consommateurs, habitués depuis le début de la fourniture à des tarifs pratiquement identiques, d'être pénalisés par rapport à d'autres à l'intérieur de chaque État membre.

6.4.7.3. Pour éviter un tel déséquilibre, il faut mettre en place des mécanismes de compensation à l'échelle nationale, basés sur des critères objectifs, durables et compatibles avec le système d'aide d'État au niveau communautaire. De plus, comme l'a dit le Comité dans son avis sur la politique énergétique communautaire de 1993, l'on pourrait utiliser les fonds à finalité structurelle pour compenser, en un premier temps, le surcoût lié au développement de ces infrastructures, ce qui réduirait considérablement le niveau de compensation nécessaire pendant la vie utile de ces installations.

6.4.7.4. La directive 96/92/CE prévoit déjà une procédure à l'intention des réseaux électriques isolés de petite dimension, selon laquelle les États membres peuvent demander de bénéficier

de certaines exceptions à l'application de la directive, lorsqu'ils peuvent prouver que des problèmes importants se sont produits sur ce type de réseaux. Le Comité estime qu'il faudrait pouvoir recourir au mécanisme d'exception avant l'apparition de situations de déséquilibre, après notification préalable à la Commission, qui quoi qu'il en soit, veillera à la conformité de la situation avec le droit communautaire.

6.4.7.5. En ce qui a trait au gaz naturel, la directive 98/30/CE prévoit également une procédure d'exception, mais qui est dans ce cas destinée aux marchés émergents, dont la définition s'applique uniquement aux États dans lesquels la première fourniture de gaz date d'il y a moins de dix ans. Il faut élargir cette définition pour y englober les régions isolées où la fourniture de gaz est antérieure.

6.4.7.6. Le CES estime que l'instauration du marché intérieur de l'électricité et du gaz ne doit pas entraver les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de cohésion économique et sociale dans les régions défavorisées de la Communauté.

6.4.8. Afin d'éviter l'existence de divergences entre les dispositions légales des États membres dans des matières pouvant relever de la notion de service public pour les secteurs de l'électricité et du gaz, qui faussent les conditions de concurrence et provoquent des distorsions que l'on doit éliminer, il conviendrait que la Commission envisage l'élaboration d'une réglementation spécifique harmonisant les droits des usagers (en particulier des entreprises) et les obligations des entreprises de distribution d'énergie, en vue du bon fonctionnement du marché intérieur.

6.4.9. Effets sur l'environnement

6.4.9.1. L'environnement semble être l'un des domaines les plus touchés par ce processus d'ouverture du marché, bien que l'Union européenne et les États membres aient adopté des mesures visant à réduire les effets environnementaux de la production et de la consommation d'énergie. Parmi ces mesures, il convient de souligner celles destinées à lutter contre le changement climatique en encourageant le recours aux énergies renouvelables ainsi que l'utilisation efficace de l'énergie.

6.4.9.2. Si l'achèvement du marché intérieur devait conduire à une réduction du prix de l'électricité et du gaz, il s'ensuivrait probablement une augmentation de la consommation. Les améliorations en matière d'efficacité du système qui découleraient de l'ouverture à la concurrence dans le secteur pourront difficilement compenser l'accroissement de la consommation d'énergie, avec pour éventuel résultat final une augmentation de la consommation d'énergie primaire. Cette situation entraînerait une augmentation des émissions polluantes et compromet la réalisation des objectifs de Kyoto.

6.4.9.3. Il faut adopter, tant à l'échelle européenne que nationale, des mesures d'urgence dans l'esprit des mesures inscrites dans le cadre de la directive sur la performance énergétique des bâtiments ou dans le cadre du programme SAVE, afin de promouvoir une utilisation efficace de l'énergie et compenser ainsi les éventuels effets des augmentations de la

(1) JO C 367 du 20.12.2000, p. 5.

demande. Une solution serait d'utiliser une partie des économies réalisées dans le cadre de la libéralisation pour le programme SAVE ou pour de nouveaux programmes de gestion de la demande, d'éducation et de formation des consommateurs domestiques, et de réduction des processus énergétiques. Une autre solution pourrait consister à augmenter la dotation du programme SAVE ou à créer de nouveaux programmes.

6.4.9.4. Le renforcement nécessaire de la capacité de transport qui permettrait un développement des échanges internationaux d'électricité et de gaz aura des incidences sur l'environnement, qu'il faudra atténuer si l'on veut vaincre l'opposition croissante des citoyens, en particulier lorsqu'elle peut toucher des zones faisant l'objet d'une protection spéciale du point de vue de l'environnement.

6.5. *Effets sur l'emploi dans le secteur du gaz et de l'électricité*

6.5.1. Le Comité souhaite exprimer sa préoccupation quant au processus de destruction de l'emploi que connaissent les secteurs de l'électricité et du gaz, suite à la libéralisation des marchés et en raison de la tendance à la sous-traitance et à l'externalisation de certains coûts des entreprises.

6.5.2. Cet état de fait semble indiquer que les coûts de l'ouverture à la concurrence sont supportés par les travailleurs des entreprises de ces secteurs principalement, sans que l'on ait pu constater qu'une compensation totale des pertes enregistrées dans les entreprises traditionnelles découlait d'une création directe d'emplois dans les nouvelles activités liées à l'ouverture du marché. Afin que les travailleurs concernés adhèrent au processus de déréglementation, un système de sécurité sociale qui adopte des mesures innovantes, est nécessaire. Il faudrait non seulement garantir une situation économique stable, y compris pour les travailleurs ayant perdu leur emploi, mais également mettre en œuvre des systèmes de formation continue et des politiques efficaces en matière de bases de données sur le marché de l'emploi.

6.5.3. L'éventuel problème de la perte d'emplois dans ces secteurs prend une telle ampleur qu'il serait conseillé de le prendre en considération lors de l'élaboration des différents programmes nationaux en faveur de l'emploi. Cela permettrait d'engager des actions visant à minimiser les conséquences de ce phénomène, surtout si l'on tient compte du fait qu'une partie non négligeable des emplois perdus étaient occupés par des personnes ayant un niveau de formation et de qualification élevé, dont l'expérience peut être mise à profit dans d'autres domaines.

6.5.4. En tout état de cause, il est primordial que les processus de libéralisation soient gérés dans un contexte de prévention, et plus particulièrement en appliquant les meilleures pratiques en matière d'information, de consultation, de participation et de formation des travailleurs afin de réimplanter de façon appropriée la main-d'œuvre excédentaire.

6.5.5. Le Comité demande à la Commission d'agir pour remédier à cette situation et d'élaborer, dans le cadre de sa compétence, une stratégie en vue de pouvoir accompagner l'ouverture des marchés par l'adoption de mesures communautaires ayant pour objectif le développement d'une stratégie coordonnée visant un niveau élevé d'emploi.

6.6. *Effets sur les pays candidats*

6.6.1. Le Comité émet également de nombreuses réserves quant aux répercussions de la libéralisation des marchés de l'énergie sur les pays qui feront partie dans un avenir proche de l'Union européenne.

6.6.2. Les secteurs de l'électricité et du gaz naturel dans les pays candidats se caractérisent, en général, par un niveau de soutien et d'intervention des pouvoirs publics élevé ainsi que par des infrastructures et des méthodes de gestion peu compétitives.

6.6.2.1. Cela peut avoir pour conséquence immédiate une forte réduction de l'emploi dans les entreprises de ces secteurs, qui provoquerait des tensions sociales insupportables dans les pays candidats, en particulier s'ils ne disposent pas d'un système de sécurité sociale similaire à celui qui existe dans les États membres.

6.6.2.2. Aussi, l'Union européenne doit-elle faire bénéficier ces pays des expériences acquises dans les processus de libéralisation en cours en Europe et apporter un concours financier à la modernisation des entreprises. Il faut en conséquence adapter l'ouverture de ces nouveaux marchés à la restructuration de leurs secteurs énergétiques, afin que les pays candidats soient en mesure d'entrer en concurrence sur un pied d'égalité.

6.7. *Autorités réglementaires nationales*

6.7.1. Il est à espérer que l'instauration d'autorités réglementaires nationales dans tous les États membres et l'attribution à celles-ci de la faculté de fixer ou d'approuver les tarifs pour l'accès de tiers au réseau seront garantes de transparence et de non-discrimination dans le processus, raison pour laquelle le Comité est favorable à la création de ces instances et à celle d'un organisme chargé du suivi de la sécurité de la fourniture d'électricité et de gaz naturel, tout en attendant avec intérêt les résultats du rapport qui sera présenté au Conseil européen de Barcelone.

6.7.2. L'utilité de l'existence de cette instance a été confirmée par le fait que presque tous les pays de l'Union européenne ont créé leurs autorités réglementaires nationales, qui leur permettent d'agir «ex ante» et dans certains cas, de leur propre initiative à la différence d'autres types d'organismes qui n'interviennent qu'une fois l'infraction commise.

6.7.3. Les fonctions que la proposition de directive confère à ces autorités sont suffisamment larges, dès lors qu'elles englobent, en plus de la fixation ou de l'approbation des tarifs d'accès au réseau, la garantie du respect des obligations de service public par les entreprises et la gestion de la congestion des réseaux à l'échelle nationale.

6.7.4. Toutefois, il faudrait que ces autorités fonctionnent de manière plus transparente et démocratique, en faisant participer les différents acteurs concernés des marchés de l'électricité et du gaz naturel (consommateurs, travailleurs et entreprises) au processus de prise de décision.

6.7.5. Le CES se félicite de la création du Conseil des régulateurs européens de l'énergie (CEER), et invite la Commission à envisager, au vu de l'expérience acquise par ledit Conseil, la possibilité de transformer cet organe en une Agence européenne ou en un organisme similaire compétent dans les matières relatives au transport international d'électricité et de gaz naturel.

6.8. Effets sur les consommateurs et les PME

6.8.1. La création du marché intérieur de l'énergie n'a pas bénéficié aux consommateurs domestiques et aux PME autant qu'aux grandes entreprises. Comme mentionné précédemment, cette situation est plus particulièrement significative en période de transition de l'ouverture du libre accès au fournisseur, qui porte préjudice au niveau de compétitivité des PME.

6.8.2. Le Comité estime que pour compenser ces différences, il faut encourager la création d'organisations de gestion d'achat en commun pour les PME et les consommateurs domestiques. Ces organisations peuvent négocier, au nom d'un ensemble de clients, un contrat-cadre avec différents fournisseurs, qui évite à ceux-ci le travail de négociation individuelle avec chaque client et qui permet aux clients de bénéficier de meilleures conditions de fourniture.

6.8.3. Dans cet ordre d'idées, il faudra mettre en place des mécanismes souples et transparents de règlement des conflits entre les entreprises fournisseuses et les entreprises clientes.

6.9. Systèmes d'accès au réseau

6.9.1. L'existence de différentes procédures d'accès aux réseaux dans les différents États membres peut provoquer des situations de déséquilibre en matière d'accès réciproque des entreprises de différents pays aux réseaux nationaux.

6.9.2. La majeure partie des États membres ont adopté le système d'accès réglementé avec des tarifs publiés car il s'agit, de l'avis des États membres, du meilleur moyen de garantir la liberté d'accès et d'éviter les distorsions de concurrence et/ou les éventuelles situations d'abus de position dominante. Le fait que ces tarifs constituent un plafond pourrait contribuer à surmonter la méfiance qui règne à ce sujet dans certains États membres. Toutefois, la capacité de fonctionnement des systèmes actuels ou la concurrence réelle entre les différents États membres n'ont jusqu'à présent fait l'objet d'aucune évaluation. Par conséquent, il a été demandé à la Commission de présenter au Sommet de Barcelone un rapport comprenant une évaluation comparative.

6.9.3. Le Comité estime que la proposition de la Commission d'instaurer un système unique d'accès aux réseaux basé sur des tarifs publiés suppose de faire progresser l'harmonisation dans le secteur. Le Comité est néanmoins partisan de tout type de système d'accès de tiers au réseau, à condition que la procédure soit neutre, transparente, équitable et non discriminatoire.

6.9.4. Toutefois, il est nécessaire de prendre des mesures pour garantir effectivement que l'accès au réseau a lieu dans des conditions non discriminatoires. Parmi ces mesures, il faudra prévoir notamment un délai de réponse à la demande d'accès et des mécanismes souples de règlement des litiges qui pourraient exister, ainsi qu'un organisme chargé de son contrôle.

6.10. Aspects liés à la concurrence

6.10.1. La réalisation du marché intérieur suppose souvent la disparition de monopoles nationaux et la déréglementation des secteurs concernés, afin de faire place à un marché où les entreprises peuvent se lancer dans la concurrence à armes égales.

6.10.2. Toutefois, la recherche de nouveaux marchés et d'économies d'échelle au sein des entreprises peut engendrer un processus de concentration, qui entraîne à son tour la disparition de petites entreprises dont une grande partie fait partie des biens municipaux. Le marché européen de l'électricité et du gaz peut ainsi être contrôlé par un nombre restreint de grandes entreprises qui, dans la pratique, opèrent dans leur zone d'influence respective en faussant la concurrence par abus de marché individuel ou collectif.

6.10.3. Dans de telles circonstances, qui peuvent être assimilées à une situation monopolistique bien que l'on soit en présence d'un marché ouvert et déréglementé, les entreprises pourraient tendre à augmenter leurs bénéfices au détriment de la qualité du service et grâce à une augmentation des prix, ce qui porterait préjudice à la compétitivité de l'économie européenne et, d'une façon générale, à l'ensemble des consommateurs.

6.10.4. Afin d'éviter une telle situation, les autorités de concurrence tant nationales que communautaires doivent veiller tout particulièrement à éviter que les entreprises engagées dans des processus de concentration comme ceux qui donnent lieu à des situations d'abus de position dominante individuelle et/ou collective finissent par violer les principes d'une économie de marché ouverte et fondée sur la libre concurrence.

6.11. *Observations particulières concernant la proposition de règlement*

6.11.1. La proposition de règlement présentée par la Commission a pour objectif de donner un élan aux échanges internationaux d'électricité et d'établir la cadre nécessaire pour leur régulation.

6.11.2. Le Comité estime également qu'il est nécessaire d'édicter des mesures en vue d'accroître les échanges internationaux d'électricité et considère que la proposition de règlement à l'examen est un bon instrument pour ce faire. Les principes définis dans ce document sont justes et portent sur des aspects du problème qui sont fondamentaux pour parvenir à une augmentation considérable du volume d'échanges internationaux d'électricité, à condition qu'ils entrent en vigueur en même temps que la directive modifiée. Dans le cas contraire, la concurrence pourrait être faussée, ce qui entraînerait de graves distorsions en raison des différences dans le degré d'ouverture des marchés.

6.11.3. Toutefois, recourir aussi largement aux dispositions des articles 3 et 5 de la décision 1999/468/CE, revient à conférer à la Commission des compétences bien plus larges que ne le sont les siennes en la matière. La raison d'une telle délégation de pouvoirs est peut-être la complexité technique des décisions à prendre et la nécessité d'adapter, de manière effective, les règles aux nouvelles situations qui pourraient se faire jour.

6.11.4. Le Comité estime qu'il est nécessaire de déléguer ces compétences à la Commission, tout en considérant que cette délégation ne doit lui conférer que la faculté de modifier des orientations et des règles qui auraient été préalablement consignées dans le règlement et approuvées et non celle de définir celles-ci en marge du processus législatif.

6.11.5. En ce sens, le Comité demande à la Commission que sa proposition de règlement actuelle tienne compte du principe de subsidiarité et justifie en particulier que:

- la question en objet comporte des aspects transnationaux qui ne sauraient être réglementés de manière satisfaisante à travers une intervention des États membres;
- les actions des États membres à elles seules, ou l'absence d'intervention communautaire, entreraient en conflit avec les exigences du traité (telles que la nécessité de corriger les distorsions de concurrence, d'éviter des restrictions

cachées au commerce ou encore, de renforcer la cohésion économique et sociale, entre autres), et pourraient porter préjudice dans une mesure considérable aux intérêts des États membres;

- l'action communautaire apportera des bénéfices évidents compte tenu de son échelle ou de ses effets, par comparaison avec l'intervention au niveau des États membres.

6.11.6. De même, la Commission devra tenir compte des aspects suivants:

- la forme de l'intervention communautaire devra être la plus simple possible et cohérente avec la réalisation satisfaisante de l'objectif de la mesure et
- les mesures communautaires devront laisser une marge de manœuvre la plus large possible pour que des décisions puissent être prises au niveau national, de manière compatible avec le double objectif poursuivi, à savoir que les mesures doivent atteindre leur but et respecter les exigences du traité.

6.11.7. Toutefois, le Comité juge positif le contenu de la proposition de règlement en ce qui concerne la création du comité consultatif et de réglementation, dans la mesure où elle peut contribuer à la pleine réalisation du marché intérieur, tout en faisant valoir qu'il conviendrait de présenter des rapports périodiques au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social.

7. **Observations particulières concernant la modification apportée à la directive 96/92/CE**

7.1. Comme cela a déjà été dit précédemment, la proposition de directive instaure un système d'accès de tiers au réseau basé sur des tarifs publiés, qui doivent être fixés ou approuvés par l'autorité réglementaire nationale. Toutefois, en plusieurs endroits du document, le doute est permis quant à l'exclusivité de ce système et son éventuelle coexistence avec celui de l'«accès négocié», à l'article 20, paragraphe 1, par exemple, qui n'a pas été modifié dans la proposition présentée par la Commission et qui prévoit la possibilité d'un «accès négocié» pour les autoproducteurs et les producteurs indépendants. Le deuxième paragraphe de ce même article comporte une nouvelle référence, d'ordre général cette fois, à la négociation. Il y aurait lieu de préciser si l'objectif est de maintenir cette modalité d'accès négocié et, dans l'affirmative, quelles peuvent être les répercussions quant aux discriminations entre les usagers du réseau.

7.2. La rédaction de l'article 21, qui n'est pas modifiée dans le nouveau texte proposé, est également source de confusion, en ce qu'il fait référence à plusieurs reprises aux articles 17 et 18 de la directive 96/92/CE. Ces deux articles n'apparaissent plus dans le nouveau texte et se réfèrent précisément aux systèmes d'accès au réseau négocié ou fondés sur le modèle de l'acheteur unique. Aussi, faut-il modifier la rédaction de l'article 21, en y consignant les modifications proposées par la Commission concernant le système d'accès de tiers aux réseaux.

7.3. Le texte est émaillé de nombreuses références au «client éligible», plus précisément aux articles 3, 16, 19 et 21. Certains de ces articles conservent la rédaction originale, tandis que dans d'autres celle-ci a été modifiée. Le texte de la directive 96/92/CE en vigueur confié aux États membres, à son article 19, paragraphe 3, la responsabilité de publier tous les ans les critères de définition des clients éligibles. Toutefois, ce paragraphe ne figure plus dans le nouveau texte de la directive, et par conséquent cette notion de «client éligible» demeure imprécise.

7.4. Dans le texte présenté par la Commission, il est estimé nécessaire que les États membres garantissent que les gestionnaires de réseau de transport et de distribution répondent aux demandes d'accès dans un délai raisonnable. Il conviendrait néanmoins que la directive mentionne un délai précis pour éviter certaines décisions arbitraires.

8. Observations spécifiques concernant la modification apportée à la directive 98/30/CE

8.1. Les installations de stockage du gaz naturel font l'objet de la seule exception au système d'accès établi dans les deux directives. Dans ce cas en effet, outre l'accès réglementé, l'accès négocié est autorisé (article 15). On peut en conclure que les installations de stockage de gaz naturel liquéfié (GNL) peuvent faire l'objet d'un accès négocié ou pas, dès lors qu'aux termes de l'article 14, seule la procédure d'accès réglementé est admise pour les installations de GNL.

8.2. Comme dans la directive 96/92/CE, la notion de «client éligible» n'est pas bien définie, en raison de la modification de l'article 18 dans la nouvelle rédaction, dans lequel étaient fixées

des exigences minimales et confiée aux États membres la charge de définir la portée finale de la notion.

8.3. Aux termes de la directive, les États membres ne désignent pas les gestionnaires de réseau de transport de gaz naturel, alors qu'elles désignent ceux des réseaux de distribution, voire, dans la directive 96/92/CE, de réseaux de transport et de distribution d'électricité. Ce critère semble indiquer que la Commission entend assimiler les fonctions de gestionnaire de réseau de distribution de gaz naturel à l'entreprise propriétaire de celui-ci. Toutefois, les paragraphes 4 et 5 de l'article 10 mentionnent expressément les gestionnaires de réseau de distribution, ce qui pourrait vouloir dire qu'il s'agit d'entités distinctes des entreprises de distribution. Dans un souci de cohérence des textes, il faudrait établir une similitude quant à l'exploitation des réseaux par les gestionnaires.

8.4. Le texte comporte plusieurs références croisées ayant leur origine dans la rédaction originale de la directive mais qui, avec le contenu actuel, perdent de leur validité ou devraient être modifiées. L'on peut citer par exemple les références à l'article 18 figurant aux articles 20, paragraphe 1 et 23, paragraphe 1, qui compte tenu de la rédaction actuelle n'ont plus de sens, dès lors qu'elles concernent à nouveau la portée de la notion de «client éligible». De même, aux articles 1, 2 et 3 de l'article 26, figurent des références aux paragraphes 3, 4, et 6 de l'article 18, qui n'existent plus dans le nouveau texte. L'article 25 contient également une référence à l'article 16 qui a été supprimé du texte proposé.

8.5. La directive sur le marché intérieur de l'électricité prévoit une mesure de sauvegarde pour la sécurité de l'approvisionnement, à savoir la possibilité de recourir à l'appel d'offres pour la construction d'une nouvelle capacité de production d'électricité, lorsque celle qu'il est prévu d'installer à travers la procédure d'autorisation peut s'avérer insuffisante pour satisfaire la demande. Il conviendrait d'étudier la possibilité de recourir à une procédure similaire pour les installations de GNL.

Bruxelles, le 17 octobre 2001.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICH

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil sur la performance énergétique des bâtiments»

(2002/C 36/04)

Le 6 juin 2001, le Conseil a décidé, conformément à l'article 175 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux en la matière, a adopté son avis le 25 septembre 2001 (rapporteur: M. Levaux).

Lors de sa 385^e session plénière des 17 et 18 octobre 2001 (séance du 17 octobre 2001), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 133 voix pour et 2 abstentions.

1. La proposition de la Commission

1.1. Le présent projet de directive a pour objectif essentiel de créer un cadre commun, destiné à promouvoir l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments situés sur le territoire de l'Union européenne. Il précise les catégories de bâtiments concernés, résidentiel et tertiaire, et exclut certaines catégories comme, par exemple, les bâtiments industriels.

1.2. Le projet détermine les exigences relatives à l'établissement, par les États membres d'une méthodologie commune pour le calcul de la performance énergétique des bâtiments.

1.3. Le projet oblige les États membres à appliquer des normes minimales relatives à la performance énergétique des bâtiments neufs.

1.4. Pour les bâtiments neufs d'une surface supérieure à 1 000 m², les États membres veilleront à ce que les systèmes d'approvisionnement en énergie décentralisée faisant appel aux énergies renouvelables, au chauffage urbain etc., fassent l'objet d'une étude de faisabilité.

1.5. Pour les bâtiments existants d'une surface supérieure à 1 000 m² qui font l'objet de travaux de rénovation, les États membres prendront toutes les mesures nécessaires pour faire en sorte que leur performance énergétique soit améliorée et réponde aux normes minimales. Ce principe s'appliquera dans tous les cas où le coût total de la rénovation est supérieur à 25 % de la valeur assurée existante du bâtiment.

1.6. Le projet prévoit la production de certificats de performances énergétique datant de moins de 5 ans lors des transactions (achat ou location) et, dans le cas des bâtiments publics, une obligation d'affichage de ces certificats qui seront renouvelés tous les 5 ans.

1.7. Le projet prévoit, au-dessus d'une certaine puissance, des exigences spécifiques relatives au contrôle régulier des chaudières (Puissance nominale utile > 10 kW) et des systèmes de climatisation (Puissance effective > 12 kW).

1.8. La certification des bâtiments et le contrôle des systèmes de chauffage et de climatisation seront exécutés par du personnel qualifié et indépendant.

2. Rappel des principales orientations et recommandations contenues dans des avis précédents

2.1. Le Comité a émis plusieurs avis dans ce domaine. Quatre d'entre eux, récents, sont rappelés ici pour confirmer une orientation constante et argumentée.

2.1.1. Afin de réduire les risques liés à l'approvisionnement, la première mesure à prendre consiste à garantir une utilisation aussi diversifiée et équilibrée que possible des différents types et formes d'énergie.

2.1.2. En ce qui concerne les économies d'énergie dans les bâtiments, si les normes en matière de construction constituent un instrument efficace, il n'est néanmoins pas envisageable d'élaborer des normes uniformes à l'échelle communautaire en raison des spécificités climatiques et autres des différents pays ⁽¹⁾.

2.1.3. Le Comité estime que l'imposition d'objectifs contraignants concernant l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables pourrait être en contradiction avec le principe de subsidiarité appliqué aux actions menées en vue de la réalisation des objectifs de Kyoto ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Avis du CES sur le «Livre vert — Vers une stratégie européenne de sécurité d'approvisionnement énergétique» (COM(2000) 769 final); JO C 221 du 7.8.2001, p. 6.

⁽²⁾ Avis du CES sur la «Promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables sur le marché intérieur de l'électricité» (COM(1999) 279 final); JO C 367 du 20.12.2000.

2.1.4. Les dispositions légales relatives aux bâtiments doivent clairement faire la différence entre la construction de bâtiments nouveaux (en distinguant ceux qui reçoivent des subventions d'État de ceux qui relèvent de la libre initiative) et les bâtiments déjà existants. Pour ces derniers, des conditions spécifiques devront être définies lorsqu'il s'agit de rénovation dans les quartiers anciens des villes ⁽¹⁾.

2.1.5. Pour les bâtiments, il y a lieu de fournir une information complète, tant pour ce qui est des bâtiments nouveaux qu'existants et tant pour l'achat que pour la location. Dans ce cas, il convient de renforcer le contrôle et le suivi des règlements concernant les matériaux, l'isolation et la construction en vigueur dans tous les pays ⁽²⁾.

2.1.6. Améliorer la maintenance préventive et la conservation des équipements, tant dans l'industrie et le bâtiment que dans les transports, afin de maintenir leur rendement et de contrôler les niveaux d'émission. Il y a lieu de promouvoir l'introduction d'avantages fiscaux pour les investisseurs qui mettent en place des systèmes de moindre consommation énergétique.

3. Observations générales

3.1. Il convient d'examiner la proposition de la Commission dans le contexte plus général de la politique énergétique communautaire et en particulier de la nécessité d'économiser l'énergie compte tenu:

- des possibilités limitées d'influencer l'offre des approvisionnements importés en énergie;
- de la dépendance de l'UE à l'égard de ces sources d'énergie importées, estimée aujourd'hui à 50 %;
- de l'élargissement qui augmentera la dépendance de l'UE, laquelle atteindrait, sans renouvellement des centrales nucléaires, 70 % en 2030;
- du respect des engagements pris à Kyoto;
- de l'importance de la consommation énergétique au sein des bâtiments ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Avis du CES sur «L'efficacité énergétique dans la Communauté européenne — Vers une stratégie d'utilisation rationnelle de l'énergie» (COM(98) 246 final); JO C 407 du 28.12.1998, p. 176.

⁽²⁾ Avis d'initiative du CES sur les «Politiques d'utilisation rationnelle de l'énergie (URE)»; JO C 407 du 28.12.1998, p. 160.

⁽³⁾ Voir en annexe le Tableau 1: Demande en énergie finale dans l'Union européenne par secteur et par source d'énergie.

4. Observations particulières

4.1. Normes minimales

4.1.1. Le projet prévoit pour les bâtiments neufs l'obligation de répondre à des normes minimales en matière de performance énergétique. La définition de ces normes minimales communes ou propres à chaque État n'apparaît ni dans la directive ni dans ses annexes.

4.1.2. Le Comité est favorable au principe de subsidiarité et soutient qu'il convient de laisser le soin à chaque État de fixer ses normes minimales en fonction de ses propres conditions géographiques et climatiques. Toutefois, il estime nécessaire que la directive rappelle plus précisément les objectifs et les engagements de Kyoto pour inciter les États membres à fixer les normes minimales à des niveaux et dans des délais raisonnables et compatibles.

4.1.3. Il estime également que, dans le cadre de l'élargissement, il est souhaitable de déterminer avec chaque pays candidat des objectifs à atteindre dans des délais précis et de les soutenir en informant et en sensibilisant l'opinion publique pour atteindre ceux-ci dans des délais précis.

4.1.4. Le Comité constate que la proposition de directive prend exclusivement en compte les aspects énergétiques pour l'établissement, par chaque État, des normes minimales. Il suggère à la Commission d'examiner, éventuellement, si une vision plus globale intégrant la prise en compte d'autres aspects — comme l'isolation phonique — lors de la construction ou de la réhabilitation des bâtiments ne présenterait pas des avantages tant sur le plan économique que sur la perception de confort pour les utilisateurs ⁽⁴⁾.

4.2. Exclusions du champ d'application

4.2.1. Le projet donne la possibilité aux États membres d'exclure du champ d'application les bâtiments historiques, les constructions provisoires, les sites industriels, les ateliers et bâtiments résidentiels qui ne sont pas affectés à un usage résidentiel régulier, telles que les résidences secondaires.

4.2.2. Le Comité approuve le principe de ces exclusions auxquelles il demande d'ajouter les bâtiments agricoles, mais il s'interroge sur leur pertinence et sur les définitions qui sont données dans la mesure où elles permettent une trop large interprétation qui autoriserait, dans certains cas, à ne pas appliquer la directive de façon identique dans tous les États membres.

⁽⁴⁾ Avis du CES sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'évaluation et à la gestion du bruit ambiant», JO C 116 du 20.4.2001, p. 48.

4.3. Bâtiments neufs et bâtiments existants

4.3.1. Le projet fait la distinction entre bâtiments neufs et bâtiments existants qui doivent répondre à des normes minimales en matière de performance énergétique. Le Comité souhaite que ces normes minimales puissent être spécifiques aux bâtiments neufs ou aux bâtiments existants, avec des différences qui tiennent compte tant de l'état du patrimoine que de la diversité des techniques utilisables pour améliorer ces performances.

4.3.2. La distinction entre bâtiments résidentiels et bâtiments publics est établie, mais le Comité considère qu'il conviendrait de distinguer clairement entre bâtiments d'habitation individuelle et bâtiments d'habitation collective.

4.4. Nature des seuils

4.4.1. Le projet de directive prévoit des seuils exprimés en m². S'agissant d'améliorer la performance énergétique des bâtiments, le Comité estime que la référence à la surface de locaux n'est pas toujours appropriée.

4.4.2. Pour ce qui concerne le chauffage et la climatisation qui sont déterminants pour le bilan énergétique, la performance est liée aux volumes des locaux qui est fonction de deux facteurs: la hauteur des différents niveaux et leurs surfaces respectives.

4.4.3. Pour les bâtiments d'habitation, la hauteur entre sol et plafond est généralement voisine de 2,50 m. On peut, compte tenu de cette homogénéité, retenir des seuils exprimés en m².

4.4.4. Pour les bâtiments publics, tel qu'ils sont définis à l'article 2 du projet de directive et dont les hauteurs des niveaux sont variables, il serait donc plus approprié de déterminer des seuils en volume de bâtiments.

4.5. Seuils de surface de 1 000 m²

4.5.1. Le projet n'instaure que deux seuils de surface de 1 000 m², l'un pour les bâtiments neufs l'autre pour les bâtiments existants (article 4 et article 5).

4.5.2. Pour les bâtiments neufs, le seuil de 1 000 m² déclenche l'obligation d'établir une étude de faisabilité technique, environnementale et économique, avant l'octroi du permis de construire quant à la possibilité d'installer un système d'approvisionnement en énergie décentralisée faisant appel aux énergies renouvelables, à la PCCE, au chauffage urbain ou dans certaines conditions à des pompes à chaleurs.

4.5.2.1. Le Comité considère que cette obligation peut valablement s'appliquer aux bâtiments publics tels qu'ils sont définis à l'article 2 du projet de directive, en imposant un seuil

de 2 500 m³ pour tenir compte de l'observation faite à l'article 4.4.4 ci-dessus.

4.5.2.2. Il approuve que, compte tenu du seuil de 1 000 m², cette obligation ne s'applique pas aux bâtiments d'habitation individuelle.

4.5.2.3. Il estime que pour les bâtiments d'habitation à usage collectif, le seuil devrait être porté à 2 500 m² pour ne concerner que des ensembles significatifs pour lesquels les surcoûts seraient supportables.

4.5.2.4. D'autre part, le Comité considère qu'à défaut de pouvoir au moment de la réalisation des bâtiments neufs mettre en œuvre les objectifs préconisés par le projet de directive, obligation devrait être faite d'inclure dans les projets la possibilité de les réaliser aisément à l'occasion de travaux futurs de rénovation importante.

4.5.3. Pour les travaux de rénovation dans les bâtiments existants, le projet instaure un seuil de 1 000 m² à partir duquel des dispositions seront prises pour pouvoir répondre aux normes minimales de performance énergétique.

4.5.3.1. Le Comité, comme précédemment, considère que cette obligation doit s'appliquer:

— aux bâtiments publics tels qu'ils sont définis à l'article 2, avec seuil de 2 500 m²;

— aux bâtiments d'habitation à usage collectif avec un seuil porté à 2 500 m².

4.5.3.2. Le Comité prend note que le principe défini dans l'article 5 de la directive s'applique dans tous les cas où le coût total de la rénovation est supérieur à 25 % de la «valeur assurée existante» du bâtiment. Toutefois, sur la notion même de «valeur assurée existante» il souligne que les États ne font pas référence aux mêmes critères (dans le domaine des bâtiments publics les approches sont différentes, les critères d'évaluation des valeurs patrimoniales n'étant pas comparables).

4.6. Certificats (labels) relatifs à la performance énergétique

4.6.1. Le Comité estime que le mot «certificat» sous-entend un contrôle obligatoire ou la reconnaissance d'une conformité à des règles. Pour mieux refléter les intentions exprimées par la Commission, le Comité préconise de remplacer le mot «certificat» par le mot «label» qui permet de détailler des performances en les situant sur une échelle de valeur.

4.6.2. Le projet de directive (article 6.1) prévoit que lors de la construction, de la vente ou de la location d'un bâtiment, un certificat (label) relatif à la performance énergétique datant de moins de 5 ans soit mis à la disposition de l'acheteur ou du locataire.

4.6.3. Le Comité estime que dans le cas de bâtiments neufs cette obligation, qui constitue une garantie pour l'acquéreur ou le locataire, peut aisément être remplie au moment de la réception des bâtiments. Le certificat de conformité et de respect des normes minimales établi à l'achèvement des travaux permet, en effet, d'attribuer aisément un label de performance énergétique sans autre formalité supplémentaire.

4.6.4. Dans le cas de bâtiments neufs, le Comité considère que le délai de 5 ans est trop court et il suggère de porter ce délai à 10 ou 15 ans. Après ce délai, seule une rénovation déclenchera la mise à jour du certificat (label).

4.6.5. Dans le cas de bâtiments existants, si le certificat (label) lié à la performance énergétique exprime la conformité du bâtiment avec les normes minimales sa durée de validité devrait également être portée à 10 ou 15 ans. Seule une modification des normes entraînerait une mise à jour des certificats (labels). La proposition de directive prévoit que la production d'un certificat (label) est obligatoire seulement lors d'une vente ou d'une mise en location. À défaut aucune obligation n'existe d'établir un tel certificat (label). Le Comité suggère que pour favoriser les économies d'énergie, il convient d'accorder un délai de transition d'environ 15 ans pour rendre obligatoire la production des certificats (labels) pour tous les bâtiments existants inclus dans le champ d'application de la directive.

4.6.6. Si les certificats relatifs à la performance énergétique font apparaître des insuffisances, celles-ci, en application de l'article 5, ne pouvant être corrigées qu'à l'occasion de travaux de rénovation importants, la durée de validité de 5 ans du certificat ne se justifie pas.

4.6.7. Le Comité estime que sur les certificats (labels) doit figurer, en plus des valeurs de référence comme les normes, un rappel des meilleures pratiques d'utilisation en termes de consommations énergétiques ou de déperditions calorifiques.

4.6.8. Le Comité relève que dans l'article 6.2 de la proposition de directive, la Commission propose que le certificat (label) soit accompagné de recommandations destinées à améliorer la performance énergétique. Le Comité estime que cette proposition n'est pas suffisante car pour parvenir à une véritable amélioration et à des réductions de consommation d'énergie durables il est essentiel de modifier les comportements collectifs et individuels des citoyens. Le Comité souhaite donc que la directive engage les États à développer et à renouveler systématiquement des campagnes d'information et de formation auprès du grand public pour que chaque citoyen mesure l'impact de son comportement à l'intérieur des bâtiments pour limiter la consommation d'énergie.

4.6.9. Le Comité remarque que l'article 9 de la proposition de directive prévoit que la certification (labélisation) des bâtiments et le contrôle des systèmes de chauffage et de climatisation doivent être réalisés par du personnel qualifié et

indépendant. Le Comité estime que le personnel chargé de ces opérations ne doit pas être nécessairement indépendant mais qu'il doit être agréé par une structure officielle sur justification de ses compétences, celles-ci pouvant être acquises dans le cadre d'une formation spécifique.

4.7. Contrôle des chaudières (article 7 et 8)

4.7.1. Le projet de directive prévoit la mise en œuvre d'un contrôle régulier pour les chaudières dont la puissance nominale utile dépasse 10 kW et pour les systèmes de climatisation centraux dont la puissance effective est supérieure à 12 kW.

4.7.2. Ces seuils particulièrement faibles impliquent un contrôle quasi systématique pour tous les types de bâtiments, y compris les habitations individuelles. Le Comité constate que le projet de directive ne comporte aucun délai pour l'établissement des premiers contrôles portant sur le parc existant, ni sur leur durée de validité.

4.7.3. Le Comité souhaite que la possibilité soit donnée aux États membres d'organiser les contrôles en les étalant sur une période de 15 ans. Dans les 5 premières années, devront être contrôlées les installations d'une puissance nominale ou effective, selon les cas, supérieure à 70 kW. Dans les 10 années suivantes devront être contrôlées la totalité des installations d'une puissance supérieure à 10 kW et inférieure à 70 kW.

4.7.4. Dans l'annexe au projet de directive, il est précisé que, concernant les chaudières d'une puissance utile qui dépasse 100 kW, il sera procédé au contrôle tous les deux ans.

Délais de contrôle des chaudières et des systèmes de climatisation

Puissance nominale ou installée	Chaudières	Système de Climatisation
Inférieure à 10 kW	Sans objet	Sans objet
10 à 70 kW	Dans les 15 ans	Dans les 15 ans
> 70 kW	Dans les 5 ans	Dans les 5 ans
> 100 kW	Tous les 2 ans	Sans objet

4.7.5. Pour les installations de chauffage de plus de 15 ans qui comportent des chaudières de plus de 10 kW, les États membres devront adopter les mesures nécessaires pour la mise en place d'un contrôle ponctuel de l'ensemble de l'installation comme cela est prévu dans l'annexe à la proposition de directive. Le Comité souhaite que ces contrôles, qui devront, notamment, porter sur les émissions de gaz à effet de serre, soient organisés dans les délais prévus à l'article 4.7.3 ci-dessus. Ces contrôles pourront s'effectuer à l'occasion des opérations habituelles de maintenance préventive.

4.7.6. À dater du constat de la réalisation des recommandations ou des prescriptions faites lors de ces contrôles, ceux-ci seront valables pour une période de 10 ans.

4.7.7. Concernant les chaudières et les systèmes de climatisation, le Comité considère que, lors de leur installation le certificat de conformité délivré avec la réception devrait avoir une durée de validité de 10 ans, même si les normes évoluent.

5. Incitations à prévoir pour favoriser les économies d'énergie

5.1. Le Comité estime qu'il ne faut exclure aucune mesure pour faciliter la recherche d'économie d'énergie, le développement de l'utilisation des énergies renouvelables et la limitation de production de gaz à effet de serre. Or, il relève que le projet de directive met seulement l'accent sur la possibilité donnée aux propriétaires de répercuter les coûts dans les loyers. Mais cette ambition reste limitée en raison même du mode de fixation des loyers qui, dans certains pays, sont encadrés.

5.2. Le Comité rappelle qu'il a indiqué dans son avis du 30 mai 2001 ⁽¹⁾, que «Les incitations fiscales destinées à encourager l'innovation technologique et à développer des procédés industriels plus respectueux de l'environnement constituent également des actions appropriées pour autant qu'elles n'entraînent pas de distorsions sur le marché».

5.2.1. Dans le cadre du présent avis, le Comité suggère que les États membres privilégient des mesures fiscales et incitatives telles que:

- l'application d'un taux de TVA réduit, ainsi que l'autorise la Décision du Conseil du 28.2.2000 pour «certains services à forte intensité de main-d'œuvre» comprenant les travaux d'amélioration des logements, inclus ceux liés à la performance énergétique;
- pour les propriétaires bailleurs, la déduction de leurs revenus locatifs des dépenses engendrées en application de la directive.

(1) Avis du CES sur «la Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant le programme d'action communautaire pour l'environnement pour la période 2001-2010» du 30 mai 2001; JO C 221 du 7.8.2001, p. 2.

- la déduction de ces dépenses du revenu imposable.

6. Conclusions

6.1. Le Comité attire l'attention de la Commission sur la pratique constante des États membres qui taxent systématiquement toutes les énergies, notamment fossiles, actuellement utilisées. Aussi, toute politique soit d'incitation aux économies d'énergie, soit de transfert sur d'autres énergies (moins productrices de gaz à effet de serre) s'appuie sur des modèles économiques qui omettent de prendre en compte la réduction des assiettes de la taxe. Exemple: le cas de 160 000 habitations au Danemark où le taux de retour d'investissement étant de 13 % diminue la taxe d'autant.

6.2. Le Comité, tout en soulignant son soutien à la démarche de la Commission et à sa volonté de développer une méthodologie commune en matière de bilan et suivi énergétique des bâtiments, rappelle qu'il convient:

- de ne pas créer de contraintes insupportables pour les États membres au regard de la concurrence internationale. Pour cela l'Union européenne doit adapter sa politique à la volonté de mise en œuvre du protocole de Kyoto par l'ensemble des pays concernés;
- de veiller à ce que les pays candidats à l'élargissement s'imposent, notamment dans les constructions neuves, des mesures compatibles avec les objectifs des États membres pour minimiser l'augmentation de la dépendance énergétique et se mettre rapidement au même niveau qu'eux;
- de veiller à ne pas faire supporter aux propriétaires bailleurs ou occupants propriétaires des charges disproportionnées avec leurs possibilités, ce qui aurait pour effet de stériliser les objectifs visés par la Directive et d'inciter les citoyens au rejet de l'Europe unie.

6.3. Le Comité souhaite que l'article 3 de la proposition de directive considère que l'élaboration de la méthodologie de calcul de la performance énergétique des bâtiments ne doit pas être confiée à un comité constitué suivant la procédure visée à l'article 11, mais fasse l'objet d'une directive distincte dont la préparation permettra un débat ouvert, plus mobilisateur.

Bruxelles, le 17 octobre 2001.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICHS

ANNEXE I

à l'avis du Comité économique et social

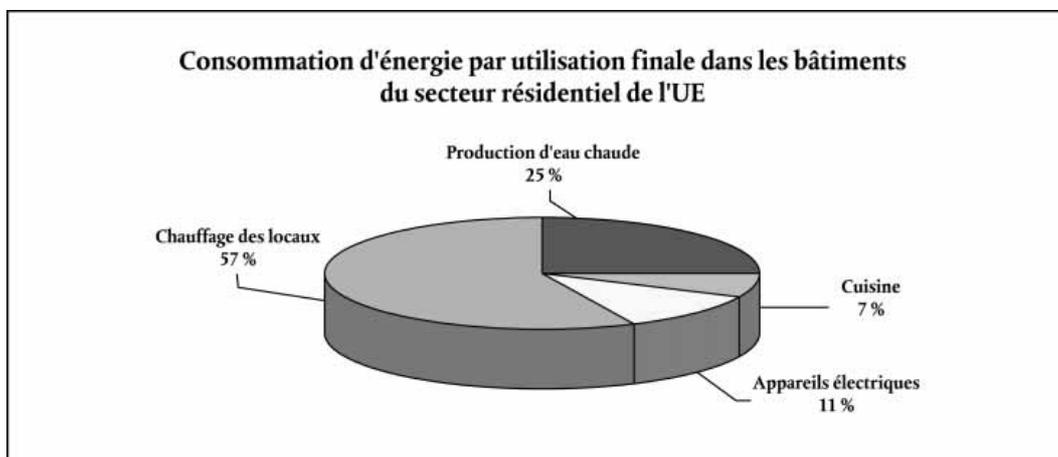
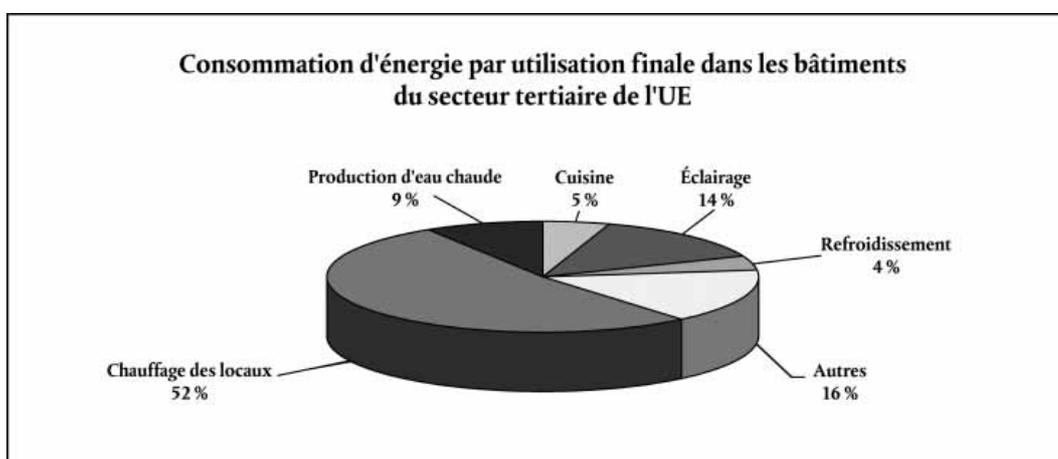
Tableau 1: Demande en énergie finale dans l'Union européenne par secteur et par source d'énergie en 1997 (en millions de tep) ⁽¹⁾

Demande en énergie finale par secteur/Demande en énergie finale par source d'énergie	Bâtiments (résidentiel + tertiaire)	% du total de la demande d'énergie finale	Industrie	% du total de la demande d'énergie finale	Transport	% du total de la demande d'énergie finale	Total	% du total de la demande d'énergie finale
Combustibles solides	8,7	0,9	37,2	4,0	0,0	0,0	45,9	4,9
Pétrole	101	10,8	45,6	4,9	283,4	30,5	430,1	46,2
Gaz	129,1	13,9	86,4	9,3	0,3	0,0	215,9	23,2
Électricité (dont 14 % provenant des sources d'énergie renouvelables)	98	10,5	74,3	8,0	4,9	0,5	177,2	19,0
Chaleur dérivée	16,2	1,7	4,2	0,5	0,0	0,0	20,4	2,2
Renouvelables	26,1	2,8	15,0	1,6	0,0	0,0	41,1	4,4
Total	379,2	40,7	262,7	28,2	288,6	31,0	930,5	100,0

⁽¹⁾ «Energy in Europe — European Union Energy Outlook to 2020», numéro spécial de novembre 1999, the Shared Analysis Project, Commission européenne.

ANNEXE II

à l'avis du Comité économique et social

Figure 1: Consommation d'énergie dans le secteur résidentiel ⁽¹⁾Figure 2: Consommation d'énergie dans le secteur tertiaire ⁽¹⁾

⁽¹⁾ COM(2000) 769 du 29.11.2000.

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant modification du règlement (CE) n° 685/2001 du Parlement européen et du Conseil du 4 avril 2001 afin de prévoir la répartition entre les États membres des autorisations reçues dans le cadre de l'accord établissant certaines conditions pour le transport de marchandises par route et la promotion du transport combiné entre la Communauté européenne et la Roumanie»

(2002/C 36/05)

Le 12 juillet 2001, le Conseil a décidé, conformément à l'article 71 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 25 septembre 2001 (rapporteur: M. Kielman).

Lors de sa 385^e session plénière des 17 et 18 octobre 2001 (séance du 17 octobre 2001), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 128 voix pour et 1 abstention.

1. Introduction

1.1. Le 7 décembre 1995, le Conseil a chargé la Commission de négocier un ou plusieurs accords de transit routier avec la Hongrie, la Roumanie et la Bulgarie en vue de résoudre le problème des liaisons routières entre la Grèce et les autres États membres pour le transport de marchandises, notamment en échangeant des autorisations de transit routier.

1.2. Les décisions relatives à la conclusion des accords avec la Hongrie et la Bulgarie ont été adoptées par le Conseil le 19 mars 2001.

1.3. Le 4 avril 2001 a été adopté le règlement (CE) n° 685/2001 du Parlement européen et du Conseil concernant la répartition entre les États membres des autorisations reçues dans le cadre des accords établissant certaines conditions pour le transport de marchandises par route et la promotion du transport combiné entre la Communauté européenne et la République de Bulgarie et entre la Communauté européenne et la République de Hongrie.

1.4. La proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord avec la Roumanie prévoit que la Communauté recevra de la Roumanie 14 000 autorisations par an, à répartir entre les États membres au moyen d'un règlement.

1.5. L'objectif de la présente proposition est dès lors de répartir ces autorisations en modifiant le règlement (CE) n° 685/2001 du Parlement européen et du Conseil du 4 avril 2001 ⁽¹⁾.

2. Observations générales

2.1. La Commission a utilisé les statistiques de transit hongroises comme base de calcul pour la répartition des autorisations de transit entre les États membres.

2.2. L'objectif des négociations du côté de l'Union étant de faciliter le transit routier entre la Grèce et les autres États membres à travers le couloir constitué par la Bulgarie, la Roumanie et la Hongrie, les statistiques de transit de la Hongrie sont les plus pertinentes. En tout état de cause, ces statistiques devraient indiquer que les trajets à destination des «autres États membres» ont emprunté la totalité du couloir comprenant la Bulgarie, la Roumanie et la Hongrie.

2.3. Les statistiques de transit hongroises permettent de distinguer entre:

- le pays d'origine des trajets;
- le pays d'immatriculation des véhicules.

Sur la base de ces informations, il est possible de sélectionner les trajets:

- commençant en Grèce; et
- effectués par des véhicules immatriculés dans un État membre.

2.3.1. Étant donné que les statistiques de transit de la Hongrie sont disponibles pour les trois premiers trimestres de 1998 et sont utilisables aux fins précitées, la Commission propose qu'elles servent de base aux calculs de répartition des autorisations entre les États membres.

2.3.2. Le Comité estime qu'en l'absence de données statistiques fiables relatives au transit routier, c'est la solution consistant à utiliser les statistiques hongroises disponibles pour les trois premiers trimestres de 1998 qui apporte les informations les plus pertinentes.

2.3.3. Les statistiques hongroises ont également été utilisées par la Commission comme base de calcul pour la répartition des autorisations de transit résultant des accords avec la Bulgarie et la Hongrie.

⁽¹⁾ JO L 108 du 18.4.2001, p. 1.

2.3.4. Le Comité estime avec la Commission qu'il est souhaitable que la même base statistique soit utilisée pour la répartition des autorisations reçues par la Roumanie, lesdites statistiques reflétant d'ores et déjà le nombre de transits effectués par des camions immatriculés dans les États membres dans la totalité du couloir, c'est-à-dire y compris la Roumanie.

3. Observations particulières

3.1. Sur la base des statistiques fournies par la Hongrie, la Commission arrive à la conclusion que le nombre total de trajets de transit par la Hongrie effectués à partir de la Grèce par des véhicules immatriculés dans l'un des États membres s'est élevé à 6 723 au cours des trois premiers trimestres de 1998, dont 6 646, soit près de 99 % pour la Grèce seule.

3.1.1. Pour quatre États membres, à savoir l'Espagne, l'Irlande, le Luxembourg et le Portugal, aucun trajet n'a été enregistré.

3.2. Sur la base de ces données, la Commission estime devoir indiquer «(qu') il n'est pas opportun d'octroyer à la Grèce 99 % des autorisations».

3.2.1. Le Comité est d'avis que des critères objectifs doivent être utilisés pour rendre compte de la situation, et que la Commission n'a pas à désavantager un État membre sur la base d'une estimation parfaitement arbitraire et subjective. Il invite dès lors la Commission à traiter la Grèce de la même manière que tout autre État membre.

3.3. La Commission propose en outre d'octroyer à chaque État membre un nombre forfaitaire de 100 autorisations, soit un peu moins de 1 % du total des autorisations disponibles, et de répartir les autorisations restantes au pro rata du nombre réel de trajets de transit effectués à travers la Hongrie au cours des trois premiers trimestres de 1998.

3.3.1. Étant donné que quatre États membres n'ont effectué aucun trajet en transit au cours des trois premiers trimestres de 1998 et que six autres États membres en ont effectué moins de 5, le Comité estime que le nombre forfaitaire de 100 autorisations par État membre proposé par la Commission est beaucoup trop élevé. Il propose que ce nombre soit ramené

à 50. Le cas échéant, ce nombre pourra être revu ultérieurement en fonction des besoins. Il restera ainsi 750 autorisations pouvant être réparties au prorata du nombre de trajets en transit effectués au cours des trois premiers trimestres de 1998.

3.4. Le Comité considère qu'une telle répartition est plus équitable et tient mieux compte de la réalité. Tout cela implique que le nombre forfaitaire d'autorisations s'élèvera à 750 au lieu des 1 500 proposées par la Commission, et que la Grèce recevra en outre 13 098 autorisations pour la Roumanie au lieu de 12 357. Le Comité estime que cette méthode de calcul tient aussi davantage compte des considérations de la Commission elle-même, qui écrit dans sa proposition de règlement (CE) n° 685/2001 du 4 avril 2001 que «la répartition des autorisations doit se fonder sur des critères qui tiennent pleinement compte des flux de transport terrestre qui existent entre la Grèce et les autres États membres».

3.5. Si la Commission approuve la proposition du Comité relative à une clé de répartition plus équitable, l'annexe à la proposition de règlement, dans laquelle figure cette clé de répartition, devra être adaptée en conséquence.

4. Résumé et conclusions

4.1. Le Comité estime qu'en choisissant les statistiques de transit hongroises, comme le préconisait le règlement (CE) n° 685/2001 du 4 avril 2001, la Commission a trouvé une base statistique adéquate pour définir une clé de répartition des autorisations.

4.2. En ce qui concerne la répartition proposée, le Comité fait remarquer que lorsque les statistiques révèlent qu'un État membre aurait droit à un pourcentage important des autorisations, celles-ci doivent effectivement lui être octroyées.

4.3. En outre, le Comité ne juge pas souhaitable de donner à chaque État membre un nombre forfaitaire de 100 autorisations — compte tenu notamment du nombre peu élevé d'autorisations. Il ressort en effet des données disponibles que de nombreux États membres n'effectuent qu'un petit nombre de trajets en transit routier, voire aucun, entre la Grèce et d'autres États membres. Le Comité considère qu'un nombre de base de 50 autorisations par État membre est suffisant.

Bruxelles, le 17 octobre 2001.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur le thème «Nouvelle économie, société de la connaissance et développement rural — Perspectives pour les jeunes agriculteurs»

(2002/C 36/06)

Le 1^{er} mars 2001, le Comité économique et social, conformément à l'article 23 paragraphe 3 de son règlement intérieur, a décidé d'élaborer un avis sur le thème susmentionné.

La section «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux en la matière, a élaboré son avis le 27 septembre 2001 (rapporteuse: Mme Sánchez Miguel).

Lors de sa 385^e session plénière des 17 et 18 octobre 2001 (séance du 17 octobre 2001), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 137 voix pour et 1 abstention.

1. Introduction

1.1. Dans une Europe en rapide évolution face aux défis de la mondialisation et de la «nouvelle économie», la société a recommencé à s'interroger sur l'avenir de l'agriculture et des zones rurales, et à chercher des perspectives de développement pouvant répondre aux attentes des nouvelles générations.

1.2. Un développement durable, basé sur un pacte avec les générations futures, pour la préservation des ressources disponibles, est indissociable d'une agriculture et d'un développement rural de qualité, offrant des possibilités d'emploi aux nouvelles générations.

1.3. Ce n'est qu'en inversant les tendances à la marginalisation et au vieillissement du facteur humain qu'un nouveau pacte pourra être conclu entre agriculture et société⁽¹⁾, exploitant les potentialités offertes par les nouvelles technologies de l'information et de la communication, et comblant le fossé qui apparaît déjà entre les zones rurales en déclin et les zones à forte innovation. Selon les données Eurostat, la pyramide des âges dans le secteur de l'agriculture est rétrécie à la base et gonflée au sommet. Étant donné les perspectives d'avenir, il semble peu probable que l'équilibre puisse être maintenu, ce qui représente un risque important pour la survie du secteur.

1.4. L'agriculture doit être pleinement associée à la promotion de la société de la connaissance et de l'innovation et bénéficier des retombées en matière d'emploi qui peuvent en découler: les nouvelles orientations dans le domaine de l'éducation et de la formation («e-Learning») et de la promotion des nouvelles technologies de l'information («e-Europe»), lancées par le conseil de Lisbonne, doivent être traduites en actions spécifiques s'adressant en particulier aux jeunes, y compris dans le secteur de l'agriculture.

1.5. De même, il convient de mieux tenir compte, dans la formation et la recherche en matière agricole, ainsi que dans la mise en œuvre concrète de la PAC, des effets des autres politiques sur le monde rural, en particulier en ce qui concerne l'intégration des dimensions de l'environnement et de la sécurité alimentaire et sanitaire, sanctionnée par les récentes modifications du traité.

1.6. Par conséquent, une réflexion s'impose sur les moyens de mieux combiner les politiques et les instruments d'intervention existants, surtout dans le domaine de la formation, de la promotion de la recherche, de l'innovation et de la diffusion des informations, afin qu'ils soient pleinement fonctionnels, également dans le secteur agricole et dans les zones rurales, et de les destiner en particulier aux jeunes agriculteurs, hommes et femmes. En élaborant le présent avis d'initiative, le Comité tiendra compte des réflexions du Parlement européen et du Comité des régions en la matière; il a l'intention d'établir avec ces deux institutions un dialogue constructif sur ces thèmes, et d'y associer les organisations intéressées⁽²⁾.

1.7. L'objectif du Comité économique et social est de répondre aux changements qui interviendront en raison des modifications apportées par l'Agenda 2000 au niveau des structures économiques mais aussi sociales, et plus particulièrement en ce qui concerne l'insertion des jeunes. Dans ce contexte, il importe de considérer le facteur humain comme un élément fondamental du changement.

1.8. Le Comité a déjà abordé le thème de la relève des générations dans le monde agricole en 1994, dans un avis d'initiative⁽³⁾ qui en analysait les différents facteurs. Bon

(1) JO C 393 du 31.12.1994, p. 86.

(2) Cf. en particulier le rapport de Neil Parish sur «La situation et les perspectives des jeunes agriculteurs dans l'Union européenne» (PE 286.374) et l'avis de M. Gonzi sur le thème «Projet pour les jeunes dans l'agriculture européenne» (CdR 417/2000).

(3) JO C 195 du 18.7.1994.

nombre des problèmes soulevés à cette occasion sont encore d'actualité; c'est pourquoi il conviendrait de développer, dans le cadre de la PAC et/ou d'autres politiques communes, des instruments permettant de traiter ces questions.

1.9. Le rapport n° 3/2000 ⁽¹⁾ de la Cour des comptes sur les mesures d'aide à l'emploi des jeunes vient confirmer les résultats insuffisants obtenus par rapport à 1994. Bien qu'il reconnaisse que «l'Union européenne a mis en place un certain nombre de mesures destinées, en particulier, à aider les jeunes agriculteurs», ce rapport conclut que «la Cour n'a pas pu constater l'existence d'un plan ou d'une stratégie d'ensemble en ce qui concerne l'effort financier consacré par le FSE et le FEOGA-Orientation en faveur des jeunes agriculteurs», et que «son impact éventuel, depuis 1994, reste inconnu».

1.10. Dans sa réponse à la Cour des comptes, la Commission prend acte des observations formulées. Elle reconnaît la nécessité de disposer de meilleurs instruments d'évaluation des mesures adoptées au titre du règlement (CE) n° 950/97 ⁽²⁾, et a élaboré dans ce but une série de lignes directrices à l'intention des États membres. Il faut encourager ces initiatives mais aussi mieux coordonner les actions destinées aux jeunes, qui sont dispersées dans plusieurs instruments.

2. Observations générales

2.1. *Une politique tenant compte du facteur humain pour l'agriculture multifonctionnelle, ouvrant de nouvelles perspectives aux jeunes agriculteurs*

2.1.1. Le modèle agricole européen ⁽³⁾, basé sur la multifonctionnalité, la compatibilité avec l'environnement, la durabilité économique et la sécurité alimentaire est un modèle culturel, technique, économique et social ⁽⁴⁾. Il y a quelques dizaines d'années encore, la réussite de la production agricole était due en grande partie à des facteurs matériels: fertilité des sols, relief, climat. Aujourd'hui, outre les facteurs susmentionnés, des facteurs tels que l'intelligence et la créativité humaine, la richesse et la variété des cultures, les savoir-faire professionnels et les connaissances appliquées sont mis en évidence.

2.1.2. Les objectifs tels que le développement rural intégré, les labels de qualité, la valorisation des produits du terroir, la différenciation économique, la modernisation structurelle des entreprises, etc., ne peuvent être réalisés uniquement par voie de réglementation (aides, obligations et interdictions). Il convient donc de développer une politique tenant compte du

facteur humain, également pour le secteur agricole et le monde rural. Il s'agit au fond d'appliquer les mêmes principes que ceux définis par l'Agenda 2000, qui, dans un chapitre ne portant pas spécifiquement sur l'agriculture et le développement rural (mais qui concernait bien «tous les secteurs» de l'activité économique) indiquait explicitement, comme l'une des priorités de l'Union, la nécessité de placer au premier plan le développement d'une politique de la connaissance (recherche, innovation et formation) comme instrument visant à soutenir la compétitivité.

2.1.3. Il y a lieu d'approfondir l'analyse de l'évolution structurelle et de la composition du capital humain en agriculture afin d'identifier les instruments qui ouvrent des perspectives de développement aux jeunes et qui répondent aux nouvelles demandes de la société, d'autant plus que des voix s'élèvent aujourd'hui pour réclamer une accélération de la réforme en cours de la PAC.

2.2. *Principales mutations structurelles de l'agriculture européenne et conséquences sur la composition du capital humain*

2.2.1. Bien qu'à des degrés divers dans les différents États membres de l'UE, la tendance qui prévaut dans le secteur agricole est une diminution généralisée du nombre d'exploitations, de la superficie agricole et de l'emploi ⁽⁵⁾. Si d'une part, ce processus a entraîné une diminution du nombre d'unités productives, il a d'autre part abouti à la polarisation des entreprises dans le secteur agricole et, partant, à l'augmentation, entre autres, du poids des exploitations professionnelles et des véritables opérateurs économiques. Toutefois, les petites et très petites entreprises caractérisent toujours l'agriculture communautaire, surtout dans les pays du sud de l'Europe, où la base sociale de l'agriculture reste solide, importante et très répandue ⁽⁶⁾. Toutefois, il faut souligner que ce sont ces petites entreprises qui garantissent encore la majeure partie des emplois et nombre de ces agriculteurs n'exploitent leur entreprise qu'à titre d'activité secondaire; dans de nombreux autres cas, il s'agit surtout de chômage caché, avec toutes les conséquences que cela comporte sur le plan social.

⁽¹⁾ Cf. JO C 100 du 7.4.2000, points 64 et 87.

⁽²⁾ Ultérieurement modifié par l'Agenda 2000.

⁽³⁾ JO C 368 du 20.12.1999, p. 68 et JO C 368 du 20.12.1999, p. 76.

⁽⁴⁾ Pour la définition des caractéristiques de ce modèle, cf. point 7 de l'avis JO C 368 du 20.12.1999, p. 76 sur «Une politique visant à consolider le modèle agricole européen».

⁽⁵⁾ L'Europe des 10 est passée d'environ 6,5 millions d'exploitations agricoles en 1982/1983 à un peu plus de 5,5 millions en 1989/1990, avec une diminution très importante du nombre d'exploitations de petite et de très petite taille. Une tendance analogue a été enregistrée dans l'Europe des 12 au cours des années 90: en 1993, on comptait environ 7,3 millions d'entreprises agricoles, qui sont passés à 6,9 millions en 1997. La baisse la plus importante a été enregistrée en France, au Portugal et en Espagne (- 8 % environ) tandis que le nombre d'exploitations restait quasi stable aux Pays-Bas. Dans l'ensemble, entre 1991 et 1997, plus d'un million d'agriculteurs ont abandonné leur exploitation.

⁽⁶⁾ Dans l'Europe des 15, plus de la moitié des entreprises agricoles ont une superficie de moins de 5 ha. Dans certains pays (Italie, Grèce et Portugal) les trois-quarts des entreprises agricoles ont une superficie inférieure à 5 ha. Dans d'autres pays (Royaume-Uni, Irlande et pays scandinaves), les entreprises agricoles de moins de 5 ha représentent une minorité (entre 3 et 13 %).

2.2.2. Des données Eurostat pour 1980 indiquaient que 47 % des agriculteurs avaient plus de 55 ans. Ce pourcentage a augmenté au cours des vingt dernières années pour atteindre 55 % en 1997. Dans certains pays méditerranéens, comme la Grèce, l'Italie, l'Espagne et le Portugal, un tiers des agriculteurs a plus de 65 ans. Ces chiffres révèlent un vieillissement important de la population active dans le secteur agricole. Actuellement, seuls 7,8 % des exploitants agricoles ont moins de 35 ans.

2.2.3. Le secteur agricole est confronté à une nouvelle réalité, à savoir l'accroissement du travail des femmes. Un rapport publié par Eurostat⁽¹⁾ révèle qu'au sein de l'UE, les femmes représentent en moyenne 37 % de la population agricole, et que cette proportion augmente dans les pays du sud de l'Europe. Sur l'ensemble des exploitations dirigées par des femmes, 82 % ont moins de 8 hectares, ce pourcentage étant plus faible en ce qui concerne les grandes exploitations.

2.2.4. En ce qui concerne les pays candidats à l'adhésion, les statistiques relatives à la présence des jeunes dans l'agriculture sont peu comparables. Des changements structurels importants sont toutefois en cours dans ces pays et il n'est pas facile de prévoir l'impact qu'aura leur adhésion à l'UE sur la structure démographique du secteur agricole.

2.2.5. Une étude du Parlement européen sur «L'avenir des jeunes agriculteurs dans l'Union européenne⁽²⁾» montre cependant que le pourcentage de jeunes agriculteurs dans les pays candidats à l'adhésion est supérieur à la moyenne communautaire.

2.3. La filière agroalimentaire et le rôle du développement rural

2.3.1. Les liens étroits existant entre l'agriculture, l'industrie de transformation et les systèmes logistiques et de distribution imposent aujourd'hui une vision plus globale qui comprend, outre la production agricole proprement dite, le système agroalimentaire dans son ensemble.

2.3.2. L'industrie agroalimentaire est donc aujourd'hui l'un des principaux secteurs de l'industrie européenne, précédé uniquement par le secteur des constructions électriques et électroniques (Eurostat, 1999). Elle occupe près de 3 millions de personnes et la valeur de sa production, supérieure à celle de la consommation intérieure, dépasse les 600 milliards d'euros. Dans une large mesure, elle repose également, tout comme l'agriculture à laquelle elle est liée, sur un grand nombre de coopératives, petites et moyennes entreprises (les entreprises comptant plus de 100 travailleurs représentent moins de 2 % du total, tandis que plus de 90 % des entreprises comptent moins de 20 salariés).

2.3.3. De ce point de vue, l'agriculture est toujours un pilier fondamental de l'économie actuelle et la qualité du capital humain constitue un élément porteur de son développement. En outre, l'activité agricole ne doit pas être considérée uniquement au sens strictement productif, mais dans une dimension plus large de la préservation des ressources naturelles, de la conservation du paysage et du développement rural.

2.3.4. Le rôle social et économique de l'agriculture et du monde rural deviendra probablement encore plus évident et important avec l'élargissement de l'Union aux pays d'Europe centrale et orientale. En effet, dans les pays candidats à l'adhésion, la structure démographique et la structure du marché du travail sont à certains égards très semblables à celles de l'Europe occidentale des années 50 et 60. Il conviendrait donc d'évaluer à l'avance les effets que la mise en œuvre de la PAC pourrait avoir sur le marché du travail communautaire.

2.4. Niveau d'instruction dans le secteur agricole

2.4.1. Il est très difficile de dresser un tableau des niveaux d'instruction, des politiques de la connaissance et des offres en matière de formation pour l'agriculture. Il n'existe en effet aucune source d'information complète et comparable qui permettrait de réfléchir aux rapports entre les niveaux d'instruction dans l'agriculture et, par exemple, les résultats économiques obtenus ou la productivité du travail et de la terre en fonction des spécificités territoriales ou familiales, du type d'exploitation, de l'âge et du sexe. Les statistiques relatives au niveau d'instruction dans le monde agricole, recueillies auparavant dans le cadre des enquêtes structurelles, sont depuis quelques années facultatives ou ont été supprimées, à la demande des États membres. Une réalité aussi fondamentale que le niveau d'instruction ou de formation est donc désormais difficile à évaluer.

2.4.2. Actuellement, une série de statistiques Eurostat, qui ne concernent que certains États membres, permettent d'analyser la situation des exploitations agricoles de ces pays en fonction du niveau de formation du chef d'entreprise. Toutefois, ces statistiques ne tiennent pas compte des catégories d'âge et ne reflètent donc pas parfaitement la situation des jeunes agriculteurs, dont le niveau de formation est généralement beaucoup plus élevé. En outre, elles se basent sur une simple distinction entre «formation agricole complète», «formation de base», et «expérience pratique uniquement», qui ne rend pas suffisamment compte de la diversité des conditions (cf. tableau 1 en annexe).

2.4.3. En fait, la situation varie considérablement d'un pays à l'autre, voire d'une région à l'autre au sein d'un même pays. Dans certains cas, le niveau d'instruction des personnes travaillant dans le secteur agricole (chefs d'exploitation et

(1) Office statistique publications de l'UE — 30 avril 2001.

(2) Cf. AGRI 134, avril 2000, PE 290.358, p. 24.

employés) est comparable à celui des personnes travaillant dans d'autres secteurs d'activité économique. Dans d'autres cas, le faible niveau d'instruction qui caractérise le secteur agricole constitue clairement un désavantage par rapport, par exemple, à l'industrie agroalimentaire, à la grande distribution ou à l'administration publique.

2.4.4. Les diplômes requis pour acquérir et diriger une exploitation agricole ou pour bénéficier des aides à la première installation varient d'un pays à l'autre (cf. tableaux 2 et 3 en annexe). Cette hétérogénéité ne favorise pas le développement équilibré de l'économie agricole et de la société rurale dans son ensemble.

2.4.4.1. Un autre problème, certainement plus complexe du point de vue théorique et méthodologique, est celui de la correspondance entre le diplôme et la compétence professionnelle ou l'alphabétisation.

2.4.4.2. Un diplôme obtenu par un jeune ne correspond pas nécessairement à un niveau de connaissances et de compétences effectif à l'âge adulte. Il s'agit là d'un problème qui se pose pour tous les adultes, mais plus particulièrement pour ceux qui travaillent dans le secteur agricole. Il est en effet notoire que la profession d'agriculteur repose plus que les autres sur des connaissances et des compétences se développant «en situation», «sur le terrain».

2.4.5. Sur la base de ces considérations, dans les années 90, l'OCDE a entamé une série de recherches comparatives internationales sur le niveau de connaissances et de compétences de la population adulte (International Adult Literacy Survey), qui se basent non seulement sur le diplôme formel, mais de manière plus générale, sur la capacité à traiter et à collecter des informations liées à la lecture, à l'écriture et au calcul, nécessaire pour pouvoir utiliser le matériel écrit communément répandu sur le lieu de travail, dans la vie domestique et dans la vie sociale (OCDE, 1999).

De telles sources permettent, entre autres, de comparer le niveau de connaissances et de compétences de la population employée dans le secteur agricole, dans l'industrie et dans les services, dans 13 pays de l'OCDE, et témoignent d'un retard dans le domaine agricole par rapport aux autres secteurs (cf. Tableau 4 en annexe).

2.5. Facteurs critiques de la situation

2.5.1. L'idée que l'on se fait du métier d'agriculteur — éprouvant et mal rémunéré, 365 jours par an — ne constitue pas une motivation pour les jeunes. À cette image négative s'ajoute le fait que les citoyens ont en partie tendance à considérer les agriculteurs comme responsables des problèmes qui ont surgi dans la chaîne alimentaire.

2.5.2. Ce type de facteurs critiques décourage les jeunes de choisir la carrière d'agriculteur. Le modèle social dominant

diffusé par les «médias» et la perception du secteur agricole qui tend à l'associer à la pollution et à des problèmes sanitaires dans le secteur de l'alimentation, renforcent cette image.

2.5.3. Dans de nombreuses régions rurales, ainsi que dans les quartiers urbains plus pauvres, les jeunes n'ont pas accès à une instruction et à une formation de qualité. La mobilité (spatiale et sociale) difficile, le manque de services sociaux et d'infrastructures de loisirs et les possibilités limitées du marché local du travail entraînent une situation défavorable et pénible qui influence tout le parcours des individus et qui contribue à définir, comme dans un cercle vicieux, des situations ultérieures de désavantage structurel.

2.5.4. Une autre situation défavorable est la baisse générale du niveau de services aux personnes, aux familles et aux entreprises dans les zones rurales, qui manquent d'écoles, de garderies, de réseaux de transport efficaces et de zones de loisir.

2.5.5. Bien souvent, le problème est renforcé par l'offre très faible en matière de formation dans les zones rurales, ainsi que par une disparité tant en ce qui concerne les niveaux d'instruction que les offres culturelles entre les zones rurales et les zones urbaines, en particulier en ce qui concerne la formation tout au long de la vie, mais également le niveau d'études primaires, à cause du dépeuplement et de la concentration des élèves loin de leur lieu d'origine.

2.5.6. Signalons à cet égard les graves problèmes auxquels sont confrontées de nombreuses zones rurales de l'UE en raison de l'absence d'infrastructures pour l'implantation des nouvelles technologies: câblage insuffisant, absence de formation spécifique pour l'accès à ces technologies, méconnaissance fréquente des langues qui constitue un obstacle à leur utilisation.

2.5.7. Il convient en outre de veiller à ce que les mesures prises dans le cadre de la PAC ne compliquent pas la reprise d'exploitations agricoles par de jeunes agriculteurs. Les mesures de contrôle de l'offre telles que la définition de quotas ont une fonction importante de stabilisation des marchés, mais peuvent donner lieu à des difficultés lors de la transmission d'une exploitation. Ce problème doit être pris davantage en compte dans l'intérêt des jeunes agriculteurs.

2.6. Absence de politiques et de mesures pour inverser les facteurs critiques

2.6.1. L'on constate un manque de liens entre la politique agricole et de développement rural d'une part, et la politique européenne de l'emploi, de la formation, de la recherche de l'innovation (société de la connaissance) d'autre part. En effet, le PAC sous-estime la nécessité «d'accompagnement» des réformes par des interventions dans le domaine de la formation et de l'assistance technique.

2.6.2. Avec l'introduction du deuxième pilier, l'Agenda 2000, bien que représentant un bon début, ne prévoit que des moyens limités. Une aide à la première installation est prévue, mais cette possibilité n'est pas obligatoire et dépend des priorités nationales et régionales; en conséquence, les plans de développement rural de certains États membres ne prévoient aucune aide pour les jeunes agriculteurs. Sans diminuer l'importance du principe de subsidiarité, il serait opportun d'éviter que les différences de mise en œuvre de mesures communautaires ne donnent non seulement lieu à une distorsion de la concurrence entre les États membres, mais entraînent également un manque de visibilité de la volonté de l'Europe d'offrir un avenir à l'agriculture.

2.6.3. La politique structurelle du FEOGA exclut quant à elle toute possibilité de financer, par le biais de ce fonds, des interventions en matière de recherche. Il reste la possibilité de financer par le biais du FEOGA les interventions dans le domaine de la formation et des services d'aide à la gestion. Mais l'orientation de la Commission dans ce cas, après l'approbation de nouvelles normes communautaires sur les aides d'État, est d'accorder des subventions uniquement pour le lancement de ces services. La Commission justifie habituellement cette exclusion — qui n'est d'ailleurs pas prévue par les règlements du FSE et du FEDER — par la nécessité de prévoir une coordination unique de la recherche au niveau communautaire et donc de reconduire la recherche agricole dans le contexte du programme cadre coordonné par la Direction générale «Recherche».

2.6.4. Il en résulte d'ores et déjà des conséquences négatives: l'impossibilité d'intégrer la recherche au niveau territorial dans les programmes de développement agricole rural et la réduction drastique et immédiate des ressources financières en faveur de la recherche agricole. En fait, au-delà des déclarations de principe sur l'importance, par exemple, de la sécurité alimentaire ou sur la nécessité de développer la compétitivité de l'agriculture communautaire, en termes purement financiers, les projets de recherche relatifs à l'agriculture, à la pêche, à la sylviculture et au développement rural constituent, dans leur ensemble, à peine 3,4 % du budget du 5^e programme cadre de recherche et de développement technologique (période de 1999-2002). Et pourtant, le nouveau règlement prévoit des aspects innovateurs qui auraient pu être bien encadrés par une politique cohérente de développement de la connaissance en matière d'agriculture, et stipule entre autres que l'exploitation doit posséder «des connaissances et des compétences professionnelles suffisantes» pour pouvoir bénéficier des aides aux investissements.

2.6.5. La société continue à poser de nouvelles exigences à l'agriculture: non seulement la qualité, la sécurité, la protection de l'environnement et du bien-être des animaux, mais également la préservation du paysage et des traditions liées au monde rural. Nous devons veiller à ce que le développement rural continue d'aider les agriculteurs à répondre à ces

demandes. Le développement rural doit donc s'adapter et changer grâce à un processus permanent d'actualisation. Les jeunes agriculteurs sont les plus rapides à capter les nouvelles tendances, et c'est pourquoi de nouvelles ressources devraient leur être destinées; de nombreuses recherches démontrent en effet que la présence de jeunes favorise l'émergence des comportements novateurs et de stratégies d'entreprises actives, même quand le propriétaire de l'exploitation est plus âgé et en particulier lorsque les jeunes bénéficient d'un bon niveau d'instruction.

2.6.6. L'application des nouvelles technologies au monde agricole et les progrès scientifiques par exemple en ce qui concerne les OGM — qui sont désormais une réalité mais qui doivent être soumis à une analyse et à un contrôle stricts tant que leur innocuité ne sera pas garantie — ont également un impact considérable. La divulgation des résultats des innovations, qui engendrera un sentiment de confiance par rapport à la transparence de l'information, revêt une importance fondamentale pour les citoyens.

2.6.7. Le Comité prend acte avec intérêt des efforts accomplis par la Direction générale de l'Agriculture afin de mieux coordonner les différents instruments disponibles dans le cadre de l'initiative *Leader*, des programmes de développement rural et des mesures agroenvironnementales, et plaide pour des mesures communautaires en faveur des jeunes agriculteurs. Ces efforts renforcent la conviction selon laquelle des actions horizontales, destinées de façon spécifique aux jeunes agriculteurs, sont nécessaires et doivent être encouragées au niveau européen et dans les différents États membres.

2.7. Programmes «e-Learning» et «e-Europe»

2.7.1. Si elles sont bien gérées, les possibilités en matière de compétitivité, propres à la société de l'information, peuvent entraîner une croissance économique et créer de nouveaux emplois en quantité supérieure au nombre de postes de travail qui ont par ailleurs été supprimés par le progrès technologique. La société de l'information n'est cependant pas accessible à tous et la persistance du handicap de départ peut constituer un autre facteur d'exclusion du processus de développement économique et social ⁽¹⁾.

2.7.2. L'un des facteurs typiques de la faiblesse des zones rurales peut précisément découler de la mauvaise diffusion des informations et de la faible participation à la construction et au développement d'une société européenne innovatrice, basée sur les potentialités de la croissance comme facteur de développement. La société de l'information, en particulier, apparaît comme un phénomène essentiellement urbain, et si

⁽¹⁾ Selon des données publiées par la Commission européenne, les taux de pénétration d'Internet varient considérablement entre les États membres mais aussi et surtout en fonction de la situation géographique, des revenus et du sexe; dans les campagnes, 1,8 % des familles sont connectées à Internet contre 15 % dans les villes.

les nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC) ne se sont pas encore répandues de manière appropriée dans les régions non urbanisées d'Europe, cela est dû non seulement au problème objectif de nature économique et infrastructurelle, mais également aux lacunes substantielles en matière de contenu et de langage approprié aux exigences productives et culturelles des entreprises et des populations rurales. Il s'agit donc d'un problème de nature sociale plutôt que d'un problème de nature technologique. Et pourtant, précisément dans les régions périphériques, les TIC peuvent contribuer de manière déterminante à réduire le handicap relatif dû à la distance physique des lieux centraux d'information, de culture et de production (universités, entreprises, institutions politiques). À certains égards, la distance physique des centres urbains, et donc de la congestion, de la densité et de la pollution, si elle est associée à un développement adéquat des réseaux de télécommunications, peut au contraire devenir elle-même un facteur intéressant de compétitivité et de développement.

2.7.3. L'intégration ou l'exclusion des zones rurales dans la société européenne de l'information constitue un défi qui concerne chacun d'entre nous. Pour pouvoir pleinement bénéficier des avantages économiques et sociaux du progrès technologique, la société européenne de l'information devrait en fait reposer sur des principes d'égalité des chances, de participation et d'intégration. Et cet objectif est réalisable dans la pratique uniquement à condition de garantir à tous l'accès — soit en tant que producteur, soit comme bénéficiaire — à au moins une partie des opportunités découlant de la société de l'information.

2.7.4. Le Comité a pris connaissance avec intérêt des initiatives lancées par la Direction générale de l'Emploi et des Affaires sociales concernant l'«e-inclusion», c'est-à-dire la participation de tous à la société de l'information, et visant des catégories menacées par cette nouvelle forme d'exclusion («fracture numérique»), notamment les populations des zones rurales et périphériques. La Finlande a lancé une série de projets — «e-Cottages» — dans les zones rurales isolées, tandis que la Grèce a créé des points d'accès à Internet sur les îles. Le développement de collectivités virtuelles et de portails locaux/régionaux — qui ont connu un certain succès dans plusieurs États membres — sur la base des expériences menées au Canada et en Australie constitue également un instrument digne d'intérêt. Ces initiatives devraient être mieux répertoriées et mieux coordonnées avec les programmes de développement rural et les projets destinés aux jeunes agriculteurs.

2.7.5. Les instruments créés dans le cadre des programmes e-Learning et e-Europe doivent être appliqués non seulement au sein des administrations publiques, auxquelles sont destinées les actions de formation et d'information, mais également au sein des associations d'agriculteurs, qui doivent s'en servir afin de renouveler et de transmettre les connaissances nécessaires face aux mutations structurelles et en matière de ressources humaines.

2.7.6. Les nouvelles technologies de l'information peuvent aussi jouer le rôle de catalyseur de la communication entre les agriculteurs et les consommateurs, aussi bien dans la promotion de produits déterminés et l'e-commerce qu'en ce qui concerne d'éventuelles campagnes d'information sur la qualité et la sécurité des produits. En effet, elles peuvent offrir l'occasion de multiplier les activités susceptibles d'éveiller l'intérêt des jeunes agriculteurs.

3. Conclusions

3.1. Selon le CES, il est nécessaire de disposer de divers instruments, qui, après avoir analysé la situation, permettront d'identifier les causes des problèmes et contribueront à y apporter des solutions, en particulier en évaluant les effets des diverses politiques, agricoles ou non, sur la présence de jeunes dans le secteur agricole.

3.2. Pour commencer, afin d'obtenir une politique multifonctionnelle plus efficace, il y a lieu d'ajouter une compétence spécifique relative au «facteur humain» (travail, emploi, éducation, formation, assistance technique, vieillissement, égalité des chances, relève des générations, etc.) à la DG Agriculture.

3.3. Ensuite, il convient d'envisager une réglementation fiscale en matière de succession, qui encourage réellement les jeunes à s'installer comme agriculteurs et à le rester, de façon à promouvoir la transmission de l'exploitation agricole dans son ensemble.

3.4. La récolte des statistiques au niveau européen faisant appel à la contribution des États membres, il y a lieu d'encourager ceux-ci à fournir un effort organisationnel et financier accru dans ce domaine.

3.5. Il importe de développer au niveau communautaire un système statistique rapide et à jour, capable de surveiller l'évolution de l'agriculture européenne, et d'indiquer avec précision le nombre de jeunes s'installant, et le nombre de jeunes quittant ce secteur. Le système actuel se contente d'estimer tous les trois ans le nombre d'agriculteurs par catégorie d'âge, alors qu'il faudrait un système observant l'évolution du secteur, et calculant la différence entre le nombre de personnes s'installant dans le secteur agricole et ceux qui le quittent. Le développement d'un tel système statistique devrait s'accompagner d'une étude visant à préciser le nombre d'agriculteurs n'ayant pas de successeur et ne sachant pas à qui laisser ou vendre leur exploitation agricole. La prochaine révision à mi-parcours de la PAC devrait prendre en compte les données statistiques relatives aux tendances actuelles observées dans le secteur agricole européen.

3.6. Il importe d'inciter les jeunes à faire preuve d'un esprit novateur, mais également à être prêts à s'adapter aux nouvelles conditions du marché et aux attentes de la société à l'égard de la production agricole. Par conséquent, il y a lieu de recommander à la Commission et aux États membres d'encourager, dans le cadre des voies normales de financement communautaire (Fonds structurels, programmes d'action communautaire tels que Leonardo et Socrates, 6^e programme cadre de recherche, etc.):

- le soutien de projets transnationaux de coopération et d'échanges entre entreprises, écoles, organismes de formation, universités et centres de recherche du monde agricole et rural;
 - le soutien de plans d'action décentralisés au niveau local et régional;
 - la création de nouvelles agences locales de développement de l'agriculture et des communautés rurales, ou le renforcement des agences existantes;
 - l'inclusion de l'agriculture dans les groupes cibles du plan d'action e-Europe, pour améliorer le dialogue entre les agriculteurs et la société et faciliter l'échanges de vues et/ou d'expériences entre agriculteurs par le biais d'internet avec comme objectif:
 - de promouvoir la culture agricole et alimentaire européenne dans le grand public, en particulier chez les jeunes et les très jeunes, en encourageant la formation continue dans les écoles;
 - de promouvoir l'esprit d'entreprise agricole et rurales chez les jeunes;
 - de fournir aux entreprises agricoles et rurales des services spécifiques de formation, d'information, de consultance et d'assistance technique (vulgarisation agricole) ou encourager la participation de ces exploitations agricoles aux opportunités de la société de la connaissance existant dans tous les autres secteurs d'activité économique;
- de promouvoir parmi les opérateurs agricoles et ruraux l'accès aux instruments, aux techniques et au langage de la société de l'information, également par le biais du développement autonome de contenus nouveaux et appropriés;
 - d'encourager les investissements majeurs dans la formation pour le secteur agricole et pour la communauté rurale, orientés soit vers des objectifs de qualification sociale et culturelle, soit vers des objectifs de sauvegarde des revenus et de l'emploi, soit vers une protection et une valorisation importantes de l'environnement. Les principaux bénéficiaires de ces interventions devraient être les jeunes âgés de 18 à 40 ans (nouvelles entreprises agricoles);
 - de préserver et de développer un réseau de services permettant aux jeunes agriculteurs de prendre régulièrement des congés et des vacances;
 - de contribuer à la mobilité des jeunes agriculteurs au sein de l'UE et de leur permettre ainsi de comparer leurs expériences.

3.7. La Commission est invitée à agir pour:

- sensibiliser davantage le grand public à la nécessité d'une agriculture européenne multifonctionnelle et/ou d'un modèle agricole européen garanti, afin de corriger l'image parfois négative de la production agricole;
- susciter chez les jeunes un intérêt accru pour l'agriculture, notamment en améliorant et en actualisant les informations données entre autres dans les centres d'enseignement.

Bruxelles, le 17 octobre 2001.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur le «Livres vert sur l'avenir de la politique commune de la pêche»

(2002/C 36/07)

Le 22 mars 2001, la Commission a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de saisir le Comité économique et social d'une demande d'avis sur le «Livres vert sur l'avenir de la politique commune de la pêche».

La section «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 28 septembre 2001 (rapporteur: M. E. Chagas).

Lors de sa 385^e session plénière des 17 et 18 octobre 2001 (séance du 17 octobre 2001) le Comité économique et social a adopté le présent avis par 129 voix pour, zéro voix contre et 5 abstentions.

1. Introduction

1.1. Destiné à susciter un vaste débat entre toutes les instances communautaires, entre les membres de la filière et d'autres organisations qui s'intéressent en grand nombre et se préoccupent de l'avenir du secteur, le Livres vert sur l'avenir de la politique commune de la pêche peut constituer un bon instrument de dialogue, en vue d'établir un diagnostic de la situation, de dégager le cas échéant un consensus sur les mesures et les bornes à établir pour encadrer les développements à venir.

1.2. De fait, ce secteur important se trouve dans une situation de grande vulnérabilité, fragilisé par la pénurie croissante de matières premières, par l'érosion régulière et soutenue de l'emploi sectoriel et par les perspectives sombres qui attendent certaines régions, particulièrement dépendantes de la pêche, qui se voient confrontées d'une part à la dégradation de leur tissu social et de l'autre à l'absence d'alternatives valables pour relancer l'économie locale.

1.3. Les changements rapides qui se sont opérés dans le secteur, les lacunes constatées dans l'application des instruments législatifs existants et l'exploitation sans frein des ressources ont entraîné les problèmes structurels, sociaux, régionaux et politiques que nous connaissons à l'heure actuelle dans le secteur et qui nous interpellent tous.

1.4. La révision de la politique commune de la pêche est une occasion à ne pas manquer. Elle implique le courage politique des États membres et de la Commission afin de relever les défis qui se présentent et les résistances qui apparaissent à tout moment, mais aussi de présenter des mesures équilibrées et définies dans le cadre d'un dialogue avec le secteur et prévoyant notamment les appuis nécessaires pour atténuer les éventuelles retombées socioéconomiques de telles mesures.

1.5. Le Comité regrette que des thèmes importants comme l'aquaculture, l'OCM pêche, la pêche illégale, pour ne citer que quelques exemples, n'aient pas été traités de manière approfondie dans le cadre de ce document. La Commission ne peut négliger d'approfondir ces matières, dans le cadre des propositions formelles qu'elle devra présenter plus tard.

2. Observations générales

2.1. Le Comité constate avec satisfaction que la Commission souligne dans son Livres vert les principes fondamentaux qui doivent, selon le traité, guider la politique commune de la pêche, à savoir, accroître la productivité, assurer un revenu décent aux pêcheurs, développer le progrès technique, garantir les approvisionnements et des prix raisonnables aux consommateurs.

2.1.1. Aussi, le Comité considère-t-il que la liste d'objectifs présentés au chapitre 4 complète les principes de base inscrits dans le Traité. L'un des grands défis de la réforme est précisément de réaliser un compromis entre ces principes, la situation actuelle des ressources et la volonté de minimiser les conséquences économiques et sociales des réformes nécessaires, dans le respect de l'objectif global de la politique de la pêche, tel qu'il est défini dans le «Code de conduite de la pêche responsable» de la FAO.

2.1.1.1. Dans sa révision des objectifs actuels de la PCP la Commission néglige complètement le volet social, alors qu'elle devrait le garder toujours présent à l'esprit, qu'il s'agisse d'une analyse à court ou à long terme.

2.1.2. La pêche ne peut être examinée d'un point de vue exclusivement économique dans la mesure où, comme l'a souligné le Comité dans un avis précédent⁽¹⁾, «la pêche et l'ensemble des activités économiques qui lui sont liées en amont et en aval revêtent pour les régions concernées une importance qui va bien au-delà du poids de ce secteur en termes de PIB. Elle représente le pilier autour duquel gravitent une série de communautés qui jouent un rôle significatif en termes d'équilibre social et de gestion territoriale difficile à quantifier en termes économiques». Cette réalité revêt une importance particulière dans les régions ultrapériphériques. Pour cette raison, et dans la ligne de ce que défend le Comité, la Commission devra traduire dans des mesures concrètes un soutien accru à ces régions.

⁽¹⁾ Supplément à l'avis d'initiative sur la «Politique commune de la pêche» (JO C 139 du 11.5.2001).

2.2. Conservation des ressources

2.2.1. La nécessité impérieuse de conserver les ressources halieutiques a été reconnue très tôt par le droit communautaire, qui a intégré ce principe dans son système de gestion des ressources, en lui reconnaissant une priorité absolue. La politique commune de la pêche s'est révélée dès lors une initiative fondamentalement positive, dans la mesure où elle a amélioré l'organisation et la discipline des activités de pêche, si bien que la persistance de certains phénomènes négatifs et d'une certaine insatisfaction parmi les principaux opérateurs du secteur ne remet pas en cause le bien-fondé de cette importante politique commune.

2.2.2. Comme le Comité le répète inlassablement depuis de longues années ⁽¹⁾, la soutenabilité des activités du secteur et l'avenir de bon nombre de communautés de pêche dépendent de la façon et de la volonté politique d'affronter l'état actuel de pénurie des ressources et leur exploitation excessive. D'une manière générale, la situation actuelle ne s'explique pas tant par l'absence d'instruments juridiques appropriés mais plutôt par leur application insuffisante. Aussi le Comité tient-il dûment compte de la reconnaissance, faite par le Livre vert, qu'il existe bel et bien un déficit au niveau de l'application de la gamme d'instruments dont dispose la PCP et qui, pour des raisons inexplicables, n'ont pas été appliqués ou l'ont été de manière insuffisante. Quoiqu'il ait reconnu la non-durabilité de la surexploitation actuelle, le Conseil n'a pas accepté diverses propositions de la Commission qui mettaient en garde contre cet état de fait.

2.2.3. Le Comité souscrit à la nécessité de renforcer et d'améliorer la politique de conservation en recourant à l'éventail de mesures disponibles comme la gestion pluriannuelle et multi-espèces, ainsi qu'à la totalité des mesures techniques. Le Comité avait ressenti que «malgré les difficultés que comporte la réglementation des mesures techniques, il existe encore une marge de progrès à exploiter dans ce domaine, à condition qu'il y ait la volonté politique d'agir et que soit soutenue la recherche orientée, par exemple, vers une plus grande sélectivité des équipements de pêche» ⁽²⁾. Le Livre vert envisage à présent le recours à certaines mesures non encore appliquées ou peu utilisées. Il reste à savoir pour quel motif ces possibilités n'ont pas été exploitées alors qu'elles avaient été largement prévues.

2.2.3.1. La pêche dite sportive est un autre aspect dont il convient d'analyser la véritable étendue, dans la mesure où elle dépasse parfois ce que l'on entend normalement pour une simple activité ludique. Il conviendrait de recommander la gestion par les États membres des possibilités de pêche pour ce secteur.

2.2.3.2. Le Comité soutient et recommande une analyse plus approfondie, fondée sur des avis scientifiques, de l'interdiction, le cas échéant, des rejets et de la possibilité de réduire au minimum les captures accessoires, en recourant notamment à des périodes et des zones d'interdiction. Le Comité convient qu'une politique de conservation responsable et soutenable implique l'adoption d'approches de précaution fondées sur des recommandations scientifiques rigoureuses. Il incombera ensuite aux responsables des décisions/gestionnaires d'adopter des mesures reposant sur les informations disponibles. Il importe avant toute chose d'éviter des situations de rupture qui exigent des mesures radicales, comme l'interdiction actuelle de pêcher le cabillaud et le merlu dans la mer du Nord, et ses lourdes conséquences sur le plan social et économique.

2.2.3.3. Il répète par ailleurs ce qu'il a déjà affirmé dans un avis précédent sur la pêche non destinée à la consommation humaine. En effet, bien que la pêche destinée à la fabrication de farines utilise principalement des espèces de valeur commerciale inférieure, elle aura nécessairement un impact sur la chaîne alimentaire des autres espèces, impact qu'il conviendrait d'évaluer.

2.2.4. Le Comité soutient la mise en place d'un système afin de mesurer les progrès réalisés par la PCP en termes de développement soutenable, ainsi que les plans et les mesures de gestion adoptés, afin de combler les lacunes mentionnées plus haut.

2.2.5. En matière d'accès aux eaux et aux ressources, le Comité réaffirme les positions exprimées dans des avis précédents ⁽²⁾ sur le principe de la stabilité relative et sur l'accès à la mer du Nord et au Shetland Box. La limitation de l'accès à la mer du Nord prend fin le 31 décembre 2002 pour les flottes d'Espagne, de Finlande, du Portugal et de Suède. Toutefois, étant donné que les espèces qui présentent un intérêt commercial sont déjà soumises à des régimes de TAC et de contingents, ce droit d'accès est purement formel. Dans la perspective des futurs élargissements, il est nécessaire de s'assurer que les nouveaux États membres ne bénéficieront pas d'un régime plus favorable que les membres actuels de l'Union.

2.2.5.1. Quant à la bande des 6/12 miles, question-clé de la réforme de la politique commune de la pêche, le Comité réaffirme son soutien au maintien des restrictions à l'accès à la zone réservée et/ou à la prolongation de la dérogation actuelle ou à son maintien en vigueur pour une longue période.

⁽¹⁾ Avis sur «2002: la politique commune de la pêche et la situation de la pêche dans l'Union européenne» (JO C 268 du 19.9.2000) et supplément à l'avis d'initiative sur la «Politique commune de la pêche» (JO C 139 du 11.5.2001).

⁽²⁾ Extrait de l'avis (JO C 139 du 11.5.2001), paragraphe 2.7.1.

2.2.6. La pêche étant une activité basée sur la capture de ressources naturelles renouvelables, les droits de pêche doivent être attribués aux États membres, dans la mesure où c'est à eux qu'il incombe d'adopter le modèle de gestion des contingents ainsi que leur utilisation et leur distribution. La section n'est pas d'accord avec l'introduction de contingents individuels transférables gérés directement par la Commission et attribués aux producteurs sans passer par les États membres.

2.2.7. Même si la Commission ne l'a pas recommandée formellement, le Comité affirme qu'il ne souscrit pas à l'introduction de quotas individuels transférables gérés directement par la Commission et attribués aux producteurs sans l'intervention des États membres, dans le cadre d'un système de marché, moyennant paiement pour accéder au droit. L'institutionnalisation d'un tel système entraînerait la concentration des droits de pêche dans les mains des grandes entreprises, la fin de la pêche artisanale et des petites et moyennes entreprises du secteur. Cela signifierait aussi la ruine pour les communautés de pêcheurs de certaines régions dépendantes de la pêche.

2.3. *La dimension environnementale*

2.3.1. Tout en reconnaissant que la pêche dépend d'une réalité biologique fortement influencée par les paramètres environnementaux et qu'il est nécessaire d'ancrer la protection de l'environnement dans la PCP, le Livre vert ne précise pas, dans la partie contenant les dispositions, comment on procédera à cette intégration et se contente de renvoyer le sujet à une future communication intitulée «Éléments d'une stratégie en vue d'intégrer les exigences de protection de l'environnement dans la politique commune de la pêche». De quelle façon s'appliquera la stratégie en question? Les instances communautaires et les États membres auront-ils les moyens de mettre fin aux pratiques qui tendent à considérer la mer comme une poubelle dans laquelle aboutissent toutes sortes de pollutions?

2.3.1.1. Une véritable politique intégrée implique l'adoption et la mise en œuvre d'une politique d'aménagement des zones côtières. Le Comité appuie les efforts tendant à la mise au point d'une stratégie européenne d'aménagement des zones côtières, stratégie qui devra à son tour répondre aux préoccupations du secteur de la pêche. De ce point de vue également, il importe de garantir que l'impact des activités humaines respecte l'équilibre environnemental.

2.3.2. Le principe du «pollueur-payeur» sera-t-il effectivement appliqué et, par conséquent, ceux qui ont subi des préjudices seront-ils indemnisés? Il s'agit d'un aspect important de la PCP, dans la mesure où il peut la rendre crédible en termes de santé publique et de confiance dans les marchés. De façon analogue, il faudra mettre au point des mécanismes compensatoires pour ceux qui investissent dans l'amélioration des conditions environnementales.

2.3.3. L'évolution tendant à l'adoption d'un étiquetage écologique peut se révéler intéressante, en tant que garantie pour le consommateur que le produit est sain et qu'il a été pêché selon les règles de l'art et dans le respect des réglementations hygiéniques et sanitaires. S'agissant toutefois

d'une matière non encore mûre, le Comité invite à la prudence sur les aspects qui vont au-delà des bonnes pratiques dans les captures et le respect des écosystèmes. En l'absence d'un modèle d'étiquette écologique, le Comité est d'avis qu'en ce qui concerne les produits de la pêche, cette étiquette pourrait contenir des informations sur la zone de pêche, la date à laquelle le poisson a été pêché, le numéro de la licence de pêche, le type d'instrument utilisé, etc.

2.4. *Santé animale, santé publique et sécurité alimentaire*

2.4.1. La recherche de la qualité du produit final, considérée au sens large, est un objectif que le secteur ne doit en aucun cas perdre de vue. Le processus actuellement en cours pour la révision de la législation communautaire en matière de denrées alimentaires aboutira à relever les paramètres actuels ou à introduire de nouvelles exigences.

2.4.2. L'adoption de paramètres plus exigeants en termes de qualité est imposée par le marché, et la Communauté doit veiller à ce que ces paramètres soient respectés par tous sans exception.

2.4.3. L'objectif communautaire de l'amélioration de la qualité et de la sécurité des produits de la mer doit être poursuivi en commençant par le souci d'une bonne qualité des eaux, afin d'éviter d'éventuelles actions polluantes, ainsi que de l'intégrité et du bon état de conservation du poisson dans la phase de la capture et dans les phases suivantes, et avec l'application de critères hygiéniques et sanitaires exigeants. Tous ces éléments sont indissociables d'une politique de qualité et de sécurité appliquée aux produits de la mer, réputés pour leurs propriétés diététiques et pour leur apport positif dans la prévention des maladies cardio-vasculaires.

2.5. *La flotte*

2.5.1. Il ressort de l'analyse de la situation actuelle que la flotte communautaire est effectivement surdimensionnée. Le Comité est d'accord avec la Commission sur la nécessité de poursuivre les politiques développées pour l'adaptation de la flotte communautaire, en apportant les adaptations suggérées par les derniers développements.

2.5.1.1. La gestion de l'effort d'ajustement à travers les POP doit se poursuivre. La révision des programmes doit absolument s'effectuer au moyen d'une analyse au cas par cas qui tienne compte des efforts et de la situation de chaque État membre vis-à-vis des objectifs fixés dans le cadre du POP. Toute nouvelle réduction doit prendre pour point de départ les objectifs fixés précédemment et avant d'introduire toute nouvelle mesure de réduction, il faut poursuivre les efforts en vue de la réalisation des objectifs en question. Par ailleurs, il faut affronter la question du durcissement des sanctions en cas d'inexécution, d'autant plus que la Commission vient de proposer de prolonger d'un an le POP en vigueur.

2.5.2. En tout état de cause, l'effort vers une réduction progressive de la flotte communautaire ne doit pas perdre de vue, comme le Comité l'a affirmé dans un avis précédent, «la nécessité de continuer à rénover et à moderniser la flotte communautaire, en misant clairement sur la qualité des conditions de transformation de la matière première, une meilleure qualité de vie à bord ainsi qu'une plus grande sécurité pour les équipages».

2.5.3. Le Comité déplore que le Livre vert ne se soit pas étendu sur cette dernière problématique quand il est question d'une nouvelle politique pour la flotte communautaire, tout en sachant qu'il s'agit là d'une des activités les plus dangereuses en Europe et dans le monde, qui enregistre les plus hauts pourcentages d'accidents du travail. Il réitère les observations formulées à ce sujet dans un avis précédent⁽¹⁾ et souscrit aux déclarations figurant dans l'avis du Comité sur la proposition de règlement modifiant le règlement (CE) n° 2792/1999⁽²⁾.

2.6. Gestion de la PCP

2.6.1. Le Comité note avec satisfaction que la Commission a l'intention de concrétiser un de ses souhaits de longue date, exprimé à plusieurs reprises dans ses avis, à savoir de promouvoir une plus grande participation de toutes les parties intéressées au débat et de coresponsabiliser le secteur dans les décisions et la gestion au niveau local. Il soutient également, dans la même perspective, les efforts en vue de décentraliser les responsabilités, en confiant un rôle accru aux États membres dans l'adoption et la gestion des mesures de conservation. Il sera opportun, en tout état de cause, de veiller à ce que les décisions adoptées par un État membre au nom de l'UE s'appliquent à tous et ne soient pas discriminatoires vis-à-vis des pêcheurs d'autres États membres.

2.6.1.1. La création de nouvelles plates-formes de dialogue institutionnel du type des comités consultatifs régionaux permettra également une plus grande implication et un rapprochement du secteur de la pêche, ce qui ne pourra que s'avérer profitable en termes d'efficacité.

2.6.1.2. Il conviendra par ailleurs d'évaluer les causes du dysfonctionnement du modèle actuel de Comité consultatif pour la pêche et l'aquaculture. Peut-être arrivera-t-on à la conclusion qu'une fois de plus il ne s'agit pas d'un modèle dépassé mais qu'il convient d'en adapter le fonctionnement à l'objectif pour lequel il a été créé.

2.6.1.3. Le Comité suggère que la création des comités régionaux se fonde sur les principales zones de pêche européennes et soit conforme aux divisions géographiques établies par le CIEM⁽³⁾.

2.6.2. Le Comité a toujours soutenu que les propositions d'adaptation de la PCP et celles qui sous-tendent les propositions de fixation des TAC doivent absolument reposer sur des avis d'une grande rigueur scientifique; la coordination pourrait être assurée par la future Autorité alimentaire européenne. Depuis longtemps déjà, le Comité met en garde dans ses avis sur le fait qu'une politique de conservation des ressources doit être soutenue par le progrès des connaissances scientifiques et par le développement technologique.

2.6.3. Constaté, comme le fait le Livre vert, vingt ans après la création de la PCP, que les avis scientifiques et les informations disponibles présentent d'importantes lacunes, ne contribue pas à la crédibilité des décisions, dont certaines sont très difficiles, adoptées jusqu'à présent dans le cadre de la politique commune de la pêche.

2.6.4. Il est fondamental de miser fortement sur l'accroissement du support scientifique en matière de pêche dans l'UE. Il sera intéressant de découvrir de quelle façon se répartit au sein de l'Union l'effort financier des États membres dans ce domaine.

2.7. Contrôle

2.7.1. Comme le Comité l'a affirmé dans un avis précédent⁽⁴⁾, «le contrôle des activités réglementées constitue le moyen de garantir une politique adéquate de conservation des ressources». Tant que l'on ne se décidera pas à doter la Commission de pouvoirs accrus en matière d'inspection et tant que l'on ne mettra pas fin à la disparité des régimes de sanctions existant dans l'UE, il ne sera pas possible de faire progresser sensiblement la PCP. Les perspectives annoncées par la Commission quant à l'évaluation de la contrôlabilité, à la meilleure utilisation des nouvelles technologies et à l'harmonisation des sanctions sont préconisées depuis longtemps déjà par le Comité, et sont dès lors accueillies favorablement.

2.7.2. Le Comité déplore que la Commission n'ait pas précisé dès à présent les objectifs de la structure d'inspection commune ni a fortiori prévu les modalités de son fonctionnement et son champ d'action.

2.7.3. Le Comité invite instamment la Commission à présenter des propositions en vue d'étendre la politique de contrôle aux activités de pêche illégale et aux navires battant pavillon de complaisance. La filière de la pêche et l'ensemble du secteur doivent avoir à ce sujet une position claire et éviter de s'associer directement ou indirectement à ces activités. Dans ce sens (sous réserve de l'adoption de l'avis correspondant du CES), il accueille favorablement la proposition de la Commission⁽⁵⁾ modifiant le règlement (CE) n° 2792/1999

(1) JO C 139 du 11.5.2001.

(2) COM(2001) 322 final — 2001/0129 CNS.

(3) Conseil international pour l'exploration de la mer.

(4) Extrait de l'avis (JO C 139 du 11.5.2001), paragraphe 2.7.1.

(5) COM(2001) 322 final.

(POP IV) en vue d'«interdire l'octroi de l'aide publique au transfert de navires vers les pays tiers qui ont été identifiés par les organisations compétentes de pêche comme autorisant la pêche d'une façon qui compromet l'efficacité des mesures internationales de conservation».

2.8. Dimension sociale et économique de la PCP

2.8.1. Sous peine d'obtenir des résultats inefficaces ou de susciter des effets pervers graves, les mesures d'adaptation de toute politique sectorielle, dans le cas de la PCP, devraient toujours se fonder sur des études et des analyses approfondies qui tiennent compte de la situation contingente dans chaque État membre.

2.8.1.1. La Commission propose que la petite pêche côtière, celle qui présente en fin de compte le caractère social le plus évident et qui constitue à la fois le garant et le ciment du dynamisme de l'économie locale et des zones côtières, bénéficie d'un traitement distinct, à l'instar de ce qui est prévu pour les régions ultrapériphériques.

2.8.1.2. Le Comité considère que cette approche est correcte. Il faudra cependant définir de façon claire et transparente le concept de petite pêche afin d'éviter l'apparition de distorsions de la concurrence.

2.8.1.3. Dans les secteurs qui dépendent le plus de la pêche, il conviendra d'accorder une attention particulière aux investissements dans des secteurs alternatifs. Dans le second rapport sur la cohésion économique et sociale, adopté en juin 2001, on constate précisément que les régions dont la dépendance a augmenté au cours de la période 1990-1997 sont celles qui accusent les plus grands retards de développement.

2.8.2. Le Comité rappelle les affirmations formulées dans un avis précédent concernant les mesures structurelles pour faire face à la surcapacité de la flotte communautaire. «Il conviendra de poursuivre sur cette voie, sans perdre de vue la nécessité de continuer à rénover et à moderniser la flotte communautaire, en misant clairement sur la qualité des conditions de transformation de la matière première, une meilleure qualité de vie à bord ainsi qu'une plus grande sécurité pour les équipages. À cette fin, il conviendra de redéfinir le concept de capacité, de façon à ce qu'au lieu de considérer uniquement le tonnage total de la flotte et la puissance des moteurs, on puisse tenir compte également de la distinction entre la capacité active, qui est génératrice de l'effort de pêche, et la capacité passive, qui n'a pas d'incidence sur cet aspect. Ce changement pourrait permettre une valeur accrue plus importante en ce qui concerne l'amélioration et la qualité des conditions de vie à bord mais aussi des progrès significatifs en matière de sécurité».

2.8.3. La nouvelle approche proposée par la Commission pour la gestion du secteur est trop axée, aux yeux du Comité, sur la problématique du surdimensionnement en termes de capacités existantes, lequel est réel, et sur l'encouragement à la préretraité et le soutien aux pêcheurs qui demandent à pouvoir entreprendre de nouvelles activités économiques, situation qui reste très fréquente.

2.8.4. Toutefois, en ce qui concerne la révision des aides actuelles de l'IFOP, il ne faut pas perdre de vue que s'il est nécessaire, d'une part, de moderniser la flotte communautaire, il est également vrai qu'une politique véritablement intégrée et cohérente ne peut que préconiser la suppression des aides à la construction et à la modernisation à ceux des segments de flotte ou à ceux des États membres qui n'ont, de toute évidence, pas réalisé les objectifs prévus dans les POP.

2.8.5. Appliquer une mesure restrictive sans discernement et sans tenir compte des éléments fournis par les programmes existants pour la gestion des capacités de pêche (POP) pourrait porter atteinte aux secteurs les moins problématiques ou aux régions les plus dépendantes de la pêche sur le plan économique voire même supprimer des capacités productives essentielles pour le tissu sectoriel, outre quelle serait discriminatoire vis-à-vis des États membres qui auraient atteint les objectifs établis par la Commission ou, comme cela s'est produit dans certains cas, auraient même dépassé les résultats souhaités.

2.8.6. La même chose vaut pour les aides à l'aquaculture. L'affirmation de la Commission selon laquelle on enregistre actuellement un équilibre entre la production et la demande pour toutes les espèces aquicoles est dénuée de fondement. En fait, la réalité varie d'un État membre à l'autre. La réduction avérée des espèces sauvages et l'augmentation de la demande de produits de la mer en raison de leurs bienfaits supérieurs pour la santé, contredit une telle affirmation, du moins pour certaines espèces et certaines régions. Les aides de l'IFOP doivent tenir compte de la situation réelle existant dans chaque État membre.

2.8.7. Une gestion soutenable de la pêche sera naturellement bénéfique pour le secteur. La réduction de la main-d'œuvre et du nombre de navires actifs aura un impact positif sur les revenus de ceux qui restent dans le secteur et permettra une meilleure gestion des ressources halieutiques. Il faut noter toutefois qu'à la surcapacité observée dans certains pays ne correspond pas toujours un excédent de travailleurs dans la même proportion. De fait, on enregistre déjà une pénurie de main-d'œuvre dans certains États membres.

2.8.8. Une politique sociale active doit accompagner les nécessaires restructurations à entreprendre et les sacrifices qui devront être consentis dans tous les États membres pour adapter les flottes à l'état réel des ressources. Elle devra soutenir, à travers les mesures socioéconomiques d'accompagnement, les réductions et les départs de personnel mais elle

doit également préparer l'entrée de nouveaux pêcheurs, plus jeunes, qui viendront remplacer ceux qui seront partis à la retraite anticipée. En effet, la soutenabilité du secteur à terme passe également par la formation en temps utile de nouveaux professionnels du secteur.

2.8.8.1. De la même façon, il sera nécessaire d'investir dans la formation professionnelle des effectifs actuels. Cette formation devra donner la priorité à la sécurité et aux techniques de pêche, mais aussi aborder d'autres sujets qui puissent apporter aux professionnels du secteur des connaissances susceptibles de réduire leur dépendance de la pêche au sens strict, en les préparant à d'autres activités, alternatives ou complémentaires.

2.8.8.2. Le programme «pêche» n'a pas eu un grand succès pratique. Il reste néanmoins important de disposer d'un instrument spécifique approprié à la politique sociale du secteur. Son fractionnement dans d'autres programmes de plus vaste portée complique encore l'accès des professionnels.

2.8.9. Il n'en reste pas moins que la Commission devra proposer des mesures qui iront bien plus loin que la réduction de la capacité de pêche et le soutien aux personnes actuellement employées à trouver un emploi de remplacement. Du reste, on comprend mal pour quelle raison la Commission insiste à voir dans la reconversion professionnelle la solution à l'excédent de pêcheurs. Bien que cela puisse réussir dans certains cas isolés, il sera difficile — pour des raisons d'âge et de formation — que l'ensemble des travailleurs du secteur puissent s'adapter à un autre emploi, en dépit des éventuelles aides pour faciliter leur transition.

2.8.9.1. Il existe d'autres formes d'intervention qui n'ont pas reçu l'attention qu'elles méritent. Notamment, la gestion du nombre de jours de pêche et la transposition de la directive sur le temps de travail à bord peuvent s'avérer des instruments de gestion efficaces et permettre aux pêcheurs concernés de maintenir leur activité.

2.8.10. La crise récente provoquée par l'augmentation inhabituelle des prix des carburants a servi également à mettre en évidence la nécessité d'une réflexion sur certaines formes de rémunération de l'activité de pêche, dans la mesure où ce facteur non seulement rend difficile de procéder à de nouveaux recrutements, mais se répercute aussi négativement sur les efforts de gestion soutenue de la pêche. En effet, certaines pratiques rémunératrices largement utilisées dans le secteur répercutent directement cette augmentation dans le calcul de la rémunération, ce qui entraîne des effets graves sur les revenus de nombreux pêcheurs et provoque, par conséquent, une augmentation de l'effort de pêche.

2.8.11. Depuis un certain temps déjà le Comité réclame des mesures sociales de soutien, normalisatrices et correctives, dans la mesure où la soutenabilité du secteur, ainsi que celle de nombreuses régions de l'UE, dépend également de l'existence de conditions de travail dignes et d'une main-d'œuvre qualifiée et bien rémunérée. L'introduction d'un revenu minimal garanti pour le secteur pourrait contribuer non seulement à assurer aux pêcheurs un niveau de vie décent, mais aussi à réduire la pression sur les ressources. Bien que cette matière ne relève pas de la compétence directe de la Commission mais bien des partenaires sociaux, celle-ci pourrait développer un travail pédagogique en incitant les partenaires à évoluer dans ce sens.

2.9. Relations extérieures

2.9.1. Il s'agit d'un aspect important de la PCP que l'on ne peut en aucune façon isoler de son contexte, comme semble le faire le Livre vert proposé par la Commission comme base de réflexion. L'objectif guide principal de la PCP en matière de relations extérieures est de permettre l'accès des flottes de pêche de l'UE aux ressources existant en dehors des eaux communautaires, afin de réduire leur déficit en produits de la mer, en assurant l'équilibre du marché intérieur, mais sans oublier les intérêts légitimes des pays tiers partenaires de l'Union. Les futurs accords de pêche doivent donc rester fidèles à cette approche, sous peine de ne pas voir le jour.

2.9.2. Cet accès passe par des accords de nature commerciale qui peuvent inclure d'autres aspects de la politique de développement communautaire. Le Conseil a répété lui-même à diverses occasions la nécessité de renforcer l'action internationale de l'UE dans le secteur de la pêche.

2.9.3. Les principes qui sous-tendent le volet extérieur de la PCP doivent être maintenus.

2.9.4. En matière d'accords internationaux, on ne peut pas faire deux poids deux mesures. Les différents types d'accords de pêche doivent être guidés par les mêmes principes, et les différences ou spécificités ne doivent résulter que des différences effectives.

2.9.5. En outre, il est nécessaire de maintenir et de renforcer les accords avec les pays ACP, nécessaires pour l'Union et qui constituent un facteur important de développement pour les pays signataires avec des effets socioéconomiques décisifs pour les pays en question.

2.9.6. Dans ce cadre également, le Comité se félicite de l'initiative de la Commission de discuter avec les partenaires sociaux de l'inclusion d'une clause sociale dans les accords de pêche afin de garantir le respect d'un ensemble de règles et de principes fondamentaux tels que fixés par l'OIT.

2.9.7. L'approche de la Commission, qui entend accroître la coopération multilatérale et le rôle clé de l'Union dans ce secteur, est correcte. Ces efforts méritent un soutien sans réserve, y compris ceux qui tendent au renforcement du rôle des organisations régionales de la pêche dans la lutte contre les effets pervers de certaines attitudes et activités qui affectent gravement le futur du secteur et la soutenabilité de la pêche.

2.10. Méditerranée et PCP

2.10.1. Le Comité partage le point de vue de la Commission selon lequel il est nécessaire de poursuivre les efforts en vue d'une intégration à part entière de la Méditerranée dans la PCP, en améliorant et/ou en adaptant les instruments qui font partie de son dispositif législatif. Les régimes spéciaux octroyés dans cette région ont également contribué à l'appauvrissement des ressources et devront faire l'objet d'une réflexion attentive dans le sens d'une uniformisation progressive avec d'autres zones communautaires.

2.10.2. Conscient qu'un cadre juridique commun permettra une exploitation plus équilibrée et plus rationnelle dans la Méditerranée, le Comité espère que seront adoptées sous peu les mesures législatives requises pour la survie du tissu socioéconomique et des populations côtières.

2.10.3. Pour rendre efficaces les mesures adoptées par les États membres dans cette région spécifique, il est nécessaire en outre que l'UE déploie tous les efforts possibles pour faire participer les autres pays riverains dans un même état d'esprit. Quelques progrès sont observés dans ce sens, par exemple dans la mer Adriatique; toutefois, il est nécessaire d'étendre cette pratique au reste de la région, sous peine de perdre toute l'efficacité des mesures adoptées par l'UE mais non suivies par les autres pays de la région. Il conviendra de prêter une attention particulière aux navires de pays tiers non méditerranéens dont l'activité s'exerce bien souvent en dehors de tout contrôle.

2.11. Soutenabilité de la gestion de la PCP

2.11.1. Le futur de la PCP dépend dans une grande mesure des moyens et des ressources attribués à la Commission, aux États membres et au secteur de la pêche et de la façon dont ils utilisent ces moyens et ces ressources pour mener à terme les objectifs de cette importante politique commune.

2.11.2. En outre, la PCP doit être cohérente, aujourd'hui mais surtout à l'avenir, avec les politiques restantes de l'UE, comme la politique de l'environnement, la politique commerciale et la politique des aides au développement.

2.11.3. La dotation financière et les mesures budgétaires doivent rester à la hauteur des besoins et des ambitions annoncés ainsi que des responsabilités internationales de l'UE.

3. Conclusions

Le CES se félicite de tous les éléments positifs contenus dans le Livre vert, mais entend mettre en exergue les points suivants, qui appellent un examen plus approfondi:

- un engagement politique concret en vue de remédier aux carences existant sur le plan de l'application de la gamme d'instruments disponibles au titre de la PCP;
- l'inclusion de l'aquaculture, de l'OCM pêche et de la lutte contre la pêche illégale dans les propositions à présenter ultérieurement;
- une approche particulière s'impose pour tenir compte des spécificités de la petite pêche et des régions périphériques de la Communauté;
- la possibilité, le cas échéant, d'interdire les rejets, de réduire au minimum les captures accessoires, et de recourir à des périodes et des zones d'interdiction doit être étudiée;
- la bande des 6/12 milles est une question-clé de la PCP: les restrictions à l'accès à la zone réservée doivent être conservées et/ou la dérogation actuelle doit être rendue permanente ou maintenue pendant une période de longue durée; il doit être tenu à compte à cet égard de la problématique de l'élargissement de l'UE;
- le Comité ne souscrit pas à l'introduction de quotas individuels transférables ni à l'introduction d'une approche basée exclusivement sur le marché;
- la pêche sportive doit faire l'objet d'une gestion stricte par les États membres;
- l'intégration des facteurs environnementaux dans la gestion de la PCP reste peu précise; les questions de la gestion des zones côtières, de l'indemnisation de ceux qui ont subi des préjudices et de l'étiquetage écologique sont plusieurs exemples d'ambiguïté;
- le marché demande des normes de sécurité alimentaire plus strictes, et la Communauté doit veiller à ce que ces normes soient respectées par tous, en assurant l'amélioration de la qualité des eaux, l'intégrité et le bon état de conservation du poisson et l'application de critères hygiéniques et sanitaires exigeants; les organes compétents de l'UE doivent rechercher des avis scientifiques rigoureux; il faut en outre se pencher sérieusement sur la question des farines de poisson;

- les mesures d'ajustement de la flotte doivent continuer à être gérées dans le cadre des POP, seulement quand des résultats positifs sont confirmés; il faut également étudier la possibilité de durcir les sanctions en cas d'inexécution; il faut fermement s'engager pour parvenir à de très bonnes conditions de transformation de la matière première, à une meilleure qualité de vie à bord ainsi qu'à une plus grande sécurité pour les équipages;
- s'agissant de la gestion de la PCP, il faut veiller à garantir une mise en œuvre horizontale et équilibrée des règles communautaires; la création des comités régionaux devrait se fonder sur les principales zones de pêche européennes et être conforme aux divisions géographiques établies par le CIEM;
- tant que l'on ne se décidera pas à doter la Commission de pouvoirs accrus en matière d'inspection et tant que l'on ne mettra pas fin à la disparité des régimes de sanctions existant dans l'UE, il ne sera pas possible de faire progresser sensiblement la PCP; le Comité déplore que la Commission n'ait pas précisé dès à présent les objectifs de la structure d'inspection commune; il invite instamment la Commission à présenter des propositions en vue d'étendre la politique de contrôle aux activités de pêche illégale et aux navires battant pavillon de complaisance;
- une définition claire et transparente de la petite pêche est nécessaire afin d'éviter l'apparition de distorsions de la concurrence;
- des mesures socioéconomiques telles que la formation professionnelle, l'investissement dans des sources alternatives d'emploi, la gestion du nombre de jours de pêche et la transposition de la directive sur le temps de travail à bord peuvent s'avérer des instruments de gestion efficaces; l'introduction d'un revenu minimal garanti pour le secteur pourrait contribuer non seulement à assurer aux pêcheurs un niveau de vie décent, mais aussi à réduire la pression sur les ressources;
- en matière d'accords internationaux dans le secteur, le Comité n'est pas favorable à une double approche;
- la PCP doit être cohérente avec les autres politiques de l'UE, comme la politique de l'environnement, la politique commerciale et la politique de l'aide au développement.

Bruxelles, le 17 octobre 2001.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Conseil visant à promouvoir la reconversion des navires et des pêcheurs qui étaient, jusqu'à 1999, dépendants de l'accord de pêche avec le Maroc»

(2002/C 36/08)

Le 7 septembre 2001, le Conseil a décidé, conformément aux articles 36 et 37 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

Le Comité économique et social a chargé M. Muñiz Guardado de préparer les travaux du Comité en la matière en tant que rapporteur général.

Lors de sa 385^e session plénière des 17 et 18 octobre 2001 (séance du 18 octobre 2001), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 49 voix pour, 1 voix contre et 2 abstentions.

Le Comité souscrit à la proposition de la Commission sans préjudice des observations suivantes:

1. Observations générales

1.1. Dans son exposé des motifs, la Commission décrit les raisons qui sous-tendent la proposition de règlement mais ne fait pas concrètement mention des aspects suivants:

- Le non-renouvellement de l'accord entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc, qui était le plus important accord de pêche signé par l'Union, implique la perte de lieux de pêche «historiques» pour la flotte communautaire; les répercussions de ce non-renouvellement sont non seulement économiques mais également sociales;
- Le Comité estime très important que la proposition de règlement prévoit une intervention particulière en vue d'une diversification dans toutes les régions; bien que trois régions espagnoles seulement soient explicitement mentionnées comme étant touchées, d'autres sont aussi indirectement concernées: au Portugal, les régions de l'Alentejo (port de Sesimbra) et de l'Algarve (port de Olhão) et en Espagne, la Communauté autonome de Valence et la ville de Ceuta;
- Dans le cadre d'un processus de reconversion d'une telle ampleur et aux conséquences aussi larges, tant pour les pêcheurs que pour les propriétaires de navires, ainsi que pour tous les secteurs directement et indirectement affectés (transformateurs, chantiers navals, etc.), le Comité considère qu'une intervention spécifique en faveur des régions concernées aurait dû être envisagée;
- L'exposé des motifs reconnaît qu'un nombre important de pêcheurs ne pourront embarquer à nouveau sur d'autres navires; or, les aides spécifiques qui leur sont destinées au titre du règlement (CE) n° 2792/1999 (article 12) n'ont subi aucune modification à la hausse, ce qui est discriminatoire eu égard à l'augmentation proposée en faveur des propriétaires de navires, dont il n'est pas fait état dans l'exposé des motifs mais bien dans le texte du règlement (article 2);

- Les mesures spécifiques envisagées pour la reconversion des navires et des pêcheurs devront servir de modèle pour des situations susceptibles de se présenter à l'avenir dans le cadre des accords de pêche conclus par l'Union européenne.

2. Observations particulières

2.1. Introduction

2.1.1. Les considérants énumérés en préambule sont corrects et servent de fondement à la proposition de règlement; toutefois, le 8^e considérant ne précise pas que, pour les cas de retraite anticipée ou de reconversion des pêcheurs, les crédits auraient dû être augmentés du fait des caractéristiques particulières de cette reconversion.

2.1.2. De même, il aurait été préférable, dans le 11^e considérant, d'envisager une action spécifique destinée à la diversification des zones littorales particulièrement touchées par la non reconduction de l'accord.

2.1.3. Le Comité économique et social invite la Commission à prendre en considération les observations formulées sur ce thème dans le projet d'avis sur la consultation relative à la politique commune de la pêche.

2.2. Titre I — Généralités

2.2.1. Article 1

Le premier paragraphe prévoit un délai de neuf mois d'arrêt temporaire d'activité pour bénéficier des mesures exceptionnelles de soutien, mais ne justifie pas la fixation de ce délai que le Comité considère tout à fait discriminatoire à l'égard des propriétaires de navires et des pêcheurs qui ont repris leur activité (dans la plupart des cas, sur une base temporaire et en

faisant épargner de l'argent à l'Union européenne et aux États membres concernés étant donné qu'ils n'ont perçu aucune aide), alors qu'en l'occurrence leur situation peut être semblable à celle des autres pêcheurs et propriétaires de navires.

2.3. Titre II — Mesures dérogatoires

2.3.1. Article 2

2.3.1.1. L'article 2, paragraphe 1, point a) i) dispose que les barèmes visés à l'article 7, paragraphe 5 du règlement (CE) n° 2792/1999 sont augmentés de 20 %. Une hausse de 30 ou 40 % de plus aurait été préférable étant donné les circonstances particulières qui entourent cette reconversion et compte tenu également du fait qu'un accroissement de 30 % est prévu au paragraphe 1, point c) ii).

2.3.1.2. Le paragraphe 1, point b) iii) indique que l'âge minimal des navires visé à l'article 7, paragraphe 2 du règlement (CE) n° 2792/1999 est réduit à cinq ans. Or, le règlement susmentionné prévoit dix ans. Bien que cette réduction soit positive, des exceptions auraient pu être envisagées afin d'éliminer ou de réduire davantage la période indiquée.

2.3.1.3. Il ne faut pas oublier que des navires construits récemment pour pêcher au Maroc doivent faire face à présent à la fermeture de ces lieux de pêche. Chaque État membre concerné devra réinsérer ces unités si aucun débouché à l'exportation n'est aisément trouvé.

2.3.1.4. À la deuxième page de l'exposé des motifs figure un paragraphe intitulé «Mesures dérogatoires» qui précise, en son deuxième alinéa, qu'il est nécessaire de faciliter l'arrêt définitif d'activité des navires sous la forme d'un transfert vers un pays tiers «quel que soit l'âge du navire». Toutefois, à la fin du paragraphe intitulé «Action spécifique» de l'exposé des motifs, il est prévu de répartir les fonds selon un pourcentage par mesure (pas plus de 28 % pour l'exportation de navires).

2.3.1.5. Cette répartition doit être suffisamment souple pour permettre que ces cas exceptionnels d'exportation de navires neufs soient couverts par le règlement, d'autant que l'âge du navire, comme le reconnaît la Commission dans son exposé des motifs, ne constitue pas un critère essentiel au titre de cette action spécifique.

2.3.1.6. Le paragraphe 1, point c) dispose qu'en cas de reconversion d'un navire vers une autre activité de pêche, le remplacement de l'engin de pêche peut faire l'objet d'une aide publique assortie d'une augmentation des barèmes et exemptée de l'obligation d'une période d'attente minimale après la réalisation des travaux de modernisation. Le Comité accueille favorablement cette disposition.

2.4. Titre III — Action spécifique

2.4.1. Article 3

2.4.1.1. Le paragraphe 2, point b) iii), ne prévoit pas d'augmentation pour les mesures à caractère socio-économique.

2.4.1.2. Le paragraphe 3 décrit la ventilation approximative de l'aide, soit 40 % pour la réaffectation définitive de navires, 28 % pour le transfert définitif et la modernisation de navires, et 32 % pour les mesures à caractère socio-économique.

2.4.1.3. Il faudrait veiller, dans le cadre des possibilités existantes, à ce que la dotation budgétaire principale soit affectée au maintien de l'activité grâce à une modernisation des navires; à cette fin, il importe que l'Union européenne conclue de nouveaux accords de pêche, recherche de nouveaux lieux de pêche, etc.

2.4.2. Article 4

2.4.2.1. Le paragraphe 1, point d) précise que, *mutatis mutandis*, les dispositions du règlement (CE) n° 2792/1999 sont d'application pour l'exécution des mesures concernant le montant maximal de la prime pour un pêcheur ou pour un navire donné. Les pêcheurs devraient toutefois pouvoir prétendre à une augmentation des barèmes des aides, qui soit en phase avec celles accordées aux entreprises à l'article 2, paragraphe 1, points a) i) et b) i).

2.4.2.2. Le paragraphe 2 prévoit qu'en cas d'octroi d'une prime à la constitution d'une société mixte, le demandeur devra apporter la preuve qu'une garantie bancaire d'un montant égal à 40 % de celui de la prime a été constituée, ce qui ne favorise pas la création de ce type de sociétés. En effet, outre les coûts financiers liés à la garantie bancaire, cette exigence n'est pas la plus adéquate à imposer dans de tels cas exceptionnels.

2.4.2.3. Le paragraphe 3 indique que les aides à la modernisation restent soumises aux dispositions de l'article 9 du règlement (CE) n° 2792/1999. Cet article, tel qu'il apparaît dans la proposition de révision dudit règlement — qui fait également l'objet d'un avis du Comité économique et social⁽¹⁾ —, propose qu'aucune aide ne soit accordée aux navires, tous segments confondus, se trouvant dans un État membre dont un seul segment de flotte ne respecte pas les objectifs.

(1) JO C 311 du 7.11.2001, p. 3.

2.4.2.4. Bien qu'imprévisible, l'éventualité qu'un autre segment ne respecte pas les objectifs du POP dans les pays concernés par l'accord conclu avec le Maroc ne devrait pas avoir d'impact sur cette action spécifique concernant le Maroc.

2.4.2.5. Les aides en faveur des pêcheurs visées au paragraphe 3 ne sont pas égales aux augmentations prévues pour les propriétaires de navires.

Bruxelles, le 18 octobre 2001.

2.4.3. Article 5

2.4.3.1. Il convient d'insister dans le présent article pour que la réglementation régissant la procédure de versement des aides soit souple et que les délais soient raccourcis au maximum dans la mesure où l'immense majorité des navires sont actuellement inactifs et où le versement des aides perçues prendra fin le 31 décembre 2001. Pour cette raison, il est vital de prévoir une procédure spéciale garantissant que les paiements ne souffriront aucun retard.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil portant modification de la directive 2000/29/CE du Conseil concernant les mesures de protection contre l'introduction dans la Communauté d'organismes nuisibles aux végétaux ou aux produits végétaux et contre leur propagation à l'intérieur de la Communauté»

(2002/C 36/09)

Le Conseil de l'Union européenne a décidé en date du 24 avril 2001 de saisir le Comité économique et social, en vertu de l'article 37 du traité instituant la Communauté européenne, d'une demande d'avis sur la proposition susmentionnée.

La section «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis à l'unanimité, le 27 septembre 2001 (rapporteur: M. Jaschick).

Lors de sa 385^e session plénière des 17 et 18 octobre 2001 (séance du 17 octobre 2001), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 78 voix pour, 0 voix contre et 3 abstentions.

1. Introduction

Les échanges de végétaux et de produits végétaux prennent une dimension de plus en plus internationale. Il en va de même du risque de diffusion d'organismes nuisibles. Il est donc particulièrement important d'harmoniser les mesures de protection au sein de l'UE. La Commission propose notamment des mesures instaurant une coopération entre les services phytosanitaires et les services douaniers et une harmonisation de la redevance. Tout en jugeant nécessaire et en approuvant dans son principe la révision de la directive 2000/29/CE, le Comité souhaite toutefois attirer l'attention sur les observations suivantes, afin de contribuer à l'amélioration de la proposition de la Commission.

2. Observations

2.1. Le Comité se félicite que les définitions contenues dans la directive, telles que celles des termes «bureau de départ», «bureau de destination» ou «transit», aient largement été mises en conformité avec celles du code des douanes. Une harmonisation est absolument nécessaire en raison de la coopération avec les services douaniers, s'agissant par exemple des envois en transit ou de l'importation/exportation d'emballages en bois ⁽¹⁾.

2.2. L'introduction volontaire d'organismes nuisibles à des fins scientifiques, par exemple pour la recherche universitaire, doit être soumise à autorisation. Ce n'est pas le cas actuellement. Comme on a pu le constater dans le passé, les organismes

⁽¹⁾ COM(2001) 183 final, article premier, paragraphe 2.

nuisibles nécessitant une mise en quarantaine et provenant d'établissements de recherche peuvent se retrouver dans la production végétale locale et représentent donc un danger ⁽¹⁾.

2.3. Le système du passeport phytosanitaire devrait être obligatoire pour les semences également. Un contrôle n'est possible que si l'on dispose d'une identification grâce à ce passeport, ou à l'étiquetage et à une certification ⁽²⁾.

2.4. Il conviendrait de bien préciser ce qu'il advient du certificat original à l'issue du contrôle à l'importation. L'on pourrait envisager soit de le laisser au point d'entrée, pour autant que le contrôle ne soit pas effectué seulement dans le pays concerné ou au point de destination, soit d'utiliser un modèle unique pour le cachet d'entrée ⁽³⁾.

2.5. Afin de faciliter la décision des inspecteurs opérant aux points d'entrée, il conviendrait de définir plus précisément ce

(1) Article premier, paragraphe 3.

(2) Article premier, paragraphe 5 a).

(3) Article premier, paragraphe 8, nouvel article 13, paragraphe 2.

qu'il faut entendre par «petites quantités de végétaux». Il n'est pas rare dans la pratique que l'importation de petites quantités de fruits (des mangues par exemple) pose un problème aux points d'entrée ⁽⁴⁾.

2.6. L'enregistrement des importateurs par les services phytosanitaires des États membres est une pratique généralisée. Cet enregistrement est contrôlé aux points d'entrée frontaliers. Mais si le numéro d'enregistrement n'est pas identifiable comme tel et s'il est possible de faire passer toute combinaison chiffrée pour un «numéro officiel d'enregistrement» aux yeux des responsables des bureaux d'entrée, l'enregistrement n'a aucun sens. Il faudrait introduire un système de code uniformisé ⁽⁵⁾.

2.7. Le Comité est en principe favorable au projet d'introduction d'un système de redevances harmonisé, mais des points de détail sont encore à régler en ce qui concerne le rapprochement des taux de taxation.

2.8. Le Comité invite à examiner la nécessité d'étendre le champ d'application de la directive à l'Espace économique européen (EEE).

(4) Article premier, paragraphe 8, nouvel article 13 bis, paragraphe 2 c).

(5) Article premier, paragraphe 8, nouvel article 13 bis, paragraphe 7.

Bruxelles, le 17 octobre 2001.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur des viandes ovine et caprine»

(2002/C 36/10)

Le 22 mai 2001, le Conseil, conformément aux articles 36 et 37 du traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 27 septembre 2001 (rapporteur: M. de las Heras Cabañas).

Lors de sa 385^e session plénière des 17 et 18 octobre 2001 (séance du 17 octobre 2001), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 75 voix pour, 0 voix contre et 10 abstentions.

1. Contenu essentiel de la proposition de la Commission

1.1. La proposition de règlement introduit une série de modifications extrêmement importantes dans l'organisation commune des marchés dans le secteur des viandes ovine et caprine, la principale étant la nouvelle orientation imprimée à la philosophie d'attribution des aides à la production. La mesure proposée dans le document à l'examen ne vise plus à réduire ou à supprimer les pertes de revenus des producteurs, mais consiste à octroyer à ceux-ci une prime fixe indépendamment de l'évolution de chaque campagne de commercialisation.

1.2. Les principales modifications apportées sont les suivantes.

1.2.1. Fixation d'une prime unique de 21 euros par brebis lourde et de 16,8 euros par brebis légère et par caprin de boucherie, et maintien d'une différence de 20 % entre ces deux primes.

1.2.2. Augmentation de la prime «monde rural»⁽¹⁾ à 7 euros, rebaptisée «prime supplémentaire», et suppression de la différence entre producteurs d'agneaux lourds et légers. Cette «prime supplémentaire» pourra être octroyée aux éleveurs pratiquant la transhumance, sous certaines conditions, en plus de ceux qui sont établis dans des zones défavorisées.

1.2.3. Suppression de la possibilité pour un producteur commercialisant du lait et des produits laitiers de bénéficier de la prime à l'agneau lourd, même s'il engraisse au moins 40 % des agneaux nés dans son exploitation.

1.2.4. Fixation d'une quantité minimale garantie par État membre à partir de l'addition des droits individuels en vigueur avant la réforme.

1.2.5. Maintien de la mesure d'intervention relative à l'aide au stockage privé.

⁽¹⁾ Aide destinée aux producteurs installés dans des zones défavorisées telles que définies dans le Règlement (CEE) 3493/90 du Conseil.

2. Observations générales

• Panorama général du marché

2.1. Dimension extérieure — Le taux d'auto-provisionnement en viandes ovine et caprine dans l'UE est d'environ 80 %, raison pour laquelle on recourt à des importations pour satisfaire la demande existante. Une grande partie des importations se font dans le cadre de l'application du droit de douane nul. Ainsi, un maximum de 226 700 tm sont importées de Nouvelle-Zélande, 23 000 tm d'Argentine et 18 650 tm d'Australie. En ce qui concerne l'intégration des pays de l'Est, l'on peut dire qu'elle n'entraîne pas une modification significative de cette OCM, d'une part, parce que leurs productions ont considérablement diminué et, d'autre part, parce que ces produits ne font partie des habitudes de consommation dans ces pays, hormis en Roumanie et en Bulgarie. Il sera tenu compte dans le processus d'adhésion des niveaux actuels de production de chaque pays candidat. La Bulgarie et la Roumanie sont les pays qui pourraient avoir un impact plus important car ce sont les seuls à l'heure actuelle qui couvrent leur contingent tarifaire d'exportations vers l'UE à droit nul (Roumanie: 8 050 tm et Bulgarie: 7 000 tm). D'autres pays candidats bénéficient également de contingents tarifaires mais ne les couvrent pas complètement: Pologne: 9 200 tm, Hongrie: 14 832,5 tm et République tchèque: 2 150 tm.

• Situation dans l'Union européenne

2.2. L'OCM actuelle prévoit l'octroi d'une aide aux producteurs de viandes ovine et caprine en correspondance avec la perte de revenus enregistrée pour chaque campagne de commercialisation et en fonction du prix du marché au sein de l'UE. Cette philosophie est fondamentale, dès lors que la prime actuelle offre aux producteurs d'ovins et de caprins une compensation pour l'éventuelle baisse de leur pouvoir d'achat et pour la perte de revenus dues à une chute du prix du marché. La nouvelle proposition entend fixer une prime forfaitaire par brebis de 21 euros, indépendamment de la situation — favorable ou défavorable — du secteur. Le CES estime que le montant proposé dans le document à l'examen est tout à fait insuffisant car il ne permet pas d'assurer un revenu équitable aux producteurs d'ovins et de caprins, comparé à d'autres secteurs de l'élevage.

2.3. Les revenus des producteurs de viandes ovine et caprine ont baissé ces dix dernières années malgré l'application de

l'OCM dans le secteur des viandes ovine et caprine actuellement en vigueur. Le revenu par producteur dans ce secteur reste le plus faible, tous secteurs confondus. Cette perte de revenus n'est pas imputable à la philosophie adoptée en matière de compensation, mais au fait que les moyens prévus pour appliquer cette nouvelle approche ne sont pas les plus appropriés.

2.3.1. A l'heure actuelle, le prix de base est calculé chaque année compte tenu de la situation du marché durant l'année en cours, des perspectives de développement de la production et de la consommation de viandes ovine et caprine, des coûts de production, de la situation du marché pour d'autres types d'élevage (en particulier dans le secteur de la viande bovine) et de l'expérience acquise. Le prix de base n'a pas été ajusté depuis l'approbation de l'OCM susmentionnée en 1998. En réalité, ce prix est resté inchangé depuis 1993. Le retard accumulé dans la mise à jour de ce prix de base a entraîné un préjudice financier pour les producteurs de viandes ovine et caprine, étant donné que ce secteur n'a pas connu une augmentation de la productivité comparable à celle des autres secteurs, qui aurait pu compenser, tout du moins partiellement, l'accroissement des coûts. L'écart de revenu entre ce secteur et les autres s'est accentué au lieu de se réduire.

2.3.2. Le maintien jusqu'à présent de l'application au prix de base d'un coefficient de minoration de 7 % a supposé une réduction d'environ 25 % de la prime finale octroyée au producteur.

2.3.3. Si nous procédons à une comparaison en euro/UGB entre la prime à la vache allaitante et la prime unique que la Commission entend instaurer, nous constatons que pour l'année 2002, la prime que toucherait un éleveur d'ovins et de caprins est de 30 % inférieure à celle octroyée à un producteur de vaches allaitantes. Cette comparaison se justifie par le fait que le modèle de production des vaches allaitantes présente de nombreux points communs avec celui des ovins et des caprins. Si cette situation perdure, les producteurs d'ovins et de caprins pourront difficilement prétendre à des revenus équivalents à ceux des autres producteurs de bétail.

2.4. Le fait de rémunérer de façon appropriée cette production, et d'éviter ainsi une perte de revenus, profitera également aux secteurs industriel et commercial dans la mesure où il leur permet de travailler avec un produit qui répond à toute une série d'exigences formulées avec insistance et de plus en plus fermement par les consommateurs et par la société en général.

2.5. Le Comité économique et social estime que les producteurs d'agneaux légers (producteurs de lait) ou de viande caprine doivent bénéficier d'une prime égale à celle accordée aux producteurs d'agneaux lourds. C'est le cas pour la prime perçue par les producteurs de vaches allaitantes, qui est octroyée pour autant que la production annuelle de l'exploitation ne dépasse pas une certaine quantité de lait à déterminer par l'Etat membre. Une mesure similaire devrait être mise en oeuvre afin que les producteurs de lait de brebis puissent bénéficier d'une prime jusqu'à un certain nombre de têtes par exploitation sans que cette production ne soit réduite, et voir ainsi le caractère multifonctionnel de leur exploitation reconnu.

2.6. Étant donné la sensibilité de ce secteur, il faudrait absolument procéder à une révision périodique du montant de la prime afin de la réajuster en fonction de la situation du secteur. Il n'est pas souhaitable de fixer un montant pour cette prime jusqu'en 2006, auquel cas nous entrerions à nouveau dans une spirale de diminution des revenus du producteur.

2.7. La proposition à l'examen propose également de maintenir l'aide au stockage privé qui jusqu'à présent n'a pratiquement pas eu d'effet sur le secteur. Cette mesure a représenté environ 0,15 % du budget de secteur. Cette situation peut s'expliquer en grande partie par le taux d'autoapprovisionnement de 80 %, et par le fait que ce secteur n'a pas été directement impliqué dans les crises alimentaires.

2.8. L'instauration d'une prime fixe, qui ne tiendrait pas compte de la perte de revenus pour chaque campagne de commercialisation, placerait le secteur dans une situation très complexe face à une éventuelle évolution négative du marché. En effet, la prime que l'on souhaite instituer est indépendante des fluctuations des prix. Les récentes crises alimentaires ont toutes été accompagnées d'une chute brutale des marchés. Il est par conséquent nécessaire, au-delà des mesures prévues par la Commission à l'article 26 de sa proposition, de mettre en oeuvre un mécanisme qui s'appliquerait automatiquement, et viendrait compléter la prime existante lorsque les prix du marché descendent en dessous d'un prix plancher ou d'un prix de référence.

2.9. Il faudrait réaliser d'autres études en vue d'instaurer à l'avenir un système d'identification et de registre individuel des animaux, qui permettrait d'assurer la traçabilité du produit depuis le producteur jusqu'au consommateur. L'objectif serait de garantir la transparence des conditions de production et de commercialisation des viandes ovine et caprine afin de donner une impulsion à la consommation en renforçant la confiance du consommateur et en évitant d'éventuelles fraudes ou tromperies. Dans ces derniers avis sur la sécurité alimentaire et la traçabilité, le Comité a souligné la nécessité de développer l'application de ces instruments afin de parvenir à ce but. Aussi juge-t-il très importante la mise en oeuvre de la directive 92/102/CEE⁽¹⁾ sur l'identification et l'enregistrement des animaux, qui en tenant compte des progrès technologiques, facilitera ces deux procédures, nécessaires pour assurer une traçabilité complète (identification électronique par exemple).

2.10. Le Comité suggère que, dans le cadre de l'OCM des viandes ovine et caprine, le rôle des groupements de producteurs soit renforcé en incitant les éleveurs à commercialiser leurs produits à travers ces groupements. Ceux-ci peuvent avoir un effet positif sur l'application de politiques d'amélioration de la qualité du produit, et peuvent contribuer à faciliter la traçabilité de celui-ci, à promouvoir des pratiques respectueuses de l'environnement et à améliorer la prévention d'épizooties.

(1) JO L 355 du 5.12.1992 et rapport de la Commission sur l'identification et l'enregistrement des animaux (COM(98) 207 final).

- *Développement rural*

2.11. Bien que les viandes ovine et caprine occupent une place peu significative dans la production globale de viande (elles représentent 10 % de la production de viande porcine et 12 % de la production de viande bovine), elles revêtent une grande importance pour les zones rurales où est pratiqué ce type d'élevage, essentiellement les zones de montagne et les régions défavorisées, affirmation de la Commission que rejoint le Comité. Environ 80 % des aides sollicitées se concentrent dans ce type de régions. C'est pourquoi le Comité économique et social juge nécessaire de fixer pour la prime supplémentaire un montant supérieur à celui qui est proposé afin d'encourager les producteurs concernés à ne pas quitter ce milieu.

2.12. Les producteurs de viandes ovine et caprine permettent d'éviter, de par l'activité productive qu'ils exercent dans ces zones défavorisées, l'exode de la population rurale et par conséquent de maintenir ces zones en vie. Ils assument à ce titre une fonction sociale qui dépasse de loin la simple production. Un tel système de production permet de maintenir le tissu rural dans des zones où le dépeuplement constitue une menace réelle. La densité de population dans ces zones de l'UE est inférieure à 80 habitants/km², alors que dans la région méditerranéenne (qui produit plus de 90 % de la viande caprine et, avec le Royaume-Uni, plus de 80 % de la viande ovine), elle n'atteint pas 25 habitants/km². Il convient de reconnaître le rôle vital du secteur des viandes ovine et caprine dans la structure démographique de ces zones en revalorisant la prime complémentaire, auparavant appelée prime «monde rural». En outre, l'élevage d'ovins et de caprins constitue dans ces zones l'élément de base d'autres activités complémentaires propres au monde rural tel le tourisme rural.

- *Environnement*

2.13. La préservation de l'environnement est fondamentale dans ces productions extensives. Les producteurs de viandes ovine et caprine rendent par conséquent à la société un service qui doit être récompensé de façon appropriée en raison de sa valeur écologique et de sa contribution à la protection de l'environnement. La pratique du pâturage dans les taillis et les zones de montagne freine la propagation des incendies de forêt et facilite la régénération des forêts tout en préservant la biodiversité. En outre, lorsqu'il est pratiqué rationnellement, le pâturage empêche l'érosion et le tassement du sol, évitant ainsi sa dégradation.

2.13.1. Le système de production extensif constitue non seulement un modèle de production respectueux de l'environnement mais également un modèle de sécurité alimentaire et de bien-être animal dans la mesure où il se base sur une alimentation naturelle, et suppose par conséquent qu'aucune substance permettant d'engraisser artificiellement les agneaux et les chevreaux ne soit utilisée. Afin de pouvoir maintenir ce modèle, le producteur doit percevoir une rémunération adaptée à la fonction qu'il assume.

2.13.2. L'adoption de la proposition à l'examen telle qu'elle se présente actuellement entraînerait un risque important de substitution du système de production actuel par d'autres systèmes intensifs, dont le but prioritaire serait de réduire les coûts en écartant tous les objectifs décrits précédemment.

3. Observations particulières

3.1. La substitution du système actuel d'octroi de primes, basé sur la perte de revenus subie par le producteur et garantissant un revenu décent, par une prime fixe comporte toute une série d'inconvénients. Il faudrait améliorer le système actuel et corriger les imperfections qui sont apparues sur le terrain au cours des années précédentes. Il est très difficile d'arriver à compenser la perte de revenus grâce au seul système de la prime fixe, à moins qu'elle n'atteigne un niveau suffisant et qu'elle soit conjuguée à un filet de sécurité en cas de crise grave.

3.2. L'instauration d'une prime fixe permettrait d'alléger la bureaucratie et d'améliorer le contrôle effectué par les administrations compétentes. En outre, le problème de la complexité du calcul de la prime serait résolu, et le producteur pourrait affiner ses prévisions concernant sa campagne. Malgré ces avantages, la création d'un filet de sécurité permettant de compenser la perte de revenu subie par les producteurs en cas de crise s'impose. Le fait d'instaurer une prime fixe indépendamment des contingences du marché, quelles qu'elles soient, peut gravement hypothéquer le revenu du producteur durant ces périodes de crise.

3.3. Les primes prévues pour cette réforme sont insuffisantes au vu de la situation actuelle du secteur des viandes ovine et caprine. Il faut arrêter un niveau de primes qui permettra au producteur d'obtenir un revenu équivalent à celui des autres éleveurs, et de le maintenir dans le temps, ce qui contribuera à la réalisation de l'objectif général de la politique de cohésion dans les zones rurales défavorisées.

3.4. Le fait que l'Organisation mondiale du Commerce ne juge pas opportunes les aides octroyées en fonction des prix ou de la production ne doit pas servir de prétexte pour modifier l'OCM en vigueur dans le secteur des viandes ovine et caprine. Avant de procéder à une telle modification, il faudrait commencer par garantir un revenu décent pour ce type de production.

4. Conclusions

4.1. Le Comité économique et social estime que le secteur des viandes ovine et caprine est très sensible, non seulement en raison de la situation du marché, mais également en raison de sa relation avec d'autres domaines prioritaires tels que l'environnement, le développement rural, la sécurité alimentaire et le bien-être animal. Il s'agit de valeurs fondamentales que la politique agricole commune doit défendre plus fermement et plus efficacement.

4.2. En conséquence, le Comité estime que, dans le cadre de la réforme de l'OCM du Secteur des viandes ovine et caprine, il faut augmenter les primes fixes proposées par la Commission, et prévoir l'augmentation budgétaire correspondante, afin de les adapter à la situation actuelle du marché et d'encourager les producteurs à poursuivre leur activité comme ils l'ont exercée jusqu'à présent et, par conséquent, de leur offrir une compensation de revenus adaptée à la fonction sociale qu'ils remplissent.

4.3. De plus, il faudrait mettre en place et inclure au règlement du Conseil un dispositif de filet de sécurité, qui entraînerait automatiquement la compensation de la perte de revenu subie par les producteurs en cas de crise, dès lors qu'en raison de la vulnérabilité de ce secteur, une situation de crise pourrait entraîner la disparition d'un nombre important d'actifs dans le monde rural, ce qui aurait de très graves répercussions.

Bruxelles, le 17 octobre 2001.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2796/99, définissant les modalités des actions structurelles de la Communauté dans le secteur de la pêche»

(2002/C 36/11)

Le 27 juin 2001, conformément à l'article 37 du traité instituant la Communauté européenne, le Conseil a décidé de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section de l'agriculture, du développement rural et de l'environnement, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 28 septembre 2001 (rapporteur: M. Muñiz Guardado).

Lors de sa 385^e session plénière des 17 et 18 octobre 2001 (séance du 17 octobre), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 79 voix pour et 7 abstentions.

Le Comité souscrit à la proposition de la Commission sous réserve des observations suivantes qui se réfèrent également à la proposition de modification de la décision 97/413/CE, qui figure dans le même document.

1. Observations sur la proposition de décision

1.1. Avec la modification de la décision, la durée de l'application du POP IV est prorogée, sans qu'aucune nouvelle mesure pour le cas de non-exécution du POP par les États membres ne soit établie, malgré le fait que ce type de mesure est bien prévu dans la proposition de règlement (modification de l'article 9).

1.2. La prorogation prolonge d'un an la durée d'application du POP IV mais fixe de nouveaux pourcentages concernant les objectifs établis pour une durée de quatre ans [article premier, paragraphe 1, lettre b)].

1.3. La modification de l'article 3 de la décision 97/413/CE porte principalement préjudice à la flotte artisanale, dans laquelle, l'augmentation de la capacité des bateaux d'une longueur hors tout inférieure à 12 mètres, ne suppose pas un accroissement réel de l'effort de pêche, dès lors que ce qui est recherché c'est l'amélioration d'aspects aussi importants que l'habitabilité, la sécurité, la navigabilité, de meilleures conditions dans le traitement des espèces à bord ainsi que le respect des obligations découlant de la réglementation internationale, etc.

2. Observations sur la proposition de règlement

2.1. Le 3^e considérant de la proposition de règlement du Conseil suppose une modification inopportune en raison du préjudice qu'elle peut entraîner pour la flotte de pêche côtière artisanale, malgré le fait que le 7^e considérant du règlement (CE) n° 2792/99 fait expressément référence à l'importance qu'il y a à tenir compte de sa spécificité:

«La petite pêche côtière bénéficie d'un statut spécifique en termes d'objectifs d'ajustement de l'effort de pêche. Il importe

que cette spécificité se traduise par des mesures concrètes au niveau du présent règlement (1)».

2.1.1. Le règlement n° 2792/99 incluait ces mesures, notamment à son article 6, paragraphe 2, relatif au renouvellement de la flotte et à la modernisation des navires de pêche, et à l'article 7, paragraphe 4, relatif à l'ajustement de l'effort de pêche.

2.2. Le 4^e considérant de la proposition de règlement fait valoir qu'il ne faut pas octroyer d'aide publique pour le transfert permanent de navires de pêche vers certains pays tiers.

2.2.1. Il importe, en ce qui a trait à l'identification des pays tiers, de tenir compte de ce que le Comité économique et social a dit dans son avis (2) émis sur le règlement (EC) n° 2792/99 du Conseil du 17 décembre 1999 concernant la définition des modalités et des conditions relatives aux interventions à finalité structurelle dans le secteur de la pêche.

2.3. Article premier

2.3.1. Paragraphe 1. Le remplacement de la date est opportune étant donné que la durée d'application du POP IV est prolongée d'une année.

2.3.2. Paragraphe 2. Il ne faudrait pas supprimer le paragraphe 2 de l'article 6, car cela porterait préjudice à la flotte côtière artisanale (voir paragraphe 2.1). Il faut rappeler que le règlement (EC) n° 2792/99 prévoit des mesures spécifiques pour ce type de pêche, à l'article 11, où il est estimé que c'est la pêche pratiquée par des navires d'une longueur hors tout inférieure à 12 mètres. Le Livre vert sur l'avenir de la politique commune de la pêche (3) défend également au paragraphe 5.4. l'adoption de dispositions spéciales en faveur de la pêche à petite échelle.

2.3.3. Paragraphe 3. Il complète l'article 7, paragraphe 3, lettre b), mais la relation avec les pays tiers n'y est toujours pas clairement spécifiée, raison pour laquelle il y a lieu de rappeler à nouveau ce qui avait été dit dans l'avis du Comité mentionné antérieurement et de demander à la Commission qu'elle fournisse périodiquement une liste de ceux-ci.

(1) JO L 337 du 30.12.1999.

(2) JO C 209 du 22.7.1999. Dans cet avis, il était dit que: «Dans la mesure où c'est à la Commission d'établir la liste des pays tiers vers lesquels des transferts de navires de pêche peuvent être envisagés, afin de garantir une certaine cohérence ou d'établir les critères permettant aux États membres d'identifier les États vers lesquels il n'est pas possible d'exporter des bateaux»(observations particulières paragraphe 3.1.2.1.- 2b), «C'est la Commission qui devrait fournir la liste des pays tiers vers lesquels le transfert définitif du navire ne donnerait lieu à aucune aide publique, quel que soit l'État membre concerné, ou la liste des pays tiers pour lesquels cette restriction ne serait pas appliquée»(observations particulières, paragraphe 3.1.2.2.1.).

(3) COM(2001) 135 final.

2.3.4. Paragraphe 4. Il modifie le paragraphe 1 de l'article 9, établissant au point 1 l'obligation de réaliser les objectifs annuels dans tous les segments du Programme d'orientation pluriannuel, sans préjudice des mesures pour la reconversion de la flotte prévue dans le cadre du dernier accord sur la pêche conclu avec le Royaume du Maroc. La Commission devrait reconsidérer l'urgence de l'instauration d'une mesure d'une telle portée et accorder un délai prudentiel pour son évaluation car un segment de flotte en bon ordre et qui atteint les objectifs peut se voir désavantagé si d'autres segments de la flotte n'y parviennent pas, étant donné que les navires du segment respectueux des objectifs ne pourront pas non plus solliciter une aide.

2.3.4.1. Au paragraphe 1, a), c'est la réduction de la capacité et non de l'activité qui est considérée comme le critère essentiel. Toutefois, le critère de capacité, dans l'immense majorité des cas, ne devrait pas être considéré comme un accroissement de l'effort de pêche mais comme un facteur de modernisation qui bénéficie directement à la sécurité du navire, à son habitabilité (amélioration des conditions de traitement des espèces à bord, respect des obligations découlant de la réglementation internationale, etc.).

2.3.4.2. Aux paragraphes 1, b) et 1, c), il faudrait maintenir l'exception prévue aux articles 6, paragraphe 2, et 7, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 2792/99, car il importe de prendre en considération:

— Ce qui a été dit dans l'avis élaboré par le Comité sur ledit règlement (4):

«Une analyse de l'évolution historique du renouvellement de la flotte au cours des dernières années démontre qu'un bateau a besoin aujourd'hui de davantage de tonnage brut (GT) que ceux qui sont retirés pour disposer d'un niveau égal de compétitivité en termes de pêche, des espaces visant à respecter les obligations découlant de la réglementation internationale et de meilleures conditions de traitement des espèces à bord.

On pourrait partir du principe que, lors du renouvellement de l'ancien bateau de pêche (avec un ancien tonnage GT) par un navire nouvellement construit (avec un nouveau tonnage GT), il serait équitable d'affecter un coefficient d'habitabilité à l'ancien GT pour obtenir le nouveau».

— La réduction axée exclusivement sur la réduction de la capacité et non de l'activité peut porter préjudice à des segments qui ont mis de l'ordre dans leurs pêcheries sans réduire le nombre de leurs navires, à travers des mesures telles que le contrôle des horaires, l'établissement de périodes de fermeture de la pêche, de plafonds de captures, etc.

2.3.5. Au paragraphe 5, la modification proposée concernant la lettre d) du paragraphe 1 de l'article 10 est jugée opportune, sous réserve du fait que, hormis l'exigence relative à la réalisation des objectifs annuels globaux «dans tous les segments», laquelle tout en pouvant être une mesure impor-

(4) JO C 209 du 22.7.1999 (paragraphes 2.4.1. et 2.4.2).

tante risque d'affecter négativement les flottes respectueuses de ces objectifs, les nouvelles mesures applicables en cas de non-réalisation du POP par les États membres ne sont toujours pas spécifiées.

2.3.6. Au paragraphe 6, concernant la modification du paragraphe 2 de l'article 16, il conviendrait de clarifier la raison du remplacement des termes «par une décision du Conseil» par les suivants: «par la législation communautaire».

Bruxelles, le 17 octobre 2001.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social sur l'élimination des entraves fiscales à la fourniture transfrontalière des retraites professionnelles»

(2002/C 36/12)

Le 19 avril 2001, la Commission, en vertu de l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur la communication susmentionnée.

La section «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée d'élaborer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 24 septembre 2001 (rapporteur: M. Byrne).

Lors de sa 385^e session plénière des 17 et 18 octobre 2001 (séance du 17 octobre 2001), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 88 voix pour, une voix contre et deux abstentions.

1. Introduction

1.1. La Commission a publié sa proposition de directive sur les activités des institutions en matière de fourniture de retraites professionnelles en octobre 2000⁽¹⁾ Le Comité a adopté son avis sur la proposition de directive en mars 2001⁽²⁾.

1.2. La présente communication traite des aspects fiscaux de la fourniture transfrontalière des retraites professionnelles qui ne sont pas couverts par la proposition de directive.

2. Contexte

2.1. Les pensions de retraite sont un sujet de préoccupation universel mais qui intéresse plus particulièrement les citoyens de l'Union européenne, soucieux de s'assurer une retraite adéquate. Les retraites dans la Communauté reposent sur trois piliers:

- premier pilier: les régimes de sécurité sociale sont des organismes de droit public, qu'ils soient administrés par l'État, par les cotisants ou selon un autre système (généralement financés par le système de répartition);
- deuxième pilier: les régimes professionnels (généralement liés à l'employeur);
- troisième pilier: les régimes individuels (généralement financés par le biais de contrats souscrits auprès d'entreprises d'assurance-vie).

2.2. La proposition de directive sur les retraites et la présente communication mettent l'accent principalement sur les aspects ayant un lien avec la fourniture transfrontalière des régimes du deuxième pilier; toutefois, en règle générale, les propositions, particulièrement celles relatives à la fiscalité, pourraient également s'appliquer aux régimes relevant du troisième pilier.

2.3. La raison pour laquelle la directive n'aborde pas les aspects fiscaux est que la fiscalité doit faire l'objet de décisions à l'unanimité. Si l'on avait inclus les aspects fiscaux dans la directive, l'adoption de cette dernière en aurait été retardée, voire impossible.

⁽¹⁾ COM(2000) 507 final.

⁽²⁾ JO C 155 du 29.5.2001, p. 26.

2.4. La présente communication:

- cherche à parvenir à une approche coordonnée adaptée à la diversité des règles en place dans les États membres plutôt qu'à une harmonisation;
- appelle à l'élimination des règles fiscales indûment restrictives ou discriminatoires;
- présente des mesures pour préserver les recettes fiscales des États membres.

3. Imposition des prestations de retraite professionnelle

3.1. Il existe trois cas de figure dans lesquels les prestations de retraite professionnelles peuvent être imposées: sur les cotisations, sur le rendement de l'investissement et sur le paiement des prestations.

3.1.1. La majorité des États membres appliquent, à des degrés divers, le principe de la déductibilité des cotisations versées par les employeurs et la plupart d'entre eux n'assimilent pas les cotisations patronales à des revenus imposables perçus par les travailleurs. Dès lors, les cotisations sont la plupart du temps exonérées.

3.1.2. La plupart des États membres prévoient l'exonération de tout revenu et de toute plus-value mais certains perçoivent cependant une «taxe sur le rendement». L'on voit ainsi que dans la majorité des cas, le revenu provenant de l'investissement est exonéré.

3.1.3. La plupart des États membres taxent les prestations de retraite. Toutefois, certains accordent un traitement fiscal plus favorable aux paiements effectués sous la forme d'un versement unique, voire exonèrent purement et simplement ce type de paiement (jusqu'à un certain seuil). L'on voit ainsi que, le plus souvent, les prestations sont imposées.

3.1.4. Le tableau figurant à l'annexe résume les grands traits de l'approche des États membres en ce qui concerne la taxation des retraites du deuxième pilier. Il existe des différences importantes entre les États membres en ce qui concerne le niveau de déductibilité des cotisations et la taxation des bénéfices. Il est important dès lors de tenir compte du fait que ce tableau n'a qu'une valeur indicative.

3.1.4.1. Le tableau montre qu'en gros, 11 États membres ont des arrangements prévoyant l'exemption pour les cotisations, l'exemption pour les revenus des investissements et la taxation des prestations perçues (système «EET»). Trois États membres prévoient l'exonération pour les cotisations de retraite et imposent les revenus des investissements et les pensions de retraite (ETT) tandis que deux autres imposent les cotisations et exonèrent le revenu de l'investissement et les pensions de retraite (TEE).

3.1.5. Par suite de ces dispositions, il est techniquement possible qu'un particulier établissant sa résidence dans un autre État membre au moment de sa retraite ou bien soit victime d'une double imposition, ou bien ne soit pas imposé du tout.

4. L'approche de la Commission sur la question de l'imposition

4.1. Comme on l'a déjà noté, à ce stade, une tentative d'harmoniser les règles fiscales entraînerait des problèmes pour les États membres et ne ferait probablement pas l'unanimité.

4.2. La Commission s'attache dès lors à traiter des pratiques discriminatoires dans la fourniture transfrontalière de pensions de retraite. Il convient de distinguer deux types de situation:

- une personne affiliée à un régime de retraite dans un État membre s'installe dans un autre État membre et souhaite conserver l'affiliation au même régime;
- un employeur ou un groupe d'employeurs et les représentants des salariés peuvent souhaiter prendre des arrangements pour les retraites de tous les salariés travaillant dans différents États membres par l'intermédiaire d'une seule institution paneuropéenne de retraite.

4.3. La Commission considère que le traité CE (article 14) fait obligation aux États membres d'abolir toute règle discriminatoire et cite un certain nombre de décisions de la Cour européenne de justice à l'appui de cette thèse, notamment les arrêts Safir (1998) et Wielockx (1995).

4.4. De manière générale, la Commission estime que les États membres sont autorisés à exiger que tout régime de retraite auquel s'affilient des résidents dans un autre État membre se conforme aux règles applicables aux régimes internes similaires. Toutefois, dans le cas d'un travailleur migrant déjà affilié à un régime de retraite avant son arrivée dans l'État membre d'accueil, la libre circulation des travailleurs se trouverait indûment restreinte par l'application de cette règle.

4.5. C'est la raison pour laquelle, lorsqu'un ressortissant d'un État membre de l'UE est déjà affilié à un régime de retraite reconnu dans son pays d'origine et s'installe ultérieurement dans un autre État membre, le pays d'accueil ne peut refuser la déduction fiscale pour les cotisations versées au régime de retraite du pays d'origine, si ces déductions sont accordées aux cotisations versées à des institutions de retraite nationales.

4.6. Un travailleur qui s'installe dans un autre État membre peut souhaiter résilier son affiliation au régime de son pays d'origine et s'affilier à un régime de retraite dans le pays d'accueil. Dans ce cas, il peut également souhaiter transférer son capital du régime de retraite de son pays d'origine vers celui du pays d'accueil. La Commission admet que ce type de transfert peut poser certaines difficultés, mais fait valoir qu'aucune imposition ne se justifie si elle n'est pas exigée pour un transfert similaire à l'intérieur de l'État membre en question.

4.7. En résumé, les conclusions de la Commission sont que les articles 39, 43, 49 et 56 du traité garantissent:

- la libre circulation des travailleurs,
- la liberté d'établissement,
- la libre circulation des services, et
- la libre circulation des capitaux.

4.8. Il convient cependant de noter que la possibilité pour un travailleur migrant de conserver son affiliation au régime de son pays d'origine serait, dans la plupart des États membres, soumise à l'accord de l'employeur dont dépend le régime du pays d'origine.

5. Moyens de garantir l'application des règles fiscales nationales

5.1. La Commission fait valoir que l'application de la directive concernant l'assistance mutuelle fournit un mécanisme suffisant pour protéger les recettes fiscales des États membres. La Commission estime que l'échange automatique d'information, similaire à celui qui a été proposé pour les revenus de l'épargne, est le meilleur moyen pour parvenir à la réalisation de cet objectif.

6. Des institutions paneuropéennes de retraite

6.1. La Commission attire l'attention sur une proposition du secteur visant à créer des institutions paneuropéennes de retraite. La proposition vise à permettre aux salariés d'une entreprise multinationale d'être affiliés à une institution de retraite unique dans un État membre, quel que soit l'État membre où ils sont employés.

6.2. En vertu du principe de base de cette proposition, les États membres seraient autorisés à conserver leur propre approche de la fiscalité sur les retraites pour les personnes résidant sur leur territoire. Il faudrait pour cela créer, au sein d'une même institution de retraite, des sections séparées pour les salariés des différents États membres.

6.3. Un salarié occupant un emploi dans un autre État membre continuerait à verser des cotisations à la même institution de retraite, mais dans une autre section. L'institution gérerait chaque section en fonction de la réglementation fiscale et des autres dispositions de l'État membre en question.

7. Moyens de gérer la diversité des régimes fiscaux des États membres

7.1. Tout en promouvant l'adoption de la règle «EET», laquelle jouit d'ores et déjà d'un très large soutien (l'on notera à cet égard que l'Allemagne, bien qu'appliquant le système «TEE» pour les régimes de retraite professionnels, a proposé, dans le cadre de ses propositions visant à réformer son système de sécurité sociale, l'instauration d'un nouveau régime de retraite personnelle assorti d'avantages fiscaux), la Commission reconnaît la nécessité d'une solution immédiate au problème de la fiscalité transfrontalière qui, en théorie, pourrait aboutir soit à une double imposition, soit à une absence totale d'imposition pour le bénéficiaire (voir paragraphe 3 ci-dessus).

7.2. La Commission suggère la mise en place d'accords bilatéraux sur la double imposition, ce qui permettrait selon elle de résoudre le problème. À titre d'exemple, l'accord pourrait prévoir qu'une pension de retraite versée par un État A à une personne résidant dans un État B ne serait imposée que sur le montant imposable dans l'État A.

8. Observations générales

8.1. De l'avis du Comité, il est capital d'aborder de toute urgence les problèmes fiscaux découlant de la fourniture de pensions de retraite professionnelles. Des libertés fondamentales du traité sont en cause — des travailleurs sont menacés dans l'exercice de leur droit à la libre circulation, des prestataires de services sont empêchés de travailler de part et d'autre des frontières et de grandes entreprises se voient imposer des frais supplémentaires du fait de la fragmentation de leurs systèmes de retraite.

8.2. Le Comité souligne que tout débat sur les pensions de retraites doit avoir pour but ultime de garantir, sur le plan fiscal, l'égalité de traitement entre les trois piliers. Le Comité fait également observer que bien que la communication porte essentiellement sur les régimes du deuxième pilier, le contenu du document de la Commission vaut également pour les régimes du troisième pilier.

8.3. La solution qui a la préférence du Comité est celle de l'adoption d'une directive appropriée⁽¹⁾, qui permettrait de réglementer ce domaine. Le Comité reconnaît toutefois la

(1) JO C 155 du 29.5.2001, p. 26.

difficulté pratique d'une telle solution. Il se félicite dès lors de la communication de la Commission et félicite la Commission pour sa détermination à trouver un moyen de garantir le respect des libertés prévues par le traité.

8.4. Le Comité relève également le rôle important joué par la Cour européenne de justice pour faire respecter le traité ainsi que le rôle de la jurisprudence, qui trace d'ores et déjà la voie à suivre.

8.5. Le Comité estime que la Commission a accompli un effort capital dans ce domaine, tout en tentant de diminuer les problèmes évoqués par les administrations des États membres. Le Comité espère que l'approche équilibrée de la Commission permettra de progresser rapidement.

8.6. Le Comité a déjà eu l'occasion d'exprimer son soutien au système «EET» en matière d'imposition des retraites⁽¹⁾. Il estime que ce système est préférable aux autres pour les raisons suivantes:

- a) il est par essence plus équitable dans la mesure où il impose la prestation effectivement perçue et non les cotisations, qui produiront des revenus différents pour les différents affiliés, en fonction notamment de leur longévité;
- b) en accordant des déductions fiscales sur les cotisations, il encourage la constitution de l'épargne retraite, et
- c) il contribue à traiter le problème démographique dans la mesure où il réduit les recettes fiscales aujourd'hui en échange de recettes fiscales à percevoir à un moment où le taux de dépendance démographique sera beaucoup plus défavorable.

8.6.1. Toutefois, le Comité reconnaît que compte tenu de la diversité des systèmes fiscaux des États membres, il est difficile de prévoir une date pour la généralisation du système EET à l'échelle de l'UE. Il remarque cependant que, d'un point de vue technique, le passage des pays ETT au système EET serait relativement simple, bien qu'il faille tenir compte de l'impact que cela aurait sur les recettes fiscales des États membres.

8.6.2. Le Comité recommande à la Commission d'encourager les pays candidats à l'adhésion à adopter le système EET afin d'éviter que la diversité ne soit encore plus grande dans une Europe élargie.

8.7. Le Comité, tout en exprimant son soutien aux efforts déployés par la Commission afin de trouver un moyen permettant de gérer la diversité des systèmes fiscaux des États membres, relève que la Commission n'a pas traité suffisamment en profondeur ce domaine complexe. À titre d'exemple, la question des pays «ETT» ne semble pas avoir été traitée comme il convient.

8.7.1. Si un salarié originaire d'un pays EET s'installe dans un pays ETT et choisit de conserver son affiliation au régime existant, comment le pays d'accueil percevra-t-il l'impôt sur le rendement des investissements qu'il appliquerait à ses propres ressortissants?

8.7.2. Si un salarié originaire d'un pays TEE s'installe dans un pays EET mais retourne ensuite dans son pays d'origine et y prend sa retraite, en étant toujours demeuré fidèle à son régime de retraite d'origine, l'État TEE taxera-t-il la part de la pension attribuable à la période au cours de laquelle il a travaillé dans le pays EET? Dans le cas contraire, le salarié serait gagnant car il obtiendrait une déduction fiscale à la fois sur sa cotisation et sur la pension qui lui sera versée. Certes, l'inverse peut se produire également.

8.7.3. Le Comité se félicite dès lors de l'intention exprimée par la Commission dans sa communication de collaborer avec les États membres afin d'élaborer des règles permettant de résoudre les conflits d'interprétation et de créer des mécanismes permettant de garantir aux contribuables un traitement cohérent de la part des deux autorités concernées. Le débat aura lieu en grande partie sur une base bilatérale; le Comité espère néanmoins que l'engagement de la Commission mènera, dans la mesure du possible, à l'adoption de solutions communes.

8.8. Le Comité se félicite de ce que le concept d'institution paneuropéenne de retraite fasse désormais l'objet d'un véritable débat.

8.8.1. La proposition ne lèse pas les intérêts des États membres dans la mesure où, au sein de l'institution paneuropéenne, chaque section nationale serait administrée selon la législation, fiscale ou autre, de l'État membre en question.

8.8.2. Le Comité, tout en se gardant de recommander le recours à des représentants fiscaux, suggère de rassurer les autorités fiscales des États membres en prévoyant que le commanditaire multinational de l'institution de retraite procédera à la nomination d'un responsable résidant dans ledit État membre. Cette personne, c'est-à-dire l'administrateur local des retraites, serait responsable devant les autorités fiscales locales de la perception de l'impôt dû par les affiliés locaux du régime étranger.

(1) JO C 368 du 20.12.1999, p. 57.

8.8.3. Le Comité estime toutefois qu'il convient d'examiner minutieusement toutes les conséquences de cette proposition, s'agissant notamment des accords conclus entre les partenaires sociaux dans certains États membres, accords qui exigent une affiliation à des régimes de retraite professionnelle existants. Cette obligation a été confirmée par des arrêts récents de la Cour de justice européenne. Selon le Comité, le débat entre partenaires sociaux pourrait aider à parvenir à une solution qui, tout en tenant compte de la nécessité de la mobilité des travailleurs et des garanties pour les droits à pension, tiendraient également compte de ces accords.

8.8.4. Le Comité fait également observer que l'on suppose généralement que seules les grandes entreprises seront à même de profiter de ces accords. Le Comité espère que tel ne sera pas le cas et que les prestataires de pensions de retraite, une fois éliminés les problèmes initiaux, seront en mesure d'offrir des arrangements similaires à des prix accessibles, au moins pour les PME. Il devrait également être possible pour les entreprises de se regrouper de manière informelle afin de pouvoir bénéficier de ces accords.

8.8.5. Le Comité se félicite d'apprendre qu'un régime pilote associant un nombre limité d'États membres est en préparation, qui permettra de confirmer ce type d'arrangement en tenant compte du point de vue de tous les intéressés — États membres, employeurs et représentants des travailleurs.

8.8.6. Le Comité relève toutefois qu'il ne dispose pas de suffisamment de détails pour le moment pour entreprendre une évaluation complète de la proposition, et souhaiterait avoir l'occasion de réexaminer cette dernière lorsque des informations complémentaires seront disponibles.

8.9. Le Comité souligne qu'il convient de ne pas oublier, dans le débat sur les pensions de retraite, que certains États membres appliquent des dispositions spéciales en vertu desquelles les pensions de retraite professionnelles versées à des personnes souffrant d'un handicap physique ou mental

sont soumises à un régime fiscal plus avantageux. Le Comité estime que les besoins de cette catégorie de citoyens doivent toujours faire l'objet d'une attention particulière.

9. Conclusions

9.1. Le Comité se félicite des propositions formulées par la Commission, qui visent à éliminer les entraves fiscales à la fourniture des pensions de retraite professionnelles.

9.2. Le Comité soutient l'approche de la Commission consistant à passer en revue les législations nationales en la matière et à prendre les mesures nécessaires afin de garantir le respect par les États membres des libertés fondamentales du traité.

9.3. Le Comité reconnaît que la directive sur l'assistance mutuelle constitue une base appropriée pour les échanges d'information nécessaires à une bonne application des législations fiscales des États membres.

9.4. Le Comité approuve les grandes lignes de la proposition visant à créer des organismes de retraite à l'échelle paneuropéenne; il reconnaît toutefois que la mise sur pied de ces organismes suppose des travaux et des consultations plus poussés.

9.5. Le Comité reconnaît que le but à long terme doit être l'adoption du système EET de taxation des retraites comme système standard pour l'UE dans son ensemble. Il rappelle la nécessité d'informer à l'avance les pays candidats à cet égard.

9.6. Le Comité soutient l'objectif visant à éliminer les entraves injustifiées à la libre circulation des travailleurs. Il est également favorable, dès lors, aux principes définis dans le document de la Commission mais estime que cette dernière devra travailler en étroite coopération avec les États membres afin de trouver des solutions aux problèmes complexes existants.

Bruxelles, le 17 octobre 2001.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICHS

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

Le tableau ci-dessous synthétise l'approche de base suivie par les différents États membres à l'égard de la taxation des retraites relevant du deuxième pilier⁽¹⁾. Des différences importantes existent entre les États membres en ce qui concerne le niveau de déductibilité fiscale et la taxation des prestations. Ce tableau ne fournit qu'un aperçu sommaire.

Tableau: aperçu des régimes de taxation des retraites professionnelles

	EET	ETT	TEE
Belgique	X		
Danemark		X	
Allemagne	X		X
Grèce	X		
Espagne	X		
France	X		
Italie		X	
Irlande	X		
Luxembourg			X
Pays-Bas	X		
Autriche	X		
Portugal	X		
Finlande	X		
Suède		X	
Royaume-Uni	X		

(1) Les États membres peuvent mettre en œuvre plus d'un système, en particulier dans un cadre international.

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée»

(2002/C 36/13)

Le 5 juin 2001, le Conseil, conformément à l'article 63 du traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 3 octobre 2001 (rapporteur: M. Pariza Castaños).

Lors de sa 385^e session plénière des 17 et 18 octobre 2001 (séance du 17 octobre 2001), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 87 voix pour, une voix contre et 7 abstentions.

1. Introduction

1.1. Cette directive, présentée par la Commission européenne, marque le début de l'élaboration d'une réglementation communautaire en matière d'immigration — et plus particulièrement les aspects relatifs à l'admission et aux droits des ressortissants de pays tiers — dans le respect des critères annoncés par la Commission dans sa communication sur la politique communautaire en matière d'immigration. La réglementation communautaire en matière d'immigration se composera de deux règles de base: celle relative aux droits des résidents de longue durée et celle relative à l'admission et aux droits initiaux des ressortissants de pays tiers. Le Comité se félicite de la rapidité avec laquelle la Commission a présenté les premières directives en la matière.

1.2. Le Comité approuve le contenu général de la directive à l'examen dans la mesure où il répond aux attentes formulées par la Commission elle-même, et tient compte des observations exprimées dans la communication sur la politique communautaire en matière d'immigration ainsi que des contributions du Comité économique et social à la communication susmentionnée.

2. Contenu essentiel de la proposition de directive

2.1. La proposition de directive définit le statut de résident de longue durée, qui peut être obtenu après cinq ans de résidence légale sur demande de l'intéressé et sous certaines conditions. Les principales exigences ou conditions sont les suivantes: ne pas avoir dépassé les limites prévues concernant l'absence du territoire de l'État dans lequel la demande a été introduite (six mois), disposer de ressources économiques et d'une assurance-maladie, ne pas avoir un comportement qui constitue une menace pour l'ordre public et la sécurité intérieure.

2.2. Une distinction est faite entre le statut de résident de longue durée et le permis de séjour, c'est-à-dire le document délivré à la personne qui bénéficie de ce statut. Si le permis de séjour est renouvelable (tous les dix ans), le statut est quant à

lui permanent. Le non-renouvellement du permis de séjour pourra constituer une faute administrative, mais n'affecte pas le caractère permanent du statut de résident de longue durée.

2.3. Bien qu'il soit permanent, le statut visé ci-dessus pourra être retiré dans certains cas: absence du territoire pendant une période de deux ans consécutifs au moins, constatation de l'acquisition frauduleuse du statut, acquisition du statut dans un autre État membre.

2.4. La proposition établit une série de garanties juridiques. Ainsi, le rejet de la demande d'acquisition du statut doit être motivée. Dans ce cas, la personne concernée a le droit d'utiliser les voies de recours juridictionnels dans l'État membre concerné.

2.5. Le document définit les droits des résidents de longue durée dans une série de domaines, conformément au principe d'égalité de traitement avec les nationaux. Il s'agit notamment du droit au travail, à l'éducation, à la sécurité sociale, aux soins de santé, à l'accès aux biens et aux services, ainsi que la liberté d'association et d'affiliation à une organisation syndicale et la libre circulation sur le territoire de l'État concerné.

2.6. Le résident de longue durée bénéficie d'une protection contre l'expulsion, bien que celle-ci soit autorisée au cas où son comportement constitue une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure.

2.7. Le droit du résident de longue durée à séjourner dans un autre État membre constitue un élément important de la directive, qui fait l'objet d'un chapitre spécifique. Ce droit ne peut être exercé que dans certains cas, à savoir: pour travailler, pour suivre des études, ou lorsque la personne concernée dispose de ressources économiques propres. Si l'une de ces conditions est remplie, le résident de longue durée d'un État pourra se voir accorder le droit de séjour temporaire dans un autre État.

2.8. Les membres de la famille d'un résident de longue durée qui exerce son droit de séjour dans un autre État ont le droit d'accompagner cette personne ou de la rejoindre.

2.9. Le permis de séjour que doit délivrer le second État membre est temporaire et renouvelable, dans la mesure où le statut de résident de longue durée ne peut être obtenu que dans un seul État membre. Durant le séjour dans le second État membre, le statut de longue durée est maintenu dans le premier État membre.

2.10. Selon la proposition de directive, les droits dont bénéficient les personnes concernées dans le deuxième État membre diffèrent légèrement des droits acquis dans le premier État, et deux de ces droits en particulier ne sont pas accordés: le droit à l'assistance sociale et aux bourses d'entretien pour étudiants.

2.11. Le statut de résident de longue durée dans le second État membre peut être acquis au terme d'un séjour de cinq ans, mais entraînera le retrait de ce statut dans le premier État.

3. Observations générales

3.1. Droits du résident de longue durée

3.1.1. L'énumération des droits qui est faite à l'article 12 paragraphe 1, bien que nécessaire, n'est pas suffisante, dans la mesure où la jouissance d'autres droits ne figurant pas sur cette liste risque de poser des problèmes. Il convient d'inclure une clause générale d'égalité des droits avec les résidents communautaires, sauf dans les domaines faisant l'objet d'une réglementation différente, tels que la libre circulation et la liberté d'établissement dans un autre État membre et le droit de vote.

3.1.2. Une gradation dans les droits serait ainsi établie en fonction de la durée du séjour, comme l'avait proposé la communication de la Commission, les résidents de longue durée continuant de bénéficier de droits identiques à ceux des résidents communautaires, sauf dans les deux domaines mentionnés.

3.2. Droit de vote

3.2.1. Dans son exposé des motifs, la Commission évoque l'évolution politique, qui reconnaît incontestablement l'importance que le droit de vote et l'accès à la nationalité revêtent pour l'intégration des ressortissants de pays tiers qui sont résidents de longue durée. Elle souligne néanmoins l'absence de base juridique qui permettrait d'inclure ces droits dans la directive (Exposé des motifs, paragraphe 5.5). Le Comité est d'avis que ces deux aspects doivent être traités séparément et non comme une seule et même question. Alors que l'accès à la

nationalité relève sans aucun doute de la compétence exclusive des États, le droit de vote lors des élections municipales et européennes peut faire l'objet d'une réglementation européenne. La prochaine CIG pour la réforme des traités devra tenir compte de ce problème.

3.2.2. Le Comité estime que le droit de vote lors des élections municipales et européennes pour les résidents de longue durée doit être pris en considération dans la législation communautaire, car il constitue également un instrument d'intégration primordial.

3.3. Mobilité entre le pays de résidence et le pays d'origine

3.3.1. La communication de la Commission sur la politique communautaire en matière d'immigration se montrait clairement favorable à une plus grande mobilité des migrants entre l'État membre de résidence et le pays d'origine, afin d'encourager les initiatives en faveur du développement économique du pays d'origine. La directive à l'examen va dans ce sens. Le Comité estime néanmoins qu'elle ne va pas assez loin dans la mesure où elle limite l'absence du territoire à deux ans (l'article 10, paragraphe 1, alinéa a) stipule que le statut est retiré lorsque l'absence est supérieure à deux ans). La durée de l'absence peut excéder deux ans en cas de «détachement pour raisons de travail», c'est-à-dire essentiellement lorsqu'un travailleur est détaché par l'entreprise qui l'emploie. Les États membres ont également la possibilité de prolonger ce délai de deux ans.

3.3.2. Afin d'encourager les personnes jouissant d'un statut de résident de longue durée au sein de l'UE à développer des activités économiques dans leur pays d'origine, la durée durant laquelle ils peuvent s'absenter doit être étendue.

3.3.3. Lorsque des résidents de longue durée retournent dans leur pays d'origine pour travailler à des projets de coopération financés par l'État où ils résident ou par des fonds communautaires, ils doivent conserver leur statut de résident de longue durée, et ce durant toute la durée du projet et, partant, de leur absence.

3.3.4. Ces mêmes critères doivent être appliqués aux absences autorisées durant les cinq premières années de résidence temporaire précédant l'accès au statut de résident de longue durée (l'article 5, paragraphe 3, alinéa a) stipule que les absences supérieures à six mois ne seront pas autorisées). Le Comité estime que ce délai devrait être étendu. De même, des dispositions souples doivent être prévues pour les absences motivées par la participation à des projets de codéveloppement.

3.4. Statut de résident de longue durée pour les membres de la famille

3.4.1. La proposition de directive ne fait pas référence à l'octroi du statut aux membres de la famille. Il faudrait envisager un mécanisme permettant à ceux-ci d'obtenir le statut permanent lorsqu'un membre de leur famille en bénéficie déjà.

3.4.2. Le Comité propose que le conjoint et les autres personnes considérées comme des membres de la famille dans le cadre du droit au regroupement familial⁽¹⁾ obtiennent le même statut de résident permanent que le premier membre de la famille auquel il a été octroyé. Ces personnes peuvent se voir imposer l'obligation d'avoir résidé légalement dans le pays concerné pendant au moins deux ans. Par conséquent, les membres de la famille devront justifier d'une résidence deux ans et non de cinq ans pour obtenir le statut permanent.

4. Observations particulières

4.1. L'octroi du statut de résident de longue durée est notamment soumis à deux conditions: la personne concernée doit disposer de ressources économiques et d'une assurance maladie (article 6). Il faudrait reconsidérer ces conditions, dans la mesure où l'octroi du statut devra se fonder exclusivement sur la durée du séjour légal (cinq ans), compte tenu des critères définis par le Conseil européen de Tampere.

4.1.1. Lorsque le demandeur est un travailleur ayant obtenu le statut de résident temporaire pour des raisons de travail (en tant que salarié ou indépendant) durant les cinq années précédentes, l'unique condition à remplir pourrait être celle d'être actif, c'est-à-dire d'avoir un emploi ou d'être demandeur d'emploi. En revanche, cette condition ne pourra être imposée aux membres de la famille.

4.1.2. Par ailleurs, la définition contenue dans la proposition stipulant que les ressources financières doivent être suffisantes et stables est ambiguë, et peut donner lieu à des décisions arbitraires de la part des États membres.

4.1.3. De même, il n'y a pas lieu d'exiger du demandeur qu'il dispose d'une assurance maladie, étant donné que les résidents doivent avoir accès, dans les mêmes conditions que les nationaux, au système de santé publique.

4.2. La référence à l'ordre public et à la sécurité (article 7) ne doit pas être de nature à donner lieu à des décisions arbitraires. Il faudrait définir plus précisément la gravité de la menace pour l'ordre public et la sécurité pouvant justifier un retrait du statut, et tenir plus particulièrement compte de l'ensemble des arrêts de la Cour de Justice concernant ces questions.

4.3. Les autorités nationales compétentes devront examiner la demande de statut permanent (article 8, paragraphe 2) dans un délai de six mois comme le prévoit la proposition de directive. Toutefois, le Comité recommande qu'en pratique ce délai n'excède pas trois mois. Pour le demandeur, toute la procédure administrative sera gratuite. Dans les États membres prévoyant un tel cas, l'absence de réponse de la part des autorités administratives entraîne l'acceptation d'office de la demande. Nous proposons d'ajouter à la directive un nouveau paragraphe dans ce sens.

4.3.1. Dans le cas d'un résident de longue durée introduisant une demande de séjour temporaire dans un autre État, le délai de réponse de l'État chargé de l'examen ne doit pas excéder six semaines (et non trois mois comme indiqué à l'article 21 de la proposition de directive, dans la mesure où un délai aussi long est néfaste pour l'emploi, les entreprises et la mobilité des personnes).

4.4. L'article 13, paragraphe 1, relatif à la protection contre l'expulsion des titulaires du statut de résident de longue durée, ne doit pas être de nature à donner lieu à des décisions arbitraires. Il faudra tenir plus particulièrement compte des arrêts de la Cour de Justice concernant ces questions.

4.5. L'article 13, paragraphe 5 devrait spécifier que le recours contre l'expulsion doit toujours avoir un effet suspensif dans tous les États membres.

4.6. En ce qui concerne le caractère obligatoire et explicite de la réponse, l'absence de réaction de la part des autorités administratives et la gratuité de la procédure lorsque le résident de longue durée a introduit une demande de titre de séjour dans un autre État (article 21), le Comité réitère les considérations formulées au paragraphe 4.3.

(1) Avis du CES sur le «Regroupement familial»&mdash: JO C 204 du 18.7.2000 et avis du CES sur la «Protection temporaire en cas d'afflux massifs de personnes déplacées» — JO C 155 du 29.5.2001.

4.7. Qu'il s'agisse de ressortissants des États membres ou de ressortissants de pays tiers disposant du statut de résident de longue durée, les droits accordés dans le second État (article 24) doivent être équivalents à ceux dont ils bénéficiaient dans le premier État, sous réserve d'une adaptation à la législation et aux coutumes du second État. Par conséquent, et afin d'éviter toute bureaucratie supplémentaire dans le second État, il faudra supprimer de la proposition de directive l'exception portant sur l'assistance sociale et les bourses d'entretien pour étudiants.

5. Conclusions

5.1. Même si le thème de la régularisation des ressortissants de pays tiers résidant illégalement dans l'Union européenne

n'entre pas dans le cadre de la directive à l'examen, le Comité tient à rappeler la nécessité de proposer des solutions à ce problème. La Commission doit adopter une initiative afin que soient effectivement reconnus les droits fondamentaux de ces personnes mais également afin que les mesures nécessaires pour la régularisation de leur situation soient adoptées.

5.2. Il importe que la directive à l'examen soit appliquée sur l'ensemble du territoire de l'UE. Dans ce sens, nous invitons expressément les gouvernements du Royaume-Uni, d'Irlande et du Danemark à prendre la décision d'appliquer cette directive. Nous croyons qu'une telle décision contribuerait pleinement à l'application effective du droit à la libre circulation accordé aux résidents de longue durée.

Bruxelles, le 17 octobre 2001.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen — Plan d'action eLearning: Penser l'éducation de demain»

(2002/C 36/14)

Le 19 avril 2001, la Commission a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la communication susmentionnée.

La section «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 5 septembre 2001 (rapporteur: M. Rupp; corapporteur: M. Koryfidis).

Lors de sa 385^e session plénière des 17 et 18 octobre 2001 (séance du 17 octobre 2001), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 85 voix pour, 0 voix contre et 2 abstentions.

1. Introduction

1.1. L'initiative «eLearning» («apprentissage électronique») complète, développe dans le détail et spécifie la section qui, dans la communication de la Commission européenne «eEurope»⁽¹⁾ (Europe électronique), traite de l'éducation.

1.2. Adoptée par la Commission en mai 2000 sous la forme d'une communication⁽²⁾, cette initiative constitue un outil important pour atteindre l'objectif stratégique que l'Union européenne s'est fixé lors du Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000, à savoir «devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale»⁽³⁾.

(1) COM(2000) 330 final du 14 juin 2000. http://europa.eu.int/comm/information_society/eeurope/news/index_fr.htm et <http://ue.int/fr/info/eurocouncil/index.htm>. L'initiative eEurope (Europe électronique) a été lancée par la Commission européenne en décembre 1999. Elle vise à promouvoir une utilisation accrue des technologies numériques dans toute l'Europe et à donner à tous les Européens les connaissances nécessaires pour les utiliser. Les considérations qui ont dicté cette action sont la reconnaissance de plus en plus large du rôle de l'application des technologies numériques en tant que facteur essentiel de la croissance et de l'emploi, l'indéniable émergence d'une «nouvelle économie» (ou une e-économie), dont le moteur principal est Internet, et le constat que bien que l'Europe soit précurseur dans certains domaines d'application des technologies numériques, telles que les communications mobiles et la télévision numérique, l'utilisation des ordinateurs et la pénétration de l'Internet y restent comparativement faibles (paragraphe 1.1, 1.3 et 1.2 de l'avis JO C 123 du 25.4.2001 — http://www.ces.eu.int/pages/avis/01_01/op_january_fr.htm).

(2) COM(2000) 318 du 24 mai 2000, intitulée «eLearning — Penser l'éducation de demain» — http://europa.eu.int/comm/education/elearning/doc_fr.html.

(3) Conseil européen de Lisbonne (23 et 24 mars 2000) — Conclusions de la Présidence (paragraphe 5), consultables à l'adresse électronique mentionnée à la note 1.

1.3. L'initiative sur l'apprentissage électronique s'inscrit également dans le cadre du rapport de la Commission sur «Les objectifs concrets futurs des systèmes d'éducation»⁽⁴⁾.

1.4. La communication susmentionnée est concrétisée par le plan d'action qui fait l'objet du présent avis⁽⁵⁾.

1.5. Le plan d'action sur l'apprentissage électronique revêtira également une grande importance dans le débat public en cours autour du mémorandum de la Commission sur l'éducation et la formation tout au long de la vie⁽⁶⁾.

2. Lignes de force du document de la Commission

2.1. Le plan d'action à l'examen couvre la période 2001 à 2004 et regroupe dans un cadre plus général, à orientation éducative, des objectifs et initiatives spécifiques pour les années 2001 et 2002. Plus précisément, il vise entre autres à contribuer aux objectifs suivants:

- Infrastructures⁽⁷⁾: accélérer la mise en place d'une infrastructure numérique de qualité à des coûts abordables pour l'Union européenne;
- connaissances et compétences nouvelles⁽⁸⁾: dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi et des stratégies nationales en matière d'apprentissage, il y a lieu d'intensifier l'effort de formation à tous les niveaux, notamment et plus spécialement:

(4) COM(2001) 59 final du 31 janvier 2001.

(5) COM(2001) 172 final du 28 mars 2001 — Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen «Plan d'action eLearning — Penser l'éducation de demain» http://europa.eu.int/comm/education/elearning/doc_fr.html.

(6) SEC(2000) 1832 du 20 octobre 2000, qui doit déboucher sur l'adoption d'un plan d'action fin 2001.

(7) Voir le paragraphe 1.1 du document COM(2001) 172 final — http://europa.eu.int/comm/education/elearning/doc_fr.html.

(8) Pour les objectifs concrets en la matière, voir COM(2001) 172 final, paragraphe 1.1.

- en promouvant une «culture numérique»,
- en dispensant une formation adéquate aux enseignants et aux formateurs, notamment en ce qui concerne l'usage pédagogique de la technologie et la gestion du changement,
- en amenant les écoles, les universités et les centres de formation à se muer en «centres locaux d'acquisition des connaissances» ouverts à tous ⁽¹⁾;
- développement de contenus, de services et d'environnements d'apprentissage avancés et pertinents: l'initiative sur l'apprentissage électronique s'attache à créer les conditions adéquates pour le développement de contenus, de services et d'environnements d'apprentissage avancés et pertinents sur le plan pédagogique, tant pour le marché que pour la sphère publique;
- renforcement de la coopération et au dialogue: l'initiative ambitionne enfin de renforcer la coopération et le dialogue et d'améliorer l'articulation des actions et des initiatives en la matière à tous les niveaux, local, régional, national et européen, et entre tous les acteurs du domaine.

2.2. La contribution que peut apporter l'apprentissage électronique pour réaliser et développer les objectifs à caractère éducatif de eEurope consiste à définir un cadre et un programme de coopération entre les services communautaires concernés et les États membres. La définition de priorités et de recommandations communes, la mobilisation des acteurs de l'éducation et de la formation et la mise à profit des leviers communautaires sont les instruments à utiliser à cette fin.

2.2.1. On relève que le premier inventaire des actions menées jusqu'à présent et qui s'inscrivent dans le cadre des objectifs du plan d'action «Apprentissage électronique» révèle une grande hétérogénéité, tant au niveau national que communautaire.

2.3. Les ressources pour une mobilisation communautaire. Il n'est pas prévu de moyens budgétaires supplémentaires pour la mise en oeuvre de l'initiative sur l'apprentissage électronique. Elle devra être financée par les programmes existants et les instruments et ressources déjà disponibles ⁽²⁾.

(1) Voir le paragraphe 1.1 (troisième alinéa) du document COM(2001) 172 final.

(2) Pour plus de plus amples informations, on se reportera au paragraphe 2 du document COM(2001) 172 final. Voir également le guide SEC(2001) 526 publié par la Commission, qui recense les programmes et ressources communautaires en la matière et permet de se familiariser avec les différentes initiatives sur ce terrain, y compris pour ce qui est de leurs modalités de fonctionnement et de leurs conditions d'accès.

2.4. Actions fédératrices ⁽³⁾. Quatre lignes d'action principales ont été identifiées pour l'initiative sur l'apprentissage électronique. Elles portent sur les infrastructures, la formation, la qualité des services et contenus multimédias ainsi que sur le dialogue et la coopération à tous les niveaux.

3. Observations générales

3.1. Le Comité soutient l'initiative sur l'apprentissage électronique ⁽⁴⁾, dans laquelle il voit une proposition moderne et originale de formation pour aborder, étudier et résoudre les problèmes de l'ère numérique. Il invite par conséquent les instances européennes, les gouvernements nationaux et les administrations régionales, la société civile organisée et le monde de l'entreprise à contribuer dans leur ensemble à la concrétisation du plan d'action concerné.

3.1.1. Pour assurer la réussite du projet global d'apprentissage électronique et exploiter tout le potentiel qu'il offre pour enrichir les méthodes traditionnelles d'enseignement et de formation, la Commission doit mieux expliciter l'apport de cette initiative, qui, dans le domaine plus spécifique de l'éducation scolaire, ne peut être que tout à fait particulière.

3.1.1.1. Dans cet ordre d'idées, le Comité insiste plus spécialement sur l'importance du cadre pédagogique et didactique dans lequel se développera l'apprentissage électronique. Aussi estime-t-il qu'un effort conséquent et de grande envergure doit être déployé pour étudier cet environnement de manière précise et détaillée et en cerner les contours. Dans le même temps, il estime par ailleurs que l'indispensable élaboration des produits et contenus européens adaptés et des méthodes didactiques pertinentes pour chacun des maillons de la chaîne éducative et formative constitue un enjeu absolument prioritaire.

3.1.1.2. C'est avec cette même préoccupation que le Comité considère par ailleurs qu'il est primordial d'instaurer une plateforme publique pour nouer le dialogue et assurer la crédibilité de la nouvelle filière que constitue l'apprentissage électronique.

⁽³⁾ Pour plus de détails, voir le paragraphe 3 du document COM(2001) 172 final.

⁽⁴⁾ À cet égard, l'avis que le Comité a consacré à la «dimension européenne de l'éducation» (JO C 139 du 11.5.2001, paragraphe 4.5) affirme qu'à ses yeux, «l'apprentissage tout au long de la vie constitue la clé de l'initiation du citoyen à la société de l'information» et considère que «l'initiative «eLearning» constitue la principale entreprise lancée par l'Europe pour initier les citoyens à l'ère numérique» et qu'elle «représente plus particulièrement un effort visant à promouvoir l'utilisation d'Internet, à mettre en réseau les systèmes éducatifs et à développer la mobilité virtuelle». Aussi est-il recommandé, dans ce même texte, «de lever le plus rapidement possible les obstacles qui entravent le développement efficace de cette initiative, au premier rang desquels figurent le coût et les déficiences qualitatives de l'infrastructure, le prix de la connexion, le problème du contenu virtuel et la situation linguistique sur Internet».

3.1.1.3. En tout état de cause, il est indispensable, aux yeux du Comité, de stimuler également chez les utilisateurs une attitude critique vis-à-vis de l'exploitation des nouveaux médias. Il considère toutefois encore plus crucial d'inculquer aux individus, par le biais de l'enseignement, ces mécanismes de décantation de l'information et de vérification de la validité du savoir⁽¹⁾ dont on ne peut faire l'économie pour affronter efficacement les problèmes de toute nature qui accompagnent la progression de la société de l'information.

3.2. Dans son avis sur eEurope⁽²⁾, le Comité relève que «l'Europe a tardé à réagir au vaste défi que représente Internet» et qu'il s'impose de combler ce retard. Le plan d'action sur l'apprentissage électronique s'emploie à réagir à ces remarques du Comité et laisse sérieusement espérer que les citoyens européens se familiariseront rapidement avec la société de l'information.

3.3. Il convient d'éviter toute forme d'exclusion dans le passage à l'ère de la société de l'information⁽³⁾.

3.3.1. De l'avis du Comité, le risque que des individus, des groupes de personnes, ou des régions entières se retrouvent exclus de la société de l'information existe aussi, dès à présent, dans l'enseignement. Il peut ainsi:

- procéder de l'impossibilité dans laquelle les enseignants et les formateurs peuvent se trouver, pour quelque raison que ce soit, de s'initier et d'accéder aux technologies numériques,
- trouver son origine dans le clivage entre les enfants qui disposent d'un ordinateur à la maison et ceux qui n'en ont pas,
- découler de causes purement technologiques, en l'occurrence l'incapacité à suivre les mutations de la technologie et le rythme auquel elles s'effectuent,
- être lié à l'aggravation des difficultés que les personnes présentant des besoins particuliers éprouvent pour accéder à la connaissance et aux formes modernes d'enseignement.

3.3.1.1. L'avis du Comité susmentionné préconise, entre autres suggestions, de «fournir gratuitement un équipement informatique (ordinateur personnel avec accès libre à Internet)

(1) Voir JO C 157 du 25.5.1998, paragraphe 2.3.8: «Dans un monde où ses possibilités de circulation deviennent illimitées, il est peut-être temps que nous nous interroguions sur la manière dont l'éducation et la formation permettront de créer une civilisation qui excelle à décanter l'information et à en vérifier la validité.»

(2) CES 45/2001, paragraphe 1.5.

(3) Voir également les paragraphes 3.2.2 et 5.1.3 de l'avis JO C 123 du 25.4.2001.

aux enseignants de tous les niveaux⁽⁴⁾». Il convient de concrétiser le plus rapidement possible cette proposition, telle quelle ou sous une formule modifiée (avec un appui vigoureux des pouvoirs publics), afin de résoudre la question de l'initiation des enseignants à Internet mais aussi de stimuler son utilisation par une catégorie sociale avec laquelle on peut manifestement tabler sur un effet multiplicateur direct.

3.3.1.2. L'Europe a le devoir de rechercher et de trouver le moyen d'atténuer les inégalités qui affectent ses citoyens, qu'ils soient jeunes, adultes ou âgés, pour ce qui est de l'accès aux technologies de l'information et de la communication (TIC). Les objectifs énoncés à Lisbonne en matière d'ordinateurs et d'écoles peuvent certainement apporter une contribution essentielle en ce sens. À moyen terme, nous avons assurément besoin d'une nouvelle manière d'aborder l'infrastructure électronique en tant qu'instrument d'apprentissage et cette démarche doit être de type intégré, sur le modèle de celle suivie pour les manuels scolaires ou les bibliothèques publiques, mais pour l'heure, il s'impose de prendre en compte et de combler de manière plus spécifique et prioritaire les besoins des jeunes qui ne sont pas connectés à domicile aux technologies de l'information et de la communication. Pour y parvenir, il est indispensable de procéder à des réaménagements de grande ampleur, quoique tout à fait réalisables, dans le fonctionnement et la structuration des écoles. Une solution qui a les faveurs du Comité est de traiter cette problématique dans le cadre du service universel.

3.3.1.2.1. Une autre idée susceptible de créer une dynamique pour des actions sociales plus larges a trait à la promotion de la notion d'excellence et à son adaptation aux besoins de l'ère numérique. Le Comité propose que ce concept soit soutenu et revu de telle manière que les ressources financières afférentes qui sont disponibles pour récompenser des élèves, qu'elles proviennent de l'administration publique ou aient une quelconque autre origine, soient davantage orientées vers la couverture de leurs besoins en équipements informatique. L'Union européenne peut servir d'aiguillon en ce sens.

3.3.1.3. Le Comité souligne enfin que l'Europe doit encore intensifier ses efforts pour accroître autant que faire se peut la fiabilité et la rapidité des instruments électroniques d'information et de communication et en réduire au maximum le coût.

3.3.2. Une autre grande question qui se pose en matière d'apprentissage électronique, concernant tout à la fois les jeunes et les adultes, a trait aux nouvelles compétences. Le Comité juge qu'il s'impose de combler efficacement le déficit en la matière, pour contribuer au final à favoriser la mobilité de tous les travailleurs et donc leur productivité dans les entreprises mais aussi, plus largement, dans l'économie, conformément aux objectifs de la stratégie pour l'emploi. Assurer une formation conséquente dans le domaine des technologies de l'information et de la communication aura sans aucun doute également des répercussions bénéfiques sur la stratégie pour l'emploi, pour autant que tous les travailleurs et les chômeurs soient formés de manière ciblée.

(4) JO C 123 du 25.4.2001 (paragraphe 3.4.3, deuxième proposition).

3.3.2.1. La filière de l'apprentissage tout au long de la vie peut remplir une fonction de choix en ce sens ⁽¹⁾.

3.4. Le Comité redoute particulièrement que ne se dessine une «fracture numérique» entre les générations (fossé intergénérationnel). Aussi rappelle-t-il encore une fois que l'aisance avec laquelle la culture numérique s'acquiert «est, en règle générale, inversement proportionnelle à l'âge» et que «dans la pratique, il en résulte que les efforts consentis pour cette initiation devront également être modulés en fonction du nombre d'années de chacun» ⁽²⁾.

3.4.1. Dans le cadre ainsi tracé et au vu des évolutions démographiques en Europe, il est réellement opportun de se pencher plus spécifiquement sur la position des adultes par rapport à l'apprentissage électronique ⁽³⁾. Ce nouvel environnement implique que dans le cadre de l'apprentissage tout au long de la vie, les adultes actifs ou non actifs soient appelés à prendre connaissance et conscience des avantages du plan d'action sur l'apprentissage électronique.

3.4.1.1. Pour pouvoir évoluer à l'aise et participer activement à l'ère numérique, les personnes âgées, qui ont quitté le monde du travail, sont également appelées à acquérir les compétences indispensables en matière de technologies de l'information et de la communication.

3.5. Le Comité se réjouit que les frais de télécommunication aient pu être abaissés ces dernières années pour les citoyens de l'Union et les entreprises, quoique dans des proportions qui varient selon les États membres et sont encore insuffisantes par rapport au niveau auquel ils sont arrivés, par exemple, aux États-Unis. Or, pour atteindre les objectifs poursuivis dans l'initiative sur l'apprentissage électronique, il est indispensable qu'ils diminuent encore, ainsi que tous les autres frais inhérents à l'accès à Internet.

3.6. Dans la mesure où la visée ultime reste que l'ensemble des citoyens de l'Union tire tout le parti possible des instruments modernes d'éducation et de communication qui leur sont offerts, chacun d'entre eux devra à l'avenir avoir une possibilité d'accès à Internet (comprenant la mise à disposition d'une adresse électronique personnelle), d'où la nécessité, pour maximaliser le nombre de connexions individuelles,

de développer les réseaux de communication rapide et de perfectionner les technologies existantes (notamment la télévision numérique, la radio numérique, la technologie satellitaire et l'ADSL). Il apparaît également que le nouveau protocole Internet IPv6 devrait être introduit le plus rapidement possible.

3.6.1. Les recommandations énoncées ci-dessus valent aussi pour le cadre dans lequel s'effectuent ces productions technologiques. Le Comité estime qu'il importe également d'opter pour un renforcement de l'environnement concurrentiel dans la fabrication et la diffusion des nouvelles technologies et de leurs produits, car il est résolument hostile à toute perspective de monopole dans ce domaine.

3.7. Le Comité est particulièrement attentif aux objectifs fondamentaux de l'éducation et à la question des enseignants, qu'il s'agisse de leur rôle ou de la relation pédagogique nouvelle qui se noue entre le professeur et l'élève dans le contexte numérique moderne.

3.7.1. Dans son rapport sur «la dimension européenne de l'éducation», le Comité a souligné «le rôle irremplaçable de la famille et de l'enseignant dans l'éducation des jeunes et, parallèlement, le changement du rapport de l'enseignant à la connaissance, à l'issue duquel il cesse d'en être la source et le détenteur pour devenir un facteur humain intermédiaire qui coordonne et manie les mécanismes d'accès au savoir ainsi que les mécanismes d'acquisition de l'ensemble du savoir mondial. Il s'agit également d'un changement qui confère à l'enseignant un rôle central dans l'effort collectif de développement scientifique, technologique, social et économique. Il s'agit enfin d'un changement qui requiert une nouvelle approche de l'éducation, de la sélection, de la formation et de la rémunération des enseignants.»

3.7.1.1. En ce qui concerne plus particulièrement le régime salarial des enseignants, le Comité relève que le problème doit être résolu immédiatement et souligne à ce propos:

- que dans certains États membres, les rémunérations des enseignants et ceux des travailleurs de même qualification employés dans d'autres secteurs de l'activité productive sont dans un rapport proche de un à trois;
- que cette état de fait incite les premiers cités, dont souvent les meilleurs éléments, à quitter les rangs de l'enseignement;
- que les systèmes éducatifs ne bénéficient pas d'un afflux de jeunes enseignants talentueux et que cette situation est lourde de conséquence pour leur modernisation et leur capacité à répondre aux impératifs de l'ère numérique.

⁽¹⁾ Voir à ce sujet le document SEC(2000) 1832 et l'avis que le Comité est en train d'élaborer à son propos (JO C 311 du 7.11.2001).

⁽²⁾ Voir à ce propos le paragraphe 4.2.1.1 (troisième observation) de l'avis JO C 123 du 25.4.2001 ainsi que le document JO C 117 du 26.4.2000, qui expose une proposition détaillée du CES pour une initiation massive des citoyens européens à la société de l'information.

⁽³⁾ «Le Comité propose que des études soient effectuées sur les réactions des adultes aux initiatives visant à les familiariser avec la société de l'information. Ces travaux, dont les destinataires premiers devront être les cercles dirigeants de la scène politique, sociale et économique, exigent une attention toute particulière, car pour la première fois dans l'histoire de l'humanité, les individus dans les tranches d'âge de l'enfance et de l'adolescence sont, du point de vue du savoir (en l'occurrence, les technologies de communication), dans une posture plus avantageuse qu'une bonne part des classes d'âge productives (en particulier celles qui dirigent actuellement les circuits de production)» (paragraphe 3.4.3, première proposition, de l'avis JO C 123 du 25.4.2001).

3.7.2. Toujours à propos de cette fonction du corps enseignant, le Comité affirme que «l'éducation doit continuer à être régie par les valeurs universelles de l'humanisme» et recommande en conséquence «que tout choix en matière de programmation de l'enseignement soit compatible avec ces principes⁽¹⁾», étant entendu que par la nature même de la problématique, cette compatibilité devra être examinée et assurée au premier chef par les enseignants et recadrée en fonction des choix fondamentaux de l'Union européenne d'aujourd'hui, comme celui fait en faveur du développement durable.

Dans un tel contexte, le Comité juge qu'un retard injustifiable et dangereux a déjà été accumulé par rapport à l'échéancier arrêté sur ce point à Lisbonne, ainsi que pour la formation professionnelle complémentaire des enseignants dans le domaine des technologies modernes. Un apprentissage électronique organisé est impensable sans un personnel pédagogique qui soit au fait des technologies de l'information et de la communication et de leur rôle actuel. Aussi le Comité exhorte-t-il les États membres, tout comme les pays candidats à l'adhésion, à redoubler d'efforts dans ce domaine, tout en appelant la Commission à étudier et exposer la problématique dans toute son ampleur, conformément aux conclusions adoptées par le Conseil européen tenu à Stockholm les 23 et 24 mars 2001, notamment lorsqu'il affirme que la maîtrise des technologies de l'information et de l'informatique constitue «une priorité de tout premier plan», ainsi que dans la logique de l'étude des questions éthiques concernant l'utilisation de l'apprentissage électronique dans l'enseignement. Il est incontestable que pareille initiative imprimerait un nouvel élan aux actions des États membres en la matière, surtout si elle s'accompagne d'une diffusion des bonnes pratiques qui s'y rattachent.

3.8. Les observations et suggestions que le Comité énonce ci-dessus témoignent d'une grave inquiétude, qui est celle de la société civile organisée quant à la capacité des systèmes éducatifs des États membres à réussir en définitive à répondre aux exigences et défis d'aujourd'hui.

3.8.1. Nous vivons d'ores et déjà à l'ère du numérique, de même que nous sommes déjà en présence des bouleversements qu'elle a introduites dans le processus d'apprentissage. Avec les évolutions en cours dans les modalités et les possibilités d'accès à l'information et au savoir (y compris les dangers d'exclusion évoqués précédemment), avec la redéfinition du rapport de l'enseignement au temps (la vitesse d'élaboration des données s'est modifiée) et à l'espace (téléconférences, enseignement à distance, etc.) ou encore de la relation entre le maître et l'élève, ce n'est pas l'enseignement de demain mais très clairement celui d'aujourd'hui qui est touché par toutes ces mutations.

3.8.2. Le Comité propose que la Commission fasse tout son profit des thèses que la société civile organisée vient d'exposer au niveau européen concernant l'apprentissage électronique et l'éducation et la formation tout au long de la vie. Plus précisément, elle devrait notamment exploiter ou mieux exploiter:

- l'approbation donnée au développement de la filière de l'apprentissage tout au long de la vie⁽²⁾;
- la proposition d'intégrer l'apprentissage électronique (mais aussi l'apprentissage tout au long de la vie) dans l'espace européen de l'éducation et de la culture⁽³⁾;
- le soutien à la promotion du multilinguisme et du contenu numérique européen dans les réseaux mondiaux⁽⁴⁾;
- l'adhésion exprimée au développement de politiques destinées à lutter contre l'exclusion et, plus particulièrement, tournées vers individus qui présentent des besoins spécifiques⁽⁵⁾.

4. Observations particulières

4.1. Le Comité soutient sans restriction le programme proposé pour équiper les écoles et autres établissements de formation en ordinateurs et moyens d'accès rapides à Internet. Il tient toutefois à insister sur les disparités qui existent entre États membres et invite la Commission à exploiter dûment les possibilités dont elle dispose pour procéder à des interventions réglementaires en la matière.

4.2. Le Comité invite le Parlement européen, le Conseil et la Commission, d'une part, et les gouvernements nationaux, d'autre part, à pratiquer des politiques d'investissement accru dans les ressources humaines et à permettre la pleine utilisation des réseaux dans les écoles et les établissements de formation et de recherche, lesquels doivent évoluer dans la perspective de devenir des «centres polyvalents d'apprentissage et de culture⁽⁶⁾» qui, entre autres, offriront aux citoyens des possibilités d'apprentissage tout au long de la vie.

4.3. C'est surtout dans la formation et l'apprentissage qu'il s'impose d'affronter le manque d'assurance des enseignants face à l'utilisation des nouveaux médias et de pallier le plus rapidement possible les insuffisances constatées dans l'utilisation des technologies de l'information et de la communication, en leur dispensant une solide formation en la matière.

⁽²⁾ JO C 311 du 7.11.2001, chapitre 3 (avis d'initiative du CES en cours d'élaboration).

⁽³⁾ JO C 139 du 11.5.2001 (paragraphe 2.5).

⁽⁴⁾ JO C 116 du 20.4.2001.

⁽⁵⁾ JO C 123 du 25.4.2001.

⁽⁶⁾ Voir à ce propos le paragraphe 4.3.1.1 du document JO C 311 du 7.11.2001 (avis du Comité, en cours d'élaboration, sur «l'éducation et la formation tout au long de la vie»).

⁽¹⁾ JO C 139 du 11.5.2001 (paragraphe 4.7).

4.3.1. Il apparaît néanmoins clairement que les TIC constituent un instrument d'acquisition des connaissances à utiliser à bon escient et qu'elles n'ont pas vocation à se substituer à l'enseignement.

4.3.2. Il s'agit de modifier radicalement l'enseignement et de mieux en présenter le contenu. À cet effet, il convient notamment que les didacticiels correspondent aux besoins de chaque apprenant.

4.3.3. Les programmes pédagogiques doivent absolument être complétés, d'une part, par des modules d'enseignement destinés à conférer les aptitudes techniques nécessaires à l'utilisation d'un ordinateur et, d'autre part, par l'utilisation intelligente des applications informatiques visant à améliorer l'efficacité de l'apprentissage (Internet, logiciels multimédias, etc.).

4.4. Outre la formation technique, il est particulièrement important de concevoir, grâce à l'étalonnage des performances et aux meilleures pratiques, des méthodes optimales, qui bénéficient aux deux parties (enseignants et apprenants).

4.4.1. Pour ce processus, il importe avant tout de s'assurer le concours des enseignants et organismes de formation. Si l'on veut qu'il aboutisse à la conception de didacticiels spécialisés d'une grande qualité pédagogique, l'apprentissage électronique doit, grâce à l'utilisation des TIC, embrasser tout à la fois, dans une approche ascendante, les besoins concrets de formation des élèves et les méthodes pédagogiques requises et, dans une démarche descendante, les nouvelles possibilités d'organisation de l'apprentissage par les enseignants et les formateurs, de façon à créer des didacticiels de haute valeur pédagogique.

4.4.2. Sur ce point, le Comité préconise que l'évaluation comparative ne se limite pas à la seule scène européenne mais tire également profit de l'expérience d'autres pays (par exemple des États-Unis, dans le cadre des statistiques prévues par l'OCDE).

4.5. L'évaluation des ressources qui sont utilisées parmi celles qu'offrent des technologies de l'information et de la communication revêtira une grande importance pour le développement ciblé de plates-formes et programmes communs d'apprentissage en Europe. Dans un premier temps, il est primordial d'élaborer la batterie d'indicateurs d'apprentissage électronique qui devrait être présentée avant la fin 2001 par la Commission afin de permettre de juger des progrès réalisés dans l'utilisation des TIC.

4.5.1. Le Comité note qu'il importe de préserver la diversité culturelle de l'Europe dans le nouvel environnement numérique. Il souligne que cette richesse, qui ne fera que s'accroître avec l'élargissement de l'Union, rend parfaitement concevable de recourir à des modèles d'apprentissage différents suivant les régions et doit donc être préservée. Dans un tel contexte, l'apprentissage électronique peut être utilisé et valorisé à l'intérieur d'un nouveau cadre de recherche et de communications interculturelles.

4.5.2. Il y a lieu d'examiner dans le détail quels sont concrètement les secteurs dans lesquels l'utilisation des médias d'apprentissage électronique devrait s'avérer le plus bénéfique. Les différentes formes et disciplines d'enseignement doivent faire l'objet d'une approche différenciée grâce aux outils multimédias, car ils recèlent, pour nombre d'entre elles, de réelles potentialités d'intensification de l'apprentissage⁽¹⁾.

4.6. Le Comité juge qu'il est indispensable de recruter dans les écoles et autres établissements d'enseignement des spécialistes du secteur des technologies de l'information et de la communication qui disposent du complément de formation pédagogique requis et soient spécifiquement responsables de l'utilisation de ces outils, du contrôle des réseaux, etc.

4.7. Le Comité soutient également la Commission lorsqu'elle entend encourager les écoles et autres institutions scolaires à se mettre en réseau, dans les délais les plus brefs, et promouvoir les échanges de vues dans des forums de discussion virtuels grâce à des portails appropriés. Le dialogue intensif mené dans ces enceintes télématiques et une mise en réseau globale fourniront un instrument précieux permettant à tous les acteurs de l'apprentissage de participer à des discussions, d'échanger des expériences, de rassembler des informations et d'élaborer ensuite les programmes et les méthodes d'une qualité optimale.

4.7.1. Dans un tel environnement, la Commission peut accélérer le processus en cours en organisant des forums spécialisés bien structurés dans les portails du site sur l'apprentissage électronique (eLearning), lesquels doivent être complets et ouverts à la participation de tous les intervenants.

4.7.2. L'expérience acquise jusqu'à présent a montré que seul un partenariat intensif et fondé sur une structure multilingue peut permettre au grand public européen d'avoir accès à l'ensemble des modèles et des produits d'apprentissage (didacticiels).

4.8. Le Comité estime indispensable d'encourager l'apprentissage des langues de façon intensive, afin que les participants aux forums ou campus virtuels puissent se comprendre. L'Année européenne des langues (2001) et les programmes européens dans ce domaine (*Leonardo da Vinci, Lingua*) ont fait oeuvre utile en ce sens. Les logiciels d'apprentissage, en revanche, doivent être disponibles dans la langue maternelle des intéressés, pour les mettre en mesure d'acquiescer efficacement les compétences nécessaires au maniement des technologies de l'information et de la communication. Cet impératif a incontestablement un coût élevé, d'autant qu'il faut tenir compte des langues minoritaires, et n'en donne que plus d'importance à l'évaluation comparative.

(1) Il semble ainsi que les matières d'enseignement qui portent sur la société se prêtent moins bien à l'apprentissage électronique que les branches relevant des sciences naturelles. Les méthodes mixtes d'acquisition des connaissances favorisent beaucoup le progrès des élèves: elles permettent un enseignement flexible adapté à leurs besoins et à leurs rythmes spécifiques d'apprentissage dans les différents États de l'UE, par un cocktail de formation assistée par ordinateur (FAO), formation assistée par Internet (FAI), d'enseignement présentiel, de tests en ligne, etc.

4.9. Dans la mesure où ils saisiront les avantages liés à l'utilisation d'Internet et auront été rassurés quant à sa fiabilité, il est certain que les citoyens de l'UE en feront usage et qu'il en résultera un bouleversement fondamental de leur manière d'envisager l'instruction. Dans la logique de cette observation, il s'impose par conséquent de lancer des actions qui accroissent leur confiance vis-à-vis du monde d'Internet et le rendent acceptable et accessible à leurs yeux, grâce au contenu européen et multilingue.

4.9.1. L'apprentissage électronique contribue manifestement aussi à assouplir les conditions d'existence, d'apprentissage et de travail dans le monde professionnel moderne, en ce qu'il permet de tenir compte des situations individuelles de vie et d'activité de chaque citoyen. Les partenaires sociaux sont invités à créer les conditions d'une intégration efficace de l'apprentissage électronique sur le lieu de travail dans le cadre d'accords conclus entre des entreprises ou au sein de chacune d'entre elles.

4.10. Le Comité recommande que soient fixées au niveau européen les compétences de base qui devront et pourront être acquises par tout citoyen de l'UE (apprendre à apprendre, formation autonome, apprentissage tout au long de la vie par l'utilisation de didacticiels, y compris en dehors du travail, etc.). L'adoption de l'apprentissage électronique par les citoyens de l'Union dépendra dans une large mesure de l'attrait des logiciels et de l'environnement didactiques qui seront proposés. Pour favoriser une approche positive de l'apprentissage, il convient de prévoir également des incitations financières, par exemple en octroyant la possibilité de déduire fiscalement ces programmes informatiques lorsqu'ils sont utilisés sous licence, ou encore en réduisant le taux de la taxe sur la valeur ajoutée qui leur est appliqué.

4.10.1. Le Comité préconise également que la Commission se montre plus prompte à encourager la mise en oeuvre d'un système européen intégré de certification des qualités et compétences en la matière, tout en développant des passerelles pour assurer la mobilité entre formes traditionnelles et non classiques d'éducation et de formation.

4.11. Étant donné l'importance que revêt l'apprentissage électronique pour l'avenir de l'Europe dans une économie mondialisée, le Comité invite la Commission à donner à l'intérieur de ses services une structuration cohérente aux actions prévues, par le biais des groupes de travail sur le sujet, à les coordonner efficacement, dans la mesure où l'initiative couvre transversalement tous les domaines et programmes d'aide et concerne plusieurs directions générales de la Commission, et à les évaluer sans concession, sur la base des paramètres cités dans le plan d'action, notamment la situation dans les États membres.

4.11.1. En tant que centre européen voué au développement de la formation professionnelle, le Cedefop pourrait assumer un rôle important à cet égard, tout comme pourrait également le faire l'Institut de prospective technologique de Séville.

4.12. Renforcer l'égalité de traitement entre hommes et femmes représente un enjeu majeur dans le domaine des

technologies de l'information et de la communication. Il y a lieu de résorber le retard pris par les femmes dans les professions liées à ce secteur et de favoriser leurs possibilités d'épanouissement professionnel et social dans de telles carrières. Le Comité soutient donc expressément les analyses du plan d'action quant à la nécessité d'intéresser la jeune génération à ce secteur technique et scientifique et de favoriser particulièrement les femmes en la matière⁽¹⁾.

4.13. Le Comité juge que la mise en place du groupe d'étude sur les questions d'éthique (lignes directrices sur les contenus et les prestations de service) représente une initiative très positive.

4.13.1. Dans le même ordre d'idées, le Comité se dit extrêmement sensible aux problèmes liés à la protection des enfants sur Internet (pornographie, violence, jeux de hasard)⁽²⁾.

4.14. Le Comité estime que la garantie de la propriété intellectuelle et une rémunération équitable du travail des auteurs sont essentielles. Si l'on veut que toutes les parties concernées soient prêtes à s'investir à long terme, il faut qu'elles retirent des bénéfices de chacune de leurs prestations dans ce domaine. La réflexion engagée sur la promotion des logiciels gratuits ne doit donc pas porter atteinte aux intérêts légitimes des auteurs.

4.15. La protection des données en matière d'apprentissage électronique est tout aussi importante et concerne au premier chef les entreprises et les services publics. Avant qu'il ne soit mis en oeuvre, des accords sur son utilisation devront être conclus dans l'un et l'autre secteur et doivent satisfaire aux exigences minimales imposées par la législation des États membres destinée à protéger les données.

4.16. Le Comité souligne enfin les bénéfices à attendre du partenariat entre secteur public et secteur privé (PPP). Il aboutit à réduire les engagements budgétaires du premier et à assurer la qualité des services et des produits qui lui sont fournis grâce à la concurrence; au second, il offre une possibilité d'améliorer son image dans la société et de donner une bonne formation initiale à ses futures recrues. Il faut cependant souligner qu'il est nécessaire d'établir un cadre juridique réglemant l'utilisation des logiciels (par exemple, en ce qui concerne la publicité inopportune dans ces derniers ou sur l'écran) et que la responsabilité du contenu des logiciels certifiés d'apprentissage électronique doit rester du domaine des gouvernements ou administrations.

4.16.1. Dans ce contexte, le Comité invite la Commission à prescrire l'établissement, en coopération avec les États membres, d'un inventaire des systèmes de certification de qualité, dans le but de protéger le consommateur européen. Seuls les produits véritablement adaptés à l'apprentissage devraient être mis à la disposition des apprenants.

(1) La publication du document «Femmes et science» par la direction générale «Emploi» participe de cet objectif.

(2) Voir l'avis que le Comité est occupé à élaborer à ce sujet sur le thème «Un programme pour la protection de l'enfance sur Internet».

4.16.2. Il apparaît également indispensable de promouvoir des normes à l'attention des PME, qui, dès à présent, misent beaucoup sur l'apprentissage électronique ⁽¹⁾. On notera qu'elles ont tout avantage à utiliser des produits efficaces et normalisés, étant donné qu'il n'est pas rentable pour des sociétés de cette taille de créer leurs propres logiciels d'apprentissage ⁽²⁾.

4.16.3. Il convient de développer et de mettre en oeuvre dans toute l'Europe des normes d'apprentissage électronique, en recourant à la coopération avec le secteur privé et utilisant des moyens appropriés, afin que toutes les parties impliquées puissent disposer et tirer parti de contenus et de produits didactiques normalisés, indépendamment de la langue utilisée. La Commission est invitée à accélérer les travaux qu'elle a lancés, le but étant que cet objectif puisse être atteint en 2002.

4.17. Le Comité est d'avis qu'il y a lieu d'intensifier la coopération avec les entreprises, de manière à ce que l'Europe atténue le retard qu'elle accuse, notamment sur les États-Unis, pour le développement et l'offre de didacticiels actualisés et ait à sa disposition des produits dont le contenu soit spécialement adapté à son marché et à ses objectifs de formation.

4.18. Eu égard aux attributions que détiennent les États membres dans le domaine de l'éducation, la Commission devrait cependant insister particulièrement auprès d'eux pour qu'ils accordent une importance prioritaire à l'apprentissage électronique dans leur système d'enseignement et veillent à le mettre en place.

4.18.1. Le Comité invite pour sa part tous les États membres et pays candidats à l'adhésion à intégrer l'apprentissage dans leur système national d'enseignement et de formation et à le mettre en application dans les plus brefs délais.

4.19. Dans le même temps, la Commission européenne se devrait pour sa part d'exploiter tous les programmes d'aide relevant de la politique structurelle et de la politique éducative de l'Union, l'objectif fondamental étant de développer, à travers la mise au point de modèles complémentaires et leur évaluation, un nombre suffisant de projets exemplaires qui seraient rendus accessibles à tous par le biais de plates-formes appropriées et bénéficieraient ainsi d'une diffusion aussi large que possible en Europe.

4.20. De l'avis du Comité, une plus large représentation des acteurs concernés serait bienvenue dans le domaine de la coordination et du développement des actions programmées pour 2001-2002. Dans cette ligne, le Comité juge qu'il pourrait, entre autres, assumer une part de responsabilité dans le développement des «actions fédératrices pour renforcer la coopération et le dialogue» (paragraphe 3.4 du plan d'action).

(1) Voir à ce propos l'avis du Comité en cours d'élaboration sur le thème «Aider les petites et moyennes entreprises à passer au numérique», ainsi que les données rassemblées dans l'enquête du Cedefop sur l'extension de l'apprentissage électronique en Europe («eLearning», «What is the extent of eLearning in Europe?», rapport destiné au sommet européen qui s'est tenu sur le sujet à La Hulpe les 10 et 11 mai 2001 (www.trainingvillage.gr).

(2) Il faut savoir qu'économiquement parlant, les investissements ne se révèlent rentables pour l'entreprise, en règle générale, qu'à partir d'un seuil de 2 000 salariés.

5. Recommandations

S'inscrivant dans la logique de l'appui qu'il apporte à l'initiative de la Commission sur l'apprentissage électronique et soucieux que le plan d'action afférent soit mis en oeuvre avec le plus de succès possible, le Comité formule les recommandations suivantes:

5.1. L'apport de l'initiative à l'éducation (sur ce point, voir le paragraphe 3.1.1) doit faire l'objet d'une clarification, qui implique notamment:

- de préciser le rôle de l'apprentissage électronique dans les différents niveaux d'enseignement;
- de prévoir des garde-fous pour faire face aux problèmes de toute nature qui peuvent accompagner la progression de la société de l'information;
- de créer les conditions requises pour le bon fonctionnement de l'ensemble du système.

5.1.1. En ce qui concerne plus particulièrement l'éducation scolaire, le Comité souligne que sa relation avec la technologie numérique est tout à fait particulière. Aussi conseille-t-il que l'on étudie très attentivement les options à retenir en la matière (voir à ce propos le paragraphe 3.1.1.1).

5.2. Il y a lieu de rechercher des moyens d'atténuer les risques réels d'exclusion lors de la mise en oeuvre de l'initiative. Parmi les différentes stratégies envisageables, le Comité insiste plus particulièrement (voir paragraphe 3.3):

- sur la résorption du retard constaté dans l'acquisition par les enseignants de la culture numérique et des qualifications qui s'y rattachent;
- sur l'aide à accorder aux enfants qui ne disposent pas d'ordinateur à la maison, en leur fournissant les services correspondants grâce aux écoles, en repensant et en promouvant la notion d'excellence, ou encore en diminuant le coût des infrastructures;
- sur l'élaboration d'un mécanisme de suivi des changements technologiques et de diffusion de l'information afférente auprès des enseignants et des utilisateurs.

5.3. Pour développer l'emploi, il est nécessaire de s'attaquer résolument, par le biais de la filière de l'apprentissage tout au long de la vie, à la question du déficit accumulé en ce qui concerne les compétences dans ces nouvelles technologies (voir paragraphe 3.3.2).

5.4. L'initiative sur l'apprentissage électronique doit être soigneusement examinée sous l'angle de ses rapports avec les adultes (voir paragraphe 3.4).

5.5. Il convient de déployer des efforts pour faire baisser encore les coûts de toute nature liés à l'accès à Internet, d'améliorer les technologies existantes pour que tous les Européens puissent s'y brancher théoriquement sans encombres et de combattre efficacement l'émergence de situations monopolistiques dans le secteur (voir paragraphes 3.5, 3.6 et 3.6.1).

5.6. Étant donné le rôle irremplaçable assumé par les enseignants pour l'instruction de la jeunesse, il s'impose de redoubler d'efforts afin d'assurer le respect du calendrier de leur formation complémentaire aux technologies modernes et de veiller tout particulièrement à ce que l'éducation continue à être «régie par les valeurs universelles de l'humanisme» (voir paragraphe 3.7).

5.7. Il s'impose d'exploiter au maximum les positions formulées par la société civile organisée sur l'apprentissage électronique et l'apprentissage tout au long de la vie (voir paragraphe 3.8).

5.8. L'apprentissage électronique doit être utilisé dans le sens de la préservation de la diversité culturelle de l'Europe au sein du nouvel environnement numérique (voir paragraphe 4.5.1).

5.9. Il faut stimuler encore davantage l'apprentissage des langues étrangères, la mobilité virtuelle, la coopération et le cadre multilingue d'accès aux modèles et aux produits pédagogiques (voir paragraphe 4.7).

5.10. Des actions doivent être développées pour renforcer la confiance du citoyen vis-à-vis du monde d'Internet (voir paragraphe 4.9).

5.11. Le Comité préconise également que la Commission se montre plus prompte à encourager la mise en oeuvre d'un système européen intégré de certification des qualités et compétences en la matière, tout en développant des passerelles

pour assurer la mobilité entre formes traditionnelles et non classiques d'éducation et de formation (voir paragraphe 4.10.1).

5.12. Le Comité soutient donc expressément les analyses du plan d'action quant à la nécessité d'intéresser la jeune génération à ce secteur technique et scientifique et de favoriser particulièrement les femmes dans ce domaine (voir paragraphe 4.12).

5.13. Le Comité se dit extrêmement sensible aux problèmes liés à la protection des enfants sur Internet. Il appelle la Commission à faire preuve de détermination pour lutter efficacement contre ces maux et déclare qu'il prendra sa part dans ce combat en exprimant ses positions sur le sujet ⁽¹⁾ (voir paragraphe 4.13.1).

5.14. Tout en étant favorable à la collaboration du secteur public et privé dans le domaine de la recherche concernant les produits d'apprentissage électronique, ainsi que pour leur fabrication, leur diffusion et leur exploitation, le Comité souligne également qu'il convient d'appuyer en parallèle le développement des logiciels modulaires, libres («open source») et adaptables. Cette approche répondra aux besoins du marché de l'Europe et à ses objectifs pédagogiques. Il relève toutefois aussi qu'il s'impose qu'un cadre juridique soit établi concernant l'utilisation des didacticiels et que les autorités gouvernementales doivent continuer à assumer la responsabilité du contenu des logiciels certifiés.

5.15. Le Comité appelle les États membres et les instances politiques européennes, notamment la Commission, à mettre en oeuvre, pour développer l'apprentissage électronique, l'ensemble des possibilités et moyens à leur disposition. Parmi ces leviers, l'intégration de l'apprentissage électronique dans toutes les politiques communautaires et sa promotion par leur biais pourraient s'avérer d'une grande efficacité. Le Comité est prêt à contribuer de toutes ses forces à cette entreprise.

(1) Le Comité élabore un avis d'initiative sur la question.

Bruxelles, le 17 octobre 2001.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la « Proposition de décision du Conseil relative à l'Année européenne des personnes handicapées 2003 »

(2002/C 36/15)

Le 28 juin 2001, le Conseil a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section « Emploi, affaires sociales, citoyenneté », chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 3 octobre 2001 (rapporteur: M. Cabra De Luna).

Lors de sa 385^e session plénière des 17 et 18 octobre 2001 (séance du 17 octobre 2001), le Comité économique et social a adopté le présent avis à l'unanimité.

1. Introduction

1.1. Dans l'Union européenne, quelque 37 millions de personnes souffrent d'un handicap et continuent de rencontrer des obstacles d'ordre environnemental, social, économique et culturel dans leur vie quotidienne⁽¹⁾. De plus, la nécessité de promouvoir une Europe sans entraves se fera de plus en plus pressante au fur et à mesure que la population vieillira; en 2002, une personne sur cinq dans l'UE aura plus de soixante ans.

1.2. L'Année européenne des personnes handicapées 2003 sera une occasion importante de sensibiliser aux handicaps et aux différentes formes de la mobilisation en faveur des personnes handicapées. C'est l'occasion d'accroître la visibilité sociale de ces personnes⁽²⁾ et des entraves auxquelles elles sont confrontées. Cela permettra d'attirer l'attention du grand public sur les multiples obstacles d'ordre environnemental, procédural et en termes d'attitudes de la société auxquels les personnes handicapées sont confrontées dans leur vie quotidienne. L'année européenne des personnes handicapées peut conduire à améliorer les attitudes de la société et à renforcer l'engagement politique pour l'adoption de mesures concrètes visant à promouvoir l'égalité des chances pour les personnes souffrant d'un handicap dans l'UE.

1.3. Pour que l'intégration des personnes handicapées dans la société devienne réalité, il faut une participation de tous les acteurs européens, et, en particulier, des partenaires sociaux qui ont un rôle majeur à jouer dans l'amélioration des attitudes de la société, principalement vis-à-vis du marché du travail et d'autres secteurs connexes, tels que ceux de l'éducation et de la formation professionnelle.

L'éducation est la clé d'une intégration sociale réussie d'une personne, y compris dans le marché du travail. Or, les enfants et les jeunes handicapés sont confrontés à une discrimination dans l'accès aux systèmes d'éducation et de formation à

tous les niveaux, et reçoivent par conséquent une éducation inférieure à la moyenne. Ce problème doit être surmonté et les décideurs politiques ainsi que les professionnels de l'éducation doivent consentir plus d'efforts pour promouvoir l'intégration des enfants et des jeunes handicapés dans le système éducatif normal. Une approche intégrée bénéficierait tant aux enfants non handicapés qu'aux handicapés et contribuerait considérablement à faire tomber les barrières constituées par les attitudes de la société envers les personnes handicapées.

1.4. L'Année 2003 marque un tournant important pour les personnes handicapées, coïncidant avec le 10^e anniversaire du règlement des Nations unies sur l'égalité des chances des personnes handicapées,⁽³⁾ qui a conduit à la reconnaissance politique de celles-ci et à la défense d'une approche du handicap axée sur l'intégration sociale et les droits de l'Homme, par opposition à une approche médicale qui donnait des personnes handicapées une image d'assistées.

1.4.1. L'approche du handicap axée sur les droits de l'Homme et l'intégration sociale a été réaffirmée dans la résolution du Conseil⁽⁴⁾ et la communication de la Commission européenne sur l'égalité des chances pour les personnes handicapées de 1996⁽⁵⁾ et a reçu le soutien du Comité dans son rapport de novembre 1996⁽⁶⁾.

1.4.2. Le règlement des Nations unies et les positions favorables de l'UE ont rendu explicite la nécessité de promouvoir la pleine participation de représentants des personnes handicapées et de leurs familles dans toutes les décisions qui les concernent. Aucune décision ou action concernant les personnes handicapées ne saurait intervenir sans qu'elles puissent, avec leurs familles, participer pleinement au processus et être consultées, via leurs organisations représentatives, tant au niveau local, régional, européen qu'à celui des organisations non gouvernementales européennes, sans préjudice du rôle important que d'autres instances représentatives doivent jouer en la matière.

(1) Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions — Vers une Europe sans entraves pour les personnes handicapées (COM(2000) 284 final).

(2) Un rapport présenté lors de la journée européenne des personnes handicapées en 1995 définissait le statut de celles-ci dans l'Union européenne comme étant celui de citoyens invisibles.

(3) Résolution des NU 48/96, du 20 décembre 1993.

(4) JO C 12 du 13.1.1997.

(5) COM(96) 0406.

(6) JO C 66 du 3.3.1997.

1.5. La Commission européenne a récemment publié une enquête Euro-baromètre (avril 2001)⁽¹⁾, selon laquelle six européens sur dix connaissent quelqu'un qui souffre d'un handicap et 97 % des personnes interrogées pensent qu'il faut faire plus pour assurer une meilleure intégration des personnes handicapées dans la société.

1.6. Le but et les objectifs de la proposition relative à l'Année européenne 2003 des personnes handicapées sont également en cohérence avec les stratégies d'insertion professionnelle et sociale européennes, qui visent à promouvoir des mesures de nature à accélérer une intégration intégrale et sur un pied d'égalité des personnes handicapées dans le marché du travail et dans la société.

1.7. L'article 13 du traité CE relatif à la non-discrimination fournit une base juridique claire à la proposition concernant l'Année européenne 2003 des personnes handicapées. Cet article stipule que «le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, peut prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle».

1.7.1. Le Comité reconnaît que l'Année européenne 2003 des personnes handicapées facilitera une mise en œuvre effective de la directive-cadre générale pour l'égalité de traitement en matière d'emploi et la non-discrimination dans le domaine professionnel (2000/78/CE)⁽²⁾ et complète les actions soutenues dans le cadre du programme communautaire, visant à appuyer les mesures législatives prises au niveau de la Communauté et des États membres, établies par la décision 2000/750/CE⁽³⁾ du Conseil.

1.7.2. L'Année européenne des personnes handicapées 2003 contribuera à promouvoir les principes consacrés dans la Charte des droits fondamentaux⁽⁴⁾ de l'Union européenne. L'article 21 de cette Charte interdit toute discrimination pour des raisons de handicaps, entre autres, et l'article 26 reconnaît explicitement les droits des personnes handicapées et la nécessité d'assurer leur indépendance et leur intégration sociale et professionnelle ainsi que leur participation à la vie de la collectivité.

1.7.3. Dans sa communication intitulée «vers une Europe sans entraves pour les personnes handicapées⁽⁵⁾», la Commission européenne s'engage à élaborer et à soutenir une stratégie

globale intégrée pour lever les obstacles aux niveaux social et conceptuel, ainsi qu'en matière d'accessibilité des bâtiments, qui empêchent les personnes handicapées de participer à l'activité économique et sociale. La résolution du Parlement européen⁽⁶⁾ sur cette communication de la Commission européenne appelle à un renforcement de ces engagements pris envers les personnes handicapées en ce qui concerne des domaines tels que la législation sur la liberté de circulation, l'accès à l'environnement construit ainsi qu'aux biens et aux services. L'Année européenne des personnes handicapées sera un moyen important d'entamer la traduction dans la pratique des engagements annoncés dans cette communication par la Commission européenne.

2. Résumé de la proposition de la Commission

2.1. La proposition de la Commission européenne pour l'Année européenne des personnes handicapées 2003 annonce que l'objectif de cette année est de sensibiliser le public et de renforcer l'engagement politique en faveur de l'adoption de mesures de nature à promouvoir l'égalité des chances pour les personnes handicapées en Europe.

2.1.1. Les objectifs de l'Année européenne des personnes handicapées 2003 sont les suivants:

- sensibiliser le public aux droits des personnes handicapées à la protection contre la discrimination et à l'égalité des chances, conformément aux dispositions de la Charte des droits fondamentaux;
- encourager les idées et les initiatives pour promouvoir l'égalité des chances pour les personnes handicapées en Europe;
- renforcer la coopération entre toutes les parties concernées, notamment les gouvernements, le secteur privé, le secteur associatif, le secteur des organisations bénévoles et les personnes handicapées et leurs familles;
- favoriser l'échange d'expériences et de bonnes pratiques et les stratégies efficaces au niveau local, national et européen pour promouvoir la pleine intégration sur un pied d'égalité des personnes handicapées dans la société;
- souligner la contribution positive des personnes handicapées à la société; et
- sensibiliser le public à l'hétérogénéité des formes de handicap et aux questions liées aux multiples formes de discrimination dont souffrent les personnes handicapées.

(1) Rapport Euro baromètre 54.2 (avril 2001).

(2) JO L 303 du 2.12.2000, p. 16.

(3) JO L 303 du 2.12.2000, p. 23.

(4) JO C 364 du 18.12.2000, pp. 1-22.

(5) COM(2000) 284 final.

(6) Résolution sur la communication intitulée «vers une Europe sans entraves pour les personnes handicapées» A5-0084/2001.

2.2. Les États membres sont responsables de la coordination et de la mise en œuvre au niveau national des actions prévues dans le cadre de cette Année européenne des personnes handicapées 2003 et désigneront un organisme national de coordination, qui sera chargé d'organiser des actions au niveau national. Cet organisme de coordination veillera à être représentatif d'un éventail d'organisations représentant les personnes handicapées et des autres intervenants du secteur.

2.3. La Commission européenne sera assistée dans l'organisation de cette Année européenne par un comité consultatif composé de représentants des États membres et présidé par elle-même. Ce comité consultatif recevra régulièrement des informations des services de la Commission sur le déroulement des actions dont il évaluera les progrès.

2.4. L'Année européenne des personnes handicapées 2003 est ouverte à la participation des pays de l'AELE/EEE et des pays candidats, conformément à l'Accord EEE et aux Accords européens.

2.5. L'Année européenne des personnes handicapées 2003 fera l'objet d'une évaluation finale, dont les résultats seront présentés le 31 décembre 2004 au plus tard. Cette évaluation sera réalisée par des analystes externes qui commenceront leurs travaux au début de l'année 2003.

3. Observations générales

3.1. Le Comité accueille favorablement cette proposition relative à l'Année européenne des personnes handicapées 2003 considérant que c'est une initiative importante et qui intervient en temps opportun dans l'histoire et l'évolution de l'action en faveur des personnes handicapées au niveau européen.

3.2. Il faudrait garantir la pleine participation des personnes handicapées et des familles de celles-ci qui ne sont pas en mesure d'assurer elles-mêmes leur représentation aux manifestations de l'Année européenne 2003, et veiller à ce que les ONG qui les représentent soient associées aux processus de décision relatifs à ces manifestations.

3.3. Le Comité estime qu'il est essentiel de souligner la diversité et le caractère hétérogène des handicaps et de tenir compte des différents problèmes liés à de multiples formes de discrimination. La société ignore souvent que le handicap recouvre différents types d'incapacité et que les problèmes rencontrés par les personnes souffrant d'une déficience de la perception sensorielle ne sont pas les mêmes que ceux qui affectent les personnes souffrant d'une infirmité physique

ou d'une déficience intellectuelle. L'Année européenne doit sensibiliser le public à cette réalité ainsi qu'aux multiples formes de discrimination auxquelles les personnes handicapées, faisant partie d'une minorité ethnique, ou les femmes handicapées, par exemple, sont confrontées, réalité que l'on ignore également.

3.4. Le Comité reconnaît que l'intégration des personnes handicapées dans le monde du travail est bénéfique pour le dynamisme du marché du travail dans son ensemble, réduit le niveau de la demande d'aide en matière de sécurité sociale et élargit le réservoir de travailleurs disponibles, ainsi enrichi d'une source de compétences sous-utilisées. De plus, en augmentant les opportunités d'emploi pour les personnes handicapées, l'on accroît également le pouvoir d'achat de celles-ci et leur capacité de consommation.

3.5. Les pays candidats, avec leurs organisations représentatives des personnes handicapées et les personnes handicapées elles-mêmes, doivent pleinement participer aux actions entreprises dans le cadre de l'Année européenne 2003. Étant donné qu'il sont appelés à adhérer à l'Union européenne dans un proche avenir, leur participation est absolument nécessaire pour promouvoir l'intégration, le renforcement des capacités, le dialogue social et la représentation politique des personnes handicapées dans ces pays.

3.6. Le Comité soutient fermement la position de la Commission selon laquelle il faut mettre l'accent sur l'établissement de partenariats si l'on veut assurer aux résultats de cette Année européenne un effet à long terme. Le Comité admet qu'il faut pouvoir s'appuyer sur l'engagement total de tous les acteurs clés de la société et leur volonté de travailler en partenariat: les institutions de l'UE, les gouvernements des États membres, les gouvernements locaux et régionaux et les ONG, dans la mise en œuvre des actions au titre de cette Année européenne 2003. Il tient également à souligner plus particulièrement la nécessité d'associer les secteurs et les acteurs, y compris les autorités publiques, qui ne sont pas des intervenants traditionnels dans les questions de handicap.

L'un des principaux défis de cette année européenne est de toucher tous les citoyens et le rôle que les réseaux régionaux et locaux peuvent jouer pour ce faire est crucial.

3.7. Le Comité estime que le succès de cette Année européenne et le caractère durable de ses résultats positifs dépendront de la pleine participation des partenaires sociaux au processus. Ceux-ci ont un rôle important à jouer dans l'évolution des attitudes et la promotion de l'intégration des groupes vulnérables, raison pour laquelle l'engagement de ces acteurs dans des actions visant à promouvoir l'intégration et une attitude positive de la société vis-à-vis des personnes handicapées est indispensable.

3.8. Le Comité approuve le soutien de l'UE à l'organisation d'une conférence ministérielle avec le Conseil de l'Europe dans le cadre des activités de l'Année européenne des personnes handicapées 2003. Cela est une manière significative d'inciter les pays, en plus de ceux de l'UE, à prendre des engagements en faveur de la pleine intégration des personnes handicapées à la société.

3.9. Le Comité a conscience du travail entrepris par la Commission des Droits de l'Homme des Nations unies en vue de renforcer la protection de ces droits pour les personnes handicapées. Le Comité est favorable à un débat en la matière et à l'examen par l'UE de l'éventualité d'une convention de l'ONU sur les droits des personnes handicapées. Cette convention pourrait avoir un impact politique et pratique important au bénéfice des personnes handicapées dans le Monde, en particulier dans les pays en développement et les pays moins avancés.

3.10. Le Comité admet la nécessité d'actions préparatoires en 2002 préalablement au lancement de cette Année européenne en 2003 et approuve également la proposition de la Commission européenne de procéder à une évaluation des résultats et du succès de celle-ci en 2004 au plus tard.

3.11. Le Comité estime que l'Année européenne sera une excellente occasion de développer de nouvelles initiatives concrètes pour promouvoir la non-discrimination et l'égalité des chances pour les personnes handicapées, conformément à l'article 13 du traité de l'Union européenne. L'Année européenne des personnes handicapées devrait marquer un pas en avant important sur la voie du développement de la politique, tant en termes d'initiatives spécifiques liées au handicap qu'en termes d'intégration accrue de cette question dans toutes les politiques générales. Il faut obtenir des bénéfices et des résultats concrets pour les personnes handicapées dans le cadre de cette Année européenne tant au niveau de l'UE qu'à l'échelle nationale, de manière à ce qu'elle puisse marquer le début d'un processus dynamique qui sera entretenu longtemps après sa clôture. Dans cet ordre d'idées, le Comité accueille favorablement les propositions contenues dans la proposition de décision à l'examen concernant la réalisation d'études sur la libre-circulation et les perspectives en matière de politique en faveur des handicapés et il espère que de nouvelles initiatives politiques importantes s'ensuivront dans ce domaine.

3.12. Le Comité souhaite que l'on veille à ce que les actions entreprises dans le cadre de l'Année européenne contribuent à donner une expression aux préoccupations des personnes handicapées et de leur famille qui ne peuvent assurer elles-mêmes leur représentation par les canaux politiques habituels. Le Comité observe que, malgré la progression satisfaisante dans certains domaines de l'intégration des questions de handicaps dans les politiques, dont l'action de l'UE liée à la société de l'information et aux transports est un exemple, peu voire aucune attention n'a été accordée aux intérêts des personnes handicapées dans l'action de l'UE dans le domaine des droits de l'Homme et la politique de coopération au développement.

3.13. L'accès des personnes handicapées à la société de l'information est un exemple important pour démontrer à quel point l'inclusion de la problématique du handicap dans les autres politiques est essentielle pour garantir l'intégration sociale et économique de personnes handicapées. Dans cette nouvelle société axée sur l'information et la connaissance, dans laquelle l'intégration sociale et économique dépend de plus en plus de l'utilisation des technologies de l'information et de la communication, les personnes handicapées doivent être pleinement associées au développement de cet nouvelle ère de l'information et ne pas rester à la traîne.

3.14. L'accès à une éducation de qualité est essentiel pour une intégration réussie des personnes handicapées dans la société. Une intégration réussie dépend de l'abolition des barrières culturelles et de celles que constituent les attitudes de la société ainsi que de la promotion de l'accès à la société de l'information, à l'environnement construit et aux transports. Le Comité demande que toutes les initiatives de l'UE dans le domaine de l'éducation comportent des mesures afin de faire des personnes handicapées les principales bénéficiaires de celles-ci.

3.15. Compte tenu du faible taux d'emploi des personnes handicapées, l'Année européenne doit s'efforcer de promouvoir des exemples positifs de la contribution de ces personnes au marché du travail, à l'économie européenne et à la société dans son ensemble. La directive-cadre générale en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail⁽¹⁾ marque un progrès important en matière de lutte contre la discrimination envers les personnes handicapées sur le marché du travail. Le Comité demande que les termes de la directive soient pleinement mis en œuvre par les États membres d'ici 2003. Cette directive-cadre générale est complétée par des mesures incitatives visant à combattre la discrimination envers les personnes handicapées, promues dans le cadre de la stratégie européenne en faveur de l'emploi. Le sommet de Luxembourg sur l'emploi a reconnu l'importance de mesures allant dans ce sens, soulignant la nécessité d'accorder une attention à la lutte contre la discrimination et de promouvoir l'intégration sociale dans le monde de l'emploi. L'orientation n° 7 des lignes directrices en faveur de l'emploi mentionne en effet explicitement les personnes handicapées.

3.16. Le Comité reconnaît que les responsabilités sociales des employeurs peuvent être promues en s'attaquant sérieusement aux obstacles auxquels sont confrontées les personnes handicapées en matière d'emploi et d'accès aux biens et aux services. L'intérêt pour la société et les entreprises de cette approche est reconnu dans le récent livre vert de la Commission européenne sur la responsabilité sociale des entreprises⁽²⁾.

(1) JO L 303 du 2.12.2000, p. 16.

(2) COM(2001) 366 final.

Il faut développer des modèles et améliorer ceux qui existent, en étroite collaboration avec les employeurs et les gouvernements nationaux, afin de rendre l'engagement de personnes handicapées plus attrayant pour les employeurs.

3.17. L'Année européenne fournit également aux États membres de l'Union européenne une incitation à s'assurer que leurs plans d'action nationaux pour la stratégie d'intégration sociale en 2003 accorderont une attention accrue à la situation des personnes handicapées.

4. Observations spécifiques

4.1. Au chapitre des initiatives concrètes qui pourraient être prises dans le cadre de l'Année européenne, le Comité invite instamment la Commission européenne à soumettre une proposition de directive sur l'égalité de traitement et la lutte contre la discrimination pour des motifs de handicap, qui soit cohérente avec la récente directive sur l'origine raciale et ethnique⁽¹⁾.

4.2. Le Comité entend bien que le but premier de l'Année européenne des personnes handicapées est d'assurer la reconnaissance de celles-ci dans tous les secteurs et toutes les politiques et que cette année peut fournir un moyen de lancer un processus de collecte de données et de suivi permanent de mécanismes visant à intégrer les intérêts de ces personnes dans toutes les politiques et dans tous les programmes. En tant que faisant partie de ce processus, cette année européenne pourrait être l'occasion d'adopter une méthode de coordination des politiques relatives aux personnes handicapées et d'échanges de meilleures pratiques dans tous les États membres de l'UE. Ce processus pourrait faire l'objet d'une aide financière de l'UE dans le cadre d'un programme d'action spécifique sur le handicap afin d'assurer une continuité aux travaux de l'année européenne y relative, comme proposé dans la résolution du Parlement européen: «vers une Europe sans entraves pour les personnes handicapées»⁽²⁾.

4.3. De par le rôle que lui confère sa qualité d'organe constitué de représentants des différentes composantes à

⁽¹⁾ JO L 180 du 19.7.2000, p. 13.

⁽²⁾ AS-0084/2001.

caractère économique et social de la société civile organisée⁽³⁾, le Comité est investi d'une responsabilité importante pour garantir le succès de cette année européenne. Il serait très utile que les instances nationales qui jouent un rôle similaire à celui du Comité économique et social européen soient associées aux comités nationaux.

4.4. Le Comité approuve les propositions relatives à la participation des partenaires sociaux à des forums nationaux élargis sur l'Année européenne pour accroître la sensibilisation et la mobilisation en faveur de cette année, ainsi que pour apporter une contribution dans le cadre de l'inventaire national de la situation des personnes handicapées et établir des relations avec les organisations qui les représentent afin de développer des stratégies à long terme en faveur de l'égalité des chances.

4.5. Le Comité demande au Conseil de pouvoir participer directement aux travaux du comité consultatif établi pour l'Année européenne des personnes handicapées 2003.

4.6. Le Comité estime que, dans le cadre de ses propres engagements liés à l'Année européenne des personnes handicapées 2003, il devrait commander un audit indépendant concernant ses bâtiments, l'accès à l'information et aux activités ainsi que les pratiques en matière de recrutement pour évaluer leur degré d'accessibilité pour les personnes handicapées, en vue de procéder progressivement aux adaptations nécessaires si besoin est, en mettant plus particulièrement l'accent sur l'élimination des obstacles à l'accessibilité du nouveau bâtiment dans lequel ses services déménageront. En outre, le Comité demande que les autres institutions de l'UE prennent un engagement allant dans le même sens, afin de donner un bon exemple aux États membres.

4.7. Il est proposé que le Comité élabore un avis d'initiative sur les personnes handicapées en 2002, qui évaluerait les progrès réalisés en matière d'intégration des personnes handicapées dans la société et étudierait les moyens de les promouvoir. Cela constituerait une contribution importante du Comité à l'Année européenne. Les résultats de ce rapport devraient être largement diffusés dans le cadre d'une manifestation organisée par le Comité.

⁽³⁾ Article 257, Traité de Nice.

Bruxelles, le 17 octobre 2001.

*Le Président
du Comité économique et social*

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Conseil établissant un cadre général d'activité communautaire destiné à faciliter la mise en œuvre d'un espace judiciaire européen en matière civile»

(2002/C 36/16)

Le 13 juin 2001, le Conseil a décidé, conformément à l'article 262 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de la préparation des travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 3 octobre 2001 (rapporteur: M. Ataíde Ferreira).

Lors de sa 385^e session plénière des 17 et 18 octobre 2001 (séance du 17 octobre 2001), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 92 voix pour, 1 voix contre et 4 abstentions.

1. Cadre général de la proposition de règlement destiné à faciliter la mise en œuvre d'un espace judiciaire européen en matière civile

domaine de la coopération judiciaire en matière civile pour la période 2002-2006, se propose les objectifs suivants:

1.1. Base juridique

1.1.1. Le traité de Maastricht a attribué à l'Union européenne pour objectif essentiel de préserver et de développer un espace de liberté, de sécurité et de justice. Le traité d'Amsterdam a confié pour tâche au Conseil, en vue de cet objectif, l'adoption de mesures dans le domaine de la coopération judiciaire civile, conformément aux articles 65 et 67 (article 61 du traité consolidé).

1.1.2. L'interprétation du champ d'application et de la portée de cet objectif et des mesures de sa mise en œuvre a été ultérieurement fournie dans des documents et des déclarations du Conseil et de la Commission, parmi lesquels on peut mettre en exergue le plan d'action concernant les modalités optimales de mise en œuvre des dispositions du traité d'Amsterdam en la matière (plan d'action de Vienne), les conclusions du Conseil européen de Tampere d'octobre 1999 et les «Tableaux de bord pour l'examen des progrès réalisés en vue de la création d'un espace "de liberté, de sécurité et de justice" dans l'Union européenne» dont la dernière mise à jour remonte à mai 2001 (COM(2001) 278 final).

1.1.3. Comme la Commission le précise dans l'exposé des motifs qui précède la proposition de règlement à l'examen, ses objectifs premiers sont de «créer un espace judiciaire européen en matière civile, dans lequel les citoyens de toute l'Union européenne ont un sentiment commun de justice et où la justice est considérée comme facilitant la vie quotidienne des personnes», «d'assurer la sécurité juridique aux particuliers et aux entreprises» et «d'arriver à une meilleure compatibilité et à une convergence accrue entre les systèmes juridiques».

1.2. Objectifs du règlement

1.2.1. La proposition de règlement à l'examen, qui vise à créer une base juridique pour le financement d'activités dans le

a) encourager la coopération judiciaire;

b) améliorer la connaissance réciproque des systèmes juridiques et judiciaires des États membres;

c) permettre la mise en œuvre et l'application correcte des instruments communautaires dans ce domaine;

d) améliorer l'accès et l'information du public quant à l'évolution du processus de création d'un espace de liberté et de sécurité notamment en ce qui concerne l'accès à la justice, la coopération judiciaire et le système juridique des États membres.

1.2.2. Parmi les activités pouvant être financées dans le cadre du règlement figurent:

a) des actions menées par la Commission en vue notamment de la mise en œuvre et de l'application correcte des instruments communautaires dans le domaine de la coopération judiciaire en matière civile, à l'aide de manuels, de bases de données, de publications et d'études;

b) des subventions couvrant les dépenses de fonctionnement des organisations non gouvernementales à but non lucratif;

c) des subventions pour le cofinancement de projets spécifiques avec d'autres sources du secteur public et/ou privé.

1.3. Le cadre juridique qui sous-tend le règlement

1.3.1. Sur la base juridique précisée ci-dessus, la proposition de règlement à l'examen vise à créer les conditions permettant la mise en œuvre effective d'une série de mesures qui, conformément aux nouvelles attributions et compétences attribuées à l'Union européenne depuis le traité d'Amsterdam dans le cadre de la coopération judiciaire en matière civile, ont été adoptées ou sont sur le point de l'être, sur initiative de la Commission ou du Conseil.

1.3.2. Parmi les instruments législatifs déjà adoptés en matière de droits et de procédures civiles, toujours avec l'appui exprès du CES, on distingue:

- a) le règlement (CE) n° 1346/2000, du 29 mai 2000, relatif aux procédures d'insolvabilité ⁽¹⁾;
- b) le règlement (CE) n° 1347/2000, du même jour, relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution de décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale des enfants communs ⁽²⁾;
- c) le règlement (CE) n° 1348/2000, du même jour, relatif à la signification et à la notification dans les États membres des actes judiciaires et extrajudiciaires en matière civile et commerciale ⁽³⁾;
- d) le règlement (CE) n° 44/2001, du 22 décembre 2000, concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale ⁽⁴⁾;
- e) le règlement (CE) n° 1206/2001 du Conseil du 28 mai 2001 relatif à la coopération entre les juridictions des États membres dans le domaine de l'obtention des preuves en matière civile ou commerciale ⁽⁵⁾;
- f) la décision du Conseil 2001/470/CE du 28 mai 2001 relative à la création d'un réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale ⁽⁶⁾.

1.3.3. Sont en cours d'adoption:

- a) la proposition de règlement concernant l'exécution mutuelle de décisions relatives au droit de visite des enfants ⁽⁷⁾;

- b) le projet de programme de mesures destinées à appliquer le principe de la reconnaissance mutuelle des décisions en matière civile et commerciale ⁽⁸⁾.

1.3.4. Il y a toutefois bien d'autres domaines du droit civil et de la procédure civile où ce besoin d'uniformisation se fait sentir dans la perspective d'une coopération toujours plus grande en matière judiciaire, domaines parmi lesquels il convient de mettre en exergue ceux énoncés dans la communication susmentionnée de la Commission au Conseil du 23 mai 2001 ⁽⁹⁾ ainsi que (même s'il n'est pas mentionné dans ladite communication, ce n'en est pour autant pas un des moindres), celui des règles de procédure relatives aux situations de surendettement et d'insolvabilité des personnes physiques et des ménages, thème dont le Comité s'occupe depuis un certain temps déjà ⁽¹⁰⁾ et à propos duquel le Conseil «Consommateurs» de Luxembourg du 13 avril 2000 a souligné l'importance d'une approche communautaire.

1.3.5. Il convient également de mentionner l'extrême intérêt de la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur le «Droit européen des contrats ⁽¹¹⁾».

1.3.6. L'importance de la création d'un espace judiciaire européen doté de volets civil et commercial revêt une importance particulière, en particulier depuis les événements tragiques survenus aux États-Unis, en vue de la prévention du terrorisme et de la criminalité.

2. Observations générales

2.1. Les observations précédentes permettent de mesurer la nécessité de créer les bases visant à garantir, de façon programmée et planifiée, les moyens indispensables pour le développement des activités permettant de concrétiser de façon durable et stable les initiatives législatives dans ce domaine, en ce qui concerne leur mise en place effective, leur mise en œuvre et leur diffusion parmi tous les intéressés.

2.2. Dans ce contexte, le Comité accueille favorablement l'initiative que constitue le règlement à l'examen, qui entend répondre à ces besoins en construisant des bases solides et structurées, de façon programmée et durable, contrairement à ce qui se passait avec des initiatives ponctuelles et isolées, comme celles développées dans le cadre du programme *Grotius*, *Grotius-Civil* ou *Schuman*.

2.3. En outre, le CES est d'avis, comme l'affirme à juste titre la Commission, que les objectifs du règlement ne peuvent pas

⁽¹⁾ JO L 160 du 30.6.2000, le CES a adopté le 26 janvier 2000 un avis sur ce règlement (rapporteur: M. Ravoet — Avis: CES 79/2000).

⁽²⁾ Idem; le CES a adopté un avis sur ce règlement le 20 octobre 1999 (rapporteur: M. Braghin — Avis: CES 940/99).

⁽³⁾ Idem; le CES a adopté un avis sur ce règlement le 21 octobre 1999 (rapporteur: M. Hernández-Bataller — avis: CES 947/99).

⁽⁴⁾ JO L 12 du 16.1.2001; le CES a adopté un avis sur ce règlement le 1^{er} mars 2000 (rapporteur: M. Malosse — Avis: CES 233/2000).

⁽⁵⁾ JO L 174 du 27.6.2001; le CES a adopté son avis sur ce document le 28 février 2001 (rapporteur: M. Hernández-Bataller — Avis: CES 228/2001).

⁽⁶⁾ JO L 174 du 27.6.2001; le CES a adopté son avis sur ce document le 28 février 2001 (rapporteur: M. Rutureau — Avis: CES 227/2001).

⁽⁷⁾ JO C 234 du 15.8.2000, le CES a adopté un avis sur cette matière le 19 octobre 2000 (rapporteur: M. Rutureau — Avis: CES 1190/2000).

⁽⁸⁾ JO C 12 du 15.1.2001.

⁽⁹⁾ COM(2001) 278 final.

⁽¹⁰⁾ Rapport d'information: CES 212/2000 (rapporteur: M. Manuel Ataíde Ferreira).

⁽¹¹⁾ COM(2001) 398 final du 11.7.2001.

être atteints par les États membres et qu'ils peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire, conformément aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.

2.4. La communication du mois de mai susmentionnée appelle l'observation suivante: elle n'insiste pas assez fort sur l'harmonisation des instituts juridiques importants pour le marché intérieur et la libre circulation des personnes. À titre d'exemple, relevons la nécessité de progresser vers une meilleure adaptation des Conventions de Genève de 1930/31 (lettres, billets à ordre et chèques ...) à l'espace communautaire, dont le champ d'application sera nécessairement étendu.

3. Observations spécifiques

3.1. Conditions pour l'octroi d'un soutien financier aux ONG (article 5)

3.1.1. Le paragraphe 2) de l'article suscite des difficultés particulières, dans la mesure où l'exigence d'au moins deux tiers des États membres représente un chiffre excessif dans l'univers des États membres; même si le texte était corrigé et que l'on se référerait aux «États membres participants», la proportion de deux tiers (8 États) n'en resterait pas moins exagérée; le CES propose d'adopter la locution «la moitié des États participants».

3.1.2. Le paragraphe 3 est lui aussi susceptible de restreindre exagérément le champ d'application de cet article, ce qui aurait des conséquences regrettables et certainement non souhaitées par la Commission sur le plan de la transparence des procédures et des entités dont la participation est souhaitée. Dès lors, il est suggéré de remplacer le libellé actuel par un autre de la teneur suivante:

«ayant pour objectif d'encourager la coopération judiciaire en matière civile».

3.2. Présentation de projets spécifiques (article 6, paragraphe 3)

Aux termes de la proposition de règlement:

«Les projets peuvent être présentés par des institutions et des organismes publics ou privés, notamment des organisations professionnelles, des instituts de recherche et des instituts dispensant une formation initiale et continue, dans les domaines juridique et judiciaire, aux praticiens de la justice».

Apparemment, les universités seraient exclues de cette liste, et seuls les praticiens de la justice pourraient bénéficier des actions de formation. Le libellé de cette disposition est d'ailleurs en contradiction avec la définition de la population cible visée au paragraphe 9.1.4 de la fiche financière.

Il est suggéré que le texte de l'article 6, paragraphe 3 reprenne la définition de la population visée au paragraphe 9.1.4 de la fiche financière.

Il faut en outre préciser que les organisations de l'économie sociale doivent pouvoir participer au programme.

3.3. Nombre minimal de pays participants (article 6, paragraphe 4)

L'exigence de compter au moins trois pays participants est susceptible de créer des restrictions regrettables au plan de la présentation de projets, ce pourquoi il est suggéré de plutôt exiger la participation de deux pays, et que le niveau de financement varie en fonction du nombre d'États participant au projet présenté.

3.4. Niveau de participation financière à charge du budget communautaire (article 7, paragraphe 3)

À la différence du programme *Grotius* qui établissait une limite de 80 % pour les interventions, la proposition de règlement fixe, en principe, cette limite à 50 %, et elle ne précise pas les critères applicables aux cas qui justifieront une exception. De l'avis du CES, cette limite est trop restrictive, et la transparence des procédures exige que, si elle est maintenue, il soit défini des critères permettant de dépasser ce taux, afin que les décisions en la matière ne soient pas arbitraires.

3.5. Critères d'évaluation et de sélection (article 8, paragraphe 3)

Parmi les critères énumérés à l'article 8 paragraphe 3, le CES juge qu'il conviendrait d'ajouter celui de la correspondance entre les projets et les priorités définies conformément à l'article 8, paragraphe 1.

3.6. Rapports de mise en œuvre et d'évaluation (article 14)

À l'instar de la pratique suivie dans différentes situations similaires, le CES suggère qu'il soit prévu de lui transmettre les rapports de mise en œuvre et d'évaluation afin qu'il en prenne connaissance.

3.7. Appréciation des crédits budgétaires

3.7.1. À la lumière du champ d'application et de la portée des initiatives prévues, le CES craint que le montant global de 15 millions d'euros soit de toute évidence insuffisant.

3.7.2. Le CES s'interroge quant à la ventilation des montants entre les activités prévues, et en particulier le fait que deux tiers du montant total (10 millions d'euros) soient affectés à des activités propres de la Commission (activités 1 et 3 du tableau de ventilation des crédits présenté au paragraphe 7.2 de la fiche financière).

3.7.3. Rien ne garantissant que certains crédits, en particulier ceux affectés à des actions propres de la Commission, ne s'épuisent pas au cours de la période considérée, le CES craint que d'autres crédits ne puissent en être affectés.

3.7.4. Le CES propose dès lors que le règlement fixe un pourcentage minimal de 40 % des montants budgétisés à attribuer aux actions non promues directement par la Commission.

4. Conclusions

4.1. La création de l'espace judiciaire civil et commercial doit être une grande ambition des organes de l'Union, notamment à la lumière des récents événements tragiques qui

témoignent de la nécessité d'un espace judiciaire européen unique dans la prévention du terrorisme et de la criminalité.

4.2. Le CES rend un avis favorable quant à l'approbation de la «Proposition de règlement du Conseil établissant un cadre général d'activité communautaire destiné à faciliter la mise en œuvre d'un espace judiciaire européen en matière civile», moyennant les réserves formulées précédemment, à savoir:

- a) Accroître les montants à allouer au programme pour pouvoir effectivement envisager la création de l'espace judiciaire européen, vu qu'outre les thèmes évoqués dans la communication, il convient de traiter d'autres matières revêtant le même sinon un plus grand degré d'urgence (v. § 1.3.4 et 2.4);
- b) Revoir les conditions d'admissibilité des entités devant participer au programme et leur financement, notamment en ce qui concerne:
 - la participation minimale de pays participants (v. § 3.3);
 - le niveau de la participation financière (v. § 3.4);
 - la réduction du nombre minimal d'États participants (v. § 3.1.1);
 - le pourcentage minimal à attribuer aux actions promues par des organismes autres que la Commission (v. § 3.7.4).

Bruxelles, le 17 octobre 2001.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de décision du Conseil sur les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres en 2002»

(2002/C 36/17)

Le 17 octobre 2001, le Conseil a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée d'élaborer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 3 octobre 2001 (rapporteur: M. van Dijk).

Lors de sa 385^e session plénière des 17 et 18 octobre 2001 (séance du 17 octobre 2001), le Comité économique et social a adopté par 75 voix pour et 6 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Conformément à l'article 128 du traité instituant la Communauté européenne, la Commission a élaboré ses lignes directrices annuelles pour l'emploi concernant l'année 2002.

1.2. En 2000, le Conseil européen qui s'est tenu à Lisbonne a incité la Commission à procéder à une révision approfondie des lignes directrices 2001. La Commission prévoit pour 2002 une évaluation d'impact détaillée, certaines lignes directrices devant être réalisées cette année-là. Pour cette raison, la Commission n'a pas introduit de modifications majeures dans ses lignes directrices 2002.

1.2.1. À la suite des changements profonds qui ont caractérisé les lignes directrices pour l'emploi en 2001 et compte tenu de l'évaluation en cours de l'impact de la stratégie européenne pour l'emploi, dont les résultats figureront dans les lignes directrices pour l'emploi en 2003, la Commission recommande une révision mineure des lignes directrices pour 2002, les modifications n'ayant pour but que de traduire les nouveaux accents politiques résultant de récentes communications de la Commission, des derniers Conseils européens et de l'évaluation du rapport conjoint sur l'emploi 2001 ⁽¹⁾.

Voici les principaux changements intervenus par rapport aux lignes directrices pour l'emploi 2001:

- Le Conseil européen de Stockholm est convenu de compléter les objectifs définis à Lisbonne pour 2010 et de fixer des objectifs intermédiaires pour 2005 en ce qui concerne le taux d'emploi total (67 %) et le taux d'emploi

des femmes (57 %), ainsi que l'objectif de porter à 50 % le taux d'emploi des travailleurs âgés (55 à 64 ans) à l'horizon 2010. Ces objectifs ont été intégrés dans l'objectif horizontal A.

- Le Conseil européen de Stockholm est également convenu que le Conseil devrait inscrire la qualité de l'emploi parmi les objectifs généraux des lignes directrices pour l'emploi en 2002. À cette fin, un nouvel objectif horizontal B ⁽²⁾ a été défini. En outre, de nouvelles références à l'aspect qualitatif ont été intégrées dans un certain nombre de lignes directrices thématiques qui s'y prêtaient (numéros 3, 7, 10, 11 et 13).
- La ligne directrice 6 concernant la mobilité insiste davantage sur la nécessité d'encourager la mobilité de la main-d'œuvre dans de nouveaux marchés européens du travail ⁽³⁾.
- Étant donné le faible écho donné par les États membres à l'invitation de fixer des objectifs nationaux en matière de taux d'emploi, conformément aux conclusions de Lisbonne, l'objectif horizontal A a été reformulé de manière plus contraignante.
- La ligne directrice 17, concernant les écarts entre les hommes et les femmes a été rédigée en termes plus énergiques. Il a été établi que l'écart de rémunération important entre les hommes et les femmes dans un grand nombre d'États membres constituait un facteur de nature à décourager les femmes d'entrer ou de rester sur le marché du travail. Formulée par le Conseil européen de Stockholm, la demande d'élaboration d'indicateurs dans ce domaine souligne également l'importance de cette question.

⁽¹⁾ En outre, les considérants ont été actualisés et des changements mineurs ont été introduits afin de rendre compte de l'évaluation en cours de l'impact de la stratégie (objectif horizontal F), des perspectives économiques moins favorables (introduction générale) et des restructurations industrielles (ligne directrice 13).

⁽²⁾ Les changements sont faits sur la base de la communication COM(2001) 313 de la Commission du 20.6.2001 «Politiques sociales et de l'emploi: un cadre pour investir dans la qualité».

⁽³⁾ Les changements sont faits sur la base de la communication COM(2001) 116 de la Commission du 28.2.2001, présentée en vue du sommet de Stockholm, ainsi que de la communication COM(2000) 6 de la Commission du 18.1.2000 relative à un espace européen de la recherche.

1.3. Pour élaborer son avis, le Comité entend procéder comme suit. Dans une première partie, il souhaite attirer l'attention sur des avis afférents qu'il a adoptés antérieurement. Ce faisant, il examinera notamment dans quelle mesure les recommandations qui y sont contenues ont été intégrées de manière satisfaisante dans les lignes directrices pour l'emploi de 2002. Il entend formuler ensuite une série d'observations qui, au terme de l'évaluation d'impact, devront être prises en compte aux fins de l'élaboration des lignes directrices pour l'emploi de 2003.

2. Avis antérieurs

2.1. En octobre 2000, le Comité économique et social a adopté un avis sur les lignes directrices pour l'emploi de 2001 ⁽¹⁾, selon lesquelles l'accent devait être mis particulièrement sur les points suivants:

- l'objectif clé mobilisateur du plein emploi;
- l'indispensable formation tout au long de la vie;
- l'association plus intense des partenaires sociaux au processus;
- la nécessité d'une mise en œuvre équilibrée des quatre piliers des lignes directrices;
- la nécessité d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs.

Dans son avis, le Comité souscrivait aux points essentiels de la proposition de lignes directrices pour l'emploi. Il y exprimait sa satisfaction quant à l'ajout d'une ligne directrice distincte en matière de sécurité et de santé au travail ⁽²⁾. Par ailleurs, il demandait qu'une attention particulière soit accordée aux groupes vulnérables sur le marché du travail, tels que les travailleurs âgés, les femmes, les jeunes quittant l'école et les chômeurs de longue durée. En vue de la réalisation des objectifs définis lors du sommet de Lisbonne — «devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde» —, il estimait qu'il conviendrait de mettre l'accent en particulier sur les investissements en matière de recherche et de développement ainsi que sur les formations.

2.2. En 2000, le Comité a également adopté un avis sur les travailleurs âgés ⁽³⁾. Dans ce texte, il faisait remarquer que dans plusieurs États membres, le taux d'emploi des travailleurs âgés de 50 à 64 ans était nettement inférieur à celui des jeunes

travailleurs. Il y formulait également une série de recommandations susceptibles de contribuer à augmenter le taux d'emploi des travailleurs âgés, tout en étant conscient que dans certains cas l'abaissement de l'âge du droit à la retraite était justifié:

- opérer un changement de mentalité chez les travailleurs et les employeurs;
- adopter une politique du personnel qui s'adresse aussi aux travailleurs de 45 ans et plus: une politique tenant compte de l'âge revêt précisément une grande importance pour les travailleurs âgés. À cet égard, l'attention pourrait être portée sur le recrutement et le départ, la formation, le perfectionnement professionnel et la promotion, l'organisation flexible du travail, l'ergonomie et le changement de comportement au sein des entreprises;
- accorder une attention particulière au système des échelles de traitement selon lequel la progression des salaires serait plus rapide en début qu'en fin de carrière, afin de rendre les travailleurs âgés moins vulnérables. Le Comité a formulé cette recommandation principalement à l'adresse des partenaires sociaux sans aucune volonté d'empiéter sur l'autonomie dont ces derniers jouissent dans le domaine de la fixation des salaires.

2.2.1. Afin de donner corps à la politique menée en faveur des travailleurs âgés, le Comité plaide pour l'élaboration de lignes directrices en la matière. Il souligne également l'importance du FSE, qui pourrait contribuer grandement à la mise en œuvre de cette politique.

2.3. Dans son avis sur l'examen à mi-parcours des trois processus qui sous-tendent la stratégie européenne pour l'emploi ⁽⁴⁾, le Comité a jugé positivement le recours aux lignes directrices pour l'emploi, dont le principal apport a été d'accroître l'attention portée à cette question et l'implication de tous les partenaires concernés. En vue d'améliorer le processus, le Comité a proposé, dans la foulée de l'évaluation de la Commission, de réduire le nombre de lignes directrices, d'assurer une meilleure coordination avec les autres processus (notamment ceux de Cardiff, Cologne et Lisbonne), de définir des indicateurs et d'améliorer le contrôle et la diffusion des bonnes pratiques. Enfin, il y aurait lieu également de renforcer l'implication des partenaires sociaux. Le Comité a par ailleurs jugé opportun, à l'issue d'une période de cinq ans, d'envisager une interruption d'une année, afin de permettre à tous les acteurs concernés de remplir convenablement leur rôle.

2.4. Dans son avis sur la politique européenne d'immigration ⁽⁵⁾, le Comité a relevé ce qui suit:

Les plans d'action nationaux pour l'emploi doivent comporter des critères utiles pour la gestion des flux migratoires. Il faut prendre en considération dans ces plans, avec la flexibilité nécessaire, les prévisions d'immigration en vue d'assurer le bon

⁽¹⁾ Avis sur la proposition de décision du Conseil sur les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres en 2001, 18 et 19 octobre 2000 (JO C 29 du 30.1.2001).

⁽²⁾ Voir aussi «Vers une stratégie communautaire en matière de santé et de sécurité au travail», JO C 240 du 17.9.2001, et «Santé et sécurité sur le lieu de travail» (JO C 51 du 23.2.2000).

⁽³⁾ Avis sur «Les travailleurs âgés» (initiative), 18 et 19 octobre 2000 (JO C 14 du 16.1.2001).

⁽⁴⁾ Avis d'initiative sur «L'examen à mi-parcours des trois processus qui sous-tendent la stratégie européenne pour l'emploi», JO C 139 du 11.5.2001.

⁽⁵⁾ Avis sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur une politique communautaire en matière d'immigration, 12 juillet 2001, JO C 260 du 17.9.2001.

fonctionnement du marché du travail. Les orientations pour l'emploi élaborées annuellement sur la base de quatre piliers (employabilité, esprit d'entreprise, adaptation, égalité des chances) doivent intégrer de manière positive la nouvelle politique de l'immigration. Ces lignes directrices pour l'emploi contribueront à l'amélioration de la qualité des emplois, tant pour les ressortissants des États membres que pour les immigrés.

2.5. Dans son avis sur l'égalité des salaires entre les hommes et les femmes ⁽¹⁾, le Comité a plaidé notamment pour une plus grande transparence dans la rémunération des hommes et des femmes, pour l'adoption d'initiatives en la matière par les États membres ainsi que pour la mise à jour des statistiques. Les lignes directrices pour l'emploi devraient prévoir l'obligation pour les États membres de prendre des mesures spécifiques visant à favoriser l'accès des femmes au marché du travail et à lutter contre les discriminations salariales.

2.6. Dans un avis récent, le Comité a également attiré l'attention sur le renforcement de la qualité de la politique sociale et de l'emploi ⁽²⁾.

3. Évaluation des lignes directrices 2002

3.1. Le Comité se félicite de ce qu'une attention accrue soit accordée dans les lignes directrices aux travailleurs âgés, comme demandé dans l'avis élaboré sur ce thème.

3.2. De concert avec la Commission, le Comité a mis en priorité l'accent sur la lutte contre les discriminations salariales entre les hommes et les femmes. C'est pourquoi il appuie le renforcement de la ligne directrice selon laquelle les États membres, en coopération avec les partenaires sociaux, sont invités à développer une stratégie destinée à mettre un terme aux divergences existantes.

3.3. Les lignes directrices 2002 ne présentent que quelques modifications marginales par rapport aux lignes directrices 2001. Le Comité soutient cette approche, après la refonte intervenue pour 2001. Il constate avec satisfaction que la Commission n'a pas procédé à de petits changements rédactionnels.

3.4. En revanche, le Comité émet quelques doutes quant à la suppression des objectifs quantitatifs tels qu'ils figuraient encore dans les lignes directrices 2001. S'il peut comprendre l'abandon de ces chiffres, dans la mesure où la Commission ne

dispose pas encore d'un éventail d'indicateurs qui s'appliquent de manière univoque à l'ensemble de l'UE, le Comité estime que la présence d'objectifs mesurables donnerait plus de force et d'efficacité aux lignes directrices. Pour lui, il va de soi qu'après l'évaluation d'impact, ces objectifs quantitatifs feront leur réapparition, sur la base d'indicateurs applicables au niveau européen.

3.5. Le Comité fait observer que la conjoncture économique incertaine qui prévaut actuellement fait peser une pression supplémentaire sur les États membres pour qu'ils mettent en œuvre aussi scrupuleusement que possible les lignes directrices proposées. Aussi entend-il souligner qu'une politique d'activation du marché du travail est aujourd'hui plus nécessaire que jamais.

4. Jalons pour les lignes directrices pour l'emploi après l'évaluation d'impact

4.1. L'évaluation d'impact des lignes directrices pour l'emploi est actuellement en cours. En mars 2002, la Commission présentera aux autres institutions un rapport technique contenant les points essentiels de cette évaluation. Le Comité sera également appelé à élaborer un avis en la matière. En prélude à cet avis, le Comité entend poser quelques jalons pour cette évaluation.

4.2. En vertu du traité, la Commission est tenue d'examiner chaque année la politique de l'emploi et d'élaborer des lignes directrices. Le Comité se demande si une révision annuelle des lignes directrices est souhaitable. Leur élaboration et leur transposition dans les plans d'action nationaux contraignent les États membres à engager une foule d'opérations, alors que les priorités ne varient pas beaucoup d'une année à l'autre. En outre, il faut un certain temps avant que les effets de la politique mise en œuvre ne soient perceptibles et mesurables. Aussi, le Comité recommande-t-il un cycle pluriannuel permettant la mise en place d'un véritable cycle de révision. À cet égard, il faut veiller à ce qu'il soit possible de procéder à des adaptations en fonction d'une évolution de l'environnement. Une telle modification nécessiterait toutefois une adaptation de l'article 128 du traité. En guise d'alternative, dans l'attente d'un remaniement du traité, l'on pourrait opter pour une révision approfondie tous les deux ans assortie d'une adaptation mineure au cours de l'année intermédiaire. Ainsi, les États membres disposeraient de temps supplémentaire pour évaluer les effets des lignes directrices pour l'emploi dans le cadre de leur politique.

4.2.1. Le rapport annuel que les États membres doivent soumettre à la Commission européenne pourrait également être adapté en ce sens qu'il ne devrait plus porter chaque année que sur la moitié des lignes directrices.

⁽¹⁾ Avis d'initiative sur le thème «Discriminations salariales hommes/femmes», 28 mars 2001.

⁽²⁾ Avis sur le thème «Renforcement de la qualité de la politique sociale et de l'emploi», JO C 311 du 7.11.2001, adopté lors de la session plénière des 11 et 12 septembre 2001.

4.3. Le Comité nourrit des inquiétudes quant aux modalités de la participation des partenaires sociaux à l'élaboration des lignes directrices pour l'emploi et de la transposition de celles-ci dans les plans d'action nationaux. Si la Commission affiche quelque optimisme sur cette implication, les partenaires sociaux sont pour leur part loin d'être satisfaits. Le temps qui leur est imparti pour examiner les lignes directrices, se concerter et élaborer un avis ayant l'aval des organisations est souvent limité. Ce diagnostic peut être illustré par la manière dont le Comité doit élaborer son avis, puisqu'il lui faut se contenter d'une seule réunion de groupe d'étude pour rédiger un texte qui doit cependant être suffisamment intéressant.

4.3.1. L'association des partenaires sociaux à la transposition des lignes directrices dans les plans d'action nationaux préoccupe encore davantage le Comité. Il n'est pas rare que ces plans ne leur parviennent qu'au dernier moment, de sorte qu'il ne leur reste que quelques jours pour exprimer leurs points de vue. Seuls quelques États membres associent les partenaires sociaux de manière optimale à l'élaboration des plans d'action nationaux.

4.3.2. Afin d'accroître l'implication des partenaires sociaux, les États membres devraient les solliciter à un stade plus précoce. À l'heure actuelle, il arrive fréquemment qu'ils ne soient consultés qu'au moment où les gouvernements ont déjà élaboré les plans d'action nationaux. De cette manière, les partenaires sociaux ne se sentent pas concernés par l'élaboration et la concrétisation de ces plans. Les partenaires sociaux

devraient également être davantage associés à la mise en œuvre des recommandations spécifiques à chaque État membre.

4.4. Outre ces quelques remarques sur le processus, le Comité souhaite également mettre en avant quelques thèmes dont les lignes directrices devraient davantage tenir compte à l'avenir.

4.4.1. S'agissant des lignes directrices pour l'emploi, la Commission et le Conseil demandent, à juste titre, de prêter attention aux groupes vulnérables sur le marché du travail, à savoir les femmes, les travailleurs âgés, les chômeurs de longue durée et les jeunes quittant le système scolaire. À ces groupes, le Comité souhaiterait en ajouter deux autres: les handicapés et les minorités ethniques. Déjà visés dans la ligne directrice n° 7, les premiers devraient également figurer dans d'autres lignes directrices. Les minorités ethniques, quant à elles, sont extrêmement vulnérables et méritent une attention toute particulière. Le Comité voit dans les recommandations spécifiques adressées à certains pays, en l'occurrence l'Allemagne, l'Autriche et la Suède, un signe prometteur.

4.4.2. Afin de mesurer efficacement les effets des lignes directrices, il est nécessaire de définir des indicateurs comparables. Cette démarche ne pourra que renforcer l'engagement des États membres et des partenaires sociaux dans le processus de Luxembourg.

4.4.3. Pour terminer, le Comité tient à évoquer les discussions actuellement en cours en matière de politique d'immigration. Le Comité a déjà plaidé précédemment pour qu'un chapitre y soit consacré dans les lignes directrices pour l'emploi.

Bruxelles, le 17 octobre 2001.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la «Préparation de la 4^e Conférence ministérielle de l'OMC: position du CES»

(2002/C 36/18)

Le 26 avril 2001, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 23, paragraphe 3 de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur le thème «Préparation de la 4^e Conférence ministérielle de l'OMC: position du CES».

La section «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 4 octobre 2001 (rapporteur: M. Vever — corapporteuse: Mme Sánchez).

Lors de sa 385^e session plénière des 17 et 18 octobre 2001 (séance du 17 octobre), le Comité a adopté le présent avis par 116 voix pour et une abstention.

1. Résumé

1.1. Près de deux ans après l'échec de Seattle, l'OMC est toujours à la recherche de son devenir. Malgré l'affirmation de son système de règlement des différends, elle peine à affronter les nouveaux enjeux du commerce international, face à la mosaïque composite des États, au décrochage de nombreux PVD, aux pratiques remettant en cause le concept d'engagement unique, et à l'émergence de nouvelles exigences de régulation internationale des échanges (cf. concurrence, environnement, santé, social) dépassant le cadre strictement commercial. Un nouvel échec à Doha en novembre 2001 menacerait la primauté du multilatéralisme et créerait, en premier lieu pour les PVD, de nouveaux risques d'exclusion des marchés, tout en paralysant l'OMC face aux nouveaux enjeux de la globalisation et à la montée des contentieux commerciaux. Par contre, un succès à Doha engagerait le commerce international sur la voie d'une meilleure régulation et consoliderait durablement les bases de la croissance économique mondiale, notamment au plus grand bénéfice des PVD. Face aux attentats terroristes du 11 septembre aux États-Unis et à la brusque montée mondiale des tensions qu'ils ont provoquées, il témoignerait de la détermination de la communauté internationale à accélérer par le dialogue son organisation face à la globalisation et aux nouveaux enjeux de l'avenir.

1.2. Pour ne pas rééditer l'échec de Seattle, il faut prendre la mesure de tous ses enseignements. Cet échec ne doit pas être attribué à un excès d'ambition de l'agenda, mais bien plus à l'impréparation de la Conférence pour s'en donner les moyens, avec notamment une sous-évaluation des attentes et des problèmes des PVD, des sentiments d'exclusion de beaucoup d'entre eux dans les procédures de négociation, un manque d'écoute mutuelle et de souplesse dans les débats, des

malentendus sur le profil d'un nouvel agenda et la déficience d'un dialogue suffisamment bien préparé avec la société civile et les ONG.

1.3. À l'approche de la Conférence de Doha, les enjeux demeurent toujours complexes, mais certaines convergences récentes laissent aussi entrevoir, malgré les graves incertitudes de l'après 11 septembre, qu'un succès n'est plus hors de portée. On notera au titre des points positifs l'intérêt inchangé de beaucoup pour un nouveau cycle, des rapprochements en ce sens entre les principaux partenaires commerciaux, des attitudes plus favorables parmi les PVD, confortées par des initiatives récentes de l'UE. Mais les marges de manœuvre demeurent fragiles. Les fortes attentes d'un agenda large, relayées par la société civile et les ONG, se heurtent encore, notamment pour les thèmes environnementaux et sociaux, aux réticences de plusieurs PVD qui placent leurs revendications essentielles sur d'autres sujets — mise en œuvre, développement, accès aux marchés —. Chacun mesure la complexité pour obtenir, à l'unanimité de 142 États, un résultat satisfaisant avec l'aptitude au compromis que ceci implique.

1.4. Tous ces constats amènent le Comité à présenter les recommandations suivantes pour Doha:

1.4.1. Il faut en premier lieu réunir les conditions préalables à un succès, c'est-à-dire engager les négociations dans un esprit d'ouverture, d'écoute mutuelle et de transparence, sans confondre la détermination d'un agenda et l'anticipation de ses résultats, en s'assurant impérativement un appui des PVD, en organisant un dialogue interactif avec la société civile organisée, en ménageant des ponts entre les différents sujets et en inscrivant l'agenda de Doha dans un cadre plus vaste qui mettra nécessairement à contribution d'autres enceintes internationales que l'OMC.

1.4.2. S'accorder sur un agenda ambitieux et cohérent impliquera un minimum de vision commune et beaucoup de volonté d'aboutir. Le Comité suggère ainsi d'axer le nouveau

cycle de l'OMC autour d'un objectif de «développement global et durable». Cet objectif permettrait en effet de souligner:

- le développement économique au cœur du cycle, en premier lieu celui des PVD;
- le développement de nouvelles exigences qualitatives — santé, sécurité, environnement, social;
- le développement de la coopération avec d'autres enceintes internationales;
- une détermination forte de la collectivité internationale pour répondre aux défis de l'après 11 septembre par le renforcement d'une coopération globale et durable, en redoublant d'attention face aux problèmes du sous-développement tout en assurant la vigilance de l'OMC pour maîtriser les effets sur le commerce des perturbations créées par cette nouvelle situation.

1.4.3. Tout en soulignant le caractère nécessairement global, conditionnel et interactif du nouveau cycle, le Comité constate que certaines questions sensibles peuvent requérir davantage de temps pour mieux les profiler dans la négociation. Dès lors, on pourrait envisager d'articuler le nouveau cycle autour d'un triptyque qui comprendrait, sans qu'aucun des trois éléments ne puisse être dissocié de la mise en œuvre de l'ensemble:

- sans plus attendre, les questions de mise en œuvre dans les PVD, dont le Comité se félicite de constater qu'elles font effectivement l'objet de propositions anticipées;
- facilitant les négociations sur l'accès au marché et l'agenda incorporé — agriculture, services;
- ouvrant la voie aux questions plus systémiques (concurrency, investissements, protection des consommateurs, environnement, questions sociales en liaison avec l'OIT).

Les observations du Comité sur les différents objectifs à atteindre s'appuient sur ses auditions et sur les groupes de réflexion créés par le Commissaire Lamy avec les milieux socioprofessionnels et les ONG.

1.4.4. Un dialogue efficace avec la société civile organisée fait partie intégrante des conditions du succès. À cet effet, le Comité recommande l'adoption d'un code de conduite entre

l'OMC et les représentants de la société civile organisée (milieux socioprofessionnels, ONG). Sans remettre en cause le droit exclusif des États à conduire les négociations, un tel code ouvrirait aux milieux socioprofessionnels et aux ONG un champ complémentaire de responsabilités dans la préparation, l'évaluation, le suivi et la mise en œuvre des engagements de l'OMC. Tout en créant un cadre pour le dialogue, il serait aussi un instrument opérationnel de coopération entre l'OMC et la société civile organisée au service du «développement global et durable» que le Comité appelle de ses vœux.

2. Les enjeux de la conférence

2.1. Le succès du GATT a longtemps tenu à son caractère pragmatique. Contrairement à la CNUCED engluée dans des débats idéologiques mais ne débouchant sur aucune solution concrète, le GATT a toujours évité de politiser ses débats et a su, en conséquence, mener à bien des programmes de négociations ambitieux de libéralisation du commerce international. Pourtant, depuis le succès qu'a représenté la conclusion du cycle d'Uruguay à Marrakech, la nouvelle Organisation Mondiale du Commerce instituée pour succéder au GATT est à la recherche de son devenir.

2.2. Avec le recul du temps, chacun s'aperçoit aujourd'hui que l'œuvre accomplie à Marrakech à l'issue du cycle de l'Uruguay Round a été, quels que puissent être les jugements de valeur à son égard, considérable. Il s'est agi en effet:

2.2.1. de faire évoluer le GATT doté du statut précaire de simple accord provisoire vers une institution internationale du système des Nations Unies, l'OMC, ayant vocation à légiférer en continu en matière de commerce international;

2.2.2. de transformer un accord regroupant une mosaïque d'États, ou mieux de groupes d'États, justiciables jusqu'alors d'obligations différenciées en fonction de leur développement, en un «engagement unique» permettant d'envisager à terme un monde unipolaire qui serait fondé sur un corps de règles sinon identiques du moins comparables.

2.3. Toutefois, le succès de l'OMC a aussi été à l'origine de ses difficultés. Du jour, en effet, où le système de règlement des différends est entré en vigueur, beaucoup se sont préoccupés de son influence et l'ont estimée hors de proportion avec sa légitimité originelle. Par ailleurs, des contestations ont surgi quant à la hiérarchie des règles qu'elle énonce par rapport à l'ensemble des autres normes prévalant dans l'ordre environnemental, social, etc. Il faut bien admettre aussi que, depuis la

conférence Ministérielle de Singapour en 1996, nombre de PVD ont décroché faute d'institutions adaptées à l'application pleine et entière des disciplines de l'OMC. Confortée dans un premier temps à Singapour, l'Organisation s'est vue profondément déstabilisée lors de la 3^e conférence de Seattle sous les coups de boutoir émanant, en son sein, des pays en développement et, à l'extérieur, des représentants de la société civile.

2.4. Les pays en développement n'ont pu consentir à Seattle au lancement du nouveau cycle de NCM: en effet leur souhait était de voir réapprécier un certain nombre des disciplines auxquelles ils avaient consenti à Marrakech. De ce fait, le concept même d'engagement unique risque d'être sérieusement mis à mal. Des voix se sont élevées pour que soit désormais pris en compte, en même temps et sur le même plan que la progression du commerce mondial, une série d'autres préoccupations telles que le développement durable, les droits fondamentaux de l'homme au travail, ainsi qu'une régulation plus harmonieuse des échanges et des investissements internationaux.

2.5. Ces prises de conscience récentes au sein de l'OMC ont eu pour conséquence:

2.5.1. un approfondissement du clivage entre ses membres (ou groupes de membres) au-delà des simples domaines commerciaux. Aux clivages traditionnels se sont ajoutés d'autres divisions entre membres sur des thèmes comme l'environnement ou les relations du travail, tant entre pays industrialisés qu'avec les PVD;

2.5.2. une multiplication des paramètres (commerciaux, tarifaires, non tarifaires, concurrentiels, environnementaux, sociétaux, sociaux) pour lesquels il s'agit désormais de trouver une solution d'ensemble appropriée d'ici aux prochaines ministérielles de l'OMC, exercice qui se révèle extraordinairement difficile.

2.6. Ces évolutions traduisent aussi des visions politiques et stratégiques sensiblement différentes sur l'avenir du commerce international et ses modalités de fonctionnement:

2.6.1. faut-il ou non privilégier un accord multilatéral sous les auspices de l'OMC? ou plutôt des approches bilatérales, régionales voire unilatérales?

2.6.2. est-il possible de maintenir une unicité des règles commerciales à l'échelon mondial? ou faut-il tenir le plus grand compte du degré de développement des membres de l'OMC? (y compris les écarts de situation parmi les PVD eux-mêmes, allant des économies émergentes déjà compétitives à maints égards tels le Brésil ou l'Inde aux pays les plus en retard de développement — PMA —)?

2.6.3. faut-il circonscrire les activités de l'OMC au seul domaine du commerce? ou faut-il, en constatant d'ailleurs que le mécanisme de règlement des différends influe déjà sur d'autres facteurs même s'il a été conçu dans une optique strictement commerciale, l'inciter à prendre en considération des thèmes connexes tels que le développement durable dans son acception la plus large (c'est-à-dire sociale, sociétale, éthique, environnementale)? Et, dans l'affirmative, est-ce l'OMC ou d'autres organisations existantes qui doivent en avoir le leadership, et comment en toute hypothèse coordonner leurs activités?

2.6.4. y a-t-il lieu de modifier le fonctionnement de l'OMC en vue de lui assurer à la fois une meilleure transparence et une participation plus effective à ses organismes dirigeants et faire ainsi droit à la démocratie parlementaire, à la démocratie économique et sociale et, de manière plus générale aux attentes et préoccupations de l'ensemble de la société civile?

2.7. Pour toutes ces raisons, la préparation et le déroulement de la conférence ministérielle de Doha s'avèrent extrêmement aléatoires et périlleux. Or, un nouvel échec ne serait pas sans conséquences sur le devenir même de l'organisation genevoise et sur les conditions d'encadrement du commerce international, même si d'aucuns estiment à plus ou moins bon droit qu'un tel échec ne serait pas pour autant sans appel.

2.8. Un échec à Doha renforcerait la main des partisans des solutions bilatérales ou birégionales. Or l'expérience passée a démontré le caractère nocif de telles solutions qui créent des phénomènes d'exclusion des marchés, non seulement au détriment de l'Union européenne mais aussi de nombre de PVD, comme de pays d'un poids relatif modeste ou encore de pays qui, comme l'Inde, se sont toujours abstenus d'entrer dans cette voie. Un tel échec, par ailleurs, ébranlerait la solidité du système de règlement des différends.

2.9. Parmi les conséquences négatives envisageables suite à un échec, il faudrait redouter une paralysie des activités de l'OMC alors même que:

2.9.1. de nouveaux thèmes particulièrement aigus ne cessent d'émerger dans le commerce mondial: les nouvelles technologies, le commerce électronique, l'environnement, la protection des consommateurs, la sécurité alimentaire, le principe de précaution, les besoins en médicaments essentiels, les exigences croissantes d'éthique et de comportement social responsable et bien d'autres attentes de la société civile;

2.9.2. on enregistre une tension persistante des contentieux commerciaux, lesquels sont d'une certaine façon attisés par l'existence même du nouveau mécanisme de règlement des conflits;

2.9.3. on assiste à des tentatives de régionalisation et donc de compartimentage du commerce international de la part d'acteurs dominants (ALAC, UE-Mercosur), et ce au détriment des partenaires les plus faibles;

2.9.4. l'entrée prochaine de la Chine à l'OMC, tout en étant un événement considérable en raison des avantages évidents de l'inclusion d'un partenaire d'un tel poids spécifique au sein de l'institution ne va pas manquer d'avoir des répercussions sur certains sujets difficiles de l'ordre du jour des négociations tels l'environnement ou le social, si elles n'ont pas été lancées précédemment.

2.10. Dans cette optique, un arrêt voire une immobilisation temporaire de l'OMC aurait la même signification qu'un recul. Dès lors, le risque serait grand de voir l'organe des différents de l'OMC accaparer à lui seul toutes les activités de cette institution, en utilisant des règles qui de plus en plus s'avèreront obsolètes face aux développements à l'œuvre dans le commerce mondial.

2.11. Pour peu que Doha en revanche se traduise par un succès, c'est-à-dire par le lancement d'un nouveau cycle de négociations commerciales conséquentes et équilibrées, l'espoir renaîtrait de tous côtés:

2.11.1. un tel succès serait un gage sérieux donné à la primauté du multilatéralisme sur les autres solutions (régionales, bilatérales, etc.) et conforterait la croissance économique de tous les États participants, tout particulièrement des PVD qui seraient ainsi mis dans de meilleures conditions pour rattraper leurs retards; ces effets positifs seraient d'autant plus marquants que l'économie et la stabilité mondiale sont actuellement fragilisées par les répercussions en tous genres des attentats terroristes du 11 septembre aux États-Unis;

2.11.2. il ne pourrait naître que d'un compromis acceptable par tous les membres (pays industrialisés, PVD, PMA, économies en transition, NPI) ainsi que par les parties prenantes les plus significatives (forces parlementaires, société civile, organisations professionnelles et syndicales, entreprises, opérateurs économiques, etc.), permettant au commerce international de se développer dans des conditions plus harmonieuses en intégrant des facteurs dépassant le cadre strictement commercial, rendant ce processus mieux acceptable par chacun et plus prévisible pour tous;

2.11.3. ce faisant, le lancement du cycle démontrerait que le débat sur la globalisation a cessé de n'être qu'une pomme de discorde entre États et entre États et ONG, et que la voie est désormais ouverte pour engager ensemble des solutions négociées.

2.12. Par delà les graves incertitudes créées par la situation internationale inédite de l'après 11 septembre, un tel objectif demeure encore à la portée des négociateurs de Genève si les enseignements de Seattle sont effectivement pris en considération. Il s'agit d'éviter à cet effet autant une préparation à la fois insuffisante et élitiste du cycle qu'une rédaction d'un texte qui aille au-delà des objectifs à atteindre en se focalisant dès le départ sur les moyens.

2.13. Encore faudrait-il mieux articuler les différentes démarches:

- domaines réservés à l'OMC, mais lesquels?
- domaines complémentaires, du ressort des accords bilatéraux ou bi-régionaux mais lesquels?

2.14. En un mot, il faut un consensus autour d'un point de départ pour un nouveau cycle, c'est-à-dire:

2.14.1. retrouver l'esprit qui prévalait encore à Punta del Este et même celui de la Conférence avortée de la Havane en tant qu'acte fondateur du commerce international et fuir les miasmes de Seattle (des conflits attisés à contretemps sur un point d'arrivée);

2.14.2. être conscient de la nécessité de ne pas se limiter à un accord UE/États-Unis, qui est certes absolument nécessaire mais n'en est pas moins désormais insuffisant: en effet l'appui de la Quad, des pays membres de l'OCDE et des PVD est désormais indispensable au lancement de tout nouveau cycle, tant sur le principe que sur l'ordre du jour.

2.14.3. réagir à la brusque montée des tensions de l'après 11 septembre par une volonté commune de la communauté internationale de témoigner sa détermination à accélérer par le dialogue son organisation face à la globalisation et aux nouveaux enjeux de l'avenir.

3. Les recommandations du CES

3.1. Pour élaborer son analyse et ses recommandations, le Comité a pris de nombreux contacts, tant avec la DG Commerce de la Commission européenne, le rapporteur Konrad Schwaiger au Parlement européen, le secrétariat de l'OMC, qu'avec des représentants de la société civile (cf. participation aux groupes de réflexions mis en place par le Commissaire Pascal Lamy avec la participation d'ONG courant 2000/2001, audition le 6 juin de membres du groupe de contact ONG auprès de la DG Commerce de la Commission, audition le 5 juillet de représentants socioprofessionnels européens, participation à la conférence publique organisée par l'OMC à Genève avec les milieux socioprofessionnels et les ONG les 6 et 7 juillet), participation à la semaine de dialogue avec la société civile sur les enjeux de la conférence de l'OMC organisée par la DG Commerce de la Commission du 24 au 28 septembre.

3.2. Le Comité réaffirme en premier lieu son appui à plusieurs principes du commerce international, notamment:

3.2.1. la primauté du multilatéralisme, sans pour autant renoncer à aller plus loin avec tel ou tel État ou ensemble régional, mais à la condition expresse que ces accords bilatéraux et bi-régionaux respectent la lettre et l'esprit de l'OMC (primauté de l'OMC, non-discrimination, traitement national, etc.);

3.2.2. le système dit de l'engagement unique, qui permet que tous les membres de l'OMC souscrivent aux mêmes règles, quitte à prévoir:

3.2.2.1. une assistance technique et financière,

3.2.2.2. des modulations dans le temps de l'application par PVD et PMA de certaines disciplines qui nécessitent une approche plurilatérale telle que suggérée par le Commissaire Lamy, leur permettant, à l'instar de ce qui se fait à l'heure actuelle dans le cadre de l'accord sur les marchés publics, de choisir en fin de négociations de faire ou non partie des accords investissements et concurrence,

3.2.2.3. la condamnation des dérives unilatérales d'où qu'elles viennent dès lors qu'elles contreviennent aux disciplines de l'OMC.

3.3. Le Comité souligne la nécessité de tenir compte des enseignements de Seattle et de tirer le meilleur parti des évolutions en cours, afin de ne pas rééditer les conditions qui avaient conduit à l'échec. Ceci implique en particulier:

3.3.1. un meilleur appui des PVD en mettant l'accent dans les négociations sur l'objectif du développement,

3.3.1.1. en les associant plus étroitement aux procédures (transparence des négociations, meilleure flexibilité des procédures),

3.3.1.2. en acceptant de négocier sur certains points qui leur tiennent à cœur comme l'escalade tarifaire, la mobilité du personnel clef des entreprises de services et l'antidumping,

3.3.1.3. en réexaminant certaines questions de mise en œuvre de Marrakech,

3.3.1.4. en leur accordant chaque fois que c'est possible un traitement spécial et différencié n'excluant pas, pour les plus performants d'entre eux, un régime de graduation;

3.3.2. une concertation plus efficace avec les représentants de la société civile organisée, même si la négociation elle-même doit, in fine, relever des seuls États;

3.3.3. la recherche d'un équilibre global dans l'OMC ainsi qu'entre l'OMC et les autres organisations internationales (notamment l'OIT pour les questions sociales);

3.3.4. une meilleure attention aux intérêts à moyen et long terme au-delà du seul court terme;

3.3.5. le fait que l'ouverture d'un agenda ne doit pas être confondue avec une anticipation du résultat final des négociations;

3.3.6. la possibilité précédemment évoquée pour les PVD de ne pas souscrire in fine à certains chapitres qui excèdent leurs capacités administratives;

3.3.7. la nécessité de créer des ponts entre les différents sujets;

3.3.8. le besoin d'une meilleure souplesse dans les règles, notamment en acceptant, sous conditions, des vitesses différentes;

3.3.9. la nécessité d'une meilleure transparence dans les procédures, à engager dès à présent;

3.3.10. l'encouragement des perspectives de réformes pour mieux adapter l'OMC.

3.4. Le Comité souligne aussi la nécessité d'opter pour un calendrier du nouveau cycle de négociations commerciales de l'OMC qui soit suffisamment large pour répondre aux attentes des uns et des autres et faciliter les compromis. S'accorder sur un agenda ambitieux impliquera un minimum de vision commune et beaucoup de volonté d'aboutir. Il apparaît donc indispensable de lui fixer un grand objectif qui soit suffisamment mobilisateur et fédérateur pour entraîner l'adhésion des États et recueillir également un accueil favorable de nombreuses ONG. Le Comité suggère ainsi d'orienter le nouveau cycle de l'OMC autour d'un objectif de «développement global et durable». Cet objectif permettrait en effet de souligner:

3.4.1. le développement économique au cœur du cycle, en premier lieu celui des PVD;

3.4.2. le développement de nouvelles exigences qualitatives — cf. santé, sécurité, protection des consommateurs, environnement, dont le principe de précaution, social;

3.4.3. le développement de la coopération organisée et institutionnelle avec les autres activités relevant des Nations Unies et d'autres enceintes internationales — cf. OIT, FMI, Banque mondiale, OMPI, CNUCED, OMD, OCDE, etc.;

3.4.4. une détermination forte de la collectivité internationale pour répondre aux défis de l'après 11 septembre par le renforcement d'une coopération globale et durable: outre une attention redoublée vis-à-vis des problèmes du sous-développement, ceci impliquera notamment une vigilance de l'OMC pour maîtriser les perturbations possibles sur les échanges commerciaux et les conditions de concurrence des diverses mesures annoncées ou prévisibles concernant:

3.4.4.1. le renforcement des disciplines en matière financière (cf. lutte contre les réseaux de financement du terrorisme et le blanchiment d'argent),

3.4.4.2. un contrôle accru des États sur le commerce des produits sensibles (cf. nucléaire, produits chimiques, produits à double usage et précurseurs, balistique),

3.4.4.3. des aides des États aux secteurs sinistrés en difficulté (cf. aéronautique, transports, tourisme, assurances/réassurances).

3.5. Pour engager un agenda large tenant compte des attentes des uns et des autres, les solutions préconisées se doivent d'être flexibles et synthétiques. Tout en soulignant le caractère nécessairement global, conditionnel et interactif du nouveau cycle, le Comité constate que certaines questions sensibles peuvent requérir davantage de temps pour mieux les profiler dans la négociation. Dès lors, on pourrait envisager d'articuler le nouveau cycle autour d'un triptyque qui comprendrait, sans qu'aucun des trois éléments ne puisse être dissocié de la mise en œuvre de l'ensemble:

3.5.1. sans plus attendre les questions de mise en œuvre en faveur des PVD, avec éventuellement une «moisson précoce» («early harvest») en leur faveur analogue à la «mid term review» de Montréal dans le cadre du cycle de l'Uruguay — le Comité se félicitant de constater que cette question cruciale fait dès à présent l'objet d'une première négociation prioritaire;

3.5.2. facilitant les négociations sur l'accès au marché dans le sens le plus large du terme, c'est-à-dire les produits y inclus la facilitation douanière, le pré-investissement et les aspects entraves au marché dus à des règles ou à l'absence de règles de la concurrence, incluant aussi les questions relevant de l'agenda incorporé — agriculture, services;

3.5.3. ouvrant la voie aux négociations plus systémiques (concurrence, investissements, environnement, protection des consommateurs, questions sociales en liaison avec l'OIT);

3.5.4. tout en préservant des liens entre les différentes négociations dont aucune ne devrait être formellement close avant un accord global, en fonction du principe qu'il n'y a accord sur rien tant qu'il n'y a pas d'accord sur tout.

3.6. Concernant les différents thèmes d'un nouvel agenda, le Comité met en avant ci-après plusieurs observations, nécessairement condensées et non exhaustives, tenant notamment compte des travaux des différents groupes de réflexion mis en place par le Commissaire Lamy avec la participation des milieux socioprofessionnels et d'ONG, et des auditions complémentaires organisées dans le cadre de l'élaboration du présent avis.

3.6.1. Les observations du Comité se limitent aux perspectives et aux enjeux de ces différents thèmes, en se gardant d'anticiper sur le contenu des négociations proprement dites: en effet, comme le Comité l'a précédemment rappelé, ces négociations elles-mêmes relèvent d'autres étapes distinctes de celle intéressant la Conférence de Doha qui doit se centrer sur la définition de l'agenda d'un nouveau cycle, sans anticiper ses résultats.

3.6.2. Ces observations ne doivent pas être considérées isolément des autres: des liens devront être effectués en permanence entre les différents thèmes, en raison de leurs nombreuses interactions réciproques et des nécessités d'atteindre, in fine, un résultat global cohérent et équilibré à l'issue des différentes négociations.

3.6.3. Le Comité souligne aussi que les différents thèmes de négociation devront être reliés par le souci constant de prendre en compte les impératifs du développement dans le lancement du nouveau cycle. En effet, si le commerce est une condition du développement, ce dernier doit aussi être encouragé par un minimum d'équilibre dans les concessions réciproques et par des stratégies nationales efficaces d'adaptation et de mise en œuvre qui jouent ici un rôle essentiel. Cette prise en compte impliquera notamment d'engager une réflexion prioritaire sur les questions de mise en œuvre des engagements pris au titre de l'OMC, y compris ceux de Marrakech, qui pourront nécessiter de renforcer par des appuis la capacité institutionnelle des PVD. Des initiatives de remise de dette pourraient aussi être opportunes pour les PVD les plus endettés.

3.6.4. Concernant les objectifs intéressant l'accès aux marchés, le Comité souligne la nécessité de poursuivre à travers de nouveaux calendriers la réduction des droits de douane (et notamment des pics tarifaires) et des obstacles non tarifaires (dont notamment les marchés publics) qui permettra de

développer la croissance économique mondiale. Il conviendra d'accorder dans ce cadre une attention particulière à l'amélioration de l'accès au marché pour les PVD en desserrant les entraves existant dans les pays développés, desserrement qui sera facilité par les négociations multilatérales à engager dans les différents domaines techniques, agricoles, environnementaux. Des exemptions de certaines obligations de libéralisation prévues par l'OMC devront être aménagées dans le cadre de l'exercice dit «mise en œuvre» au bénéfice de PVD, sous réserve du respect de certaines exigences objectives et vérifiables.

3.6.5. Concernant les objectifs intéressant la facilitation douanière, le Comité souligne la nécessité de réduire la bureaucratie administrative et de moderniser les procédures douanières à l'importation et à l'exportation, ce qui pourra justifier des appuis techniques aux PVD (y compris pour l'utilisation par les PVD du mécanisme de règlement des litiges liés au commerce).

3.6.6. Concernant les objectifs intéressant l'agriculture, le Comité souligne la nécessité de trouver un équilibre entre plusieurs impératifs: l'accroissement des besoins alimentaires mondiaux, l'extension de l'accès au marché notamment pour les PVD, les impératifs de qualité, de sécurité alimentaire et de protection du consommateur, le caractère non seulement économique mais multifonctionnel et social de l'agriculture, tel qu'il est légitimement appuyé par l'Union européenne, le bien-être des animaux de ferme, la protection de la biodiversité et des savoirs traditionnels, l'attention à l'environnement rural et l'appui aux reconversions, ainsi que l'équilibre global des concessions de la part de tous les partenaires dans leur recherche d'un accès accru aux marchés. Le Comité s'attend notamment à ce que les efforts des autres membres de l'OMC soient au moins équivalents aux efforts communautaires, et à ce que le réexamen des mesures de soutien à l'exportation prenne également en considération les crédits à l'exportation et l'aide alimentaire. L'ouverture organisée des échanges agricoles, la réduction des mesures à l'importation et des subventions tant internes qu'externes devront se faire progressivement, en ménageant des étapes de transition et en étroite concertation avec les milieux concernés.

3.6.7. Concernant les objectifs intéressant les services, le Comité souligne les opportunités qui sont ici ouvertes pour l'UE, premier partenaire commercial mondial en ce domaine, tout en constatant qu'une libéralisation accrue impliquera de nouvelles règles. L'accord GATS devra permettre de développer l'ouverture internationale aux services, y compris au premier chef les services financiers, sans préjudice du droit des États de maintenir des réglementations d'intérêt public proportionnées et de préserver dans les mêmes conditions le fonctionnement des services publics. Les PVD en particulier, pour lesquels l'expansion des secteurs de services (y compris du e-commerce ainsi que les mouvements de personnels clés) constitue une

composante essentielle de leur développement et des transferts de technologie, devront être incités à adopter une attitude proactive et à définir des priorités interprofessionnelles et sectorielles organisant l'ouverture.

3.6.8. Concernant les objectifs intéressant les investissements, le Comité souligne la nécessité de centrer les négociations sur une liste positive de secteurs où il apparaîtrait prioritaire de faciliter les nouveaux investissements, tout particulièrement dans l'intérêt même des PVD. Il conviendra par ailleurs de promouvoir des codes de conduite d'entreprises multinationales tels qu'ils se développent sur base des lignes directrices initiées par l'OCDE. Une attention toute particulière devrait être portée sur la liberté de transferts et sur la protection contre les expropriations et autres nationalisations.

3.6.9. Concernant les objectifs intéressant la concurrence, le Comité constate que les entraves à la concurrence vont de pair avec des problèmes de sous-développement, de corruption et de fermeture des marchés, et menacent autant le développement économique, notamment des PVD, que certains déséquilibres du commerce international lui-même. Il conviendra donc de déterminer des règles de base en ce domaine. À ce stade, l'objectif prioritaire sera surtout de promouvoir l'intégration de principes de base dans les législations nationales permettant de combattre certaines pratiques anticoncurrentielles particulièrement emblématiques, d'établir des modalités flexibles d'échanges d'information et de coopération, et d'envisager un dispositif pour régler les litiges en ces domaines sans toutefois remettre en cause les prérogatives des instances nationales ou de régulation. Des appuis pourront être envisagés en faveur des PVD pour renforcer leur capacité administrative en ces domaines.

3.6.10. Concernant les objectifs intéressant la propriété intellectuelle, le Comité souligne la nécessité d'encourager la recherche et l'innovation et de lutter contre le piratage et les contrefaçons, tout en reconnaissant aussi le besoin impératif d'optimiser le bénéfice de l'innovation au bénéfice du développement économique, sanitaire et social de tous les États, notamment les PVD. Un objectif essentiel devra être ainsi de réduire les coûts d'accès à l'innovation, et notamment d'améliorer l'accès des PVD aux conditions de santé et de sécurité. Il conviendra dans ce cadre de préciser à cet égard l'accord sur les aspects liés au commerce des droits de protection intellectuelle (ADPIC) afin d'améliorer les transferts de technologie dont les PVD ont un besoin urgent. Par ailleurs, il apparaît nécessaire que l'OMC tienne le plus grand compte des travaux et des résultats des négociations menées à l'OMPI.

3.6.11. Concernant les objectifs intéressant la santé, le Comité souligne la nécessité de faire du principe de précaution, une application proportionnée, non arbitraire et non discriminatoire, fondée sur des analyses coût/bénéfice rigoureuses, dans des conditions impliquant toutes les parties concernées. Il apparaît également nécessaire de développer l'usage d'une terminologie commune et le renvoi à des normes internationales, tel le Codex alimentarius. L'information des consommateurs, notamment à travers l'étiquetage, devra être renforcée. Des procédures internationales devront être convenues pour la gestion des risques. Outre des dispositions plus favorables aux transferts de technologie dans les PVD (cf. question des TRIPS), incluant une amélioration rapide du système de production et de distribution des médicaments vitaux, des appuis aux PVD pourront être nécessaires pour améliorer le contrôle et le respect des normes. Les questions d'ouverture des marchés publics devront être abordées. L'ouverture des services de santé dans le cadre du GATS aux investissements privés devront se faire dans des conditions préservant leur qualité et leurs objectifs sociaux. Ces différentes considérations justifieront aussi un renforcement des liens entre l'OMC et d'autres organismes internationaux tels l'OMC et la CNUCED.

3.6.12. Concernant les objectifs intéressant l'environnement, le Comité souligne la nécessité d'allier le commerce international avec l'objectif d'un développement durable, tenant compte des grands enjeux écologiques mondiaux et des nécessités d'assurer un meilleur cadre de vie dans l'environnement de chacun. Des indicateurs d'impact, tel le projet de SIA — sustainable impact assessment — initié par la Commission européenne, apparaissent nécessaires. Des renvois aux normes internationales devront également être faits. Des appuis pourront s'avérer nécessaires pour permettre aux PVD de concilier leur développement économique avec ces impératifs, notamment à travers des mesures d'assistance budgétaire et technique impliquant d'autres instances internationales (cf. Banque mondiale, etc.) et des transferts technologiques. Enfin une meilleure articulation devrait être trouvée entre les instruments environnementaux (AEM) et les règles multilatérales de l'OMC.

3.6.13. Concernant les objectifs intéressants les questions sociales, le Comité renvoie à son avis «Droits de l'homme au travail», où il souligne la nécessité d'engager un processus d'inclusion des normes fondamentales en matière de travail dans les négociations pour un nouvel ordre commercial mondial, en plaidant notamment pour un renforcement des liens entre l'OMC et l'OIT: l'OIT demeure l'enceinte la plus appropriée pour convenir des dispositions sociales internationales, mais l'OMC doit veiller à mieux les promouvoir en encourageant les mesures d'incitation positive. Par ailleurs, le

Comité se félicite que la communication présentée par la Commission en juillet 2001, concernant les normes fondamentales du travail et la gouvernance sociale dans le contexte de la mondialisation, ait également attiré l'attention sur la nécessité pour l'Union européenne de prendre de nouvelles initiatives en ce domaine.

3.7. Le consensus, même s'il peut paraître paralysant, est la seule méthode dans l'état actuel du droit international public pour parvenir à un résultat équilibré. Encore faut-il organiser l'émergence de ce consensus mieux que cela n'a été le cas par le passé:

3.7.1. par une participation accrue de tous les membres y compris les PVD et les PMA qui devraient effectivement concourir à la définition d'un agenda du nouveau cycle; ceci pourrait justifier que ceux dont les moyens institutionnels sont les plus démunis puissent au besoin se regrouper entre eux en «clusters» (à l'instar des méthodes déjà en vigueur dans le système FMI et Banque mondiale);

3.7.2. par la certitude donnée aux PVD que les moyens financiers et humains leur seront donnés pour leur permettre de mettre en œuvre des disciplines au demeurant librement consenties;

3.7.3. le cas échéant en concédant aux PVD des périodes de transition pour parvenir à ces mêmes résultats;

3.7.3.1. en aidant les PVD et PMA pour qu'ils se dotent des institutions nécessaires;

3.7.3.2. par des liens organiques entre l'OMC et les autres organisations internationales en charge du développement durable et du progrès social, notamment en leur donnant statut d'observateur et en renforçant les liaisons mutuelles, à l'instar de ce qui se fait en matière d'ouverture des marchés par le groupe Banque mondiale/FMI en liaison avec l'OMC;

3.7.3.3. enfin, par la constitution d'instances consultatives placées auprès de l'OMC qu'elles soient parlementaires ou relatives à la démocratie économique et sociale.

3.8. Le Comité souligne aussi la nécessité d'ouvrir davantage l'OMC aux représentants de la société civile organisée:

3.8.1. en élargissant la possibilité donnée aux organisations professionnelles, syndicales et aux ONG de faire entendre leur voix, tout en les incitant aussi de cette façon à bien prendre en considération l'ensemble des paramètres en jeu et non seulement telle ou telle question ou revendication hors de son contexte global, ce qui justifierait notamment:

- de rééditer l'organisation chaque année d'une réunion de concertation publique de l'OMC, à l'instar de celle organisée en juillet 2001 à Genève,
- de mettre en place des comités consultatifs par thème,
- de développer dans ce cadre la coopération avec le Comité économique et social européen.

3.8.2. en examinant la possibilité de leur association à certaines procédures, tels des rapports de parties prenantes, d'organisations socioprofessionnelles et d'ONG dans le cadre du règlement des conflits.

3.9. Le Comité recommande ainsi, à l'instar d'une suggestion faite par le Directeur général de l'OMC, Mike Moore, qu'un code de conduite soit prochainement conclu entre l'OMC et les représentants de la société civile organisée, (associations socioprofessionnelles, ONG) permettant d'assurer sur des bases renforcées et durables un dialogue interactif dans un esprit d'écoute mutuel (consultation, débriefings, etc.). Un tel code permettrait de rénover les lignes directrices de 1996 sur les relations entre l'OMC et les ONG. Sans remettre en cause le principe selon lequel la négociation proprement dite relève des seuls États, il organiserait une meilleure gouvernance de l'OMC dans ses relations avec la société civile organisée, en s'inspirant des meilleures pratiques pouvant déjà exister en ce domaine dans différents États membres. Tout en créant un cadre pour le dialogue, un tel code devrait aussi être un instrument

opérationnel de coopération entre l'OMC et la société civile organisée au service du «développement global et durable» que le Comité appelle de ses vœux. Ce code de conduite pourrait ainsi comporter:

3.9.1. une déclaration explicite de renonciation à toutes formes de violence et de promotion du dialogue mutuel;

3.9.2. des engagements des association socioprofessionnelles et des ONG signataires de se conformer à certaines règles de transparence (mission, adhérents, organisation, financements, etc.);

3.9.3. des engagements du secrétariat de l'OMC concernant l'organisation opérationnelle de cette concertation (information et accès aux documents, consultation, débriefings, évaluations, forum sur internet, etc.), qui pourrait notamment inclure la réédition d'une conférence publique annuelle;

3.9.4. une invitation aux représentants de la société civile et aux ONG à participer aux campagnes d'information, aux analyses des situations et des enjeux et à prendre des responsabilités dans les activités de l'OMC, telles que faire toutes propositions utiles aux institutions de l'OMC dans les dossiers en relation avec les activités de l'OMC, appuyer la mise en œuvre d'engagements et de programmes de l'OMC, apporter des contributions utiles aux panels et contribuer à vérifier les problèmes d'application et l'état des mises en œuvre;

3.9.5. une invitation aux États membres de l'OMC à appliquer de telles dispositions de concertation avec les représentants de la société civile et les ONG sur le plan national.

3.10. Sur ces différentes bases de réflexions et de recommandations, le Comité économique et social entend développer le dialogue avec et entre les représentants de la société civile organisée, en prenant toutes initiatives utiles pour y contribuer.

Bruxelles, le 17 octobre 2001.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

ANNEXE I

à l'avis du Comité des régions

Les enseignements de Seattle

Il apparaît essentiel de bien comprendre et intégrer les raisons de l'échec de Seattle pour ne pas risquer de se fourvoyer une seconde fois dans une même situation de blocage pour des raisons analogues.

Les raisons les plus visibles de cet échec tiennent notamment à:

- une préparation et une organisation trop déficientes pour rapprocher les positions des Membres face à un agenda particulièrement ambitieux, rendant pratiquement impossible la perspective de dégager des lignes d'accord en l'espace d'une courte semaine de conférence;
- un manque de préparation efficace, par delà les débriefings improvisés sur place, du dialogue avec les représentants de la société civile et les nombreuses ONG présentes à Seattle, qui aurait permis de mieux prendre par avance en considération leurs attentes et leurs préoccupations, au lieu de laisser la situation dégénérer dans la rue en échauffourées violentes attisées par des éléments non contrôlés.

D'autres raisons peut-être moins visibles se sont révélées pourtant déterminantes:

- dans ce contexte très perturbé, le temps a manqué pour engager et réussir le lancement d'une négociation cohérente, tandis que les ultimes efforts notamment déployés par l'UE pour renouer les fils s'avéraient sans appui suffisant pour parvenir à débloquer la situation;
- nombre de pays en voie de développement ont eu le sentiment d'être marginalisés dans les négociations, tant en ce qui concerne la procédure que leurs desiderata. Or, le condominium euro-américain même élargi à la QUAD (UE, États-Unis, Canada, Japon) et à l'OCDE ne suffit plus à piloter les négociations commerciales multilatérales: il faut à présent y ajouter le concours d'une partie significative de PVD;
- les procédures et les méthodes de l'OMC, ressenties comme élitistes et clandestines (le terme médiéval a même été prononcé), suscitent la défiance de beaucoup, tant d'États, notamment parmi les PVD, que de représentants de la société civile et d'ONG. Son système de règlement des différends débouche sur des solutions qui anticipent voire hypothèquent les résultats des négociations à venir entre États souverains (cf. le domaine de l'environnement). Elle a tendance à élargir ses compétences à d'autres domaines que le domaine commercial avec ses méthodes et sa philosophie propres. On lui reproche à cette occasion un impérialisme non contrôlé;
- on relèvera aussi qu'en dépit de l'ambition affichée d'un agenda large, l'objectif essentiel d'un nouveau cycle n'a pas été clairement explicité à Seattle: l'allusion faite à un «cycle du Millénaire» masquait en réalité mal une absence de vision fédérative sur les grands objectifs à atteindre, qui a été en bonne partie responsable de l'incapacité à nouer les fils de la négociation.

On notera enfin qu'à Seattle sont nés de lourds malentendus que Doha se doit de dissiper:

- nombre d'ONG ne s'opposent nullement à plus de réglementation internationale face à la mondialisation, mais à une certaine façon d'être de l'OMC. Les représentants de la société civile aspirent notamment à pouvoir être pris en compte dans les activités de l'OMC (consultation, évaluation, mise en œuvre);
- les PVD aussi veulent plus de transparence — au demeurant surtout dans le fonctionnement interne plus qu'externe de l'OMC —, plus d'équité et plus de participation à leur profit dans le fonctionnement de l'OMC, mais ils se méfient de nouvelles règles ne tenant pas compte de leurs handicaps, et ils excluent actuellement toute association organique des représentants de la société civile au travaux de l'OMC. À cet égard, il faut être bien conscient des grandes différences d'approche, ce qui complique à l'évidence les conditions de formation d'un consensus large pour réussir le lancement du nouveau cycle;

- ce n'est pas tant l'ambition d'un agenda large qui doit être tenue responsable de l'échec de Seattle, que les incompréhensions et la mauvaise préparation d'un tel agenda;
- l'OMC ne peut pas et ne doit pas tout faire, mais contribuer à l'émergence d'une nouvelle organisation mondiale dans un cadre global;
- personne ne s'oppose par principe à une adaptation des règles de l'OMC, mais on ne pourra l'engager que graduellement et dans un climat de meilleure confiance.

ANNEXE II

à l'avis du Comité économique et social

Les évolutions en cours

À l'approche de Doha, la situation demeure toujours très contrastée. Cependant, au vu des rencontres de Mexico et de Hanoi, une évolution se dessine qui démontre qu'un résultat positif n'est plus hors de portée.

Sur un plan général, on peut noter plusieurs éléments positifs:

- le fait que les besoins d'un nouveau cycle demeurent intacts, malgré les péripéties, avec des progrès de préparation à Genève, même s'ils sont laborieux et complexes, et que l'intérêt objectif à un nouveau cycle concerne non seulement les États individuellement mais aussi les nouveaux ensembles régionaux Mercosur, Alena, Asean, etc.;
- les rapprochements entre les grands partenaires industrialisés et notamment entre l'Union européenne et les États-Unis (cf. contacts Zoellick/Lamy, réunion ministérielle de l'OCDE en mai 2001, sommet européen de Göteborg en juin avec la participation du Président Bush, sommet du G8 à Gênes en juillet); on notera aussi qu'on s'est efforcé de part et d'autre de rendre compatibles les initiatives bilatérales ou bi-régionales (ZLEA, Mercosur) avec le cadre multilatéral de l'OMC: l'UE a ainsi aménagé en conséquence son calendrier de négociation et les États-Unis ont demandé une «Trade Promotion Authority» qui aille dans ce sens;
- une meilleure convergence entre pays industrialisés et pays en voie de développement (cf. mini-ministérielle de Mexico et de Singapour, rencontre ASEM de Hanoi, rencontre de Nairobi UE-ACP et rencontre des pays d'Asie-Pacifique dans le cadre de l'APEC à Shanghai qui ont permis des avancées significatives), l'évolution plus favorable parmi les PVD ayant été confortée par certaines initiatives, telle celle de l'UE «Tout sauf les armes» (même si les bénéficiaires sont exclusivement les moins développés des PVD, laissant les autres PVD avec certaines de leurs attentes inchangées de ce fait);
- l'organisation d'un meilleur dialogue avec la société civile et les ONG, d'abord de la part de la Commission européenne sous l'impulsion du Commissaire Pascal Lamy avec de nombreuses réunions à Bruxelles, et également de la part de l'OMC, comme en témoigne la conférence récemment organisée en juillet avec elles à Genève, à l'initiative du Directeur général Mike Moore.

Toutefois, les marges de manœuvre restent fragiles:

- les dissensions subsistent sur le profil d'un nouvel agenda;
- la situation économique internationale est moins favorable qu'il y a un ou deux ans et invite parfois au repli, avec des incertitudes aggravées depuis les événements du 11 septembre;

- les initiatives de l'UE n'ont pas été totalement endossées par la QUAD, les États-Unis et même tous les pays membres de l'OCDE;

D'une façon générale, l'UE a encore besoin de plus d'appui dans sa revendication claire d'un cycle large et global, comportant un volet étoffé de nouveaux sujets systémiques, malgré l'approche convergente des pays candidats à l'adhésion communautaire, de la Suisse, de la Norvège et du Japon, et malgré quelques premiers autres échos encourageants qui restent encore à confirmer de la part d'un certain nombre de pays en voie de développement;

- beaucoup de revendications mises en avant par la société civile et les ONG demeurent en contradiction avec la sensibilité des PVD, même si ces contradictions ne sont pas forcément irréductibles;
- beaucoup d'ONG elles-mêmes restent dans une attitude surtout conflictuelle, comme le dernier sommet du G8 à Gênes en juillet l'a encore démontré;
- en tout état de cause, la transparence de l'OMC et le dialogue avec la société civile restent encore à développer.

Le camp des ONG s'est divisé plus nettement que par le passé. A côté des ONG qui s'opposent en réalité plus à la mondialisation et à la globalisation qu'à l'OMC proprement dite, nombre d'ONG placent désormais le débat à un autre niveau, celui d'une meilleure régulation mondiale du système commercial, économique et financier multilatéral. Cependant le problème demeure entier de savoir parmi leurs demandes quelles sont celles qui doivent être prises en compte, et comment le faire? :

- faut-il le faire au sein de l'OMC à travers un agenda très large?
- ou faut-il plutôt faire contrepoids à l'OMC en ajoutant aux autres organisations internationales des compétences nouvelles, leur confiant le soin de mener à bien les négociations nouvelles complémentaires, que ce soit à l'OIT, au PNUD ou dans le cadre d'une éventuelle nouvelle Organisation mondiale de l'environnement développant les activités déjà amorcées dans le cadre des Nations Unies?

Pour ce qui est des PVD, leurs demandes ont été grandement précisées, à telle enseigne que d'aucuns ont pu parler d'un futur cycle du développement. La plupart de ces pays sont surtout intéressés à centrer l'agenda sur les conditions de leur développement économique et notamment sur l'accès aux marchés non seulement industriels mais aussi agricoles des pays industrialisés. Ils paraissent davantage prêts à débattre des conditions d'une ouverture accrue des marchés de services, qui peut leur bénéficier non seulement comme prestataires lorsqu'existent en leur faveur des avantages comparatifs mais surtout comme utilisateurs, notamment avec le développement de la société de l'information. Beaucoup continuent de demander des adaptations (voire même pour quelques uns d'entre eux des remises en cause) de mise en œuvre de certaines règles décidées à Marrakech (not. trips, instruments de politique commerciale, antidumping, marchés publics, accord textile-vêtement), tous sujets particulièrement sensibles pour les pays industrialisés, et qui pourraient se révéler très difficiles à mettre en œuvre dans certains cas dès lors qu'ils remettraient en cause moins les échéanciers que le cœur des disciplines acceptées.

De telles adaptations faciliteraient sans doute l'élargissement de l'agenda à de nouveaux thèmes tels les investissements et la concurrence, vis-à-vis desquels beaucoup de ces PVD demeurent toutefois encore méfiants. Cette méfiance s'accroît encore en ce qui concerne le thème de l'environnement, où les PVD craignent des visées protectionnistes à leur encontre, et plus encore les normes sociales, où ils voient une ingérence injustifiée de l'OMC et dont ils redoutent une remise en cause induite de leur capacité concurrentielle ignorant leurs problèmes spécifiques.

De nombreux PVD souhaitent enfin amender le processus décisionnel de l'OMC en leur faveur, de manière à permettre une participation accrue aux travaux préparatoires et à la définition de l'agenda d'un nouveau cycle. Ils soulignent aussi avec raison la question de leurs handicaps de capacité institutionnelle et administrative, qui mérite d'y porter une attention particulière. Cependant l'ensemble des PVD n'est guère favorable à ce que les ONG et la société civile s'immiscent dans les circuits décisionnels de l'OMC. Tout au contraire manifestent-ils la volonté de s'en tenir au sacro-saint principe «un État, une voix» (que personne d'ailleurs parmi les Membres ne souhaite aujourd'hui remettre en cause).

Pour rallier les PVD à l'idée de lancer un nouveau cycle, nombre d'efforts ont été accomplis, notamment venant de l'UE: initiative «Tout Sauf les Armes», pourparlers de la Commission européenne relatifs à une éventuelle démarche plurilatérale dans les domaines de l'investissement et de la concurrence, offre «mise en œuvre» du Commissaire Lamy aux pays en développement se déclinant sous la forme d'une triple corbeille avant, pendant et après Doha. Le résultat en est que l'idée d'un round «maîtrisable» fait désormais moins peur.

Les pays du groupe de Cairns continuent de rechercher surtout un meilleur débouché de leurs produits agricoles et agroalimentaires qui dépend selon eux à la fois de l'ouverture des marchés et de la réduction des mesures de soutien. Pour ce groupe, le socle de la négociation serait éventuellement d'autant plus acceptable que l'ordre du jour du nouveau cycle se rapprocherait de l'agenda incorporé.

Les États-Unis se focalisent surtout sur la conquête des marchés de services, de marchandises et agricoles. Par contre, ils restent méfiants à l'égard du thème de l'environnement, tandis que le format de la mise en œuvre leur fait encore problème (cf. les instruments de défense commerciale et la propriété intellectuelle).

Pour l'UE, une négociation minimale centrée sur l'accès au marché serait clairement insuffisante, même s'il est évident que l'UE, première partenaire commerciale mondiale tant pour les produits que les services, a elle-même beaucoup d'intérêts, d'attentes et de revendications à exprimer en ce domaine: cette négociation doit s'élargir à un certain nombre d'éléments dépassant le cadre strictement commercial qui sont de nature à promouvoir une certaine régulation des échanges et des investissements (investissements, concurrence, mais aussi environnement), même si ceci nécessitera des points d'équilibre, des graduations, voire des compensations. Par ailleurs, l'UE souhaite la poursuite du débat sur les normes sociales, même si elle reconnaît que le cadre de l'OMC n'est pas le plus approprié pour le traiter directement sans référence au rôle privilégié que doit jouer l'OIT en ce domaine. Les pays candidats à l'UE sont eux-mêmes proches de la position de l'UE, qu'ils avaient déjà appuyée à Seattle.

On constate au total que le format de l'agenda des futures négociations reste à déterminer même si personne ou presque ne conteste plus:

- un socle basé sur l'agenda incorporé (services et agriculture) conforté par des dispositions complémentaires intéressant l'«accès aux marchés»;
- un parachèvement des négociations inachevées de l'Uruguay round;
- un aggiornamento sur certains engagements pris à Marrakech en ce qui concerne à tout le moins les échéanciers ainsi que la prise en compte de certains besoins fondamentaux des PVD (les médicaments essentiels dans le cadre de l'accord ADPIC);
- une amélioration de la transparence des procédures de l'OMC;
- quelques thèmes additionnels en relation avec l'accès aux marchés tels que la facilitation douanière.

Font encore problème toutefois:

- l'ampleur de la négociation dite «mise en œuvre» et notamment les contours des concessions éventuelles à accorder aux PVD concernant la propriété intellectuelle, l'accord textile/vêtement, les instruments de défense commerciale et certains aspects des règlements des différends, tous sujets particulièrement sensibles pour les pays industrialisés;
- les négociations systémiques et régulatrices, concernant les thèmes de la concurrence et des investissements, l'environnement et à un stade plus controversé encore le social.

Pour autant, l'argument du cycle large qui permettrait de donner davantage satisfaction aux préoccupations des uns et des autres garde toute sa valeur, surtout si, comme cela est souhaitable, il est question de faire droit à tout ou partie des demandes de la société civile dans l'acceptation la plus large du terme.

ANNEXE III

à l'avis du Comité économique et social

Abréviations

OMC	Organisation mondiale du Commerce
PVD	Pays en voie de développement
ONG	Organisations non gouvernementales
OIT	Organisation internationale du travail
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
NCM	Négociations commerciales multilatérales
ZLEA	Zone de libre échange des Amériques
PMA	Pays les moins avancés
NPI	Nouveaux pays industriels
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
FMI	Fonds monétaire international
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMD	Organisation mondiale des douanes
GATS	General agreement on trade and services
ADPIC	Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce
TRIPS	Trade-related aspects of intellectual property rights
SIA	Sustainable impact assessment
AEM	Accords environnementaux multilatéraux
ASEM	Asia-Europe Meeting
APEC	Asia-Pacific Economic Co-operation

Avis du Comité économique et social sur le «*Livre blanc — Stratégie pour la future politique dans le domaine des substances chimiques*»

(2002/C 36/19)

Le 26 mars 2001, la Commission a décidé, conformément à l'article 175 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur le «*Livre blanc — Stratégie pour la future politique dans le domaine des substances chimiques*».

La section «*Agriculture, développement rural, environnement*», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 27 septembre 2001 (rapporteur: M. Colombo).

Lors de sa 385^e session plénière des 17 et 18 octobre 2001 (séance du 17 octobre 2001), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 70 voix pour et 3 abstentions.

1. Introduction

1.1. La Commission européenne a adopté un Livre blanc exposant la stratégie pour une future politique communautaire dans le domaine des substances chimiques, conforme à l'approche du «*développement durable*». Le principal objectif de la nouvelle stratégie est d'assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine et de l'environnement, tout en garantissant le bon fonctionnement du marché intérieur et en stimulant l'innovation et la compétitivité de l'industrie chimique européenne.

1.2. Ce Livre blanc s'inscrit dans le droit fil des initiatives prévues par le programme «*Environnement 2010: notre avenir, notre choix*»⁽¹⁾, adopté par la Commission en janvier 2001 et axé sur quatre domaines prioritaires: les changements climatiques, l'environnement et la santé, la nature et la biodiversité ainsi que la gestion des ressources naturelles.

1.3. La révision en profondeur du système communautaire de gestion des risques liés aux substances chimiques ainsi que la stratégie, tout aussi importante, visant à réduire les risques liés aux pesticides, seront, dans les années à venir, des thèmes essentiels du chapitre «*environnement et santé*».

1.4. Le défi consiste à mettre en place un nouveau système d'évaluation et de gestion des risques liés aux substances chimiques produites, utilisées et commercialisées, afin de permettre à la société de tirer avantage de l'utilisation de ces substances tout en réduisant leurs effets nocifs et en veillant à ce que la santé humaine et l'environnement ne soient exposés à aucun risque inacceptable.

1.5. Dans le chapitre du nouveau programme environnemental communautaire consacré aux substances chimiques, la Commission identifie clairement le problème fondamental qu'il convient d'affronter et de résoudre: les substances chimiques «*existantes*», présentes sur le marché en 1981, année de l'entrée en vigueur de la législation communautaire en la matière. En

effet, pour un grand nombre de ces substances, l'on ne commence à comprendre que maintenant les risques liés à leur utilisation. Bien que les substances existantes représentent plus de 99 % du volume total des substances se trouvant sur le marché, elles ne sont actuellement pas soumises automatiquement aux mêmes exigences d'essai que celles qui ont été commercialisées par la suite. Le nombre de substances existantes déclaré en 1981 était d'environ 100 000; l'on estime actuellement à 30 000 le nombre de substances existantes commercialisées en quantités supérieures à une tonne.

1.6. La Commission a élaboré une liste de 140 substances dangereuses devant être considérées comme substances prioritaires et faire l'objet d'une évaluation des risques. Malheureusement, la procédure d'évaluation actuelle est lente et coûteuse et ne permet pas un fonctionnement efficace et rentable du système. Actuellement en effet, le partage des responsabilités est inadéquat puisque les autorités sont chargées de l'évaluation alors qu'aucune responsabilité n'incombe aux entreprises qui produisent, importent ou utilisent les substances. Aussi est-il difficile d'obtenir des informations précises sur l'utilisation des substances chimiques, et les informations disponibles sur l'exposition qui résulte des utilisations en aval sont-elles généralement très limitées.

1.7. La décision de soumettre des substances existantes à des essais complémentaires ne peut être prise que par le biais d'une procédure de comité complexe; une telle décision ne peut par conséquent être transmise à l'industrie qu'après démonstration, par les autorités, qu'une substance peut présenter un risque sérieux. Étant donné qu'en l'absence de résultats d'essai il est quasiment impossible d'apporter la preuve d'un risque éventuel, nous ne disposons d'évaluations des risques définitives que pour très peu de substances.

1.8. Le Livre blanc entend concilier l'impératif d'entretenir et de dynamiser la compétitivité de l'industrie chimique de l'Union européenne et la nécessité fondamentale de protéger la santé humaine et l'environnement. La Commission veut également accroître la transparence en améliorant l'accès à l'information sur les substances chimiques et en rendant le processus décisionnel plus clair.

⁽¹⁾ COM(2001) 31 final — Avis du Comité économique et social — JO C 221, du 7.8.2001.

1.9. Selon la Commission, le système adopté contribuera également à stimuler l'innovation et à créer un cadre opérationnel dans le contexte duquel l'industrie européenne pourra rivaliser pleinement avec d'autres concurrents mondiaux. La politique communautaire doit en outre être coordonnée avec les initiatives prises au niveau international, étant donné que le problème de la sécurité liée à la production chimique ainsi qu'au commerce et à l'impact transfrontalier de certaines substances chimiques revêt désormais une dimension mondiale.

1.10. L'ensemble de la nouvelle stratégie repose sur le principe de précaution et a pour objectif premier de promouvoir le remplacement des substances chimiques dangereuses par d'autres qui le sont moins, lorsqu'il existe des substituts appropriés.

2. Contenu du Livre blanc

2.1. Les principaux éléments du Livre blanc sont les suivants:

- Un cadre réglementaire unique efficace et cohérent, permettant d'obtenir des informations équivalentes sur les dangers que présentent les substances commercialisées avant et après septembre 1981 (substances «existantes» et «nouvelles») et sur leurs utilisations, afin d'assurer une cohérence des niveaux de protection de la santé humaine et de l'environnement.
- Transfert des responsabilités, des autorités compétentes des États membres à l'industrie, en ce qui concerne la mise à l'essai et l'évaluation des risques des substances chimiques.
- Promotion de l'innovation et de la compétitivité sans compromettre le niveau élevé de protection de l'environnement et de la santé humaine.
- Introduction d'un système d'autorisation spécifiquement adapté prévoyant un contrôle rigoureux pour les substances les plus dangereuses.
- Davantage de transparence et d'informations sur les substances chimiques.

2.2. Le Livre blanc propose que le système actuel qui distingue substances existantes et substances nouvelles au regard des exigences d'essais soit converti en un système unique efficace et cohérent pour assurer le traitement de la majorité des substances chimiques.

2.3. La stratégie proposée reconnaît en effet les difficultés qui caractérisent le système actuel d'évaluation et de gestion des risques et cherche, en particulier, à résoudre le problème posé par les quantités de substances existantes présentes sur le marché et dont les effets sur la santé humaine et sur l'environnement sont en grande partie inconnus.

2.4. En vertu du nouveau régime, l'industrie commercialisant une substance déterminée aura la responsabilité de fournir toutes les données requises concernant les risques de cette substance et les autorités compétentes interviendront pour évaluer ces données et décider, sur propositions de l'industrie, de programmes d'essai spécifiquement adaptés. Des responsabilités accrues seront également assignées aux utilisateurs tout au long de la chaîne de fabrication (formulateurs et utilisateurs en aval), lesquels devront fournir des données concernant les utilisations particulières qu'ils font d'une substance.

2.5. Le nouveau système proposé pour l'évaluation des substances existantes et nouvelles est dénommé REACH. Il se compose des trois éléments suivants:

- Enregistrement dans une base de données centrale des informations de base fournies par les entreprises pour environ 30 000 substances (toutes les substances existantes et nouvelles produites en quantités supérieures à 1 tonne). On estime que l'enregistrement sera suffisant pour environ 80 % des substances.
- Évaluation des informations enregistrées pour toutes les substances produites en quantités supérieures à 100 tonnes (environ 5 000 substances, soit 15 %) et, en cas de doute, également pour les substances commercialisées en quantités moindres. L'évaluation sera réalisée par les autorités et supposera la mise au point de programmes d'essais spécifiquement adaptés aux substances, ciblés sur les effets d'une exposition à long terme.
- Autorisation des substances cancérigènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction (CMR) et les polluants organiques permanents (POP).
- Les PBT ⁽¹⁾ (excluant les POP mentionnés ci-dessus) et les UPVB ⁽²⁾ seront identifiés par des recherches supplémentaires. La Commission décidera à un stade ultérieur comment les substances dotées de ces propriétés seront traitées.

2.6. Compte tenu de la quantité commercialisée, qu'il considère comme le critère principal, et d'un certain nombre d'autres conditions, le Livre blanc envisage les délais suivants pour la remise des dossiers d'enregistrement:

- substances excédant une quantité commercialisée de 1 000 t par an — au plus tard à la fin 2005;

⁽¹⁾ PBT = substances qui sont persistantes, bioaccumulatives et toxiques.

⁽²⁾ UPVB = substances qui sont très persistantes et très bioaccumulatives.

- substances excédant une quantité commercialisée de 100 t par an — au plus tard à la fin 2008;
- substances excédant une quantité commercialisée de 1 t par an — au plus tard à la fin 2012.

2.7. La Commission propose d'établir une entité centrale chargée d'administrer le système REACH, y compris une base de données centrale contenant toutes les informations relatives aux substances et préparations chimiques enregistrées, et d'apporter l'appui technique et scientifique nécessaire aux États membres en vue de l'évaluation des substances. Cette entité centrale devra en outre procéder à des contrôles ponctuels et à une analyse informatisée des substances enregistrées qui suscitent des préoccupations particulières.

3. Contexte

3.1. Le Livre blanc est en principe l'occasion idéale de réduire à néant une croyance très ancienne et malheureusement profondément enracinée dans l'imaginaire collectif, qui associe la production chimique au danger et à la pollution. Il propose un cadre permettant de revoir d'une manière globale l'impact de la production et de l'utilisation des substances chimiques sur la santé humaine et l'environnement.

3.2. Pour atteindre cet objectif, toutes les parties concernées doivent être disposées à adopter un cadre d'évaluation et des mesures législatives qui permettent de réaliser un équilibre entre les sacro-saintes préoccupations en matière de protection de l'environnement et de la santé humaine d'une part et les impératifs d'une production sûre, efficace et compétitive d'autre part.

3.3. Quelques chiffres-clés mettent en évidence l'importance que revêt l'industrie chimique d'un point de vue stratégique. Dans l'Union européenne, l'industrie chimique emploie directement 1,7 million de personnes, plus de 3 millions d'emplois en sont tributaires et son excédent commercial est de 46,4 milliards d'euros, soit 65 % de l'excédent commercial de l'industrie manufacturière dans son ensemble. Outre de grandes multinationales, ce secteur compte également plus de 36 000 PME.

3.4. Un secteur de cette importance stratégique doit être en mesure de répondre rapidement aux signaux qui annoncent une diminution de sa compétitivité et de son impact sur le plan social; dans les années quatre-vingt-dix, les emplois dans le secteur chimique ont en effet chuté de 13 % en Europe, alors que leur niveau se maintient pour l'essentiel aux États-Unis. Cette tendance semble remettre en question l'hégémonie mondiale de l'Europe dans ce secteur.

3.5. Il est par conséquent évident que s'il est élaboré avec la participation active des parties concernées et accepté en connaissance de cause par l'opinion publique, un processus de cette envergure et aussi ambitieux peut constituer une chance inouïe pour l'industrie chimique européenne de faire accepter ses produits qui, dans une société moderne, sont essentiels au développement de procédés nouveaux et de technologies de plus en plus avancées, et de briser cette hostilité diffuse qui apparaît dangereusement, par exemple au niveau institutionnel décentralisé, lorsqu'il s'agit d'obtenir les autorisations nécessaires pour de nouvelles implantations.

3.6. Il ne fait aucun doute que le défi posé à la capacité d'innovation de l'industrie chimique aura une incidence sur un grand nombre d'autres secteurs qui utilisent des substances chimiques. Aussi le Comité se félicite-t-il que la Commission ait commandé une étude sur les répercussions des mesures prévues par le Livre blanc sur d'autres secteurs de l'économie. Il se réserve de formuler des observations sur les conclusions de cette étude, en relation avec les propositions de réglementation qui seront élaborées sur la base du Livre blanc.

3.7. Le Comité considère en outre qu'il est nécessaire d'étudier des mécanismes d'accompagnement visant à récompenser les entreprises innovantes et à encourager les nombreuses PME productrices, importatrices et utilisatrices de substances chimiques à réduire le nombre de substances particulièrement préoccupantes sur le plan de la santé humaine et de l'environnement en élaborant des produits de substitution.

4. Observations générales

4.1. Par nature, le Livre blanc se limite à tracer les lignes générales d'une stratégie pour la future politique communautaire dans le domaine des substances chimiques et ne fournit pas les détails caractéristiques des actes législatifs. Le Comité se prononce par conséquent sur la nature de la proposition à l'examen, tout en attirant l'attention sur certains points du Livre blanc qui revêtent une importance stratégique et méritent d'être approfondis.

4.2. Le Comité économique et social approuve l'approche générale de la stratégie, en particulier ses aspects suivants:

- elle se fonde sur les principes de durabilité, de précaution et de remplacement afin de garantir la protection de l'environnement, des utilisateurs et des consommateurs, notamment grâce à une meilleure information;
- elle fait de l'innovation le moteur d'un regain de compétitivité et d'une relance de produits chimiques sûrs, essentiellement au travers d'un engagement important en

faveur de la recherche scientifique communautaire, afin que l'industrie chimique puisse continuer de jouer le rôle indispensable qui est le sien dans une société moderne;

- elle s'engage à promouvoir l'expérimentation non animale;
- elle responsabilise les entreprises (producteurs, importateurs, utilisateurs), qui devront supporter les coûts de l'enregistrement des substances chimiques.

4.3. Le Comité prend note des conclusions du Conseil «Environnement» du 7 juin 2001. Il adhère plus particulièrement au principe selon lequel la nouvelle politique européenne dans le domaine des substances chimiques doit contribuer à un développement durable et assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine, notamment des travailleurs, et de l'environnement, tout en garantissant l'innovation et la compétitivité de l'industrie européenne concernée. Le Comité appuie par ailleurs l'objectif consistant à ne produire et à n'utiliser d'ici à 2020 que des substances chimiques n'ayant pas d'incidence négative notable sur la santé humaine et l'environnement.

4.4. La référence inadéquate aux travailleurs que contient le Livre blanc ne laisse toutefois pas de surprendre le Comité, dans la mesure où les expériences tirées des négociations entre les partenaires sociaux ont débouché sur une amélioration importante des conditions de travail, de sécurité et de santé dans l'entreprise et sont également à l'origine de progrès considérables en ce qui concerne les relations entre l'entreprise et les instances territoriales, grâce à l'implication des autorités publiques.

4.5. De l'avis du CES, ces expériences doivent constituer une référence essentielle pour le futur système, notamment compte tenu du fait que les travailleurs sont les premiers à être exposés aux risques liés aux produits finis, mais également aux produits intermédiaires de synthèse, dont on ignore souvent les caractéristiques en matière de sécurité. À cet égard, il considère qu'il serait opportun d'organiser des actions de formation et d'éducation pour les travailleurs, qui mettent notamment à profit les expériences acquises sur les sites de production.

4.6. Le Comité propose que des mesures spécifiques soient adoptées afin de favoriser l'adaptation à la nouvelle législation des 36 000 PME du secteur chimique qui représentent 28 % de la production européenne. Il considère par ailleurs que les programmes de recherche communautaires prévus par le VI^e programme-cadre devraient prendre dûment en compte les objectifs du Livre blanc, à commencer par la nécessité de développer des instruments d'aide à la recherche et à l'innovation permettant d'accélérer le processus d'identification des substances chimiques et leur remplacement par d'autres substances n'ayant pas d'impact négatif sur la santé humaine et sur l'environnement. En particulier, des essais «in vitro» devraient être élaborés afin de mettre définitivement un terme à l'expérimentation animale.

4.7. Le CES partage les vues exprimées par la Commission dans l'introduction du Livre vert quant à la nécessité d'appliquer le principe de précaution en encourageant le remplacement de certaines substances chimiques dès lors que l'on dispose d'éléments scientifiques fiables prouvant que leur utilisation peut avoir des effets néfastes pour la santé humaine et l'environnement, même s'il subsiste des incertitudes scientifiques quant à la nature précise ou à l'ampleur du dommage potentiel. Il y a lieu d'évaluer soigneusement les coûts et les bénéfices en termes de «durabilité». Dans ce contexte, le Comité prend note des préoccupations exprimées par les associations de protection de l'environnement et des consommateurs, qui estiment que la proposition de la Commission n'est pas suffisamment explicite quant à la nécessité de mettre un terme à la production des substances chimiques reconnues comme étant toxiques, persistantes et bioaccumulables, et encourage l'utilisation de substituts de substances dangereuses lorsqu'il existe des produits de remplacement appropriés.

4.8. Le principe de proportionnalité devrait également être appliqué tant en ce qui concerne le caractère dangereux intrinsèque de la substance chimique que son impact sur le budget de l'entreprise qui doit fournir les informations requises. Ce principe devrait guider la recherche de procédures souples qui, tout en respectant le principe de la protection de la santé humaine et de l'environnement, permettent à l'industrie chimique européenne de rester compétitive et, partant, de conserver son hégémonie au niveau mondial.

4.9. En vertu du principe de responsabilité, les entreprises qui produisent, importent, commercialisent ou utilisent des substances chimiques devraient fournir les informations nécessaires à une connaissance adéquate des propriétés et des utilisations des substances existantes. Les objectifs politiques énoncés pourront ainsi être atteints plus rapidement, surtout si les données et les informations sont réunies selon des modèles adéquats, uniformes pour tous les opérateurs de la chaîne d'utilisation (production, consommation, élimination) et permettant de recenser les propriétés dangereuses avérées ou présumées par catégories homogènes de substances grâce aux tests les plus pointus identifiés par la communauté scientifique et le secteur de l'innovation technologique.

4.10. Le Comité appuie la proposition de la Commission (point 8.2) qui désigne l'actuel BEC comme entité centrale chargée d'administrer le système REACH et d'apporter aux États membres l'appui technique et scientifique nécessaire, principalement en ce qui concerne l'évaluation des substances chimiques. Cette entité devrait être dotée des ressources adéquates afin de pouvoir remplir les nouvelles missions qui seront les siennes.

5. Observations particulières

5.1. Aux termes du Livre blanc (paragraphe 3.4), la réalisation des essais et la collecte des données concernant les 30 000 substances existantes produites en quantités supérieures à une tonne devrait entraîner, pour les entreprises, un coût global maximal d'environ 2,1 milliards d'euros sur 11 ans. Si la Commission reste convaincue que la réalisation d'essais spécifiquement adaptés à chaque substance constitue la manière de procéder la plus sûre et la plus efficace, le Comité souligne toutefois que toutes les parties concernées ont exprimé la crainte que le processus d'essai ne soit trop long, trop complexe et trop onéreux. Plus particulièrement, si le critère retenu pour définir les trois catégories de substances chimiques devant être mises à l'essai et enregistrées, à savoir la quantité produite, est nécessaire, il est toutefois également insuffisant. Il risque en effet d'encourager le contournement des règles, en particulier en ce qui concerne les produits importés, et de négliger les risques potentiels qui peuvent déjà exister en cas d'utilisation de petites quantités. Il vaudrait mieux regrouper les substances concernées par groupes ou par familles, en fonction de leur structure chimique et/ou de leurs propriétés. Cette option pourrait accélérer l'ensemble du processus d'examen des substances et en diminuer le coût.

5.2. Le système REACH (paragraphe 4) constitue une avancée incontestable par rapport aux procédures compliquées actuellement en vigueur. Il garantit en effet une transparence accrue et une meilleure diffusion des informations relatives aux propriétés intrinsèques des substances chimiques existantes. Il reste toutefois complexe et difficile à gérer, en particulier compte tenu des différentes compétences et responsabilités dévolues à la Commission et aux États membres. Le Comité considère en outre qu'il faut clarifier la notion de «flexibilité accrue» en matière d'exemptions (paragraphe 4.3) en ce qui concerne l'autorisation des substances extrêmement préoccupantes. Le processus d'évaluation devrait en effet toujours respecter strictement le principe de précaution.

5.3. Le Comité est en outre préoccupé par le fait que les États membres rencontrent généralement des difficultés lorsqu'il s'agit d'adapter leurs propres structures techniques, scientifiques et administratives à la législation communautaire. Compte tenu de la nécessité de garantir un «traitement égal» aux producteurs et un maximum de sécurité et d'informations aux consommateurs, tout en protégeant les données confidentielles et couvertes par le secret industriel, le Comité recommande que les ressources humaines et financières attribuées au Bureau européen des substances chimiques soient adaptées au type de missions qu'il devra remplir. Ces ressources devront également prendre en compte les exigences accrues en matière d'adaptation liées à l'élargissement.

5.4. Pour éviter que les données ne soient élaborées inutilement à plusieurs reprises, opération dont l'incidence sur les coûts est inversement proportionnelle à l'ampleur de la

production et à la taille de l'entreprise, le CES considère par ailleurs qu'il est nécessaire d'encourager les entreprises à coopérer afin de présenter des dossiers communs sur une même substance, qui contiennent des précisions sur les utilisations pour lesquelles la substance a été étudiée et produite. Si le Comité est conscient que la mise en oeuvre de cette proposition est susceptible de poser des difficultés sur le plan juridique, il estime cependant que l'on pourrait, afin d'accélérer l'application des principes définis par le Livre blanc, étudier des formes de coopération appropriées entre les principaux producteurs, importateurs et utilisateurs de substances chimiques qui, individuellement, n'excèdent pas le tonnage prescrit, alors que ce seuil est dépassé par l'ensemble des quantités commercialisées au niveau européen.

5.5. S'agissant des importations, l'affirmation réitérée selon laquelle le fait de soumettre les importateurs aux mêmes obligations n'aurait pas de répercussions négatives sur la compétitivité des entreprises européennes n'est pas convaincante pour les raisons suivantes:

- l'UE étant une grande exportatrice, toute augmentation des coûts internes risque de rendre les exportations plus difficiles et/ou d'encourager les productions alternatives dans des pays qui ne se soucient guère des problèmes de sécurité et de protection de l'environnement;
- l'on ne sait pas si l'obligation concerne chaque entreprise en tant que personne juridique autonome ou le groupe dont elle fait partie (privilégier la responsabilité d'un groupe d'entreprises dépendant d'une société mère réduit le risque de contournements);
- la nécessité de développer des substances de remplacement moins dangereuses n'implique pas automatiquement que des investissements seront consentis dans le secteur de l'innovation si les substances à remplacer continuent d'être commercialisées dans d'autres régions du globe et si, d'une manière plus générale, les avantages que présentent ces substances de remplacement pour la santé et l'environnement ne sont pas reconnus et encouragés, notamment par les consommateurs; cette reconnaissance permettrait par ailleurs de faire accepter plus facilement le prix éventuellement plus élevé de ces substances;
- les coûts et les charges liés au système REACH pourraient décourager les PME importatrices ainsi que les importations dans l'Union européenne de substances en faibles quantités, ce qui aurait des répercussions néfastes sur la compétitivité et l'emploi.

5.6. Le Comité considère par conséquent que la défense de la compétitivité de l'industrie chimique européenne exige notamment que l'on mette tout en oeuvre pour que les

dispositions élaborées au niveau de l'UE soient étendues au plan international, afin de disposer de normes harmonisées. Cet objectif ne peut être considéré comme un aspect marginal de la stratégie: il constitue un élément déterminant de l'application du principe de précaution à l'échelle mondiale. Un premier pas encourageant dans cette direction a été accompli le 22 mai dernier à Stockholm, avec la signature de la Convention sur les POP (polluants organiques persistants) ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Cf. IP/01/730 sur le contenu de cette convention.

Bruxelles, le 17 octobre 2001.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États-membres en matière de publicité et de parrainage en faveur des produits du tabac»

(2002/C 36/20)

Le 3 juillet 2001, le Conseil a décidé, conformément à l'article 95 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 3 octobre 2001 (rapporteur: M. Fuchs).

Lors de sa 385^e session plénière des 17 et 18 octobre 2001 (séance du 17 octobre), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 50 voix pour, 18 voix contre et 7 abstentions.

1. Introduction

1.1. Le Comité économique et social prend acte que la proposition de directive à l'examen est destinée à remplacer, dans le contexte de l'achèvement du marché intérieur, la directive 98/43/CE du 6 juillet 1998 qui a été annulée par la Cour de justice des Communautés européennes ⁽¹⁾. Elle vise à réglementer la publicité en faveur des produits du tabac et le parrainage dans ce domaine. Elle a pour but de rapprocher les décisions législatives, réglementaires et administratives des États-membres, afin de supprimer les entraves au fonctionnement du marché intérieur en vue de garantir la libre circulation des biens et des services.

⁽¹⁾ Affaire C 376/98 du 5 octobre 2000, République fédérale d'Allemagne contre Parlement européen et Conseil de l'Union européenne.

5.7. Le CES est conscient des problèmes pratiques qui se poseront au moment de traduire les lignes générales du Livre blanc, qui recueillent une large adhésion, en actes législatif spécifiques. Il souligne néanmoins à nouveau qu'il est indispensable que toutes les parties affrontent la complexité de la phase d'application dans un esprit positif et indique qu'il a l'intention de suivre ce processus et de contribuer à la mise en place d'une future industrie chimique européenne qui maintienne et renforce la compétitivité en offrant le maximum de sécurité et de garanties en termes de protection de la santé publique et de l'environnement.

1.2. La plupart des États-membres ont adopté des mesures législatives en vue de réglementer la publicité en faveur du tabac et le parrainage. La portée de ces législations nationales varie considérablement d'un État-membre à l'autre. Cependant, tous les États-membres ont transposé la Directive 89/552/CEE, qui impose l'interdiction de la publicité des produits du tabac à la télévision. On peut distinguer selon la proposition de la Commission trois catégories de pays:

- a) Les pays qui appliquent des restrictions limitées en matière de publicité en faveur du tabac: Luxembourg, Suède, Espagne, Grèce, Allemagne et Autriche.
- b) Les pays qui appliquent une interdiction totale de la publicité en faveur du tabac: France, Italie, Portugal et Finlande.
- c) Les pays qui envisagent une modification de leur législation: Royaume-Uni, Irlande, Pays-Bas, Danemark et Belgique.

Les disparités entre les réglementations nationales peuvent entraîner des entraves considérables à la libre circulation des biens et des services entre les États-membres. Ce sont ces obstacles qu'il convient de lever.

1.3. La proposition de directive à l'examen repose sur l'article 47, paragraphe 2, et les articles 55 et 95 du Traité instituant la Communauté européenne. L'article 95, paragraphe 3 du Traité prévoit un niveau de protection élevé de la santé publique. Le rapprochement des législations des États-membres est destiné à protéger la santé publique en évitant que les jeunes ne soient incités prématurément par la publicité à fumer et à devenir dépendant du tabac.

À cette fin, on tient également compte des questions de santé publique soulevées par les États-membres et les instituts scientifiques et portées à la connaissance de la Commission (article 95, paragraphe 8).

1.4. La proposition à l'examen vise à réglementer la publicité en faveur des produits du tabac et le parrainage dans ce domaine, à l'exception de la publicité télévisée, déjà couverte par d'autres réglementations communautaires. Elle vise à imposer une interdiction globale de la publicité en faveur du tabac dans tous les médias ainsi que le parrainage. La proposition de directive prévoit en outre une procédure de rapport afin de tenir compte des nouveaux développements scientifiques pour autant qu'ils aient une incidence sur l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur.

1.5. Le Comité économique et social constate que les mesures proposées sont conformes aux recommandations formulées par le Comité consultatif de la Commission pour la prévention du cancer⁽¹⁾ ainsi qu'à celles de l'Assemblée mondiale de la santé de l'Organisation mondiale de la santé (OMS)⁽²⁾. Les mesures proposées tiennent également compte de l'avis du Comité des consommateurs de la Commission sur une politique communautaire du tabac socialement responsable, adopté le 14 juin 1998⁽³⁾.

1.6. L'attention est attirée en particulier sur les travaux portant sur la prévention du tabagisme menés par l'OMS. La 52^e Assemblée mondiale de la santé du 24 mai 1999 a décidé de constituer un groupe intergouvernemental de négociations chargé d'élaborer une proposition de convention-cadre de l'OMS sur la lutte antitabac. Dans le cadre de ces négociations, il s'agit également d'élaborer des mesures visant à réglementer la publicité en faveur du tabac, le parrainage et les autres formes de promotion, qui auront également un impact sur l'acquis communautaire existant.

1.7. Une expertise sur la lutte antitabac⁽⁴⁾ commandée par la Banque mondiale conclut que les interdictions frappant la publicité en faveur du tabac s'avèrent efficaces mais uniquement si elles sont globales et si elles couvrent tous les médias et toutes les utilisations de noms et de logos de marques.

2. Observations générales

2.1. Le Comité économique et social se félicite que la Commission propose une directive concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États-membres en matière de publicité et de parrainage en faveur des produits du tabac.

2.2. Le Comité partage la conception suivant laquelle l'harmonisation et le rapprochement proposés par la Commission des dispositions législatives, réglementaires et administratives actuelles des États-membres amélioreront l'applicabilité des dispositions, le but étant d'éliminer les entraves aux échanges. Le Comité est en faveur de la poursuite de l'harmonisation et du rapprochement des dispositions législatives dans les cas où cette harmonisation et ce rapprochement sont clairement requis pour les besoins de l'achèvement du marché intérieur. Le Comité constate et déplore que la Commission n'apporte aucun cas probant d'entrave réelle à la circulation en rapport avec la publicité pour les produits du tabac.

2.3. Le Comité souligne que l'initiative de la Commission peut être considérée comme un pas supplémentaire vers l'amélioration de la santé publique dans l'Union européenne. Le Comité a déjà souligné à plusieurs reprises l'importance croissante de la santé publique au niveau communautaire⁽⁵⁾.

2.4. Le Comité range l'initiative présentée par la Commission parmi les efforts en vue de prévenir les dommages causés à la santé par le tabagisme. Dans ce contexte, le Comité fait observer que seule une stratégie globale transnationale visant à prévenir les dommages causés à la santé par le tabagisme sera susceptible de connaître un succès durable. Aussi le Comité appuie-t-il sans réserve les conclusions du Conseil du 19 juin 2001⁽⁶⁾, relatives à la convention-cadre de l'OMS sur la lutte antitabac, selon lesquelles la Commission doit soutenir l'OMS dans l'élaboration de cette convention.

2.5. Le Comité se réjouit que la proposition de directive à l'examen traduise les exigences qu'il avait formulées dans son avis du 9 juillet 1997⁽⁷⁾ dans lequel il préconisait une interdiction de la publicité directe et indirecte en faveur du tabac.

(1) Annexe — COM(96) 609 final.

(2) OMS, «Tabac ou santé», un rapport global sur la situation, Genève, 1997, p. 49.

(3) Avis du Comité des consommateurs sur une politique communautaire du tabac socialement responsable (14 juin 1998).

(4) «Maîtriser l'épidémie», Banque mondiale, Washington, 1999; Tobacco control in developing countries, Oxford, Oxford University Press, 2001.

(5) JO C 407/4 du 28.12.1998, p. 21.

(6) JO C 174 du 19.6.2001, p. 1.

(7) JO C 296 du 29.7.1997, p. 32.

2.6. Le Comité renvoie à ses nombreux avis antérieurs⁽¹⁾, dans lesquels il constatait que les produits du tabac constituent un danger pour la santé de l'homme et entraînent des maladies cardio-vasculaires, le cancer et d'autres maladies. L'OMS⁽²⁾ ⁽³⁾ part de l'hypothèse que, chaque année, quelque cinq cent mille citoyens européens mourront prématurément des suites du tabagisme. 80 % des jeunes commencent à fumer avant l'âge de 18 ans. Étant donné l'objectif de la Communauté, d'assurer un niveau élevé de la santé publique, et aux fins de protéger la santé du consommateur, une interdiction globale de la publicité s'impose dans le cadre d'un vaste éventail de mesures destinées à prévenir le tabagisme. Cela permettra d'éviter que des catégories particulièrement vulnérables comme les enfants et les jeunes ne soient incités prématurément par la publicité à devenir fumeurs et ensuite victimes de leur tabagisme.

2.7. Il conviendrait de renforcer la recherche épidémiologique et clinique sur le tabagisme. À cet égard l'importance des additifs et des substances cancérigènes revêt un intérêt particulier.

2.8. Le Comité part du principe que la Commission a dûment tenu compte de l'arrêt prononcé par la Cour de justice des Communautés européennes le 5 octobre 2000.

3. Observations particulières

3.1. Le Comité accueille favorablement l'objectif de la directive, qui est d'améliorer le niveau de protection de la santé dans les États membres. Il regrette toutefois que le projet de

(1) «Programmes d'action communautaire dans le domaine de la santé publique (2001-2006)» — JO C 116 du 20.4.2001, p. 20. «Rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États-membres en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac (refonte)» — JO C 140 du 18.5.2000, p. 24. «Lutte contre la consommation de tabac» — JO C 296, du 29.9.1997, p. 32.

(2) OMS, «Tabac ou santé», un rapport global sur la situation, Genève, 1997.

(3) Peto et al. «Mortality from smoking in developed countries 1950-2000», Oxford University Press, Oxford, 1994.

Bruxelles, le 17 octobre 2001.

texte de la Commission n'apporte, à partir de la pratique des États membres où une interdiction est déjà en vigueur, aucune preuve de l'efficacité d'une interdiction de la publicité.

3.2. Article premier

Le Comité regrette que le champ d'application de la directive soit limité et qu'elle ne prévoie pas de réglementation globale pour la publicité et le parrainage des produits du tabac incluant également la publicité au cinéma et la publicité sur les surfaces extérieures.

3.3. Article 2

Le Comité attire l'attention sur l'évolution et les changements rapides qui caractérisent les services de la société de l'information et rendent difficile leur contrôle, également dans le cas de la publicité.

3.4. Le Comité suppose que l'article 3 en particulier fera l'objet d'un examen juridique approfondi. Lors de cet examen, il faudrait également déterminer si les organes de presse ou quelque autre publication revêtant un caractère exclusivement local et régional, qui ne constituent par conséquent pas un obstacle pour le marché intérieur et relèvent uniquement de la législation nationale, doivent bénéficier d'une dérogation sur le modèle des dispositions prévues pour le parrainage et pour les médias imprimés édités à l'extérieur de l'Union européenne.

3.5. Article 5

Le Comité souligne le problème que représente la pratique de dumping des prix, selon laquelle des produits du tabac sont parfois vendus sous leur valeur dans la Communauté. Le Comité se félicite de l'intention de la Commission de traiter dans un règlement ad hoc cette entrave au marché intérieur.

3.6. Article 6

Le Comité accueille favorablement la procédure de rapport à laquelle sera tenue la Commission.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

Les passages suivants de l'avis de la section, dont le maintien a été demandé par au moins un quart des votants, ont été rejetés à la suite d'un amendement adopté par l'Assemblée plénière:

Paragraphe 2.2

... le but étant d'éliminer les entraves aux échanges. Le Comité est en faveur de la poursuite de l'harmonisation et du rapprochement des dispositions législatives comme une étape nécessaire vers l'achèvement du marché intérieur.

Résultat du vote sur la suppression du texte:

Voix pour: 44; voix contre: 28; abstentions: 3.

Paragraphe 3.1

«Le Comité accueille favorablement les objectifs de la directive. Il espère que la directive permettra d'éliminer les obstacles à l'achèvement du marché intérieur tout en garantissant un niveau élevé de santé dans les États-membres».

Résultat du vote sur la suppression du texte:

Voix pour: 39; voix contre: 33, abstentions: 0.

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme d'action communautaire pour la promotion des organisations non gouvernementales ayant pour but principal la défense de l'environnement»

(2002/C 36/21)

Le 11 juillet 2001, conformément à l'article 175 du traité instituant les Communautés européennes, le Conseil a décidé de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

Le Comité économique et social a chargé Mme Sánchez Miguel, en sa qualité de rapporteuse générale, de préparer les travaux en la matière.

Lors de sa 385^e session plénière des 17 et 18 octobre 2001 (séance du 18 octobre), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 66 voix pour, 22 voix contre et 10 abstentions.

1. Introduction

1.1. Un «programme communautaire d'action pour la promotion des organisations non gouvernementales européennes ayant pour but principal la défense de l'environnement», couvrant la période allant du 1^{er} janvier 1998 au 31 décembre 2001 et destiné à la coopération au financement des activités réalisées par les ONG et qui contribuent au développement et à l'application de la politique et de la législation communautaire environnementale, a été mis en œuvre sur la base de la décision 97/872/CE du Conseil.

Il est par conséquent nécessaire maintenant:

- d'évaluer son importance, en accord avec la politique de la Commission,
- de voir si l'approche adoptée est celle qui convient et si elle intègre les nouvelles orientations et les objectifs de la Commission, et
- d'évaluer son fonctionnement, en vue de maintenir et/ou de modifier la ligne d'action suivie, à savoir le financement des activités des ONG environnementales.

1.2. Dans le «rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'expérience acquise dans l'application de la décision 97/872/CE du Conseil, du 16 décembre 1997, concernant le programme d'action pour la promotion des ONG ayant pour but principal la défense de l'environnement»⁽¹⁾, il est fait état de la satisfaction des services de la Commission européenne concernant les activités réalisées et de leur caractère justifié et sont présentés des rapports finaux faisant un compte rendu clair des résultats des travaux effectués (évaluation de la ligne budgétaire B4-3060). Ainsi donc, en termes généraux, ce programme s'est avéré utile au regard des espoirs placés en lui au cours de sa période d'exécution.

1.3. Actuellement, la Commission estime que les ONG devront jouer un rôle extrêmement important face aux nouvel-

les formes de gouvernance européenne, aux besoins liés au processus d'intégration (de la protection de l'environnement et du développement durable dans toutes les autres politiques de l'UE), et aux besoins liés à l'élargissement. De plus, compte tenu de l'enquête réalisée parmi les ONG bénéficiaires de l'aide et de l'avis des services qui supervisent les programmes, qui ont permis de faire apparaître les lacunes existantes dans la procédure d'appel à soumission de propositions, dans la mise en œuvre et dans la gestion du programme, la Commission propose de remplacer la décision antérieure par une nouvelle de nature à permettre:

- la participation systématique des ONG environnementales à la définition et à l'application de la politique communautaire;
- une durée de 5 ans à des fins d'adéquation avec les budgets et les accords politiques de l'UE;
- l'appel à soumission de propositions et la prise de décisions sur la base d'une année civile;
- la diversification du champ d'action géographique compte tenu du processus d'élargissement et de l'association des pays du sud-est de l'Europe;
- un système simplifié de sélection, de suivi et d'évaluation, basé sur des indicateurs d'impact et de résultats, qui maintient un équilibre entre les zones géographiques, entre les ONG de petite et de grande taille, entre les spécialistes et les généralistes, etc.;
- un système d'audit fixe qui garantit une gestion adéquate des fonds publics dans la transparence et la rigueur.

2. Observations générales

2.1. Les ONG européennes ont démontré qu'elles sont capables de jouer le rôle que la Commission leur confie pour promouvoir les nouvelles formes de gouvernance européenne ainsi que pour élaborer et appliquer les politiques environnementales de l'UE, comme il est dit au premier paragraphe de

⁽¹⁾ COM(2001) 337 final (volume I).

l'exposé des motifs «de nouvelles formes de gouvernance»⁽¹⁾. Le programme d'action communautaire pour la promotion des ONG européennes ayant pour but principal la défense de l'environnement, est par conséquent tout à fait justifié.

2.2. Grâce à sa durée de 5 ans (2002-2006) proposée, ainsi qu'à l'évaluation intérimaire dont il doit faire l'objet en 2004 ainsi qu'à ses caractéristiques, ce nouveau programme sera un outil plus opérationnel et plus efficace pour promouvoir les activités et le fonctionnement de ces ONG. Se trouvent également renforcés le contrôle, la rigueur et la transparence dans l'utilisation des fonds communautaires.

2.3. Le budget de 32 millions d'euros alloué au programme d'action représente une augmentation importante par rapport au budget antérieur. Compte tenu du fait que les subventions accordées aux activités des ONG environnementales ont augmenté d'année en année aux dépens des activités relatives aux projets de sensibilisation, la répartition entre le programme d'action proposé et d'autres lignes budgétaires ne devrait pas déséquilibrer l'aide financière aux actions d'autres organisations dans des domaines prioritaires de la politique communautaire: changement climatique, nature et biodiversité, environnement et santé, et utilisation durable des ressources naturelles et gestion durable des déchets (sixième Programme d'action dans le domaine de l'environnement).

2.3.1. Il faut préciser que la pénétration des ONG environnementales dans certains domaines, essentiellement liés à l'activité économique et productive, est faible et que d'autres organisations sociales (syndicats, organisations patronales, agricoles et associations de consommateurs) sont bien mieux implantées et ont une plus grande capacité d'action en ce qui concerne certains thèmes (changement climatique, environnement, santé, gestion des déchets, etc.).

2.4. Quoi qu'il en soit, la politique consistant à financer, d'une part, les activités environnementales en général et, d'autre part, des activités ponctuelles d'organisations engagées de manière stable et à titre prioritaire dans la protection de l'environnement et la mise en œuvre de la politique communautaire a démontré son utilité.

3. Observations particulières

3.1. Parmi les critères imposés par la décision, en particulier l'article 2, lettre b), figure celui relatif à une structure et à des activités qui couvrent au moins trois pays européens. Ce critère renforce bien le caractère transnational de ces organisations, mais limite le nombre des bénéficiaires éventuels, dès lors que, comme on le sait, 80 % des bénéficiaires sont toujours les mêmes.

3.1.1. Il conviendrait que l'un des objectifs du programme consiste à encourager des formes d'association communautaire, permanente ou temporaire, entre des organisations environnementales en vue de réaliser les objectifs de la politique communautaire au-delà des programmes de financement des activités (LIFE, protection civile et urgences environnementales, etc.).

3.1.2. Par ailleurs, et malgré le fait que le programme actuel exclut les pays candidats à l'adhésion afin d'éviter des chevauchements dans le financement, les réseaux européens environnementaux les incluent, ce qui, avec des associations permanentes ou temporaires avec d'autres ONG, pourrait favoriser leur intégration dans le contexte communautaire.

3.2. La troisième phase du processus de sélection et d'attribution (article 5) consiste en une évaluation comparative des dossiers retenus selon trois critères développés au paragraphe 2 de l'annexe:

- adéquation du programme de travail proposé aux objectifs du programme;
- qualité de la gestion et du produit; et
- rayon d'action, efficacité, utilité.

3.2.1. Les trois éléments clés pour l'évaluation de ce dernier point, à savoir la «notoriété» de l'organisation et de ses activités, les relations extérieures et le «jugement» dans l'opinion publique (et notamment les médias) permettent un trop grand pouvoir discrétionnaire qui peut nuire aux objectifs établis dans le programme.

3.2.2. Afin de limiter ce pouvoir, il convient:

- de se centrer exclusivement sur la «notoriété des activités» et sur celle de l'organisation candidate pour promouvoir de nouvelles organisations ou formes d'association,
- de circonscrire clairement la notion de «jugement des médias» pour éviter que l'image des ONG soit le facteur déterminant, en dernière instance, pour l'octroi d'un soutien financier.

3.3. L'article 6 établit les pourcentages de subventions annuels, entre 70 % et 80 % selon le cas, et élimine en tant que dépenses éligibles les «contributions en nature», en accord avec les considérations des services de la Commission formulées au paragraphe 2.6.4 de son rapport⁽²⁾, conformément aux règlements relatifs au contrôle financier de l'Union européenne.

⁽¹⁾ COM(2001) 337 final (Volume II).

⁽²⁾ COM(2001) 337 final (volume I).

3.3.1. Les ONG de petite taille et peu professionnalisées considèrent que les restrictions relatives aux travaux non rémunérés ou aux dons «en nature» sont «paralysantes». En ne tenant aucun compte de cet aspect, la formule présentée dans le document donnerait lieu à un renforcement des organisations environnementales «professionnalisées» au détriment des ONG qui s'appuient sur le volontariat de leurs membres et le soutien de la société civile au moyen de contributions qui ne sont pas nécessairement en argent.

3.3.2. Il serait par conséquent raisonnable de rechercher des formules qui, même si elles peuvent compliquer la gestion, permettent d'intégrer d'une certaine manière les contributions «en nature» dans les dépenses éligibles, et d'assouplir ainsi l'application des règlements lorsqu'il s'avère nécessaire de maintenir le volontariat dans les ONG.

3.4. En cas de détection d'irrégularités, de mauvaises pratiques de gestion ou de manœuvres frauduleuses, une ou plusieurs sanctions administratives proportionnelles à la gravité des faits pourraient être prises.

3.4.1. Compte tenu de la gravité de l'une des sanctions prévues, consistant à exclure des mécanismes de dialogue pertinents de la Commission, il est conseillé, afin d'éviter tout arbitraire ou un recours inadéquat à cette sanction, de définir clairement dans quels cas l'on peut empêcher une ONG de participer aux mécanismes démocratiques de consultation et de participation.

4. Considération spéciale

4.1. Il est à noter que pour parvenir à instaurer ces nouvelles formes de gouvernance reprises dans la communication de la Commission intitulée: «Objectifs stratégiques 2000-2005

— donner forme à la nouvelle Europe»⁽¹⁾ et à mettre en place une protection appropriée de l'environnement et un développement durable, qui sont les objectifs de la politique communautaire malgré les difficultés économiques qui subsistent, il faut encourager et financer l'action et l'engagement en faveur de l'environnement des autres ONG qui représentent les citoyens européens en leur qualité de travailleurs, d'employeurs, d'agriculteurs ou de consommateurs et dont le rôle dans la mise en œuvre des politiques environnementales est des plus importants.

4.1.1. À titre d'exemple, le respect des engagements européens pris à Kyoto pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, la réduction de l'utilisation et de la dangerosité des produits chimiques ou la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau sont impensables sans la collaboration et l'action des travailleurs et des employeurs sur le lieu de travail. Actuellement, les organisations représentatives des travailleurs et des employeurs sont gênées par leur déficit médiatique considérable pour renforcer la sensibilisation et l'engagement en faveur de l'environnement de leurs membres et de leurs affiliés.

4.1.2. Cette affirmation vaut pour le rôle extrêmement important des organisations agricoles dans la réduction et l'élimination de l'utilisation de produits phytosanitaires ainsi que pour celui des organisations de consommateurs pour ce qui est de la mise en œuvre des politiques de réduction et de recyclage des déchets urbains.

4.1.3. Il est souhaitable d'étudier la possibilité de développer un programme d'action communautaire, en parallèle et en complément de celui dont il est ici question, qui permette d'assurer la permanence et la stabilité des actions des organisations sociales dont le concours est essentiel pour la mise en œuvre de la politique environnementale européenne, même si elles ne se consacrent pas à titre principal à la protection de l'environnement.

⁽¹⁾ COM(2000) 154 final (JO C 81 du 21.3.2000 et JO C 14 du 16.1.2001).

Bruxelles, le 18 octobre 2001.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 92/79/CEE, la directive 92/80/CEE et la directive 95/59/CE en ce qui concerne la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés»

(2002/C 36/22)

Le 5 avril 2001, le Conseil a décidé, conformément à l'article 262 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée d'élaborer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 24 septembre 2001 (rapporteur: M. Bento Gonçalves).

Lors de sa 385^e session plénière des 17 et 18 octobre 2001 (séance du 18 octobre), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 87 voix pour, 30 voix contre et 15 abstentions.

1. Introduction

1.1. Le régime actuellement en vigueur (Directive 95/59/CEE), concernant la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés, a été instauré le 1^{er} janvier 1993. Lors de la phase d'élaboration de ce régime, alors que la Commission avait souhaité une harmonisation totale des taux d'accises sur le tabac manufacturé, le Conseil ne l'avait pas suivi et n'avait finalement retenu qu'une harmonisation des structures de taxation ainsi que la fixation de taux minimaux.

1.2. Concernant les cigarettes, la structure des accises telle que définie au niveau européen, veut que les États membres perçoivent à la fois un élément proportionnel (ad valorem) calculé à partir du prix maximal de vente au détail et un élément spécifique (par unité de produit). La combinaison de ces deux éléments doit représenter au moins 57 % du prix de vente au détail des cigarettes appartenant à la classe de prix la plus demandée. (La part spécifique de l'accise ne peut être inférieure à 5 % ni supérieure à 55 % du montant de la charge fiscale totale, y compris la TVA).

1.3. Concernant les tabacs manufacturés autres que les cigarettes, c'est-à-dire les cigares, cigarillos, tabac à rouler, etc., les États membres ont le choix entre trois types de structures d'accises: une accise proportionnelle, une accise spécifique, un système mixte.

1.3.1. Pour ces produits, la Directive 92/80/CEE prévoit des minima: 5 % du prix de vente pour les cigares ou cigarillos (ou encore 10 euros par 1 000 unités); 30 % ou 25 euros par kilogramme pour le tabac fine coupe (à rouler); 20 % ou 19 euros pour les autres tabacs à fumer.

1.4. Il est prévu par la Directive 92/79/CEE que tous les trois ans, la Commission présente au Conseil un rapport, accompagné ou non de propositions de révision des Directives,

sur la base duquel il examine l'accise minimale et la structure des droits d'accises dont les modalités sont aujourd'hui fixées par la Directive 95/59/CEE. Le Conseil, le cas échéant, s'il entend adopter certaines modifications, doit statuer à l'unanimité après consultation du Parlement européen.

1.5. C'est donc sur la base de ce troisième rapport, faisant suite à ceux de 1995 et de 1998, et aussi à la demande de certains États membres, que la Commission propose une révision plus conséquente des taux et de la structure des accises applicables aux cigarettes et autres tabacs manufacturés.

2. Proposition de la Commission

2.1. Dans son rapport, la Commission constate que malgré la réglementation en vigueur concernant la structure des accises, il subsiste des écarts considérables de prix pour les produits du tabac entre certains États membres. La Commission avance le chiffre de 400 % pour le rendement fiscal de la catégorie de cigarette la plus demandée.

2.1.1. Outre les dysfonctionnements du marché intérieur, la Commission justifie également ses propositions par le fait qu'elles auront pour effet de diminuer la fraude et qu'elles contribueront à une meilleure santé des citoyens européens.

2.2. La Commission, pour réduire les distorsions dans le fonctionnement du marché intérieur qui résultent de cette situation de fait, préconise dans sa proposition une plus grande convergence ou harmonisation fiscale, et donc du régime des droits d'accises.

2.2.1. Concernant le régime d'accises des cigarettes, la Commission propose d'instaurer en sus du régime actuel, un montant fixe de taxation de 70 EUR pour 1 000 cigarettes pour les catégories les plus demandées. Les États membres devraient donc respecter une double obligation: l'incidence

minimale de 57 % d'une part, et celle des 70 EUR pour 1 000 unités dans le cas où le premier seuil ne permet pas d'atteindre cette somme.

2.2.1.1. La Commission propose cependant que les États membres dont la fiscalité sur les cigarettes représente au moins 100 EUR pour 1 000 unités ne soient plus obligés de respecter le critère des 57 %.

2.2.2. Enfin, la Commission remet en question le fait que jusqu'à maintenant les États membres pouvaient appliquer un taux minimal de taxation indépendamment du prix pour les cigarettes «bas de gamme» tant que la charge fiscale ne représentait pas plus que 90 % de la charge fiscale des cigarettes de la catégorie de prix la plus demandée.

2.2.2.1. Dans sa proposition, cette règle des 90 % est modifiée; la seule condition restant est que les États membres ne peuvent percevoir une accise minimale pour ces produits à «bas prix» qui soit supérieure à l'accise perçue pour la catégorie de prix la plus demandée.

2.2.3. Concernant le tabac «fine coupe», la Commission propose d'aligner progressivement la fiscalité applicable au tabac à rouler sur celle applicable aux cigarettes, ce qui porterait le taux minimal de 30 à 39 % ou encore de 25 à 34 EUR par kilo d'ici 2004.

2.3. Concernant les cigares et cigarillos, la Commission propose de redéfinir ces produits afin d'éviter que des produits soient vendus comme tels pour bénéficier d'un régime fiscal préférentiel, alors qu'ils sont en réalité des cigarettes et qu'ils devraient être taxés comme tels.

2.4. Enfin, d'une manière plus générale, La Commission propose d'allonger la période d'examen du taux et de la structure des accises à quatre ans au lieu de trois, ce qui lui permettrait de mieux évaluer le fonctionnement du marché intérieur.

3. Remarques générales

3.1. Le Comité regrette que la Commission n'ait pas pu percevoir plus globalement les conséquences que ses propositions pourraient avoir sur toute la filière tabac (contrairement aux fabricants de cigarettes et autres tabacs manufacturés, les producteurs européens de tabac n'ont pas été consultés). Le Comité tout en acceptant le bien-fondé des objectifs recherchés par la Commission doute qu'ils soient vraiment réalisables; cela aussi bien au niveau de l'amélioration du fonctionnement du marché intérieur, de la diminution de la fraude, que de la santé des consommateurs, etc.

3.2. Le Comité rappelle que la politique fiscale relève encore de la compétence des États membres, et que l'intervention de la Communauté se limite à l'établissement des conditions nécessaires et suffisantes à la libre circulation des marchandises pour la réalisation du marché intérieur. Or, ce marché intérieur, caractérisé par l'abolition entre les États membres des obstacles à la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux, fonctionne.

3.2.1. Penser qu'harmoniser les taux d'accises vers le haut permettra d'éliminer les fraudes est déraisonnable. Certes la fraude intracommunautaire (qui n'en est pas vraiment une car les droits d'accises sont bel et bien payés à un État membre) sera moins «attrayante» mais il ne fait malheureusement aucun doute que les fraudes extracommunautaires (et là aucun droit d'accises n'est payé) en provenance des PECO ou autres régions du monde seront plus nombreuses et aussi plus dangereuses car des produits illégaux et impropres à la consommation pourraient entrer dans l'Union européenne par ce biais.

3.2.1.1. Le Comité est d'avis que ce phénomène de fraude doit être réprimé sur la base des contrôles exercés par les services compétents des États membres concernés (en collaboration avec les services de la Commission européenne), notamment dans le cadre des procédures de collaboration initiées entre les administrations de contrôle des différents pays.

3.2.2. Dans son rapport, la Commission fait aussi référence aux achats transfrontaliers qui représenteraient une perte de revenus fiscaux pour certains États membres. Il convient de rappeler d'une part que ces achats sont tout à fait légaux (dans le respect des quantités prévues par la Directive 92/12/CEE), et d'autre part, qu'il ne s'agit pas d'un problème de marché intérieur mais au contraire d'un signe de dynamisme et de bon fonctionnement ⁽¹⁾.

3.2.2.1. Certaines études sur le sujet insistent sur le fait qu'il n'est pas possible d'attribuer la réalisation de ces achats au seul différentiel fiscal pouvant exister entre deux États membres, mais que d'autres facteurs d'interaction interviennent aussi. Ce phénomène des achats transfrontaliers existe dans beaucoup d'autres secteurs de l'économie et il est communément admis qu'il bénéficie financièrement au consommateur.

3.3. La Commission proposant d'introduire un montant fixe de 70 EUR pour 1 000 cigarettes pour la catégorie la plus demandée en plus du pourcentage minimal requis, le Comité craint que ceci n'entraîne d'excessives augmentations des prix dans certains États membres avec des conséquences que n'a pas envisagé la Commission.

⁽¹⁾ La Cour de justice des Communautés européennes a d'ailleurs rappelé ce principe dans un arrêt rendu le 2 avril 1998 (Affaire C-296/95).

3.3.1. Le Comité tient à rappeler deux principes que la Commission avait défendu quand des mesures d'harmonisation de la fiscalité des cigarettes avaient été adoptés en 1972 ⁽¹⁾:

- la structure des accises doit permettre à l'éventail des prix de vente au détail de refléter de manière équitable les écarts de prix hors taxe pour ne pas fausser les conditions de concurrence;
- les efforts d'adaptation à demander aux États membres doivent être comparables.

3.3.1.1. Or, les propositions de la Commission conduiraient d'une part, à demander beaucoup plus d'efforts d'adaptation aux pays «proportionnalistes» (qui sont généralement des pays producteurs avec des prix hors taxes plus faibles), par rapport aux pays «spécifistes», et d'autre part, elle ne permettrait plus de refléter de manière équitable les écarts de prix hors taxes. (Parmi les pays concernés, seul le Portugal applique un droit spécifique qui s'écarte du taux minimum obligatoire, soit 5 %) ⁽²⁾.

3.3.1.2. L'impact sur les prix serait loin d'être négligeable et, selon la Commission, il pourrait être approximativement de l'ordre suivant:

- + 11 % pour le Luxembourg;
- + 16 % pour le Portugal;
- + 18 % pour la Grèce;
- + 18 % pour l'Italie;
- + 30 % pour l'Espagne (d'autres études avancent le chiffre de 38 %).

Quant aux PECO, l'impact au niveau des prix serait encore bien supérieur, avoisinant dans la plupart des cas des taux de l'ordre de 150 à 200 %, ce qui pourrait laisser présager de graves difficultés en cas d'application de cette nouvelle règle.

3.3.1.3. Le Comité s'interroge donc sur les raisons qui ont poussé la Commission à changer si brutalement de philosophie et à instaurer une politique plus spécifique qui risque de s'apparenter à un système coercitif de rapprochement des prix. Bien que la Commission affirme que les écarts de produit intérieur brut exprimés en standards de pouvoirs d'achats (75 %) entre États membres sont sans communes mesures avec les écarts de prix des cigarettes (plus de 400 %), on peut légitimement penser que les propositions de la Commission conduirait à des niveaux de prix incompatibles avec le niveau de vie de certains pays.

3.3.2. Les producteurs européens subiraient de plein fouet ce changement de situation et toute l'industrie d'aval également. Il y aurait donc aussi de graves conséquences sur l'emploi dans des régions qui sont déjà le plus souvent des zones défavorisées du sud de l'Europe.

3.3.2.1. Les industries traditionnelles de l'Europe qui fabriquent des produits locaux à prix modérés seraient défavorisées par rapport aux grandes firmes mondiales qui peuvent, grâce à leur communication et leur image, se placer sur le créneau des produits à prix élevés (en effet, la taxation augmentant, le consommateur choisira en produit de substitution, soit un produit à très bas prix ou un produit haut de gamme dont le prix est devenu très proche des produits locaux qui étaient auparavant disponibles à prix modéré).

3.4. Le Comité a également des doutes quant à l'impact que pourraient avoir ces propositions sur la Santé des consommateurs. D'ailleurs jusqu'à présent, aucune étude n'a pu montrer que la consommation de tabac diminuait suite à une augmentation des prix.

3.4.1. D'autres propositions relatives à l'étiquetage des cigarettes et autres produits du tabac ont déjà cette fonction et entreront en vigueur prochainement ⁽³⁾.

3.4.2. Augmenter la fiscalité des produits à «bas prix», du tabac à rouler (qui était une alternative pour le consommateur), des produits assimilés aux cigares et cigarillos alors qu'ils ne devraient peut-être pas l'être, aura pour conséquence un accroissement des fraudes extra communautaires et favorisera donc l'entrée de produits potentiellement dangereux sur notre territoire. La suppression de l'attrait que généraient certains produits de substitutions par un nivellement des prix, est un pas en arrière fort regrettable dans la politique de concurrence de l'Union européenne. En effet, seuls les consommateurs au pouvoir d'achat le plus faible seront pénalisés.

3.4.3. Les propositions de la Commission, ne touchant pas de la même façon tous les opérateurs ou fabricants de cigarettes selon les pays, seules les cigarettes de la catégorie la plus demandée étant concernée, une véritable «guerre des prix» est à craindre dans la mesure où elle ne sera pas forcément à l'avantage ni des politiques de santé publique, ni des recettes fiscales des États.

3.5. Le Comité veut également faire part de son inquiétude au sujet des conséquences que pourrait avoir l'adhésion des pays candidats sur leur marché national des cigarettes d'une part, et sur le marché unique actuel. Les mesures transitoires évoquées dans le rapport de la Commission ne résoudront sans doute pas ce problème.

⁽¹⁾ Directives 72/464/CE et 77/805/CE.

⁽²⁾ Annexe C du rapport de la Commission: EL 5,09 %, ES 5 %, IT 5 %, LU 15 % et PT 41,6 %.

⁽³⁾ COM(1999) 594 final.

3.6. La Commission devrait, avec les États membres, proposer des mesures efficaces contre le marché noir du tabac, qui représente une perte énorme de recettes fiscales et provoque des distorsions sur le marché. Le rapport présenté par la Commission ne mentionne pas cette question importante.

3.7. Enfin, le Comité est d'accord avec la Commission sur le fait qu'une révision tous les quatre ans au lieu de trois permettra de mieux évaluer le fonctionnement du marché interne.

4. Conclusions

4.1. Le Comité tient à rappeler une nouvelle fois que sur le fond il partage les préoccupations (diminution des fraudes et protection de la santé des consommateurs) pour lesquelles la Commission s'est engagée à trouver des solutions. Cependant la réflexion engagée par le Comité laisse apparaître que les propositions de la Commission n'auront pas les effets escomptés et que l'outil proposé n'est donc pas approprié.

4.2. Ni les consommateurs, ni les producteurs, ni l'industrie (au regard de l'emploi), ni les commerçants, pas plus que les États membres, ne tireraient un quelconque profit de cette proposition.

4.3. Le Comité note que la proposition de la Commission n'aurait pas pour effet de réduire l'amplitude entre les différents taux d'accises appliqués dans les différents États membres, et au contraire elle serait même accentuée, ce qui va à l'encontre d'une certaine harmonisation.

4.4. Enfin, selon le rapport de la Commission, le mandat qui lui a été donné par les États membres pour étudier les accises et la fiscalité spéciale «concernait aussi bien le tabac que les boissons alcooliques et les huiles minérales»⁽¹⁾; le Comité ne comprend dès lors pas que seule une proposition sur le tabac ait été faite.

4.5. Le Comité est donc d'avis que tant que l'harmonisation des taux d'accises sur le tabac n'est pas incluse dans le paquet général de la fiscalité, et que le Conseil n'est pas disposé à développer ce dossier, la situation actuelle doit perdurer. Dans cette approche globale (au niveau des produits et des différentes composantes de la fiscalité) qui s'avère nécessaire, il devra notamment être tenu compte des écarts de TVA qui sont supérieurs à ceux des accises.

⁽¹⁾ COM(2001) 133 final, Vol. I, Chapitre II, point 2.1, p. 7.

Bruxelles, le 18 octobre 2001.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la qualité de l'essence et des carburants diesel et modifiant la directive 98/70/CE»

(2002/C 36/23)

Le 7 juin 2001, le Conseil a décidé, conformément à l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 26 septembre 2001 (rapporteur: M. Gafo Fernández).

Lors de sa 385^e session plénière des 17 et 18 octobre 2001 (séance du 18 octobre), le Comité économique et social a adopté le présent avis à l'unanimité.

1. Introduction

1.1. La proposition de modification à l'examen vise un double objectif: d'une part, faciliter la réalisation des objectifs volontaires d'augmentation de l'efficacité moyenne, en réduisant les émissions moyennes à 140 g de CO₂ au km, pour l'année 2008 (fabricants européens) et pour l'année 2009 (importations en provenance du Japon et de la Corée), des voitures particulières neuves commercialisées pendant cette période dans l'Union européenne, et d'autre part, de confirmer que les nouvelles spécifications de l'essence et des carburants diesel s'appliquent à compter de l'année 2005.

1.2. Pour respecter ces engagements, il faudrait améliorer la qualité des carburants, essence et diesel, actuellement utilisés et, plus particulièrement, réduire la teneur maximale en soufre de ceux-ci à 50 ppm (parties par million) contre actuellement 150 ppm pour l'essence et 350 ppm pour le gazoil routier, ce qui permettra de plus de réduire les émissions des véhicules immatriculés antérieurement.

1.3. La proposition de directive à l'examen va plus loin en ce qui concerne ces limites maximales de soufre, requises pour que le secteur automobile puisse respecter ses engagements de réduire à 140 g de CO₂ au km les émissions moyennes, fixant pour l'an 2001 des limites de soufre de 10 ppm tant pour l'essence que pour le diesel, qui doivent permettre ultérieurement de nouveaux engagements en matière d'efficacité plus exigeants pour les véhicules essence comme diesel.

1.4. Afin d'atteindre ces objectifs, une référence intermédiaire est établie, à savoir qu'en l'an 2005, les parts respectives de l'essence et gazoil routier doivent être équilibrées sur l'ensemble du territoire des États-membres, pour que les véhicules de nouvelle génération, spécialement conçus pour fonctionner avec ces carburants, puissent avoir un rendement optimisé.

1.5. De plus, la portée de la directive 98/70/CE est consolidée dès lors qu'elle couvre les diesels destinés aux engins

mobiles non routiers et aux tracteurs agricoles qui avaient été exclus du champ d'application de celle-ci suite à la suspension de la législation antérieure qui faisait référence à ceux-ci, pour lesquels une limite maximale de 2 000 ppm est fixée à l'entrée en vigueur de la directive, limite qui devra être réduite en 2008 à 1 000 ppm, les États-membres pouvant exiger une limite maximale de 500 ppm, ou bien la teneur maximale en soufre qui serait exigée à tout moment pour le gazoil routier.

1.6. Les autres éléments inclus dans la proposition sont la mise en place d'un système de qualité basé sur une norme européenne, qui sera prochainement publiée, ou sur des systèmes nationaux de qualité qui seraient équivalents au premier. De même, il est prévu que les États-membres transmettent tous les ans des données relatives à la commercialisation de ces carburants.

1.7. Enfin, la Commission procédera, avant le 31 décembre 2006, à une révision de ces spécifications, à la lumière des engagements de réduction des émissions de CO₂, des émissions de gaz polluants des véhicules dans le cadre des directives sur la qualité de l'air, des accords avec les fabricants d'automobiles et de l'évolution des technologies de réduction des émissions polluantes.

2. Observations

2.1. Tout en émettant quelques réserves ci-après, le Comité accueille favorablement la présentation de cette proposition de modification de la directive 98/70/CE visant à réaliser un saut qualitatif important en matière de qualité des carburants, qui doit permettre de réaliser les objectifs volontaires d'efficacité que se sont fixés les fabricants et les importateurs de véhicules particuliers. Le Comité souhaite attirer l'attention sur l'effort considérable qui a été consenti ces vingt dernières années en ce qui concerne la teneur maximale en soufre, en particulier des diesels, qui a permis de passer de 6 000 parties par million (ppm) aux 500 ppm actuellement et de prévoir dans un délai de dix ans 50 ppm.

2.2. Le Comité approuve les indications de la Commission européenne en ce qui concerne l'impact net positif d'une réduction globale des émissions de CO₂ mais il aurait souhaité que, dans le cadre de ses études, celle-ci étudie de manière approfondie l'impact au niveau de chaque État-membre.

2.3. Toutefois, le Comité est perplexe quant à l'impact estimé de l'application de cette directive sur le prix final de ces produits. En effet, les coûts additionnels estimés à 0,25 eurocent pour l'essence et à 0,60 eurocent environ pour le diesel, sont très inférieurs au prix de 1,53 eurocent par litre, prévu par une décision récente du Conseil, adoptées sur proposition de la Commission, qui autorise un État-membre, conformément à la directive 92/81/CE, à favoriser via une réduction fiscale sur les carburants à moindre teneur en soufre, une pénétration la plus rapide possible sur le marché de ceux-ci. Le Comité invite par conséquent instamment la Commission à procéder à une révision des chiffres relatifs aux coûts indiqués dans l'exposé des motifs de la directive, car sinon cette réduction fiscale pourrait être considérée comme une aide d'État.

2.4. Le Comité souhaiterait, pour éviter des confusions, que la référence à l'article 3 à une «teneur inférieure à 10 ppm» soit éliminée et remplacée à chaque fois par «valeur maximale de 10 ppm», car elle ne correspond pas à la réalité technique, dès lors qu'il n'existe pas de méthodes fiables pour faire des mesures au dix-millionième près afin d'obtenir une teneur de 9,99 ppm, comme l'exige la directive dans sa rédaction

actuelle. De plus, cela ne correspond pas à la définition fournie aux annexes 1 à 4.

2.5. S'agissant de la disponibilité des carburants, la proposition de la Commission indique qu'à partir de 2005, les États-membres devront garantir «sur une base géographique équilibrée» la disponibilité des carburants sans soufre.

2.5.1. Le Comité estime que la notion de disponibilité devrait être précisée par l'introduction d'un paramètre quantifiable dans la directive. À cette fin, le Comité demande que la disponibilité de ce type de carburants soit rendue obligatoire dans au moins la moitié des stations service des États-membres situées sur les routes ordinaires et dans toutes les stations service situées sur les autoroutes et aux frontières externes de l'Union européenne.

2.6. Le Comité aurait préféré que les limites nationales, non harmonisées relatives à la teneur en soufre du diesel utilisé pour les engins non mobiles et agricoles ne soient appliquées au niveau national qu'après achèvement de la procédure établie à l'article 95, paragraphe 4 du Traité CE.

2.7. Enfin, le Comité estime qu'au terme d'une période de précaution qui suivrait l'établissement de la norme communautaire pour ces carburants, les États-membres devront appliquer cette norme, et abandonner leurs propres systèmes nationaux traditionnels, même s'ils peuvent produire des résultats équivalents.

Bruxelles, le 18 octobre 2001.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur le «Partenariat euro-méditerranéen — Bilan et perspectives après cinq ans»

(2002/C 36/24)

Les 12 et 13 juillet 2000, le Comité économique et social a décidé, conformément aux dispositions de l'article 23, paragraphe 3, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur le Partenariat euro-méditerranéen — Bilan et perspectives après cinq ans.

La section «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 4 octobre 2001 (rapporteur: M. Dimitriadis).

Lors de sa 385^e session plénière des 17 et 18 octobre 2001 (séance du 18 octobre), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 87 voix pour, 1 voix contre et 0 abstentions.

1. Introduction

1.1. Depuis 1960, la Communauté européenne a développé une série de politiques de rapprochement concernant les pays méditerranéens et mis en place le cadre nécessaire au succès de partenariats stratégiques qui ont dépassé le niveau traditionnel des simples échanges commerciaux.

1.2. Forte d'une expérience similaire acquise en son sein, l'Union européenne a cherché, à partir du début des années 90, à tisser des liens entre les pays méditerranéens en vue de développer des formes de coopération plus dynamiques et de mettre un terme au schéma suivi jusqu'alors, dans lequel l'Europe préparait des propositions de coopération qui étaient approuvées ou rejetées par ses partenaires méditerranéens, sans que ceux-ci disposent toujours du savoir-faire nécessaire à leur élaboration et à leur gestion.

1.3. Un jalon décisif à cet égard a été posé par la déclaration interministérielle de la conférence de Barcelone⁽¹⁾, à laquelle ont participé 27 États (les 15 pays de l'UE et 12 pays du bassin méditerranéen) et qui a permis de jeter les bases d'un projet ambitieux, reposant sur trois axes:

- premièrement, un volet politique et de sécurité, ayant pour objectif de définir un espace commun de paix et de stabilité,
- deuxièmement, un volet économique et financier, visant à construire une zone de prospérité partagée (constitution d'une zone de libre-échange d'ici 2010),
- troisièmement, un volet humain, social et culturel.

1.4. Pendant la période relativement courte (cinq ans) qui s'est écoulée depuis son lancement, le partenariat euro-

méditerranéen a engrangé d'importants succès mais il est encore loin d'avoir atteint les objectifs qu'il s'était fixés à l'origine.

2. Évaluation du partenariat euro-méditerranéen

2.1. Il ne fait aucun doute que le partenariat euro-méditerranéen a affiché initialement des ambitions élevées, voire très élevées dans certains cas. Il n'en reste pas moins qu'un dialogue régulier a été instauré entre les 27 partenaires en présence pour renforcer la sécurité et la stabilité dans la région de la Méditerranée et permettre des initiatives communes (il est tout à fait révélateur qu'il ait réussi à faire dialoguer autour d'une même table des représentants du Liban, de la Syrie, d'Israël et des organes dirigeants palestiniens).

2.1.1. Un autre acquis important est que l'Union européenne ait approché la Libye dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen, avec la première invitation lancée officiellement à des représentants libyens à l'occasion de la réunion de Stuttgart, les 15 et 16 avril 1999. Les négociations avec ce pays n'ont toutefois enregistré que de piètres progrès, car il ne s'est aucunement engagé de manière officielle à souscrire au contenu de la déclaration de Barcelone.

2.2. La coopération multilatérale est désormais aussi courante que les approches bilatérales traditionnelles. De plus, des sommes appréciables ont été affectées au développement du partenariat euro-méditerranéen à travers le programme MEDA et les prêts octroyés par la BEI. MEDA a été le principal instrument financier du partenariat euro-méditerranéen et a été appliqué aux trois volets arrêtés lors de la conférence de Barcelone.

2.3. Des accords d'association bilatéraux ont été conclus, qui prévoient une libéralisation économique et le renforcement des mécanismes du marché, tout en veillant dûment à préserver les équilibres sociaux et à encourager la convergence des économies. Ils traduisent une conception plus large de la coopération, dans la mesure où ils comportent également une forte composante culturelle et sociétale, qui aboutira à terme à

(1) La déclaration de Barcelone a été adoptée par la conférence euro-méditerranéenne des ministres des affaires étrangères, les 27 et 28 novembre 1995.

accroître la stabilité et la coopération dans le bassin méditerranéen en harmonisant le rythme de progression des peuples de la région.

2.4. Tous les États membres de l'Union européenne reconnaissent l'importance stratégique de ses voisins méridionaux, d'autant que l'on commence à constater les premiers résultats encourageants des efforts de restructuration entrepris par les partenaires méditerranéens.

2.5. Dans le même temps, certaines voix critiques se sont fait entendre pour préconiser un examen des objectifs économiques du partenariat et souligner par ailleurs la faiblesse de son volet social.

2.6. Les premières étapes du partenariat ont été marquées par un foisonnement d'activités sans priorités clairement définies. D'une manière générale, la concrétisation des projets a été lente. Il convient également de noter que les pays méditerranéens partenaires ont éprouvé des difficultés à absorber les fonds qui leur avaient été alloués, comme en témoignent en premier lieu les difficultés techniques de mise en œuvre des initiatives.

2.7. L'instauration de la zone de libre-échange s'est révélée bien plus ardue que prévu. Pour s'en convaincre, il n'est que de voir la lenteur avec laquelle progressent les négociations relatives aux accords d'association, du fait notamment du rythme peu soutenu des procédures de ratification par les instances parlementaires compétentes. Les États de l'UE sont les principaux responsables de cet état de fait. En outre, la promotion de la coopération économique et politique entre les pays méditerranéens partenaires n'avance toujours qu'à pas comptés, si bien qu'ils ne parviennent pas à éveiller l'intérêt des sociétés d'investissement; des grands organismes financiers ou des sociétés de capital-risque dont la présence est nécessaire pour appuyer les grands travaux d'infrastructure (par exemple dans les télécommunications, les transports, etc.)

2.8. Le blocage et les revirements continuels du processus de paix au Moyen-Orient ont considérablement freiné la coopération régionale plus générale.

2.9. La signature d'accords d'adhésion assortis de clauses sévères dans le domaine de la démocratie et des droits de l'homme ne parvient malheureusement pas à empêcher la dégradation continue de la situation dans certains pays, tandis que le partenariat a été conçu dans un esprit tel qu'il n'a pas contribué à un dialogue suffisamment sincère et sérieux à propos des droits de l'homme, de la lutte contre le terrorisme ou de l'immigration.

2.10. Il ne faut pas sous-estimer les difficultés inhérentes au dialogue entre des pays qui ne s'appuient pas sur un fond commun dans le domaine de la politique, de la société, de l'économie ou de la civilisation, car ils ont vécu des expériences aussi nombreuses que diverses et ne se trouvent pas tous au même stade de développement social. Le dialogue culturel

présuppose, en la matière, des échanges et une mobilité qui ne sont pas toujours réalisables.

2.11. On relèvera que jusqu'en 2000 inclus, les pays de l'Est du bassin méditerranéen n'étaient que partiellement représentés lors des réunions annuelles des conseils économiques et sociaux et institutions similaires. Cette situation tient à ce que les organismes qui, dans ces pays, représentent la société civile organisée dans le dialogue euro-méditerranéen, ne sont guère informés, voire pas informés du tout, pour tout ce qui touche au dialogue euro-méditerranéen. En conséquence, les délégués des organisations de ces pays ne considèrent pas qu'il soit primordial de participer activement à cette concertation et leurs gouvernements respectifs se montrent également peu soucieux de les y impliquer, étant donné que les organisations non gouvernementales (ONG) ne sont pas associées au fonctionnement de la société et de l'économie. Il y a également lieu de noter que les pays de l'Est du bassin méditerranéen ne disposent ni de conseils économiques et sociaux (CES) ou d'organisations similaires en mesure de les représenter, ni des structures ou ressources nécessaires pour jouer un rôle actif au sein du partenariat euro-méditerranéen.

2.12. Sur toute la période d'application du programme MEDA (1995-1999), la coopération bilatérale (environ 90 %) a été bien plus importante que la coopération régionale (environ 10 %), bien que celle-ci revête une importance fondamentale pour la mise en place d'un espace consacré au dialogue, aux échanges et à la coopération, qui constitue un élément essentiel du partenariat ⁽¹⁾.

2.13. Les carences constatées dans la coopération régionale sont encore plus grandes en ce qui concerne la coopération décentralisée. Dans le cas de cette dernière, des programmes ont été approuvés dont la mise en œuvre, trois ans après, n'a même pas encore commencé. Ce constat suscite une grande inquiétude quant à la poursuite de la coopération décentralisée et fait craindre la disparition de programmes de portée plus restreinte mais nécessaires pour le renforcement des structures sociales.

2.14. Le rythme de la réforme économique des partenaires méditerranéens n'a pas été celui auquel on s'attendait. Les échanges effectués entre eux (échanges Sud-Sud) n'ont pas augmenté par rapport à leur (très faible) niveau de départ et ne représentent que 6 % de l'ensemble des échanges de la coopération euro-méditerranéenne. D'autre part, les investissements de l'UE dans la région restent d'un volume particulièrement faible et sont bien inférieurs à ceux qu'elle réalise dans les autres régions du monde ⁽²⁾.

3. Positions du Comité économique et social sur le partenariat euro-méditerranéen

3.1. Une des réalisations majeures de l'UE au cours de ces trente dernières années a été de permettre aux citoyens et aux différents intervenants de communiquer par l'intermédiaire de

⁽¹⁾ COM(2000) 472 final.

⁽²⁾ COM(2000) 497 final.

nombreux canaux différents. Le rôle des acteurs intermédiaires est particulièrement important parce qu'ils remplissent une fonction plus spécifiquement sociale, grâce aux services indépendants qu'ils offrent et aux campagnes d'information qu'ils organisent, mettant ainsi des sujets de grande importance sur le devant de la scène, et parce qu'ils sont également à même d'influencer les gouvernements ainsi que les décisions du politique sans avoir d'allégeances politiques directes.

3.2. Le Comité estime que la faiblesse du partenariat euro-méditerranéen réside justement dans la prépondérance marquée de son contenu politique et économique, aggravée par les graves carences de son volet social. Ce déséquilibre transparait également dans les caractéristiques des accords d'association bilatéraux. Leur conclusion traduit le désir de l'UE de mettre en œuvre une «libéralisation contrôlée» qui implique une ouverture des marchés doublée d'efforts visant à amortir autant que possible l'onde de choc des changements structurels. Néanmoins, en fin de compte, les résultats escomptés à l'origine dans le domaine social ne sont pas au rendez-vous.

3.2.1. Dans un contexte de grandes inégalités, la libéralisation ne peut assurer à elle seule ni le développement économique, ni la reconstruction d'entreprises ou de sociétés particulièrement déstructurées et encore moins la création d'un «espace de prospérité commune». De plus, la zone euro-méditerranéenne de libre-échange fonctionne dans les conditions fixées par l'Europe: pour le moment, elle concerne principalement les produits industriels, c'est-à-dire un domaine dans lequel les pays européens sont nettement plus compétitifs que les pays méditerranéens, et néglige les produits agricoles, lesquels intéressent plus particulièrement les pays méditerranéens. La zone de libre-échange ne relève que partiellement les défis posés par les disparités entre les deux rives de la Méditerranée.

3.3. Malgré la bonne évolution de la mise en œuvre des programmes *Euromed Héritage* ⁽¹⁾, *Audiovisuel* ⁽²⁾ et *Jeunesse* ⁽³⁾, ainsi que du programme *Meda Démocratie* ⁽⁴⁾, qui sont destinés à renforcer le volet social du partenariat, pour les premiers, et

la démocratisation et les droits de l'homme, pour le second, malgré l'organisation de toute une série de réunions et de rencontres entre des représentants de la sphère civile, le volet social du partenariat et le rapprochement des sociétés civiles n'ont produit pour l'instant que de maigres résultats.

3.4. Les programmes de coopération décentralisée (*Med-Urbs*, *Med-Campus*, *Med-Médias*), qui visent à permettre aux acteurs de la société civile des deux rives de la Méditerranée de se rencontrer en vue d'élaborer des projets communs, sont gelés depuis 1995 en raison d'une mauvaise gestion interne. L'Union européenne est résolue à les interrompre, parce que l'administration des microprogrammes est particulièrement difficile, exigeant des ressources importantes en termes de moyens humains et financiers.

3.4.1. Le Comité se félicite de l'initiative prise par la présidence belge d'organiser les 13 et 14 juillet 2001 un forum sur «Le rôle de la femme dans le développement économique» et est particulièrement heureux de constater que les conclusions de cette rencontre serviront de matériau de départ pour l'élaboration ultérieure d'un programme d'action européen qui portera le même titre.

3.5. Le Comité estime qu'un grand nombre des faiblesses du partenariat euro-méditerranéen sont liées aux difficultés rencontrées dans la concrétisation de la troisième orientation de la conférence de Barcelone et sont essentiellement imputables à la surestimation du rôle qu'il pourrait jouer dans le développement social des pays méditerranéens partenaires. L'Union européenne ne doit pas oublier qu'à l'inverse de ces derniers, ses États-membres présentaient sur le plan philosophique, éducatif, culturel et sociétal des affinités qui les rendaient mûrs pour une unification. Le cas des pays méditerranéens partenaires est complètement différent et malgré leur proximité géographique, de grandes différences sociales, économiques et civilisationnelles les séparent de l'Union européenne et les uns des autres.

3.6. Entre des pays séparés par de grands clivages de civilisation et de racines culturelles, la stimulation du dialogue est le seul moyen efficace de remédier aux tensions qui découlent du choc des cultures différentes et des modes de vie hétérogènes, tel qu'il résulte de la mondialisation et de la tentation de tenir les identités nationales des peuples pour quantité négligeable.

3.7. D'un autre côté, il apparaît tout aussi clairement qu'aucun dialogue suffisamment sincère et sérieux n'a été mené jusqu'ici sur des problèmes tels que les droits de l'homme (y compris ceux de la femme et de l'enfant), la lutte contre le terrorisme ou l'immigration illégale, source de difficultés sociales plus spécifiques, ainsi que la Commission le reconnaît.

(1) Le programme *Euromed Héritage* a été lancé en septembre 1998, à la suite de la déclaration des ministres de la culture qui a été adoptée lors de la conférence de Bologne, en avril 1996.

(2) Le programme *Euromed Audiovisuel* a été mis en œuvre en août 1998, sur la base des conclusions de la conférence de Thessalonique de novembre 1997.

(3) Le programme *Euromed Youth* a été mis en place au début de 1999, au départ des résultats de la deuxième conférence de Malte d'avril 1997.

(4) Le programme *MEDA* pour la démocratie est le résultat de l'initiative prise en 1994 par le Parlement européen et de la coopération euro-méditerranéenne qui s'en est ensuivie. Les objectifs du programme ont été exposés dans le document de la Commission européenne, en date du 17 juillet 1996, intitulé «Programme *MEDA* pour la démocratie, ligne budgétaire B7-705N — Critères et conditions d'éligibilité».

3.8. Alors que les accords d'association ouvrent la voie à des échanges verticaux (Nord-Sud), l'UE devrait plutôt faire porter le gros des efforts de soutien qu'elle consent dans la région sur l'intégration horizontale (Sud-Sud), car l'intensification de la circulation des biens, des capitaux et de la main-d'œuvre à ce niveau développera des marchés qui auront la taille suffisante pour attirer les investissements internationaux voulus, qui sont absolument indispensables au développement économique. Jusqu'à présent, les évolutions structurelles des pays méditerranéens partenaires restent encore insatisfaisantes. Le Comité souhaite un renforcement du rôle des acteurs intermédiaires, dans le cadre de l'intégration horizontale des interlocuteurs du partenariat européen, tout en saluant et approuvant pleinement la récente déclaration, en date du 8 mai 2001, portant sur le projet de création d'une zone de libre-échange entre la Tunisie, l'Égypte, la Jordanie et le Maroc.

3.9. Le degré de représentativité des acteurs intermédiaires des pays méditerranéens partenaires apparaît actuellement insuffisant, d'où l'impossibilité de cerner les besoins réels des initiatives locales qui y sont déployées. Ces intervenants étant trop peu nombreux, il en résulte un véritable déficit de structures organisationnelles qui interdit d'envisager une coopération sous-régionale efficace. Les pays méditerranéens éprouvent déjà beaucoup de difficultés à structurer leur partenariat avec l'Union européenne et, plus encore, celui qu'ils entretiennent entre eux.

3.9.1. Le Comité pense que pour ces raisons mais aussi pour mettre les pays méditerranéens partenaires en mesure de combler ces déficiences qui les freinent traditionnellement, il s'impose de commencer par leur fournir une aide ciblée, afin d'identifier leurs forces et leurs faiblesses au niveau local, de déterminer leurs besoins concrets et de concevoir la manière de remédier à leurs problèmes.

4. Conclusions du Comité concernant les perspectives du partenariat euro-méditerranéen

4.1. Mener à bien les accords d'association constitue la clé du succès du partenariat euro-méditerranéen. Les progrès réalisés dans ce domaine permettent de juger de la vigueur de l'engagement des 27 pays partenaires à atteindre les objectifs fixés lors de la conférence de Barcelone (axes 1, 2 et 3).

4.1.1. Le processus de négociation et de ratification des accords d'association a été plus lent que prévu mais ce retard est principalement dû au fait que ceux qui ont été signés entre l'UE et les pays méditerranéens sont en réalité des accords bilatéraux entre, d'une part, les quinze États de l'UE et, d'autre part, chacun des pays méditerranéens partenaires considérés séparément.

4.1.2. Dans les procédures, il en résulte des inégalités et des retards quasi humiliants pour le Sud, puisqu'un accord signé par un pays méditerranéen ne pourra être appliqué, en moyenne, qu'au terme des trois années pendant lesquelles il est transmis à toutes les capitales européennes pour ratification. Ainsi, l'accord qui a été signé avec la Jordanie au mois de novembre 1997 n'est toujours pas entré en vigueur, parce que deux États-membres de l'UE ne l'ont pas ratifié.

4.1.3. Pour cette raison et comme l'a suggéré le Forum parlementaire euro-méditerranéen⁽¹⁾, il serait opportun de réunir les accords d'association en un accord unique multilatéral, de manière à accélérer les procédures, et d'examiner par ailleurs si d'autres voies sont envisageables pour la conclusion de telles conventions.

4.2. La réalisation de la zone de libre-échange euro-méditerranéenne est l'une des visées les plus délicates du partenariat euro-méditerranéen. Le libre-échange devra être instauré non seulement entre l'UE et les pays méditerranéens partenaires mais aussi entre ces derniers. Ce n'est qu'à cette condition que leur marché s'élargira et que la région deviendra attrayante pour les investisseurs internationaux et verra affluer les capitaux (deuxième axe).

4.2.1. Dans cet esprit, le Comité pense qu'un des jalons à poser en ce sens pourrait consister à soumettre les marchés à une enquête, afin qu'ils soient mieux organisés face à l'Union européenne, et à encourager dans le même temps les relations Sud-Sud. Au demeurant, un des objectifs premiers d'une zone de libre-échange euro-méditerranéenne consiste précisément à ce que les pays méditerranéens entrent dans une relation de partenariat double, avec l'Union européenne, d'une part, et entre eux, d'autre part.

4.2.2. Le Comité a la conviction que les pays méditerranéens partenaires doivent recevoir une assistance pour s'organiser dans le domaine des PME, de l'artisanat et des microentreprises, l'objectif étant qu'ils bâtissent entre eux des structures communes orientées vers la compréhension mutuelle et l'action collective. Ils pourront ainsi améliorer et étendre les projets qu'ils élaboreront pour leur relation de partenariat avec l'Union européenne et entre eux, en exploitant l'expérience et les bonnes pratiques de l'Europe.

4.3. Le Comité estime qu'il y a lieu de défendre l'idée d'une réorientation de la notion de zone de libre-échange pour en faire un véritable «marché commun», qui couvre l'ensemble des produits, y compris ceux des branches dans lesquels le Sud est compétitif, en l'occurrence le secteur agricole. Un tel

⁽¹⁾ Déclaration finale du deuxième Forum parlementaire euro-méditerranéen (Bruxelles, 8 et 9 février 2001).

marché suppose une politique d'accompagnement très importante (normes techniques et sanitaires des produits, modernisation et redéploiement de certains secteurs, mise à niveau des entreprises de transformation et de négoce des productions agricoles, etc.; deuxième axe).

4.3.1. L'agriculture est la question numéro un, tant pour l'UE que pour les pays méditerranéens partenaires, dont elle constitue la principale activité économique. Confrontée à de graves problèmes organisationnels et structurels, elle manque par ailleurs cruellement de savoir-faire, d'outils technologiques et d'une planification à long terme qui prendrait en compte le volet social des restructurations. Une intégration économique plus profonde requiert un examen minutieux des politiques des 27 partenaires pour combattre ces problèmes. Un pas important pour l'atténuation de ces problèmes a été posé par la conférence organisée à Strasbourg sur le thème de l'agriculture dans la zone euro-méditerranéenne, qui visait à entamer une réflexion sur la coordination des politiques agricoles dans le cadre du processus de Barcelone ⁽¹⁾.

4.3.2. La mise en place de la zone de libre-échange dans le bassin méditerranéen ne fera figure de succès que si les pays partenaires n'appartenant pas à l'UE en profitent pleinement, c'est-à-dire s'ils parviennent à avoir un accès libre et complet au marché de l'UE pour certains de leurs produits agricoles et denrées alimentaires qui sont jugés importants par les partenaires euro-méditerranéens. Cela dit, pour que la progression vers cet objectif puisse s'accélérer, il est indispensable d'octroyer, dans le cadre de la politique agricole commune, des compensations aux régions de l'UE qui seront directement touchées par une quelconque forme d'accroissement de la concurrence.

4.3.3. Des sacrifices supplémentaires dans la production agricole de l'UE pourraient être envisagés s'ils apportaient des avantages véritables au développement du commerce d'exportation des pays en voie de développement du partenariat euro-méditerranéen.

4.3.4. Il convient de ne pas encourager les pays de la zone de libre-échange à produire exclusivement pour le marché européen et à servir ainsi les intérêts de la poignée d'entreprises multinationales qui détiennent les leviers du commerce ou de quelques grands propriétaires terriens et autres notables locaux mais il faut les inciter plutôt à couvrir en priorité les besoins alimentaires immédiats de leurs populations. Ils parviendront ainsi à réduire progressivement la dépendance alimentaire qui engendre progressivement une dépendance non seulement économique mais politique et culturelle.

4.4. Dans les pays méditerranéens partenaires, le secteur textile joue un rôle de premier plan, puisqu'il assurait, en 1995, l'emploi de 30 % de la main-d'œuvre ⁽²⁾ et constitue pour nombre d'entre eux un point fort dans la compétition mondiale (deuxième axe).

4.4.1. Cette industrie peut constituer un atout majeur dans la diversification de la palette des productions de ces pays à destination des marchés avancés. Un des indices de la signification stratégique qu'elle revêt pour eux est qu'ils travaillent pour la plupart en sous-traitance pour l'UE dans le domaine des produits textiles et d'habillement, en particulier pour le semi-fini.

4.4.2. Des mesures devront par conséquent être prises pour augmenter la productivité et la compétitivité de cette industrie. À cet effet, il sera nécessaire qu'elle améliore son organisation, renforce la formation de sa main-d'œuvre, investisse dans des technologies nouvelles et procède à la réorganisation et à la modernisation des équipements et procédés industriels qu'elle utilisait jusqu'à présent.

4.4.3. L'industrie textile peut avoir valeur d'exemple à exploiter pour le traitement et la résolution des problèmes auxquels sont confrontés d'autres secteurs de l'économie des pays méditerranéens partenaires.

4.5. On se doit de relever la place de choix qu'occupe également l'industrie halieutique dans ces pays, étant donné que l'UE absorbe une partie très appréciable (quelque 63 %) de leurs exportations de produits de la pêche (deuxième axe).

4.5.1. Dans l'UE, le secteur de la pêche se retrouve aujourd'hui fragilisé du fait d'investissements excessifs par rapport aux besoins, de l'augmentation de ses coûts et de la raréfaction des ressources halieutiques. Ce marasme a amené la Commission à présenter un livre vert sur l'avenir de la politique commune de la pêche (PCP) ⁽³⁾, en vue de créer une base commune de discussion.

4.5.2. Le Comité constate avec satisfaction que le livre vert préconise d'inclure la Méditerranée dans la politique commune de la pêche, grâce à des propositions intégrées qui assureront la durabilité de l'activité halieutique et encourageront le dialogue entre les acteurs concernés de tous les pays du bassin méditerranéen.

4.6. Forte de ses cinq années d'expérience dans ce domaine, l'UE s'emploie à présent à revoir et réaménager ⁽⁴⁾ les instruments mis en œuvre pour assurer le succès de sa politique

⁽¹⁾ Conférence euro-méditerranéenne sur l'agriculture, Strasbourg, 14 et 15 juin 2001.

⁽²⁾ Rapport du Femise sur l'évolution de la structure des échanges commerciaux et des investissements entre l'Union européenne et ses partenaires méditerranéens, paragraphe 109.

⁽³⁾ COM(2001) 135 final.

⁽⁴⁾ COM(2000) 497 final (communication de la Commission «Un nouvel élan pour le processus de Barcelone»).

méditerranéenne. Elle se doit de chercher à donner une plus grande efficacité au programme MEDA à travers l'ajustement de ses procédures internes et l'amélioration de la conception des programmes et des projets (axes 1, 2 et 3).

4.7. La mise en œuvre de la politique méditerranéenne étant complexe et requérant des procédures administratives laborieuses et bureaucratiques, ne fût-ce qu'en raison du montant élevé des moyens financiers en jeu, il serait indiqué de veiller à former suffisamment de personnel pour assurer la bonne marche du programme MEDA et de renforcer la concertation entre tous les acteurs directement impliqués.

4.8. La conclusion des négociations sur la stabilité et la paix dans la région, l'instauration de mécanismes de dialogue politique pour y promouvoir et y maintenir un environnement pacifique, le renforcement du rôle joué par le programme Meda pour la démocratie et l'intensification du soutien aux représentants des acteurs intermédiaires devront être mis au rang des objectifs primordiaux, même s'il ne faut pas perdre de vue que ces interventions sont largement tributaires du processus de paix au Moyen-Orient. Les derniers cités représentent la force susceptible d'accroître le rôle du partenariat euro-méditerranéen et d'influer sur le dialogue au niveau politique, économique et culturel (axes 1 et 2).

4.9. On se doit d'insister sur le renforcement de la coopération liée à la politique et à la sécurité, étant donné que les mesures de collaboration assez lâches qui ont été développées en la matière n'ont pas encore permis de tisser de solides relations de confiance entre l'UE et les pays méditerranéens partenaires (premier axe).

4.10. Il y a lieu de modifier la hiérarchisation des priorités du processus de Barcelone en donnant au volet social et culturel et aux questions concernant l'immigration une importance qui, d'un point de vue qualitatif, équivaille à celle qui est accordée aux questions économiques et commerciales ou encore à celles qui touchent à la sécurité (troisième axe).

4.11. L'UE doit s'engager davantage en ce qui concerne le développement social, la santé, l'éducation, les droits de la femme et de l'enfant, la protection de l'environnement et les programmes d'infrastructure. Sur ce point, il y a lieu de souligner toute l'importance que revêtent les programmes d'échanges de jeunes et de mobilité des personnels techniques et scientifiques, étant entendu que l'essentiel de l'effort devra porter sur les échanges d'enseignants (troisième axe).

4.12. Le partenariat euro-méditerranéen doit accroître sa visibilité et sa notoriété dans la zone euro-méditerranéenne. Il y a lieu d'intensifier les actions d'information et de relations publiques. En ce qui concerne la stratégie de communication,

il conviendra de consolider les efforts visant à souligner à qui revient la «paternité» des travaux financés par le partenariat euro-méditerranéen (troisième axe).

4.13. Le Comité estime qu'aucune relation véritable de partenariat n'existera entre les deux interlocuteurs tant que la circulation des personnes ne sera pas correctement organisée et que les intérêts légitimes des deux parties ne seront pas assurés. La non-réponse à la demande de libre circulation revient au fond à entretenir l'immigration illégale (premier axe).

5. Propositions du Comité sur les perspectives du partenariat euro-méditerranéen

5.1. Le Comité considère que le développement d'une zone de libre-échange, tant bilatérale, entre l'UE et les pays méditerranéens partenaires, que multilatérale, c'est-à-dire entre ces derniers, n'est pas un objectif en soi mais le moyen d'atteindre un but plus élevé qui n'est rien de moins que l'instauration de la stabilité, de la paix et de la prospérité dans la région.

5.2. Le Comité estime que le succès du partenariat euro-méditerranéen sera fonction de sa capacité à atteindre des résultats forts. Quand ils échangent des marchandises, les partenaires véhiculent également d'autres «biens»: savoir-faire, modèles institutionnels, principes politiques, etc. La signature des accords d'association peut également entraîner une remise en question des institutions existantes et les rendre ainsi plus efficaces.

5.3. De l'avis du Comité, il y a lieu de renforcer les initiatives prises par l'UE dans le cadre du deuxième volet du partenariat euro-méditerranéen pour atténuer le cloisonnement des marchés du Sud et de l'Est du bassin méditerranéen.

5.3.1. Le Comité propose que chaque pays qui ratifie un accord d'association avec l'UE conclue dans les cinq ans des accords de libre-échange avec tous les autres pays liés de la même manière à l'Union.

5.3.2. Le Comité suggère que soient développés des mécanismes appropriés de promotion de l'activité entrepreneuriale, accompagnés de dispositions législatives et administratives qui créent un climat favorable aux investissements et à l'initiative privée, en utilisant des procédures basées sur la transparence et la confiance. Le Comité souhaite également que l'on accorde une place importante aux PME ainsi qu'aux microentreprises dans le cadre du renforcement du partenariat euro-méditerranéen commercial et industriel et croit par ailleurs que la consolidation de la coopération entre les représentants de ces petites et moyennes entreprises affermira la relation partenariale.

5.3.3. Le Comité préconise l'élaboration de programmes de soutien technique et économique, en faveur notamment des PME et des microentreprises des pays méditerranéens, afin d'encourager la diversification de leur tissu économique. Leur secteur artisanal devra bénéficier d'une attention toute particulière, dans la mesure où, dans les faits, la majeure partie de leur appareil productif est composé d'entreprises qui s'y rattachent. Dans un exercice d'évaluation comparative, le cas de la filière italienne du bois et de l'ameublement, constituée jadis d'une mosaïque d'entreprises artisanales aussi modestes que nombreuses, et hissée aujourd'hui à une place enviable sur le marché mondial, peut servir de modèle d'excellence pour l'essor des différentes branches de l'artisanat de ces pays.

5.3.4. Le Comité estime qu'il y a lieu d'encourager la mise en œuvre de campagnes d'information destinées aux représentants de l'activité commerciale et des forces productives, comme les chambres de commerce, les organisations professionnelles, les associations de métiers ou les intervenants du monde du commerce, de manière à ce que les éventuels investisseurs bénéficient du soutien et des informations nécessaires en ce qui concerne les investissements à long terme dans des secteurs productifs des pays du bassin méditerranéen.

5.3.5. Le Comité recommande à l'UE d'améliorer sa stratégie vis-à-vis du bassin méditerranéen en renforçant les travaux transfrontaliers et la coopération décentralisée, dans une optique de développement durable. À cette fin, le Comité invite la Commission européenne:

- a) à tenir compte du secteur social dans le cadre des programmes régionaux, en accordant une attention particulière à la participation de l'ensemble des partenaires sociaux au niveau des pays concernés mais aussi au niveau international;
- b) à coordonner les politiques de formation avec les exigences des fluctuations de l'emploi, en créant des réseaux d'assistance sociale ainsi que des méthodes de coopération modernes pour ces régimes de prévoyance sociale.

Dans ce contexte, le Comité propose que l'UE promeuve des programmes et des initiatives de coopération décentralisée qui favorisent les échanges entre toutes les parties prenantes du développement, comme le prévoit le paragraphe de la déclaration de Barcelone portant sur la coopération en matière sociale, culturelle et humanitaire, afin d'assouplir et de renforcer le système et de créer de cette manière une plus grande dynamique pour le développement culturel.

5.4. Le Comité estime qu'il conviendra de mettre l'accent sur le caractère social du partenariat euro-méditerranéen, en développant de nouveaux programmes, et se réjouit du lancement du programme Euromed-Sciences humaines.

5.5. Le Comité approuve le projet de doter le partenariat euro-méditerranéen d'un «label» afin d'attirer l'attention sur les différents programmes qui s'y rattachent et propose qu'il bénéficie d'une promotion plus dynamique avec l'aide des médias et des instances apparentées des pays méditerranéens partenaires, le but étant de mieux en faire connaître les résultats dans la société civile.

5.6. Pour garantir l'efficacité de la coopération euro-méditerranéenne et encourager la démocratie et le respect des droits de l'homme dans la région, il est nécessaire de renforcer le rôle des acteurs intermédiaires et d'encourager la participation de la société civile à l'ensemble des actions du programme MEDA, qui est handicapé dans certains pays partenaires par l'influence disproportionnée que l'État exerce sur sa gestion et l'absence de véritables procédures de consultation dans l'élaboration des programmes indicatifs.

5.6.1. Le Comité considère que la société civile (migrants, communautés locales, entreprises, universités, associations) doit jouer un rôle beaucoup plus actif pour garantir une plus grande participation de l'ensemble du corps social aux activités et aux évolutions du processus de Barcelone et estime dès lors qu'il convient de déployer davantage d'efforts pour développer et renforcer l'existence d'acteurs intermédiaires véritablement indépendants, ainsi que les possibilités, pour ceux qui ont une dimension internationale, de s'installer et de fonctionner librement dans les 27 pays du processus de Barcelone.

5.7. Le Comité relève un besoin de plus d'information et de mobilité sociale au sein des pays méditerranéens partenaires, car il a été constaté que les personnes qui ont le plus profité du programme MEDA étaient essentiellement celles qui avaient déjà des contacts avec les politiques européennes et le fonctionnement de l'UE. Le grand défi de MEDA II⁽¹⁾ consistera à toucher l'ensemble de la société de manière à ce que ses financements connaissent la diffusion la plus large possible et pénètrent dans toutes les classes et catégories sociales.

Pour assurer le succès de la mise en œuvre du programme MEDA II, le Comité préconise:

- de cerner les besoins des pays méditerranéens partenaires et de les encourager directement à organiser et à réaliser les études nécessaires pour faciliter l'absorption des fonds, en collaboration avec les organisations qui représentent l'UE;

⁽¹⁾ Poursuite du programme MEDA (1995-1999) pour les années 2000-2006.

- de procéder à des transferts de savoir-faire et de technologie, en particulier au bénéfice du secteur privé et des ONG;
- de transposer les meilleures pratiques tirées de l'expérience dont l'UE dispose dès à présent du fait de la mise en œuvre du programme MEDA mais aussi et surtout des programmes régionaux européens;
- d'accorder une attention particulière au secteur primaire et secondaire des pays partenaires méditerranéens;
- d'élaborer des manuels et des brochures explicatives⁽¹⁾ sur le bon usage des financements communautaires et leur répartition entre les utilisateurs;
- de fixer des délais contraignants pour les différentes procédures d'exécution des financements du programme MEDA;
- de répartir équitablement les fonds prévus entre les trois volets du partenariat euro-méditerranéen et de renforcer le dialogue politique sur chacun d'entre eux;
- d'augmenter les effectifs de la Commission en charge de la gestion du programme MEDA;
- de diffuser auprès de tous les utilisateurs en bout de chaîne (chambres de commerce, acteurs concernés, etc.) l'ensemble des résultats et éléments du dossier;
- de créer un observatoire de l'évolution du processus de Barcelone.

5.8. En ce qui concerne l'application globale du programme MEDA II, le Comité estime qu'il y a lieu d'en réviser la démarche d'ensemble et la philosophie dans le sens d'une simplification de ses modalités, afin de faciliter l'absorption des fonds et d'atténuer les problèmes créés par l'approche existante. Le Comité insiste en outre sur l'importance de la coopération décentralisée⁽²⁾ et préconise son lancement, tout en approuvant les décisions du sommet de Marseille⁽³⁾ sur le programme MEDA II.

5.8.1. Le Comité estime impératif que le nouveau règlement MEDA garantisse une politique équilibrée et viable et un développement économique et social, tout en assurant la participation de la société civile à l'encadrement et à l'évaluation des programmes et des travaux afférents. Sur ce point, le Comité relève également l'importance des initiatives à «petite échelle».

5.8.2. Le Comité estime qu'il y a lieu d'augmenter la part des fonds MEDA destinés à des projets régionaux et à des chantiers présentant une dimension «Sud-Sud», qui doivent être retenus sur la base d'un dialogue avec les acteurs locaux, qu'ils soient officiels ou non.

5.8.3. Le Comité pense qu'il y aura lieu de financer sur les fonds MEDA certaines mesures de renforcement de la coopération dans les domaines de l'agriculture et du développement des régions rurales, de manière à améliorer la qualité de vie à la campagne et à limiter la dépendance alimentaire des pays concernés.

5.8.4. Le Comité demande une augmentation notable des ressources du programme MEDA qui, dans les différents domaines couverts par le partenariat, sont essentiellement allouées à des actions de formation, de manière à ce qu'ils puissent profiter à l'ensemble de la société des pays éligibles.

5.8.5. Une part importante du programme MEDA doit être orientée vers la promotion de la coopération entre pays, groupes ethniques ou communautés religieuses opposés par des conflits et des antagonismes historiques.

5.8.6. Le Comité juge que le suivi à exercer dans le cadre du nouveau programme MEDA II ne doit pas s'effectuer sur un mode essentiellement justificatif mais revêtir plutôt un caractère dynamique et souple, permettant de cerner directement les problèmes qui pourraient se présenter dans l'affectation des ressources et de prendre alors les mesures correctrices voulues. Il préconise de développer à cet effet un modèle d'autoévaluation des procédures liées à la mise en œuvre des programmes, dont l'objectif sera de jauger en continu la qualité des résultats obtenus, grâce à une gestion rationnelle de l'ensemble des procédures.

5.9. Le Comité propose qu'il soit décidé de donner à la question des courants migratoires une place fondamentale dans la coopération et d'instituer une politique de l'immigration directement centrée sur les besoins du développement commun. Cette politique de l'immigration doit reposer sur:

(1) Rapport d'information de la section «Relations extérieures» sur «Les politiques d'innovation des PME et de l'artisanat».

(2) Avis du Comité économique et social sur le partenariat euro-méditerranéen (JO C 301 du 13.11.1995, p. 45).

(3) Quatrième conférence euro-méditerranéenne des ministres des affaires étrangères, Marseille, 15 et 16 novembre 2000.

- l'engagement réciproque du Nord et du Sud en faveur d'une gestion commune des courants migratoires, y compris la lutte contre l'immigration illégale;
- la mise en place de politiques d'immigration provisoire entre les deux rives de la Méditerranée. L'Allemagne pourrait servir d'exemple, étant un des rares pays européens qui dispose d'une longue tradition en matière d'organisation de la mobilité des travailleurs;
- l'instauration d'une approche spécifique de circulation des personnes pour les pays participant au partenariat euro-méditerranéen;
- la mobilisation des migrants au service du développement de leur pays d'origine, à travers des mesures telles que des politiques de soutien des initiatives destinées aux immigrés dans l'État dont ils sont originaires, des programmes de formation d'étudiants, dans le cadre de mécanismes leur facilitant l'accès à l'emploi dans le pays de départ, l'embauche par des entreprises européennes, sous un régime de contrats temporaires, de jeunes employés stagiaires, ou encore la création d'un instrument financier destiné à mieux canaliser l'épargne des immigrés vers les secteurs productifs de leur patrie;
- le développement d'une politique d'intégration dans le pays d'accueil qui soit clairement définie, visant à renforcer les droits des immigrés installés légalement.

5.9.1. Le Comité propose la création d'un observatoire de l'immigration chargé du suivi permanent et minutieux de toutes les questions liées aux courants migratoires dans le bassin méditerranéen, en coopération avec la commission compétente du Forum euro-méditerranéen.

5.10. Les pays bénéficiaires du programme MEDA II doivent s'employer à garantir le respect des principes démocratiques et des droits de l'homme, en particulier ceux des femmes et des enfants, ainsi que des droits syndicaux, car il s'agit là de la question primordiale dans la coopération avec l'Europe. Il conviendra d'exercer une surveillance rigoureuse pour contrôler leur application et d'informer régulièrement le Parlement européen sur cet aspect du dossier.

5.10.1. Sur la base des observations ci-dessus, le Comité propose:

- que soient élaborés des programmes visant à assurer l'éducation des femmes et leur intégration dans la vie universitaire, le monde du travail et les entreprises;
- que les organismes, entreprises et autres instances qui font subir des discriminations aux femmes dans le domaine éducatif, social et sportif ne puissent pas bénéficier d'aides.

5.10.2. Le Comité juge qu'il s'imposera de reconsidérer la stratégie suivie pour approcher la Libye, tout en applaudissant aux initiatives des pays du Maghreb et du Machrek, concernant les efforts qu'ils déploient en faveur de la coopération avec ce pays.

5.11. Le Comité approuve et soutient la création de l'Office de coopération EuropeAid, service de la Commission qui a été mis en place par une décision de celle-ci, en date du 1^{er} janvier 2001, dans le cadre de la réforme de l'aide extérieure et obéit aux règles de fonctionnement propres à un organe communautaire. Le Comité attache beaucoup de prix au principe qui régit le travail de cette instance, à savoir qu'il convient de s'abstenir de traiter et décider à Bruxelles tout ce qui peut l'être directement; en effet, cette ligne de conduite illustre les efforts déployés par la Commission pour déléguer des compétences fondamentales. Il est important de noter que l'Office est compétent pour toutes les phases du cycle des actions destinées à mettre en œuvre les objectifs qui ont été définis dans les programmes élaborés par les directions générales «Relations extérieures» et «Développement» et qui ont été approuvés par la Commission.

5.12. Parmi les activités qui lui incombent directement, le Comité aura notamment à encourager les processus consultatifs dans les pays méditerranéens partenaires qui ne disposent pas d'un Conseil économique et social (CES), le but ultime étant d'y créer des instances similaires.

5.12.1. Dans ce contexte, deux programmes régionaux sont entrés en application en décembre 2000, concernant le rôle des partenaires économiques et sociaux et le dialogue social entre les acteurs du partenariat euro-méditerranéen. Ils sont dotés d'un budget global qui se monte à 1,3 million EUR. Leur lancement a été décidé lors de la quatrième rencontre annuelle des conseils économiques et sociaux, tenue à Lisbonne en 1998. Le premier, intitulé Tresmed, est consacré à la fonction consultative des partenaires économiques et sociaux et dispose d'un budget de 700 000 EUR. Il fonctionne sous l'égide du Conseil économique et social espagnol et compte déjà deux années d'existence, tandis que le second, qui concerne le dialogue social et les systèmes sociaux, est en place depuis 18 mois et travaille avec un budget de 600 000 EUR sous les auspices de l'Institut italien pour la Méditerranée (IMED).

5.12.2. Le Comité se félicite de la mise en œuvre de ces deux programmes et souhaite qu'ils fonctionnent correctement et produisent des résultats consistants.

5.12.3. Le Comité se doit de renforcer ses initiatives de visites de délégations, en envoyant dans tous les pays méditerranéens partenaires et à des intervalles plus réguliers, sur le modèle de celles qui se sont rendues en Israël, dans les

territoires palestiniens, en Jordanie et en Égypte. Le Comité se réjouit des déplacements effectués dans les pays du Maghreb et du Machrek par le président de la Commission, M. Prodi et deux membres de celle-ci, MM. Patten et Lamy, car les tentatives de relance du processus de Barcelone doivent s'accompagner de telles initiatives, qui renforceront le climat plus général qui règne au sein du partenariat euro-méditerranéen et donneront confiance aux partenaires euro-méditerranéens.

Bruxelles, le 18 octobre 2001.

5.13. Les événements du 11 septembre 2001 démontrent qu'il est nécessaire d'encourager immédiatement le partenariat euro-méditerranéen. Face aux nouveaux défis qui se dessinent, l'Union européenne se doit d'exploiter les décisions de la conférence de Barcelone pour rasséréner le climat qui s'est installé et aider les pays méditerranéens partenaires à converger mutuellement et à se rapprocher l'UE, sur le plan de la civilisation et de la culture.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICHS
